

97



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

DERECHO

"EL JUICIO PARA LA PROTECCION DE LOS
DERECHOS POLITICO-ELECTORALES DEL
CIUDADANO COMO GARANTIA DEL MISMO
PARA SER VOTADO"

296926

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
OMAR VICTOR CUESTA PEREZ

ASESOR: LIC. FRANCISCO JAVIER TORRES MORALES

SAN JUAN DE ARAGON, ESTADO DE MEXICO

2001



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.

*Dedico este trabajo a Dios, a mi mamá y a mi papá.
Porque a pesar de las carencias y limitaciones,
han sabido guiarme con atino
en esta primera parte de mi vida.*

*A Fabiola:
para ti mi admiración como persona,
mi reconocimiento como profesionista y mujer
y mi agradecimiento por permitirme aprender de ti.*

*A Marisol, Cecilia y todos mis amigos:
porque con ellos aprendí y disfruté de tantas cosas
y aun cuando no estamos juntos,
siempre les tengo en un grato recuerdo.*

*Al licenciado Armando Gil Gaona:
a quien le debo tanto como estudiante y tesista,
y porque a pesar de su rigidez y severidad,
reconozco en él a un gran profesionista,
a un gran maestro y a un gran amigo.*

*Al licenciado Francisco Javier Torres Morales:
como asesor de este trabajo,
por su dedicada orientación
a lo largo de su elaboración.*

*Al doctor Jaime Arturo Ortiz González:
por sus invaluable comentarios durante esta investigación,
por su orientación y por ser, sobre todo, un buen amigo.*

*Al licenciado Otoniel Camacho Barrera,
el jefe y el amigo, por haber creído en mí,
por su confianza y por su apoyo.*

*A Luis Enrique Martínez Ventura y
Javier Martínez Granados,
con la firme convicción de que este humilde trabajo
corresponderá a las expectativas formadas
y porque es muestra de que los compromisos se cumplen.*

*Un agradecimiento especial a los profesores
Pablo Álvarez Fernández,
Luz Manuel Pérez Enríquez,
Julio Cesar Ponce Quitzaman,
Leopoldo A. Chávez Montes, y
José Hernández Rodríguez
por brindarme tan amablemente su tiempo y atenciones
en este momento tan importante para mí y por los valiosos
comentarios sobre el contenido de este trabajo.*

*Extiendo mi más sincero agradecimiento
a la Universidad Nacional Autónoma de México
quien a pesar de todo ha sido, es y será siempre,
Nuestra Máxima Casa de Estudios.*

*A su campus Aragón
por ser la más grandiosa escuela
que como estudiante he podido tener
y por haberme dado la oportunidad
de llegar a este momento
y concluir mi carrera profesional.*

ÍNDICE

Página

Introducción.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO I

Antecedentes Históricos

1.1. Evolución del Derecho Electoral en México.....	1
1.1.1. La Constitución Política de la Monarquía Española o de Cádiz.....	2
1.1.1.1. El Derecho Electoral en la Insurgencia.....	5
1.1.2. La Constitución de 1824.....	8
1.1.3. Las Siete Leyes Constitucionales y el Centralismo.....	10
1.1.4. Bases de la Organización Política de la República Mexicana.....	12
1.1.5. La Constitución de 1857.....	13
1.1.5.1. El Porfirismo y la Revolución Mexicana.....	16
1.1.6. La Constitución de 1917.....	19
1.1.6.1. Ley para la Elección de los Poderes Federales del 2 de julio de 1918.....	21
1.1.6.2. Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946.....	23
1.1.6.3. Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951.....	25
1.1.6.4. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos ElectORALES del 28 de diciembre de 1977.....	27
1.1.6.5. Código Federal Electoral del 9 de enero de 1987.....	28
1.1.6.6. Código Federal de Instituciones y Procedimientos ElectORALES del 14 de agosto de 1990.....	31
1.2. Del Juicio para la Protección de los Derechos Político ElectORALES del Ciudadano.....	34
1.2.1. Las Reformas de 1996 a la Constitución.....	34
1.2.2. Las Reformas de 1996 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos ElectORALES.....	36

1.2.3. La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.....	39
--	----

CAPÍTULO II
Marco Teórico

2.1. El Derecho Electoral en México.....	42
2.1.1. Concepto de Derecho Electoral.....	42
2.1.2. Importancia del Derecho Electoral en la actualidad.....	45
2.1.3. Derechos Político Electorales.....	47
2.1.3.1. El Voto Activo.....	48
2.1.3.2. El Voto Pasivo.....	49
2.1.3.3. El Derecho de Asociación con fines políticos.....	50
2.1.4. Los Sistemas Electorales.....	50
2.2. Los Medios de Impugnación en Materia Electoral.....	52
2.2.1. De los distintos Medios de Impugnación en Materia Electoral.....	53

CAPÍTULO III
Del Juicio Para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano

3.1. Naturaleza Jurídica del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano.....	61
3.1.1 El Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano como juicio o como un recurso.....	62
3.2. De los requisitos de procedencia.....	78
3.3. Del trámite del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano.....	79

CAPÍTULO IV

El Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano como Garantía para Proteger el Derecho de todo Ciudadano Mexicano para ser Votado y Acceder a Cargos de Elección Popular

4.1.	El Derecho del Ciudadano para Votar y ser Votado como una Garantía	
	Constitucional.....	87
4.1.1.	El Derecho a ser Votado como una Garantía Individual.....	89
	4.1.1.1. Los Derechos Político Electorales y el Juicio de Amparo.....	95
4.1.2.	El Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano como Garantía Individual.....	100
4.2.	¿Quiénes violan el derecho del ciudadano para votar y ser votado?.....	101
4.2.1.	El Estado por medio de sus órganos electorales.....	107
	4.2.1.1. Propuesta para la redacción del Artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.....	108
4.2.2.	Los Partidos Políticos.....	109
4.3.	El Tribunal Federal Electoral como órgano del Estado capaz de resguardar el Derecho del Ciudadano para ser Votado.....	111
	Conclusiones.....	113
	Bibliografía.....	117
	Legislación.....	120
	Econografía	122

INTRODUCCIÓN

México está hoy día, inmerso en una serie de cambios, sobre todo en lo que se refiere a su vida política y a la consolidación de sus instituciones jurídico electorales. Se encuentra dentro del tan clamado proceso de transición democrática, y hoy más que nunca, requiere de establecer de manera permanente, un sistema jurídico electoral claro, preciso, imparcial y que no represente amenaza a los derechos políticos del ciudadano.

El Profesor Ovilla, al dar introducción a su libro Teoría Política resalta, de singular manera, la importancia del estudio de la ciencia política para el profesionista y estudiante de Derecho. Derivado de la ciencia política y extendiendonos un tanto más hasta tocar el ámbito de la renovación de los titulares de los órganos de gobierno, como consecuencia del sistema político republicano, cuyas características, a decir de otro reconocido profesor, el Licenciado Felipe Tena Ramírez, son la elección y la remoción, nos da pie a considerar también la importancia del estudio de la materia electoral para el Licenciado en Derecho, sobre todo si reparamos en la idea de que en la actualidad política y social de México, las instituciones electorales han venido, están y prometen adquirir más solidez e importancia, percibido esto desde el punto de vista primordialmente jurídico.

El dos de julio del dos mil se celebraron en México las últimas elecciones del siglo XX, las cuales revistieron gran importancia para la vida política, social y jurídica del Estado Mexicano, no sólo porque, como resultado de ellas se dio un cambio de partido político en posesión del órgano de gobierno ejecutivo federal, agregándose éste a los cambios ya conocidos en la Cámara de Diputados y de Senadores, sino porque se han suscitado interesantes fenómenos y acontecimientos derivados de los cambios jurídicos que contienen tan nombrada transición democrática del Estado.

Aunado a lo anterior, y del auge desatado en México por los procesos electorales, principalmente desde el punto de vista jurídico, la lucha a nivel político se ha visto cubierta casi en su totalidad con la creación del Instituto Federal Electoral como un órgano autónomo, independiente y ciudadanizado, encargado exclusivamente de organizar las elecciones, y con las reformas a la Constitución, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), y con la creación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ahora la lucha por el poder se ha ido concentrando cada vez más en el ámbito jurídico, tomando como armas a elementos del Derecho, marcando una notable diferencia con el desarrollo de los procesos electorales anteriores, lo que redundará en un mayor perfeccionamiento en la técnica jurídica de esta materia.

Es importante saber que debido a la falta de estudios doctrinales formales y accesibles a los estudiantes y estudiosos del Derecho, es que la materia electoral representa una veta interesante de conocimientos jurídicos, puesto que la normatividad que rige a los procesos electorales, así como a la actividad de solución a conflictos derivados de dichos procesos, revisten características muy especiales, ya que se ven condicionados por factores como son la necesidad de conciliar cuestiones de carácter jurídico, apegadas a los principios constitucionales de legalidad y de seguridad jurídica, con cuestiones eminentemente políticas, tales como brindar a los distintos actores políticos confianza en el desarrollo de la actividad de organización de las elecciones, mismas que siempre se han prestado a suspicacias, ya merecidas o creadas por razón de intereses, o bien, la necesidad de consolidar la transición a la democracia o también la necesidad de lograr dar celeridad al desarrollo de los mismos.

Considerando entonces todo lo señalado, es que el estudio de la materia electoral debe darse no sólo durante un proceso electoral, sino también en una situación permanente de desarrollo y perfeccionamiento, pues en la medida en que esa perfección y divulgación del conocimiento del Derecho Electoral se vaya haciendo, mayor será la confiabilidad en la organización y desarrollo de las elecciones, y sobre todo se logrará que todas las controversias que con motivo de elecciones se generen, sean resueltas por órganos especializados en la dicción del Derecho, y no por las tan recurridas formas políticas.

Alejándose por un momento de una definición o concepto exacto, podemos afirmar que el Derecho Electoral es un medio por el cual se puede dar certeza a los procesos electorales y a las demás actividades relacionadas con la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo, tanto federal como local y municipal.

Su importancia radica precisamente en que surge como una respuesta para cubrir las necesidades de un marco jurídico que garantice que las elecciones se desarrollen de una manera transparente y verificable, y siempre protegiendo el derecho de los gobernados mediante la aplicación de los principios de legalidad, constitucionalidad y seguridad jurídica. Sin embargo, como sucede con todo acto de autoridad, no siempre es así, pues con su propio actuar existe la posibilidad de que se vea limitado o transgredido algún o algunos derechos en perjuicio del gobernado.

Cabe precisar que en este tipo de relaciones jurídicas, los actores o figuras que toman parte directa son básicamente los ciudadanos, los partidos políticos y las autoridades electorales, ya en su carácter ejecutivo como es el IFE, o jurisdiccionales, como es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Los partidos políticos, si bien se pueden ver perjudicados por un acto de autoridad, es indudable que son mucho menos vulnerables que los gobernados de manera individual, pues es bien sabido que cuentan con el respaldo de ser un ente colectivo y sobre todo de ser un organismo de interés público, como lo señala el artículo 41 de nuestra Constitución Política Federal vigente.

Sin perder el sentido de equidad, que tiene como directriz la ciencia jurídica, debemos partir de la idea que uno de los fines del Estado es salvaguardar los derechos humanos, las garantías individuales, los derechos políticos y

los demás derechos de sus gobernados y generar los mecanismos para tal efecto. Por eso estimamos pertinente en esta investigación, analizar, estudiar y establecer, primero, los derechos políticos del ciudadano, y dentro de ellos, el derecho de ser votado en particular, su posible conculcación y los medios para su salvaguarda. Por las razones vertidas en este documento, el tema que estudiamos es "El Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano como Garantía del mismo para ser Votado".

Nos trazamos como objetivo general, realizar un análisis del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, para ver sus alcances y determinar si es realmente el medio por el cual, el gobernado que cumple con los requisitos establecidos constitucionalmente para acceder a un cargo de elección popular, puede ver protegido ese derecho, y que no le sea limitada o negada tal posibilidad por razón de su filiación política o su falta de ella.

Consecuentemente, la presente investigación también entraña objetivos más específicos, como son conocer la naturaleza jurídica del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano; precisar si la figura jurídica en estudio, entraña un juicio o un recurso; asimismo, determinar en qué momento se violan los derechos de los ciudadanos que desean acceder a un cargo de elección popular y establecer quiénes violan y protegen tal derecho, así como establecer la conveniencia de la procedencia del Juicio de Amparo contra actos de una autoridad electoral por violaciones procedimentales durante la tramitación del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano.

Los problemas que se desprenden del tema a estudio, tal y como se ha planteado en renglones previos, adquieren facetas mejor definidas según la óptica que se tenga; así pues, planteamos el estudio de los partidos políticos como organismos de interés público, y que en un momento dado son quienes limitan, de acuerdo con sus normas internas, a los gobernados para acceder a cargos de elección popular. Derivado de ello determinamos si esta limitación constituye una violación a los derechos del ciudadano, además de que puntualizamos si es que se da tal violación por alguna otra autoridad (Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) buscándose lograr la precisión de cuál es ésta y de cuál es el medio para proteger este derecho de todo ciudadano mexicano.

Aquí, sería válido mencionar algunos cuestionamientos más que se plantearon al comenzar la investigación y que se responden durante el desarrollo de este trabajo. La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral denomina como "Juicio" al procedimiento que se establece para proteger los derechos político electorales del ciudadano, por lo que al estudiar la naturaleza jurídica de la figura en comento, precisamos que se trata efectivamente de un juicio, y no de un recurso, otorgado al ciudadano para contrarrestar un acto de autoridad que le es desfavorable.

Otro problema que se aborda fue que para el caso de que algún acto de autoridad electoral afecte la esfera jurídica del gobernado, la Ley de Amparo señala que no procede tal. Por su parte, la ya citada Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establece que la sentencia que resuelva un juicio para

la protección de los derechos político electorales del ciudadano, tiene el carácter de irrecurrible y que solo debe tramitarse el juicio, siempre y cuando se hayan agotado todos los recursos que la propia Ley le otorgue al ciudadano, para combatir el acto de autoridad motivo de la controversia. Pero, ¿qué sucede cuando durante el trámite del juicio en estudio se revelan violaciones al procedimiento? ¿Esto daría razón para solicitar a un Tribunal Federal amparo contra la refenda violación?

Éstos son, de primera mano, los planteamientos que establecimos, esperando resolverlos con la investigación que con este informe termina, con plena conciencia que de los temas examinados surgen muchas más interrogantes que merecen ser resueltas, como es el caso de desentrañar la naturaleza jurídica del Instituto Federal Electoral, la adecuada denominación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, la necesidad de formular una teoría del acto electoral, así como de las nulidades y otras tantas que por razones de delimitación del tema en estudio, no tratamos, pero se mencionan sin que hiciéramos un debate profundo de ellas, pues ameritan un estudio particular para su tratamiento.

Por otra parte, consideramos prudente realizar una descripción metodológica de la investigación que llevamos a cabo, de acuerdo a la clasificación que sobre el particular existe. Así pues, tenemos que por su finalidad ésta fue una investigación pura, ya que no se persigue una aplicación y utilidad inmediata de los resultados que en posteriores páginas se presentarán, aun cuando sí se hace una propuesta para reformar el artículo 175 primer párrafo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente a la fecha.

Ahora bien, por su profundidad se llegó a un nivel explicativo, ya que desde un principio se buscó ir más allá de la descripción de conceptos y fenómenos jurídicos y políticos, o del establecimiento de relaciones entre estos conceptos, para establecer y determinar las causas y antecedentes que dieron origen al Derecho Electoral en México y por ende, al juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano. En la misma línea y como ya se anotaba, el estudio se realizó a nivel federal, por lo que su amplitud es macrosocial.

Por lo que se refiere a su carácter, la investigación es netamente cualitativa, ya que no se recurrió al análisis de datos estadísticos ni se realizó un trabajo de campo. En cuanto a su alcance temporal, éste es diacrónico, toda vez que se examinó el tema en cuestión desde su desarrollo histórico, predominando en todo momento la visión de conjunto, con la finalidad de establecer la evolución del Derecho Electoral Mexicano como disciplina jurídica y más particularmente, las causas que originaron este juicio, todo ello desde la Constitución de la Monarquía Española hasta la fecha, y por tanto las implicaciones que actualmente tiene para los ciudadanos mexicanos.

Hecha la descripción anterior, procederemos a señalar los enfoques, los métodos, las técnicas y los instrumentos de los que nos apoyamos para dar cauce científico a esta labor. Con ánimo de no tomar una visión limitada que pudiera sesgar de alguna forma nuestro trabajo, es que hicimos uso de los tres enfoques básicos usados en la ciencia jurídica, es decir el *iuspositivista*, el *iusnaturalista* y el *iusmarxista*, pues consideramos que los tres entrañan características que en nuestra

opinión no implican necesariamente una disociación, y que por el contrario nos permitieron hacer un análisis más completo o incluso, parafraseando el pensamiento de Aristóteles, encontrar el justo medio que puede resultar benéfico para los objetivos que nos planteamos desde que comenzamos con esta investigación

Continuando con la idea expuesta, mencionamos que como base para guiarnos hicimos uso del método científico, ya que es éste el "común denominador del proceder de todas las ciencias" a decir del autor Mauricio Jalife¹ y es obvia su necesidad para dar una justificación científica a este trabajo. Como complemento a éste, utilizamos también al método histórico que empleamos básicamente para el desarrollo de los elementos históricos que fueron considerados como nuestros antecedentes para arribar al tema central de estudio. Otro método particular del cual hicimos uso constantemente durante nuestra investigación fue el analítico ya que al entrar al estudio del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, lo descompusimos en sus partes integrantes para examinarlas por separado y así tener una mejor visión cognoscitiva del mismo.

Como técnicas se emplearon la investigación documental, pues evidentemente el tema en cuestión requiere, más que de un enfoque cuantitativo y de campo, un soporte integrado a base de la doctrina jurídica que consultamos, misma que se encuentra detallada dentro de la bibliografía correspondiente.

Una nota especial merece la interpretación de la Ley, cuestión que es necesaria e imprescindible en todo estudio versado sobre la ciencia del Derecho. Aquí, siguiendo el pensamiento del profesor García Maynez, para el uso de la hermenéutica jurídica, empleamos el método gramatical, en primera instancia, siempre que la Ley a interpretar fue lo suficientemente clara. En los casos en que no pudo ser así, se utilizó, el método lógico, para lo cual nos remitimos a la lectura, en su caso, de las exposiciones de motivos, o bien a las discusiones parlamentarias de la Ley o Leyes en cuestión. Cabe precisar que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral señalan en sus artículos 3 segundo párrafo y 2, respectivamente, que su interpretación se hará conforme a los métodos gramatical, sistemático y funcional, recurriendo en todo caso a los principios generales del Derecho.

Señalamos también el uso de equipo de computo, en especial de los programas "Windows 95", "Word 97", "Excel 97" y "Power Point 97", como instrumentos operativos para la captura y organización del material recolectado, así como del "Internet" para la consulta de alguna información.

Dados los planteamientos que entraña este trabajo cuyo informe presentamos a continuación, establecemos los puntos que se desarrollaron, mismos que quedan desglosados de manera sucinta en los siguientes renglones:

En el primer capítulo, bajo la denominación de Antecedentes Históricos, realizamos, sin pretender hacer un estudio muy profundo de la historia del

¹ Jalife, Mauricio. Métodos de Investigación..., pág. 227

Derecho en México, una revisión retrospectiva de los distintos ordenamientos jurídicos que han dado cauce a la reglamentación del Derecho Electoral en el país, así como las características que dieron forma a la materia electoral en cada uno de ellos en sus distintas etapas, comenzando con la Constitución Política de la Monarquía Española, también conocida como de "Cádiz", así como en las Constituciones de 1824, las centralistas de 1836 y de 1843, la de 1857 y nuestra Constitución de 1917, todas ellas en su carácter de ordenamientos supremos del Estado Mexicano, enfocándolo aquí, primeramente, como un estudio del Derecho Electoral en general. Posteriormente, a partir de la Constitución de 1917 y hasta la fecha, con el actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), así como con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, desde la óptica de los ordenamientos secundarios que han tenido lugar en este siglo para finalmente llegar a las reformas hechas a la Constitución y a las Leyes electorales secundarias en el año de 1996 con las que surge el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano. Establecimos y describimos primero la reglamentación del Derecho Electoral durante su evolución en las distintas Constituciones que han regido en el Estado mexicano y con nuestra Constitución vigente, y más adelante establecimos y describimos las reglas que han determinado al juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano.

En el capítulo dos hicimos acopio del marco teórico que da los cimientos para nuestra disertación posterior sobre la materia en estudio. En este apartado se define el concepto de Derecho Electoral y aquellos conceptos afines a éste, como son los derechos político electorales, resaltando la importancia de su estudio en la realidad política y jurídica de México. Abordamos de inicio, los distintos medios de impugnación que en materia electoral contempla la Ley, destacando sus características generales y particulares de cada uno de ellos para dar pie así, al conocimiento del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, del cual se deriva, de manera inmediata, el tema principal de investigación.

El objeto del tercer capítulo es el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano de manera particular, partiendo de establecer su naturaleza jurídica y haciendo un análisis para determinar si se trata de un juicio o de un recurso. Después de esto entramos al conocimiento de los requisitos de procedencia para esta figura jurídica y se destacó el procedimiento que implica el trámite del mismo, así como algunas de las características que tienen sus sentencias, tomando en consideración que el Juicio en estudio, protege el derecho a votar, ser votado y la libre asociación con fines políticos. Cabe hacer mención, que el estudio en su conjunto está enfocado particularmente al derecho que tienen los ciudadanos a ser votados por revestir un especial interés para la materia electoral.

Con mayor amplitud, el capítulo cuatro se ocupa del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, pero esta vez a partir de un punto de vista crítico, a efecto de dar respuesta a los cuestionamientos formulados como motivo de este estudio, como fueron el determinar si el derecho del ciudadano para ser votado constituye una garantía constitucional, o de una garantía individual, a pesar de no estar contemplado dentro de la parte dogmática de la Constitución que actualmente rige a nuestro Estado, y siguiendo los pensamientos de algunos de los

autores de la materia, el determinar si el juicio en sí mismo, es la garantía para preservar el derecho político del ciudadano de ser votado. Asimismo se estudiaron las distintas formas por las que se pueden violar los derechos político electorales del ciudadano, en el sentido de saber cómo, por quién y bajo qué circunstancias, puede ser violado el derecho de todo ciudadano para ser votado, y finalmente se remató resaltando la figura del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

No omitimos comentar que dentro de este capítulo se hace una propuesta para reformar o adicionar el Artículo 175 primer párrafo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el sentido de eliminar la limitación impuesta por la Ley de restringir el registro de candidatos a un cargo de elección popular exclusivamente a las solicitudes hechas por un partido político, para concordar así con lo dispuesto a nivel constitucional, particularmente en que todo ciudadano tiene el derecho político de ser elegido para un cargo público, mediante voto popular, siempre y cuando cumpla con los requisitos necesarios y que estos requisitos no deben ser contrarios en ninguna forma, a los principios doctrinarios de la Constitución, a nivel individual, así como a las bases que sustentan la vida política del Estado Mexicano.

Como corolario, vertemos las conclusiones que se obtuvieron de la elaboración de este trabajo de investigación y con las cuales esperamos culminar de buena manera los objetivos trazados para el desarrollo del mismo.



CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La evolución del Derecho Electoral, al igual que en las demás ramas del Derecho, y en general del conocimiento humano, se ha visto determinada por los distintos episodios históricos que le han dado forma, hasta derivar en las instituciones y sistemas electorales que rigen actualmente, y que fieles al influjo del devenir histórico, garantizan su perfectibilidad.

1.1. EVOLUCIÓN DEL DERECHO ELECTORAL EN MÉXICO

En esta parte, se expondrán de la manera más sucinta posible, los distintos ordenamientos jurídicos mexicanos que contienen normas electorales, así como los pensamientos que dieron sustento ideológico a los mismos, considerando que son tantos, y tan diversos los momentos y testimonios históricos, comenzando con la Constitución de la Monarquía Española o de Cádiz, y continuando con las distintas ideas y concepciones que sobre los sistemas electorales se tuvieron y aplicaron, y todas ellas, algunas de manera favorable y otras de forma negativa, fueron dando forma al sistema político electoral que hoy nos rige.

No se omite señalar que la presente disertación tendrá como guía para su exposición, a las Constituciones que a partir de 1812 han tenido vigencia en nuestro país, es decir la citada Constitución de Cádiz de ese año, la Constitución Federal de 1824, las Siete Leyes Constitucionales de 1836, las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, la Constitución Federal de 1857, y la Constitución Mexicana de 1917 vigente hasta la fecha. A partir de esta última y dado que es la Constitución con más tiempo de vigencia, a pesar de sus reformas, se considerarán a las leyes electorales federales expedidas a partir de dicha Constitución y hasta el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, haciendo énfasis en esta última parte a las distintas reformas políticas que han tenido lugar.

No obstante lo anterior, se apoyará también en la clasificación en cuatro etapas que señala el profesor José Fernando Ojeto Martínez Porcayo, que van de 1812 a 1856, de 1857 a 1872, de 1873 a 1977 y de 1977 a la fecha.

El sistema monárquico español que se extendió a América mediante la Colonia, estableció en las provincias bajo su dominio, al virreinato como forma de gobierno. Este tipo de gobierno sesgaba toda posibilidad de acceso del pueblo a cualquier cargo público, pues ni siquiera permitía la posibilidad de que eligieran a sus gobernantes, situación por demás natural, considerando el pensamiento y las bases

ideológicas de ese tiempo, como el final de los grandes periodos absolutistas y colonialistas europeos.

Los Ayuntamientos establecidos por Hernán Cortés que comenzaron a partir del de la Villa Rica de la Vera Cruz, fueron las únicas figuras que por sus características permitieron un contacto más cercano y directo con los pobladores. Sin embargo, hasta ese momento no existían reglas precisas para su formación e integración. Los conquistadores primero, siguiendo su voluntad y arbitrio, establecieron las comunas municipales, es decir formaban poblaciones con un cierto número de vecinos y si así lo decidían establecían en ellas cuerpos municipales o Ayuntamientos. La elección de los funcionarios municipales en ese entonces se encontraba a cargo de los gobernadores, dictaban estos últimos, las normas jurídicas u ordenanzas que habrían de respetarse en tal Municipio.

El profesor Florencio Barrera Fuentes considera que la creación y establecimiento de los Ayuntamientos por Cortés, correspondió más a una medida política dirigida a equilibrar su fuerza con la de Diego de Velázquez, y no a un movimiento de corte jurídico con el propósito de establecer una adecuada forma de gobierno. Por tal motivo, el régimen y características de los Ayuntamientos creados por Cortés tomaban modelo en los Ayuntamientos españoles de la edad media ya conocidos por él. Con el tiempo estas figuras jurídicas de gobierno fueron tomando arraigo en México, predominando hasta nuestros días.

En complemento a lo anterior, las Leyes de Indias reglamentaban la integración de los Ayuntamientos para la Nueva España, y establecían dos supuestos para determinar la integración de éstos de la siguiente manera: a) si la población en cuestión había sido fundada por capitulación o asiento con determinada persona, ésta y su hijo o heredero debían de nombrar a los regidores, conforme a las disposiciones de Felipe II; y b) cuando la población no había sido fundada por capitulación, entonces los vecinos deberían nombrar a los regidores en sesión de cabildo abierto, siguiendo entonces el mandamiento de Carlos V. Una vez nombrados los regidores, éstos a su vez, nombraban a los alcaldes. Es de especial mención que después de pasadas dos vidas en los pueblos fundados por capitulación, y después de la primera elección en los otros, los puestos de regidor se llenaban según los principios del Derecho común, lo que generó que el cargo de regidor quedara abierto únicamente para aquella persona que tuviera los medios económicos suficientes para ofertar una cantidad en dinero por el cargo, es decir, literalmente se comerciaba la titularidad del cargo de regidor, llegando al caso que en las villas y comarcas de la Nueva España, dicho cargo era ofrecido públicamente, mediante pregón y pública almoneda, por los oficiales de la Real Hacienda.

1.1.1. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA O DE CÁDIZ

La primera legislación electoral que puede ser considerada como tal fue la que se emitió mediante de la Constitución de Cádiz de 1812 para las elecciones de Ayuntamientos, diputados a Cortes y representantes a las Juntas Provinciales. A partir de ese momento, se elaboraron diversas disposiciones de carácter electoral en las constituciones siguientes, así como decretos, convocatorias a

elecciones y aclaraciones, emitidas ellas a lo largo del siglo XIX y principios del XX, y que a decir de Georgette José Valenzuela fueron:

[] una consecuencia del estado anárquico que la nación vivió, además de ello {son} producto de las luchas de los diferentes grupos en su afán por hacer prevalecer su proyecto de nación. A medida que los ánimos se fueron apaciguando y el país alcanzó un mínimo de estabilidad política para emprender el despegue económico, las disposiciones electorales fueron disminuyendo hasta el estallido de la Revolución en que de nueva cuenta y en un lapso de 10 años [de 1911 a 1921], se promulgaron nuevos ordenamientos en materia electoral.¹

Volviendo al punto en cuestión, hemos de decir que enmarcada por el movimiento insurgente de independencia, salió a la luz en 1812, la Constitución Política de la Monarquía Española, conocida comúnmente como la Constitución de Cádiz. Éste es, como señalábamos, el primer ordenamiento jurídico que establece reglas electorales debidamente elaboradas para la elección de Ayuntamientos, tanto en España, como en las colonias españolas en América. Estableció una visible diferencia respecto de las usanzas anteriores, pues tomaba como base para el establecimiento de Municipios al número de habitantes de cada población. Señalaba un mínimo de mil habitantes para la existencia de un Municipio, aunque dejaba la posibilidad de la excepción a esta regla general al mencionar que también podrían establecerse en todo lugar donde conviniese que lo hubiera.

En dicha Constitución se manejaban paralelamente los lineamientos para la elección de autoridades municipales, es decir Ayuntamientos y para la elección de diputados a Cortes que para ese momento en particular, y dado el sistema monárquico absolutista español, eran los únicos cargos de elección popular existentes.

Por lo que se refiere a la integración de los Ayuntamientos, se establecía la elección indirecta en primer grado, de esta manera, en el mes de diciembre de cada año, se debían reunir los ciudadanos de cada pueblo para elegir a los electores, quienes a su vez elegían al alcalde, a los regidores y a los síndicos procuradores, para que entraran en funciones el primero de enero del año siguiente. También en este ordenamiento legal se señalaban los requisitos para poder ocupar los cargos municipales, así como su duración, las facultades y las funciones de los mismos.

A pesar de que aquí ya se encontraban reglas particulares para el proceso de elección de los funcionarios del Ayuntamiento, aún persistían diversas omisiones, vaguedades, e incluso contradicciones en algunos de sus preceptos. Muchas de estas omisiones se vieron corregidas y subsanadas por el decreto de fecha 23 de mayo de 1812, expedido por las Cortes de España para la formación de los nuevos Ayuntamientos y en el cual, con más claridad, se establecieron las reglas para que los pueblos solicitaran la creación de un Municipio, si no lo fueren, así como la proporción que debía existir entre la población y el número de alcaldes, regidores y síndicos, para la misma. Sin embargo, dado que estos ordenamientos legales no eran muy acordes con la conveniencia del Virrey de la Nueva España, y ante la amenaza del movimiento independentista, realmente no tuvieron vigencia o aplicación prolongadas.

¹ José Valenzuela, Georgette. *Legislación Electoral Mexicana...*, pág. 18

Paralelamente, el diputado, don Miguel Ramos Anzpe, propuso a las Cortes peninsulares que las provincias españolas en América, tuvieran su propia representación regional, figura ésta equiparable a lo que hoy se conoce como Congreso Local, convirtiéndose así, en el precursor de las diputaciones provinciales, mismas que fueron finalmente adoptadas por las Cortes españolas después de innumerables batallas ideológicas.

La creación de esas diputaciones locales, no fue de mucho agrado para los diputados españoles, pues el pensar en otorgar facultades a un órgano establecido en la Nueva España para legislar significaba una gran amenaza al dominio español en América, sobre todo considerando la efervescencia del movimiento de independencia en México. Por tal razón, trataron de darle a las diputaciones provinciales, atribuciones de órganos administrativos de carácter deliberativos, y no como de auténticos órganos legislativos, además de que al permitir que las provincias generaran sus propios cuerpos legales, aportaban una forma de gobierno federal, que se opone ideológicamente a la monarquía absolutista y centralista que hasta entonces tenía España como forma de gobierno.

Así, se autorizó el establecimiento de diputaciones provinciales en la Ciudad de México, San Luis Potosí, Guadalajara, Mérida, Monterrey y Durango. Sin embargo, por decisión del Virrey Calleja, quien se oponía francamente a la aplicación de la Constitución de Cádiz, sólo se constituyó la de Mérida.

De manera general, las elecciones de diputados a Cortes, primero, y de diputados provinciales después, fueron indirectas en tercer grado y para ello, se formaban tres especies de juntas: a) parroquiales, b) de partido y c) de provincia; se establecía que quienes debían presidir los actos electorales eran los jefes políticos o los alcaldes primeros, que podían ser elegidos entre los seglares o eclesiásticos, además de que para ser diputado era necesario tener una renta anual proporcionada, con posibilidades de reelección mediante otra diputación.

Las diputaciones provinciales estaban reguladas por los artículos 324 al 337 de la Constitución de Cádiz, en ellos se establecía que cada diputación constaría de un presidente, un intendente y siete individuos más, que serían elegidos cada dos años por los electores de partido, al día siguiente de que hubiesen sido nombrados los diputados de Cortes. Asimismo, establecía que para poder ser electo como integrante de las diputaciones provinciales, se debía cumplir con los siguientes requisitos: ser ciudadano en ejercicio de sus derechos; tener más de veinticinco años de edad; ser originario de la provincia respectiva, o bien tener en ella una residencia mínima de siete años; además de no tener otro cargo por nombramiento del rey, y contar con los medios económicos suficientes para vivir con decoro.

El procedimiento para la elección de los integrantes de las diputaciones provinciales era el mismo que se establecía para los diputados a Cortes. Se trataba de una elección indirecta en tercer grado, según lo establecían del artículo 27 al 103; se realizaba mediante las tres juntas antes mencionadas, denominadas de parroquia, de partido y de provincia. La primera de ellas estaba compuesta por los ciudadanos residentes de un territorio determinado o parroquia; por cada 200 de ellos

se nombraba un elector parroquial. Si algún poblado contaba con menos de 200 electores, entonces se nombraba un compromisario parroquial por cada 20 vecinos, y de esos compromisarios se reunían once para nombrar al elector parroquial.

Cabe acotar sobre este particular, según refiere el profesor José Fernando Ojeda Martínez Porcayo con cierto sentido anecdótico, que el criterio para determinar a los pobladores de una determinada parroquia era que se consideraban así a todas las personas que alcanzaban a escuchar el sonido de la campana de la iglesia o parroquia respectiva.

El día de la elección se oficiaba una misa, al término de la cual los ciudadanos integrantes de las juntas parroquiales, tenían la oportunidad de denunciar si se les había presionado, amenazado o sobornado para que votaran a favor de determinada persona, al final de la elección los escrutadores anunciaban en voz alta el número de votos y los nombres de los ciudadanos electos, que a su vez integrarían las juntas de partido. Reunidos en la cabecera de cada partido los electores parroquiales, ahora integrantes de la junta de partido, elegían en triple proporción a los candidatos a diputados de Cortes, o bien a los integrantes de las diputaciones provinciales, según el caso, además de los electores de partido que integrarían a las juntas de provincia. Hecho lo anterior, los electores de partido concurrían a la cabecera de provincia para finalmente elegir a los diputados ya de Cortes, ya de provincia, en proporción de uno por cada 70,000 habitantes, o por fracción que excediera de 35,000 habitantes. Queda aquí de manifiesto la mayor elaboración con que fueron presentados los sistemas electorales para los diputados a Cortes y para los diputados provinciales y que constituyeron las primeras normas electorales de aplicación en la Nueva España.

1.1.1.1. EL DERECHO ELECTORAL EN LA INSURGENCIA

Dos cuerpos legales son los que reglamentaron los procedimientos electorales durante la etapa insurgente en México. Éstos fueron el Reglamento para la reunión de un Congreso expedido en Chilpancingo por don José María Morelos en 1813 y el otro fue la Constitución de Apatzingán. Es curioso que para este momento se reglamentaban las elecciones de los poderes legislativo y judicial, en contraposición a lo que sucede ahora, donde los órganos de gobierno que se renuevan por elección popular son el ejecutivo y el legislativo, lo cual es lógico, considerando las circunstancias que predominaban en ese momento histórico.

Los ordenamientos legales citados fueron influenciados para su creación por las Constituciones de Francia, de los Estados Unidos de Norteamérica y en mayor medida por la de la Monarquía española de 1812, es por eso que en esencia esos ordenamientos legales conservan los principios ya establecidos por la Constitución de Cádiz.

Sin embargo, el reglamento para la reunión del Congreso y la Constitución de Apatzingán tienen algunas diferencias, como es el hecho de que el primero permitía la reelección de diputados libremente, mientras que el segundo la limitaba para que al menos mediara el periodo de una diputación para volver a ocupar

dicho cargo. Otra diferencia era que, mientras que en la Constitución de Apatzingán se consideraba el número de población para determinar el número y designación de diputados, en el reglamento ya no fue así, puesto que dadas las condiciones de tensión bélica existentes en ese momento, era realmente imposible realizar un censo que permitiera proporcionar datos poblacionales confiables que sirvieran de referencia en la asignación de diputados. Por tal razón, Morelos dio instrucciones para que en los lugares dominados por los insurgentes, se votaran electores parroquiales como primer paso para integrar el Congreso, y en un afán de tomar providencias precautorias, estableció en el reglamento una disposición para nombrar suplentes por aquellas provincias que no pudieran nombrar diputado propietario, con la salvedad de que los suplentes podrían convertirse en propietarios si así lo decidía la provincia respectiva.

Lo relevante es que se conservaron en esencia los principios electorales de la Constitución de Cádiz, como es el hecho de que se continuó utilizando el procedimiento electoral de elección indirecta en tercer grado para la asignación de diputados, esto es, mediante juntas de parroquia, de partido y de provincia. El Reglamento establecía en su artículo 66, como requisitos para ser elector de parroquia los siguientes: ser ciudadano en ejercicio de sus derechos; tener más de 25 años y residir en la feligresía correspondiente al momento de la elección. De la misma manera se establecía el deber de celebrar actos religiosos antes de la elección y hacerles la pregunta a los ciudadanos de si no había existido cohecho o soborno para emitir su voto a favor de determinada persona. Posteriormente, cada elector, por medio de cédulas, expresaría el nombre de los tres ciudadanos que juzgara más idóneos para el cargo, después el secretario recibiría las cédulas y las leería en voz alta. Una vez determinados los electores parroquiales, ellos continuarían con el procedimiento, el cual era similar al ya descrito en líneas anteriores al referirnos a la Constitución de Cádiz.

Podemos concluir esta etapa diciendo que si bien los insurgentes elaboraron el Reglamento para la Reunión de un Congreso Constituyente para el 11 de septiembre de 1813, así como la Constitución de Apatzingán, en los que se buscó fijar las reglas para la elección de los poderes legislativo y judicial, estos ordenamientos legales reproducían casi íntegramente a la Constitución de Cádiz, en lo que a elecciones se refiere, salvo las diferencias que ya han quedado enumeradas.

Una vez consumada la Independencia en 1821, se estableció como forma de gobierno una monarquía constitucional moderada, en la que habría una Junta Provisional de Gobierno, la cual quedaría a cargo de forma temporal e interina del nuevo Estado, en tanto se elaborara una constitución que sentara de manera firme las bases para su nueva forma de gobierno. Esta Junta Provisional de Gobierno, como órgano colegiado, asumiría también de manera temporal la función legislativa.

Además de la Junta de Gobierno, se estableció la existencia de una Regencia, también como órgano colegiado, integrado por tres personas, entre los cuales se encontraba Iturbide, y cuya función expresa era la de coadyuvar con la Junta, para convocar a la formación de un Poder Constituyente. En medio de diferencias, sobre si la convocatoria debía ceñirse a la Constitución de Cádiz, o tomar otras directrices, la Regencia elaboró un proyecto de sistema de elección que marcaba visibles diferencias con los sistemas utilizados con anterioridad. Estas eran primero la supresión de la

elección indirecta en tercer grado, por la del voto directo; segundo, se eliminaba el criterio demográfico para determinar la asignación de diputados, sustituyéndose por el de clases sociales; tercero, se proponía el adoptar un sistema de bicameral, alta y baja, integradas, la primera, por representantes del clero, del ejército, de las ciudades y de las provincias, y otra, la baja, por 120 diputados elegidos de acuerdo con la importancia e ilustración de cada clase social.

De lo anterior, destaca un antecedente que proponía el voto directo, pues a pesar de que no sería tomado en cuenta para integrarse al cuerpo legal que entraría en vigencia, señala por primera vez, que se trató el asunto.

El proyecto presentado por la Regencia fue estudiado y analizado por la Junta de Gobierno, quien determinó hacerle las modificaciones que siguen: no se aceptó el voto directo, conservándose así el sistema de elección indirecta en tercer grado bien conocido en ese entonces. Se optó por una división política por partidos, circunscripciones y provincias, dejando de lado el criterio demográfico que había sostenido la Constitución de la Monarquía Española. Asignó un número determinado de habitantes por divisiones geográficas, y para completar el que correspondía a cada región, se dio preferencia a clérigos, militares y abogados, permitiendo incluso que éstos representaran a las clases con bajo nivel de ilustración. Rechazó el sistema de dos cámaras, en su lugar se establecieron dos salas, dejándose al azar la determinación de cual de ellas correspondería a los diputados. Se reconocieron representantes en provincias que anteriormente no los tenían, ya porque hubieren sido creados mediante decretos derivados del movimiento de insurgencia, o bien porque se hubieren adherido al Plan de Iguala, como fue el caso de las provincias sureñas. Finalmente se reconocieron las diputaciones provinciales creadas y electas, conforme a la Constitución de Cádiz, mismas que ya se encontraban en funciones.

El 17 de noviembre de 1821, fue expedida una convocatoria para elecciones, en la que también se establecía que el 21 de diciembre, todos los ciudadanos mayores de 18 años, en sus respectivos municipios, deberían de nombrar a los electores que a su vez elegirían, el 24 del mismo mes, a todos los alcaldes, regidores y síndicos, renovando así, todos los ayuntamientos del Estado mexicano, depositándoles también el deber, a aquéllos, de fungir como electores, ya de partido, de provincia o bien de diputados, según el caso, para determinar a los integrantes del Congreso Constituyente por instalarse.

No obstante lo anterior, y debido a la gran ambición de poder que demostraba Iturbide, se dieron grandes vicisitudes que terminaron por dilatar la instalación formal del Congreso Constituyente de manera oportuna. Por tal razón es que fue finalmente hasta el 17 de junio de 1823 que se emitió una convocatoria a elecciones, mediante un decreto en donde se establecían las reglas para el proceso.

Hasta este momento podemos concluir que se siguió conservando la elección indirecta en tercer grado, establecida por la Constitución de Cádiz, con la novedad de que se otorgó participación a los Ayuntamientos para nombrar a los electores de partido, es decir, una vez electos los funcionarios municipales como primer grado en la elección, éstos a su vez elegían a los electores de partido en el

segundo grado de la elección. Para ello se tomó nuevamente el criterio demográfico para la determinación de diputados, quedando a razón de 50 000 habitantes por cada diputado, y por cada fracción que llegara a la mitad de esa cifra se elegiría otro diputado; en las provincias cuya población no llegara a los 50 000 vecinos, se designaría de todas formas a un diputado. Y finalmente, reiteramos, se conservaba la elección indirecta en tercer grado, cambiándosele únicamente el nombre por juntas primarias, secundarias y de provincia.

1.1.2. LA CONSTITUCIÓN DE 1824

Por lo que se refiere a la Constitución de 1824, ésta adoptó la forma de gobierno de una República Representativa, Popular y Federal, fijando las siguientes reglas en materia electoral:

En el Proyecto de Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de mayo de 1823, en el Acta Constitutiva de la Federación y en la Constitución de 1824, se mantuvo la elección indirecta en tercer grado, con juntas electorales primarias, secundarias y de provincia, tal y como se ha mencionado. Se siguió además el principio de tomar a la población como base para determinar el número de representantes para diputados, así como a dos senadores por cada Entidad Federativa, y se estableció el sistema bicameral o de dos cámaras: la de diputados y la de senadores. La nueva Constitución estableció, como primer momento en la historia de México, que el poder ejecutivo recaía sobre un individuo llamado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de un Vicepresidente, que tenía la función básica de ser suplente de aquél.

Como decíamos, para el poder legislativo se estableció un sistema de dos cámaras. Los diputados serían electos, uno por cada 80,000 habitantes o por fracción mayor a 40,000, con su respectivo suplente, si una entidad federativa no contaba con esa población, nombraría de todos modos a un diputado. Para cumplir con ese tipo de asignación de diputados se estableció la elaboración de un censo en todo el Estado Federal. La elección de los diputados fue nuevamente indirecta en tercer grado. El senado estaría compuesto por dos senadores de cada estado, los que serían electos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas locales, y serían renovados por mitad cada dos años, con sus respectivos suplentes.

Tanto el Presidente como el Vicepresidente, eran electos por el sistema indirecto en tercer grado, el cual guardaba notorias diferencias con el sistema indirecto conocido y aplicado para la elección de diputados. Primeramente los ciudadanos de cada Entidad Federativa elegían a los diputados de la Legislatura Local respectiva. Una vez integrada la Legislatura Local, ésta se encargaría de elegir, a pluralidad absoluta de votos, a dos individuos que serían a la postre el Presidente y el Vicepresidente. Hecho esto, se le enviaba el resultado de la elección, en pliego certificado, al Consejo de Gobierno, para que éste, si había reunido cuando menos a dos de las tres cuartas partes de las Legislaturas Locales, los abriera en sesión pública del Congreso y diera a conocer así a los ganadores. Correspondía a la Cámara de Diputados calificar las elecciones y computar los votos de los congresos locales. El que reuniera la

mayoría absoluta de los sufragios sería el Presidente, pero si dos individuos tuvieran dicha mayoría, lo sería el que tuviera más votos, en tanto que el Vicepresidente sería electo tomando en cuenta al segundo elegido. Un punto especial a considerar es que se establecía que el Presidente no podría ser reelecto sino después de un periodo de cuatro años, que era el tiempo de duración de un ejercicio presidencial.

Por lo que se refiere al Poder Judicial, la elección de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, que eran once en total, se haría en un mismo día por las Legislaturas de las Entidades Federativas, a mayoría absoluta de votos, siguiéndose el mismo procedimiento que para la elección del Presidente. Para lo cual, la Cámara de Diputados se encargaría de calificar la elección y de computar los votos, previa revisión que hiciera una comisión designada en su seno para tal efecto. De esta forma, el individuo que obtuviera más de la mitad de los votos sería declarado Ministro, de no ser así, la Cámara elegiría de entre los individuos con mayoría de sufragios.

Promulgada la Constitución de 1824, se emitió una Ley reglamentaria en materia electoral, la cual guardaba gran similitud con la anterior.

Cabe mencionar que el establecimiento del voto directo en las elecciones fue, desde el inicio del México independiente, tema de estudio y controversia, ya que se consideró el más ideal para reflejar nitidamente la voluntad popular, en contraposición al voto indirecto donde la voluntad del pueblo como electores básicos se veía diluida en otras manos. Como hemos visto el sistema utilizado hasta ese momento fue el del voto indirecto, situación que consideramos, sin afán de justificarla, obedecía probablemente a la conveniencia que representaba un sistema ya conocido por el grueso de la población, y que de modificarse implicaría un cambio radical en el modo de realizar las elecciones, eso sin contar con la participación que la iglesia tenía durante el desarrollo de las mismas.

Entre los defensores del voto indirecto se encontraba el diputado Manuel Crescencio Rejón, miembro de la Comisión de Constitución, quien primeramente afirmó que el voto directo no contribuía a la representación genuina, ya que la ignorancia de los electores comunes podía desviarles su elección, con el tiempo Rejón modificó sus ideas, y en el Proyecto de Constitución presentado a la legislatura de Yucatán en 1840, propuso el voto directo. En él se mencionaba que la elección indirecta nunca podía ser verdaderamente popular, ni traducirse en una relación orgánica entre el elector y el elegido.

De igual manera, el doctor Mora, quien fuera ideólogo del liberalismo, mostró su pronunciamiento a favor del voto directo, pero lo limitó a los ciudadanos que fuesen propietarios y tuviesen por lo tanto un patrimonio económico del que pudieran vivir con decoro. Este pensador estaba convencido de que una de las prácticas más nocivas era la del igualitarismo en el ejercicio de los derechos ciudadanos, al hacerlos extensivos y comunes a todas las clases sociales, pues tenía la convicción de que no todas las personas estaban en capacidad de ejercer sus derechos como ciudadanos, por lo que concluía y pedía que en el ejercicio del derecho de ciudadanía, quedaran excluidos todos los que no podían inspirar confianza y los no propietarios. Por lo que desde ese momento, se observa una limitación evidente a los derechos político-

electorales del ciudadano, tanto para votar, como para ser votado por el hecho de la apariencia personal o de su falta de pertenencias.

Zavala, quien fuera un ilustre radical, abundó más en las ideas y conceptos del doctor Mora, al mencionar que siendo la ley que regulaba las elecciones una copia de la de Cortes de España, se dejaba un amplio campo que todo tipo de ciudadanos pudieran votar y ser elegidos, lo cual consideraba como una base perjudicial para un pueblo con una población ignorante de las funciones y atribuciones que debían tener sus funcionarios, ideas éstas que terminaron por permitir que continuaran las disposiciones legales electorales que establecían el voto indirecto.

Consecuentemente, se expidió otra Ley Electoral el 12 de julio de 1830, la cual fue destinada a servir de norma para la elección de diputados por el Distrito Federal y los Territorios. Este ordenamiento volvía a la elección indirecta en tercer grado, a través de la elección popular y de dos juntas, y tenía como peculiaridad poner en manos de los Ayuntamientos la ejecución y vigilancia del proceso en su primera fase.

Dicha Ley constaba de 65 artículos, siendo ésta la más extensa de todas las que se habían promulgado en su género. La cual estableció la elección de dos diputados propietarios para el Distrito Federal y uno por cada Territorio, con sus respectivos suplentes. Esta ley se expidió bajo el gobierno de don Anastasio Bustamante.

1.1.3. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES Y EL CENTRALISMO

En abril de 1835 y ante la llegada de los centralistas al gobierno, el Congreso de entonces, inició la tarea de reformar la Constitución Federal de 1824 con la misión principal de suprimir el federalismo. En este Congreso los conservadores dominaban la asamblea, había caído el gobierno liberal de Gómez Farías y al frente del gobierno se encontraba Antonio López de Santa Anna.

La Constitución conservadora que finalmente fue aprobada, se conoció como de las Siete Leyes Constitucionales o Centralista, la cual adoptó en materia electoral, y con relación a la integración del Congreso, normas divergentes a las establecidas hasta ese momento. Se tomaba como base para la elección de diputados a la población, a razón de 150,000 habitantes o fracción de 80,000. Se le cambió denominación a las Entidades Federativas por la de Departamentos, y se señaló que aquéllos que no tuvieran ese número de habitantes, elegirían un diputado aun así. La elección sería indirecta y en tercer grado como hasta entonces, y sería calificada por el Senado, concretándose este cuerpo a declarar si en el individuo concurrían o no las cualidades exigidas por la Constitución. El Senado se integraba con 24 individuos y para su elección, la Cámara de Diputados, el gobierno en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia, elegirían a de votos, un número de personas igual al que formaría el Senado, en el que se tomaban en cuenta todos los votos de dicho órgano colectivo.

Por lo que se refiere al Poder Ejecutivo, esta Constitución señaló que el procedimiento para su elección, se realizaría de la siguiente manera: en el mes de

agosto del año anterior a la renovación, el Presidente de la República y su Consejo de Ministros, el Senado y la Suprema Corte de Justicia, elegían cada uno, una terna de individuos, la cual sería enviada a la Cámara de Diputados, quien se encargaría de escoger de entre las tres listas, tres candidatos cuyos nombres serían dados a conocer a todas las Juntas Departamentales para que estas hicieran la elección del Presidente, misma que sería calificada con la declaratoria correspondiente por la Cámara de Diputados.

Como se puede observar, la posibilidad de participar activamente en cuestiones político-electorales estaba muy restringida o prácticamente vedada para la mayoría de los ciudadanos, lo que resultaba evidentemente en la negación de los derechos políticos de cualquier ciudadano, y como lo refiere el profesor Vicente Fuentes Díaz atinadamente, "...las normas constitucionales de carácter electoral, hijas del centralismo, anulaban de raíz todo intento de democratización electoral. Con excepción de los diputados, en la que intervenía un sector de ciudadanos para la designación de los electores primarios..."²

En este sistema centralista se creó el llamado Supremo Poder Conservador, integrado por cinco personas que con la excusa de buscar un equilibrio constitucional, se erigió en un poder político extraordinario, con facultades superiores para anular Leyes y Decretos, declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República, suspender las sesiones del Congreso hasta por dos meses, declarar nulos los actos del poder Ejecutivo y de la Suprema Corte de Justicia, suspender a ésta, ordenar al Presidente de la República la renovación de su gabinete y otras atribuciones que lo convertían en un cuerpo omnipotente.

El 30 de noviembre de 1836 el Congreso aprobó la Ley para la elección de diputados, que vendría a ser la Ley electoral del centralismo y la cual constaba de 53 artículos, divididos en cuatro capítulos. En ella, se establecía que la elección sería indirecta en tercer grado, mediante elecciones primarias, secundarias y la de diputados, a efectuarse en fechas precisas. Un dato interesante en esta Ley es que establecía que nadie podía negarse a desempeñar un cargo electoral porque sería sujeto a multa o cárcel.

En las elecciones primarias se nombrarían a los electores primarios o compromisarios y concurrían a votar los ciudadanos en general, mediante boletas que se les serían entregadas por los Ayuntamientos. Estas autoridades se encargaban de formar el padrón electoral cuatro semanas antes de la elección. En dichas elecciones podían votar todos los ciudadanos que fueran mexicanos por nacimiento o por naturalización siempre y cuando tuviesen, cuando menos, una renta anual de \$100.00, que debería provenir de un negocio o bienes inmobiliarios.

Mientras que las causas de imposibilidad legal para votar eran las siguientes: 1) tener causa criminal pendiente; 2) ser deudor de fondos públicos; 3) estar impedido por la profesión del Estado religioso; 4) ser vago o malviviente o bien no tener modo de vivir; y 5) explotar juegos prohibidos.

² Fuentes Díaz Vicente. Op Cit pág. 56

Para la integración de los Ayuntamientos se elegían solamente compromisarios, en lugar de alcaldes, regidores y síndico, figuras éstas que fueron suprimidas.

1.1.4. BASES DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA.

Ya que las Siete Leyes Constitucionales sufrieron desde el principio de la repulsa pública, Santa Anna hizo que el Consejo de Gobierno instara al Poder Conservador para que declarara que era voluntad de la Nación reformar la Constitución Centralista. Con esta idea, los diputados José María Jiménez, Pedro Barajas, Demetrio Del Castillo, Eustaquio Fernández y José Fernando Ramírez, presentaron en junio de 1840, un proyecto de reformas a la Constitución, en donde proponían en materia electoral, que se simplificara el complejo y absurdo mecanismo de elección para la designación del Presidente de la República, de los Ministros de la Corte y de los Senadores y Diputados. Según el proyecto de reforma, los Diputados serían "elegidos popularmente". La elección del Presidente se iniciaba en las juntas departamentales, en cuanto a la proposición de los individuos, de entre los cuales el Congreso seleccionaría al mandatario, y ya no en los altos círculos gobernantes, como lo establecía la Constitución en vigor a reformar.

El proyecto presentado por la mayoría introducía un elemento nuevo en la elección: los llamados colegios electorales, como organismos que debían tener el carácter de permanentes para efectuar la elección de Presidente de la República, Gobernadores, Senadores y Diputados. Estos colegios electorales se integrarían con los individuos, que elegirían los ciudadanos en las elecciones primarias, pero no decían cuántos. Para tal efecto se señalaban como requisitos ser mayor de 35 años, vecino del Departamento que lo eligiera y poseer un capital físico o moral que produjera una renta de \$1,500.00 anuales.

Sin embargo, el Congreso fue disuelto y en su lugar se estableció, el 23 de diciembre de 1842, la Junta Nacional Legislativa, de la cual surgieron las Bases de Organización Política de la República Mexicana el 14 de junio de 1843. Dichas Bases Orgánicas eran el resumen de que todo lo era el gobierno central y el Presidente.

La nueva Constitución no introducía ninguna novedad en el sistema electoral, y sí, por el contrario, reafirmaba el omnimodo poder del Presidente para intervenir más directamente en las elecciones de Diputados y Senadores. Para ello, se tomó como base un proyecto que, en un primer intento por reformar la Constitución, proponía el modelo de colegios electorales como organismos permanentes encargados de hacer el nombramiento de los Diputados sobre la base de la elección indirecta, que seguía en pie sin ninguna alteración que la aligerara en su sobrecargado mecanismo.

Se disponía que la Cámara de Diputados se renovaría por mitad, cada dos años, a través de la elección primaria, secundaria y de diputados en juntas departamentales, en tanto que el Senado sería integrado por 63 miembros.

Por su parte, el Presidente de la República sería electo por las Juntas Departamentales, como un simple trámite, compuesto de la elección en ese organismo y del cómputo de los votos por la Cámara de Diputados.

Derivada de esta Constitución centralista, se elaboró el "Decreto que declara la forma y los días en que deben verificarse las elecciones para el futuro Congreso", expedido el 19 de junio de 1843 y cuyo objetivo fue el de reglamentar la elección de Diputados, Senadores y Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Tal Decreto no entrañó cambio significativo alguno. La única novedad que introducía era la relativa al deber impuesto a los Diputados electos de presentarse en los Ministerios de Relaciones y Gobernación para asentar su nombre en un registro, así como para hacer constar el Departamento de donde procedían. Otro elemento que se introdujo fue el de exigir una renta anual de quinientos pesos como requisito para los electores primarios y secundarios, suma que anteriormente llegaba hasta los \$ 2,000.00.

En suma, en toda la etapa centralista, la legislación electoral fue resultado del régimen absolutista y conservador, encarnado por las dos constituciones de esa etapa, y cuya característica dominante fue el requisito impuesto a los electores para poder ejercer sus derechos, de poseer una renta anual cuyo monto variaba entre los \$ 500 y los \$ 2,500 anuales, exigencia que el federalismo jamás planteó. Esta disposición, conocida también como "sistema censatario", privó a una gran cantidad de ciudadanos de actuar como electores, lo que redujo más aún la base popular de los procesos electorales, conстриéndolos a grupos minoritarios y selectos, agraciados por la posesión de un patrimonio.

Posteriormente, enmarcada por la guerra contra Estados Unidos, se llevó a cabo la reunión de un Congreso Constituyente para restaurar la Constitución Federal de 1824, mediante decreto del 22 de agosto de 1846. En materia electoral se presentaron dos novedades únicamente, pero de gran trascendencia: la adopción del voto directo y la generación de la teoría de la representación minoritaria, la cual fue precursora de la teoría de la representación proporcional que tiempo después también se aplicaría, ambas propuestas fueron hechas por don Mariano Otero. Cabe precisar que la reforma relativa al voto directo fue relegada a una Ley secundaria. En su propuesta, don Mariano Otero señala en relación al voto directo y la representación de minorías, que el sistema electoral era tan imperfecto que dejaba la representatividad popular en una mera ilusión, ya que unas minorías decían representar a las mayorías, y la realidad era que las dejaban sin acción legal y sin influjo en cuanto a opiniones e intereses y por ello, las precipitaban a la revolución. También afirmaba que el sistema representativo era mejor en tanto que el cuerpo de representantes se pareciera más a la nación representada.

1.1.5. LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Con el triunfo de los liberales, en el Constituyente de 1856-57, el tema electoral más debatido fue el del voto directo. Propugnaban por democratizar las

instituciones y promover una mayor participación del pueblo en la vida política nacional, mediante el sufragio universal y directo, y para lo cual plantearon la idea de acabar con el anacrónico sistema de elección indirecta, empleada hasta entonces y que chocaba con las ideas de verdadera representación planteadas por don Mariano Otero unos años antes.

Al adquirir el voto la característica de universalidad, todos los ciudadanos, por el simple hecho de serlo y sin distingo alguno, sin otra limitación que no fuera la de los impedimentos legales expresamente indicados en la Constitución y en las Leyes electorales, y por ende la posibilidad de acudir a las urnas en la elección popular primaria. Este avance, junto con las cada vez más intensas y pujantes ideas sobre la elección directa, constituyeron la vanguardia en cuanto a temas electorales se refiere en esa época.

No obstante lo anterior, no se logró incluir en la Constitución la elección directa. Sus principales defensores, Francisco Zarco e Ignacio Ramírez, realizaron estupendos discursos en donde mencionaban que se engañaba al pueblo haciéndoles creer que eran electores, consiguiendo únicamente separar el espíritu y los intereses del pueblo. Don Ignacio Ramírez mencionaba que aunque la Constitución declaraba a todos los habitantes iguales en derechos, con las mismas prerrogativas de ciudadano, como son el derecho de votar en las elecciones populares y poder ser votado para todos cargos de elección popular; que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, quien tiene en todo momento el inalienable derecho de modificar su forma de gobierno, la elección indirecta no hacía otra cosa que convertir a estas ideas y principios en una ilusión o en un engaño. Finalmente y después de agrestes discusiones y varios discursos como los pronunciados por Zarco y Ramírez, el Congreso Constituyente estableció en el artículo 55, que la elección para diputados sería indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en términos de lo dispuesto por la Ley electoral reglamentaria.

Por otra parte, y congruente con las ideas liberales planteadas, que también dieron sustento y forma a las Leyes de Reforma, el Constituyente, al establecer los requisitos que debían llenar los diputados, plantearon la exigencia de que no debían pertenecer al Estado eclesiástico.

También estableció el unicamerismo, depositándose el ejercicio del Poder Legislativo en la Cámara de Diputados. Con relación a la elección del Presidente de la República, se volvió a actualizar el tema del voto directo. El proyecto de Constitución, en su artículo 79, propuso la elección de Presidente de la República en los mismos términos de la de los diputados, o sea mediante voto indirecto y en escrutinio secreto. Dicho proyecto fue aprobado el 17 de octubre de 1856. Cabe mencionar que en ninguna de las dos elecciones, para diputados y Presidente de la República, se impuso taxativa alguna para su reelección.

Para la elección de diputados los ciudadanos asignaban, en elección popular, a los electores primarios, y éstos se encargaban de integrar una Junta Electoral Única, cuya misión particular era la de elegir a aquéllos.

En el caso de la elección del Presidente de la República, los electores primarios, en una Junta Distrital Electoral única, asignaban a una persona para Primer Magistrado de la Nación. Las propuestas eran presentadas al Congreso de la Unión, mismo que asumía las funciones de Colegio Electoral, hacía el cómputo de votos y la declaratoria correspondiente.

En resumen se puede decir que los avances que introdujo la Constitución Política del 57 fueron el establecimiento del sufragio universal para todos los ciudadanos, por una parte y por la otra, el hecho de que en la elección indirecta de diputados y de Presidente de la República se redujo de tres a un grado.

El mismo año, el Congreso Constituyente aprobó en el mes de enero de 1857, la Ley Orgánica Electoral, la cual fue caracterizada por ser una obra apresurada de la autoría de Santos Degollado, quien se esforzó por ajustar el proyecto de Ley a su eje constitucional, buscando además introducir elementos que resultaron novedosos para ese tiempo, tales como la aplicación del término "distrito" a lo que hasta ese momento se le llamaba "jurisdicción electoral", mientras que a las subdivisiones se les dio el nombre de secciones electorales, nomenclatura que hasta la fecha se continúa utilizando y que resulta muy conveniente. Se propuso conferir carácter permanente a las Juntas Electorales Distritales, sin embargo, esta propuesta fue rechazada por el Congreso, pues buscó evitar que con el paso del tiempo se convirtieran en cuerpos privilegiados. Se fijó por primera ocasión, la obligatoriedad de publicar los padrones electorales para reclamar la inclusión o exclusión de un ciudadano en el mismo, de tal suerte que si el empadronador no resolvía sobre la reclamación presentada, lo haría ante la mesa directiva de casilla sin recurso posterior, además se estableció que esta última debía anotar, al lado del nombre del elector, la palabra "votó". También desapareció la junta provisional y su función quedó en manos de un instalador nombrado por el Ayuntamiento, quien realizaría su función con dos secretarios y dos escrutadores escogidos de entre los primeros siete electores que se presentaran a votar. De no realizarse así, el instalador llamaría a los vecinos, y si éstos no concurrían, se retiraría del lugar avisando al Ayuntamiento de lo ocurrido.

Las cédulas de votación que ahora conocemos como boletas electorales, que no eran utilizadas por el elector, dejaron de otorgárseles o adjudicárseles arbitrariamente a algún candidato como votos válidos, pasando así a considerarse como votos nulos. En ella podemos apreciar una nueva disposición que tiene aplicación y vigencia hasta nuestros días. Igualmente, se otorgaron facultades a las Juntas Electorales de Distrito para dar instrucciones a los diputados, con el fin de que éstos legislaran de manera que satisficieran el interés del pueblo. De la misma manera se estableció la obligación del Congreso de la Unión para erigirse en Colegio Electoral, con el único efecto de computar los votos para Presidente de la República y hacer la declaratoria correspondiente.

Se reglamentaron las facultades otorgadas a las juntas electorales para anular una elección, especificándose las causas que podían invalidarla, las cuales esencialmente se reducían al cumplimiento de los requisitos legales en el elegido, los requisitos legales en los electores y la observancia de los procedimientos electorales. Se fijaron sanciones a quienes dejasen de cumplir, como funcionarios

electorales, la misión que les señalara la Ley. El castigo consistía en la pérdida de derechos políticos y en la inhabilitación para acceder a empleos oficiales remunerados. Esta Ley tomaba como base a la población para la elección de diputados federales, a razón de 40,000 o fracción que excediera de 20,000 para cada uno. El derecho al voto activo y pasivo se fijaba conforme a la calidad de ciudadanos señalada por la Constitución y a los demás requisitos consignados en el mismo ordenamiento legal.

En cuanto al Congreso, éste podía engirse en Colegio Electoral sólo para calificar y hacer la declaratoria de la elección presidencial.

Durante la discusión del proyecto se tocaron temas como el relativo a la residencia y arraigo de los diputados por distrito. El grupo de los conservadores impulsaba el criterio de que no importaba que el candidato a diputado residiera o fuera originario del distrito por el que se proponía para ser electo, y sólo pedían que fueran del Estado o del Territorio respectivo, mientras que los liberales destacaban la importancia de la residencia. Finalmente, el Constituyente hizo triunfar la tesis, precursora de la actual legislación, de que el diputado debe tener cierto arraigo en su distrito. Otro punto de discusión fue el hecho de permitir que cualquier funcionario del gobierno pudiera ser candidato a diputado federal, siempre y cuando se separara de su cargo con la suficiente antelación.

A partir de este momento ya no hubo modificación alguna en materia electoral hasta que fue sustituida por la Ley de 1918, iniciada por el presidente Venustiano Carranza, es decir, la Ley promulgada por el presidente Comonfort el 12 de febrero de 1857, mantuvo una vigencia de más de medio siglo.

1.1.5.1. EL PORFIRISMO Y LA REVOLUCIÓN MEXICANA.

Un tema de corte eminentemente político-electoral de gran significado durante la historia de nuestro país es el de la no reelección, mismo que ha tenido un tratamiento distinto en función de las circunstancias que conformaban el momento histórico. Indudablemente durante la dictadura porfirista es cuando adquiere mayor relevancia dicho tema, tan es así que es una de las razones que desencadenó la gesta revolucionaria y por ende resultó ser uno de los temas más importantes a tratar en el periodo de la reconstrucción de las instituciones, al triunfar la revolución en su primera etapa, con la salida del General Díaz, y durante las etapas posteriores, y que aún a la fecha, la no reelección constituye un parte aguas dentro de la vida política y electoral del país.

Cabe recordar que Porfirio Díaz enarbó la bandera de la no reelección presidencial y de los gobernadores cuando comenzó su campaña para acceder al poder, y que una vez en él se perpetuó en éste. Más precisamente diremos que el Plan de Tuxtepec, con el cual Díaz justificó sus levantamientos contra el presidente Juárez, en su artículo segundo, consignaba el siguiente principio:

Tendrán el mismo carácter de ley suprema la no reelección del Presidente de la República y de los gobernadores de los Estados, mientras se consigue elevar este principio al rango de reforma constitucional, por los medios legales establecidos por la Constitución

Éste terminó por ser insertado en el texto Constitucional el 5 de mayo de 1878, al reformarse el artículo 78 de la Constitución de 1857, que hasta ese momento permitía la reelección, cuando en su texto, ya modificado, decía:

El Presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre y durará en él cuatro años, no pudiendo ser reelecto para el periodo inmediato, ni ocupar la Presidencia por ningún motivo, sino hasta pasados cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones.

Luego de compartir el poder por cuatro años con el general Manuel González, Díaz comenzó a realizar maniobras a fin de permanecer en el mismo. Primeramente hizo que algunas legislaturas locales presentaran al Congreso de la Unión un proyecto de reforma al artículo 78 constitucional, para que el periodo presidencial pudiera prorrogarse hasta por dos años, bajo el procedimiento establecido por el artículo 127, luego de ello maniobró para que la reforma permitiera la reelección por dos periodos sucesivos.

Como saldo del porfirismo, se dejó al pueblo con un severo atraso cívico y atrofia política del país, paralizando la democracia, sin partidos políticos, un real sistema electoral y hábitos colectivos de militancia organizada en la política.

El propio presidente Díaz, para engañar al pueblo y a la opinión pública, que era cada vez más firme en sus exigencias contra un régimen gubernamental que estaba por llegar a su fin, manifestó públicamente su intención de permitir elecciones para renovar al poder ejecutivo y permitió a la Cámara de diputados elaborar un proyecto de reforma que prohibiera la reelección. Dicho proyecto fue encargado directamente al Diputado Bulnes, quien en ese momento era el que mostraba una más evidente aversión al régimen porfirista. Toda la propuesta que presentó Bulnes el 4 de abril de 1911, se puede resumir en la siguiente frase: "El Presidente de la República, el Vicepresidente de la misma y los Gobernadores de los Estados nunca y por ningún motivo podrán ser reelectos."

El 22 de abril de 1911 se inició la discusión de la reforma al artículo 78, relativo a la no reelección presidencial y el 24 de abril del mismo año, por una mayoría de 164 votos contra uno, fue aprobada la reforma a ese artículo. De manera paralela el licenciado Miguel Lanz Duret hizo hincapié en la necesidad de contar con partidos políticos, ya que consideraba que lo único capaz de darle solidez orgánica a la vida política de un país eran éstos. Para ese momento comienzan a tomar forma las ideas de creación de un sistema con partidos políticos, dentro de la estructura política y electoral del país.

Ya una vez derrotado el reeleccionismo, y aun con severos conflictos en el país, se erigió triunfante Francisco I. Madero, sin embargo el principio de

la no reelección fue consolidado en la asamblea de Queretaro de 1917, donde se elevó a rango constitucional. También se prohibió la elección, para el periodo inmediato, a quien hubiese ejercido la presidencia con carácter de interino, ideas éstas propuestas por Francisco J. Múgica.

En 1911 se llevó a cabo también una reforma constitucional, en la que uno de los aspectos importantes que comprendió fue el voto directo, tema que tiene un significado especial para el presente trabajo, pues al tratarse en éste un problema derivado de los derechos político-electorales del ciudadano, y uno de los cuales es el derecho a votar, resulta evidente su trascendencia como antecedente histórico directo del tema central a tratar en nuestro estudio.

Tal y como lo comenta el profesor Vicente Fuentes Díaz, el voto directo, como base de una genuina representación política, quedó al fin plasmado en la iniciativa que los senadores Miguel S. Macedo y Emilio Rabasa presentaron el 9 de octubre de 1911, la cual dice lo siguiente:

El ciudadano no puede sentirse interesado ni apasionado en un movimiento electoral en que su voto nada significa, si no ha de ser él uno de los electores secundarios, y su interés es tanto menor cuando mayores ve las probabilidades del fraude, de la intriga y aun del cohecho a que tanto se prestó el voto indirecto. El ciudadano ve que su papel no es el de elector, sino el de instrumento; que su intervención no cuenta en el resultado final y corre peligro de hacer de una alta función una complicidad positiva, y ve la casilla electoral no sólo con desdén sino con desprecio y aun con indignación. Importancia de la participación activa del ciudadano y de la protección de sus derechos políticos.³

Asimismo transcribimos aquí el texto de la iniciativa antes referida, que en los artículos 55 y 76 decía lo siguiente:

Artículo 55. La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral". "Inciso A del Art. 58. El senado se compondrá de dos senadores para cada Estado y dos por el Distrito Federal. La elección de senadores será directa. La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos o elegirá entre los que hubieren obtenido mayoría relativa, en los términos que disponga la Ley Electoral. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

Artículo. 76. La elección de presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

Esteban Maqueo Castellanos sostuvo al igual que Ignacio Ramírez en el constituyente del 57, que los mexicanos, con la calidad legal de ciudadanos, analfabetas o letrados, tenían el derecho y la obligación de votar en las elecciones populares conforme al artículo 35 constitucional, y que en esas condiciones disfrutaban ya del derecho al sufragio.

³ Ibidem. pág. 91

"[Francisco] Alfaro rebatió a Maqueo Castellanos expresando que no discutía la constitucionalidad del voto universal, pero que esto no obligaba a añadir al sufragio el carácter de ser directo (...) Propuso un medio restrictivo condicional para obtener el derecho al voto directo, condición que sería la de que el ciudadano acreditara haber concluido su educación primaria." * Esto limitó la universalidad del voto pero no su calidad de directo.

Así se convirtió en realidad, traduciéndose en principio constitucional, una de las bases esenciales del actual sistema electoral mexicano, el voto directo, cimiento imprescindible de lo que debe ser la voluntad del pueblo en materia electoral.

Para hacer efectiva la aplicación de la Ley, el diputado Ramón Prida propuso un mecanismo electoral que difería en ciertos detalles de la Ley Electoral Federal del 19 de diciembre de 1911. En su proyecto, presentado el 16 de abril de 1912 señaló lo siguiente:

En el proyecto que tengo el honor de presentar, se propone que el Colegio lo formen los miembros de la Junta Electoral, asociados de los mayores contribuyentes sobre inmuebles, adoptando así el sistema más en boga, por haber sido el que mejores resultados daba.²

Dicha iniciativa fue aprobada sin debate tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. No presentaba, en efecto ningún problema, puesto que sólo se trataba de adaptarla al principio constitucional del voto directo.

1.1.6. LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Una de las preocupaciones de los autores de la Constitución de 1917, en materia electoral, fue la de establecer un sistema democrático que a base del libre juego de los partidos políticos y de la participación del pueblo, permitiera la elección de los gobernantes, con estricto apego a la voluntad nacional.

Además, don Venustiano Carranza abolió en la etapa preconstitucional, la figura de la Vicepresidencia de la República que había sido restituida en 1904 por los científicos.

El artículo 59, reformado después en 1933, para prohibir la reelección inmediata de los diputados y de los senadores, no consignó en 1917 ninguna disposición que impidiera la reelección indefinida de los legisladores federales.

Debido a la intervención del diputado Cándido Avilés, en su intervención dentro de la sesión del día 9 de enero de 1917, se modificó el texto, a fin de

* *Ibidem* pág. 94

² Citado por Vicente Fuentes Díaz en *Op. Cit.* pág. 96

suprimir la facultad que se otorgaba a las Legislaturas Locales para declarar electo senador, al que hubiese obtenido la mayoría absoluta de votos o para elegir de entre dos al que tuviese más sufragios. Este procedimiento implicaba que la calificación final de la elección de los senadores, sería una función que correspondiera al propio Senado de la República.

La forma de gobierno democrático del sistema que en ese momento se planteaba, se vio reafirmado con la Constitución actual de nuestro país, ya que ésta establece diversos requisitos para que los ciudadanos puedan ejercer los cargos de elección popular, por ejemplo se cuidó que éstos no estuvieran en cargos civiles o militares en el momento de ser nominados, de manera que no los aprovecharan para su selección.

Cabe destacar que en esta Constitución, originalmente no se hacía alusión a los partidos políticos, siguiendo con la línea establecida en 1901 para dejar que fuese una Ley secundaria, conocida como Ley Electoral Federal, la que se ocupase de ellos.

Desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y hasta la fecha, derivadas de distintas reformas a que ha sido sujeta, se han elaborado distintas Leyes secundarias en materia electoral. Estas leyes han sido las siguientes:

- 1) Ley para la Elección de los Poderes Federales del 2 de julio de 1918 con el entonces presidente Venustiano Carranza;
- 2) Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946 de Manuel Ávila Camacho;
- 3) Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951 de Miguel Alemán;
- 4) Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973 de Luis Echeverría;
- 5) Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) del 28 de diciembre de 1977 de José López Portillo;
- 6) Código Federal Electoral del 9 de enero de 1987 de Miguel de la Madrid;
- 7) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) del 14 de agosto de 1990 de Carlos Salinas de Gortari; y
- 8) Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del 22 de noviembre de 1996

A partir de este momento continuaremos nuestra retrospectiva tomando ahora como base para su desglose a los ordenamientos secundarios que han sido elaborados a partir de nuestra actual Constitución y de sus reformas en materia electoral.

1.1.6.1. LEY PARA LA ELECCIÓN DE LOS PODERES FEDERALES DEL 2 DE JULIO DE 1918

Una vez siendo Presidente de la República, y pasado un año de la promulgación de la Constitución, don Venustiano Carranza envió un proyecto de Ley Electoral al Congreso, misma que fue la primera en crearse después de la revolución. En dicha Ley se comenzaba a dar participación a los partidos políticos dentro de la organización de las elecciones, como resultado de las ideas cada vez más pujantes de generar una mayor participación ciudadana y de ampliar los horizontes democráticos a partir del impulso de los partidos políticos. Además, en este ordenamiento se nota una mayor preocupación por la organización del padrón electoral, por tal razón se proponía la formación de un Consejo de Listas Electorales, con carácter estatal y que debía renovarse cada año mediante un sorteo en el que tendrían participación tanto los Ayuntamientos como los candidatos.

Asimismo se señalaba que la preparación de las elecciones quedaba a cargo de las autoridades municipales, según lo establecían los artículos 27 al 36 del tercer capítulo de dicha Ley. Una característica similar a la que priva hoy en día en el país, es el hecho de que los electores disfrutaran de garantías semejantes a las actuales, ya que si uno de ellos perdía su credencial de elector podía acudir al Consejo respectivo, antes del tercer domingo de junio (ya que la elección sería ese día), para obtener una nueva. Hasta este momento no se establecía un mecanismo especial para combatir la negativa del Consejo para expedir una credencial de elector a un ciudadano.

En su artículo 30 establecía que los Ayuntamientos estaban obligados a publicar la lista de ubicación de casillas el tercer domingo de junio, y llegado el día se debía instalar la casilla permitiendo a los cinco primeros electores que se presentaran en el lugar, designar a los directivos de mesa, lo cual en la práctica provocó diversos enfrentamientos entre grupos políticos. Es de destacar que por primera vez se le confirió al voto el carácter de secreto, siguiéndose un mecanismo de votación semejante al actual, en donde los representantes de los partidos o los mismos candidatos, podían quejarse de las anomalías que advirtieran, sin embargo, y aun cuando fue un gran avance para su época, esta Ley en su conjunto no se llevaba a la práctica debido a la falta de auténticos partidos políticos organizados y operantes, además de la ausencia de educación cívica en los ciudadanos, pues como también mencionamos, apenas se comenzaban a desarrollar las ideas que apuntalaban la importancia de los partidos políticos.

Esta nueva Ley establecía que se elegiría un diputado por cada sesenta mil habitantes mediante el voto directo, universal y secreto, en tanto que se elegirían dos senadores por cada Entidad Federativa de la República y el Distrito Federal.

En cuanto a los partidos políticos, esta Ley dedicó por primera vez un capítulo a ellos, señalando los requisitos para su existencia legal. Para ello se requería un mínimo de cien ciudadanos. La asamblea constitutiva nombraba una directiva y debía aprobar un programa político y de gobierno. El partido tenía como obligación publicar, por lo menos, ocho números de un órgano de propaganda durante los dos meses anteriores a cada elección, y no podían llevar nombre ni denominación religiosa, ni

formarse exclusivamente en beneficio de determinada raza, nivel socioeconómico o creencia religiosa o de cualquier otro tipo.

Al momento de aprobarse esta nueva Ley, solo existía un partido político como tal, que era el Partido Liberal Constitucionalista (PLC). Luego de éste surgieron otros partidos, como el Partido Nacional Agrarista, el Partido Nacional Cooperativista y el Partido Laborista Mexicano, sin contar algunos otros partidos regionales. Ante tal situación esta Ley por sí misma, no contribuyó a la consolidación de verdaderos partidos, ni significó un gran adelanto cívico, por lo que las elecciones se siguieron realizando en medio de vicios y terrorismo.

El profesor Fuentes Díaz señala que la verdadera evolución política de ese tiempo se dio con el surgimiento del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 y con las reformas de 1945.

Para el año de 1926 se planteó la primera reforma al artículo 83 de la Constitución de 1917. Ésta fue aprobada por el Congreso de la Unión en octubre de ese año, con 199 votos a favor y siete en contra, la cual tenía el único propósito de preparar el regreso del general Alvaro Obregón a la presidencia de la república, situación que aunque no se manejó abiertamente, su certeza era un secreto a voces. La reforma decía lo siguiente:

No podrá ser reelecto el Presidente [...] para el periodo siguiente. Pasado éste, podrá desempeñar nuevamente el cargo de presidente sólo por un periodo más...

La segunda reforma al artículo 83 se dio un año después, el 10 de octubre de 1927, mediante iniciativa del senador Higinio Álvarez para que el periodo presidencial durara seis años en lugar de cuatro. Dicha iniciativa se aprobó en el Senado, y posteriormente en la Cámara de Diputados, sin mediar discusión.

En 1932 el Partido Nacional Revolucionario (PNR) planteó al Congreso de la Unión un grupo de reformas constitucionales con miras a prohibir la reelección presidencial de modo absoluto y a establecer la reelección alterna de diputados y senadores, con mediación de un periodo, con la modificación del artículo 59 de la Constitución. También se amplió el periodo de los diputados de dos a tres años, cambiándose así el artículo 51 de la Carta Magna, y se varió la forma de elección del Senado, que hasta entonces se eligia por mitad, para que en lo sucesivo fuese integral y con duración en el ejercicio de seis años, conforme al artículo 54 de la propia Ley fundamental.

Otras reformas consistían en que el artículo 83 prohibió la reelección del Presidente de la República y el 84 mencionó las formas de sustitución del Presidente en caso de falta absoluta, así como para cubrir sus faltas temporales.

Tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República, donde el debate fue breve y sin mayor relieve, se valoró con diversos razonamientos políticos y jurídicos, la conveniencia de regresar al sistema

antirreeleccionista en el caso del Presidente, ningún argumento se expresó en contra de la no reelección continua de los diputados y senadores. Estas reformas constitucionales entraron en vigor en abril de 1933.

1.1.6.2. LEY ELECTORAL FEDERAL DEL 7 DE ENERO DE 1946

En el mes de diciembre de 1945, Manuel Ávila Camacho envió un proyecto de nueva Ley Electoral Federal al Congreso de la Unión. Con él pretendía concordar el tema electoral con el creciente desarrollo cívico del país. Para ese momento había un partido predominante en el país: el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Por su parte, el Partido Acción Nacional, que fue fundado en septiembre de 1939, se convirtió en un partido permanente de oposición. Asimismo, se comenzó a dejar de lado la época de la formación de partidos que surgían y desaparecían una vez pasado un proceso electoral, pues los partidos que comenzaron a surgir mostraban un carácter más estable, con programas y principios mejor definidos. Ante esa situación, Ávila Camacho consideró que la Ley electoral de 1918 ya era obsoleta para la realidad mexicana de ese entonces, sobre todo por la fuerza que comenzaban a cobrar los agrupamientos políticos y por la crítica social que pedía un cambio real a la forma en cómo hasta entonces se habían realizado las elecciones.

Una de las más importantes novedades que contenía la Ley Electoral Federal era la relativa a la integración de organismos electorales cuya función era la de preparar, vigilar y llevar al cabo, en unión de partidos políticos y ciudadanos, las elecciones, para lo cual se determinó la formación de Comités Electorales Distritales con competencia en cada distrito electoral; después de ellos vendrían las Comisiones Locales Electorales, con competencia en función de cada entidad federativa, y en la cúspide de la pirámide se establecía la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. En los tres organismos se daba participación a los partidos políticos.

Otra de las novedades consistió en la formación de un Consejo del Padrón Electoral, cuya actividad principal era formar las listas de electores, sentando las bases de un padrón permanente y correcto, así como expedir las credenciales de elector.

Esta misma Ley contemplaba de manera un tanto más detallada la reglamentación de los partidos políticos y el reconocimiento de su derecho a participar en todas las fases del proceso electoral, rodeándolos de garantías que nunca antes se les había dado, lo que era una consecuencia natural al paulatino crecimiento, desarrollo y fortalecimiento de los partidos políticos. "En general, esta Ley presentaba un conjunto de normas que tendían a hacer posible que las elecciones fueran realizadas de forma ordenada, limpia y lícita."⁸

El profesor Fuentes Díaz, apunta que de todas las propuestas antes mencionadas, la aportación más importante de esa Ley fue la que se refirió a los

⁸ Fuentes Díaz, Vicente. Op. Cit. págs. 136 y 137

partidos políticos, ya que entre otras cosas, ese proyecto exigió a los partidos cubrir requisitos más específicos, como son integrarse con un mínimo de treinta mil afiliados y tener mil miembros en cada una, en cuando menos, las dos terceras partes de las entidades federativas; obligarse a normar su actuación pública por la Constitución, hacer constar en su acta constitutiva la prohibición de aceptar pactos o acuerdos que los subordinaran a una organización internacional o a partidos políticos extranjeros; no contener en su denominación alusiones de carácter racial o religioso; encauzar su acción por medios pacíficos o bien formular una declaración de principios y un programa político para poder ser considerados con el carácter de nacionales.

Además de los requisitos anteriores, deberían cumplir con el de haber efectuado asambleas constitutivas en las dos terceras partes de los estados, mismas que serían verificadas ante notario público para que éste mismo protocolizara la declaración de principios, el programa y los estatutos del partido. También quedaban obligados a hacer una publicación mensual y contar con oficinas permanentes. Entre sus derechos se preveía la posibilidad de hacer una coalición con otro partido político para una sola elección. Este proyecto fue aprobado el 31 de diciembre de 1945, siendo el mayor avance logrado hasta ese momento en materia electoral.

En esa época también apareció un antecedente a la reforma que establecía el derecho de voto de las mujeres. Consistió en la adición que se le hizo a la fracción I del artículo 115 constitucional, en diciembre de 1946 que permitió que las mujeres pudieran participar en las elecciones municipales. Dicho párrafo quedó así:

Artículo 115 ...en las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.

Es así como la mujer había logrado el reconocimiento a su derecho al voto, primero en el ámbito municipal y luego a nivel nacional, como narraremos en líneas siguientes.

Las primeras reformas aplicadas a la Ley Electoral Federal del 46 se realizaron el 3 de diciembre de 1951, cuando aumentaron el requisito para el registro de partidos políticos respecto del número mínimo de afiliados, de treinta a setenta y cinco mil.

Fueron reestructurados los organismos electorales por lo que la Comisión Federal Electoral cambió su composición pues de integrarse con dos representantes del Ejecutivo Federal, dos del Poder Legislativo (un senador y un diputado) y dos representantes de partidos políticos nacionales, pasó a conformarse por un representante del Poder Ejecutivo, el Secretario de Gobernación, en calidad de presidente del organismo, dos personas del Poder Legislativo y dos más de partidos políticos con tendencia ideológica opuesta.

1.1.6.3. LEY ELECTORAL FEDERAL DEL 4 DE DICIEMBRE DE 1951

Las elecciones federales de 1952 presentaron características especiales, pues con ella se estrenaba en su aplicación la Ley Electoral Federal de 1951, aunque no presentó cambios sustanciales con respecto a la anterior. Más bien la particularidad de esta elección fue que con ella se terminaba el ciclo de la oposición caudillista.

El tema del derecho al voto de la mujer a nivel constitucional fue tratado desde el mes de diciembre de 1937 con una iniciativa hecha por el General Lázaro Cárdenas al Congreso de la Unión, pero que no fue concluida al no consumarse el proceso legal, debido a que algunas Legislaturas Locales no enviaron su voto aprobatorio a la reforma constitucional. Posteriormente, en diciembre de 1952 se presentó en la Cámara de Diputados la iniciativa del Presidente Adolfo Ruiz Cortines, retomando el tema de reformar el artículo 34 constitucional. Es así como se adoptó el derecho al voto de la mujer, el cual es definitivamente llevado a la práctica con las reformas que fueron aprobadas por la Cámara de Diputados en la sesión del 22 de diciembre del mismo año, dándole un reconocimiento de igualdad jurídica y política a la mujer.

En 1953, al entrar en vigor la reforma citada, el sistema electoral encontró más amplitud, ya que otorgó constitucionalmente el derecho de voto a la mujer, que se encontraba hasta ese momento, limitado al ámbito municipal, tal y como señalamos en un párrafo precedente. Con este hecho se enriqueció la democracia, la vida política y el campo de acción de la mujer mexicana. "De esta manera la democracia mexicana sentó ampliamente sus bases y dio nuevo aliento a las instituciones democráticas, ya que la finalidad de esta reforma no fue obtener un mayor número de sufragios, sino enriquecer la democracia y la vida política del país."

En el año de 1954 se presentó otra reforma a la Ley de 1951, con la cual se elevó el requisito para el registro de nuevos partidos políticos estableciendo un mínimo de 75 mil afiliados.

Una de las modificaciones trascendentes a la Constitución que actualmente nos rige es la adición hecha al artículo 54, en junio de 1963, ya que en diciembre de 1962 el entonces Presidente de la República, Lic. Adolfo López Mateos, presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución, introduciéndose modificaciones a los artículos 54 y 63 que permitían el acceso de las minorías políticas al Congreso de la Unión.

En su texto original, el artículo 54 establecía que para elegir diputados, se haría de manera directa y en los términos que disponía la Ley Electoral, pero en 1962 se reformó el sistema de representación en la Cámara de Diputados, introduciéndose en 1963 el sistema de Diputados de Partido. Se crea así un mecanismo de representación de minorías, creado en respuesta a las demandas de los grupos contrarios al sistema. Con la adición de 1963 se estableció que esa elección se

complementaria con la de diputados de partido, naciendo así en México esta nueva figura jurídica y política.

La reforma a la Constitución del mencionado artículo 54 otorgó cinco diputados a todo aquel partido que obtuviera el 2.5 por ciento de la votación y otro diputado más por cada 0.5 por ciento adicional, hasta un máximo de 20 diputados de partido, aunado a los que se hubieran obtenido en los distintos por mayoría, en el entendido de que los partidos que obtuvieran mayoría en más de 20 distritos electorales, no tendrían derecho a que se les reconociesen diputados de partido.

Posteriormente, en 1963 se adiciono un cuarto párrafo al artículo 63, el cual mencionó que incurría en responsabilidad la persona que habiendo sido elegida como diputado o senador no se presentara, sin causa justificada, a desempeñar el cargo para el que fuese electa en el un plazo de treinta días, responsabilidad que también alcanzaba a los partidos políticos que acordaran que sus miembros elegidos o por elegirse no se presentarían a desempeñar sus funciones.

Esta reforma tuvo gran importancia dentro de la historia del Derecho Electoral mexicano porque adoptó ideas nuevas dirigidas a cubrir las demandas de que en la Cámara de Diputados existieran diversos representantes de los partidos con mas arraigo ideológico, haciendo mas tangible la pluralidad política, sin que ésto implicara que dicha reforma no fuera perfectible.

Para Diego Valadés la importancia de esta reforma "reside fundamentalmente, en la circunstancia de reconocer personalidad a los partidos políticos y de otorgarles un carácter constitucional."

La propuesta reflejó un sistema electoral mixto que armonizó el antiguo sistema de curules obtenidos por mayoría relativa, con las que ahora se darían a los candidatos según el porcentaje de votación obtenida por su partido y por ellos mismos, de manera proporcional, para llegar así a la constitución de los diputados de partido. El nuevo sistema se puso en práctica en las elecciones de diputados federales de julio de 1964, y una de sus principales aportaciones fue la introducción por primera vez, del concepto de partido político dentro de la Constitución.

En 1972, y debido a la debilidad de la oposición, se reformó de nueva cuenta este artículo, con lo que el sistema experimentó nuevos ajustes, pues el Presidente de la República Luis Echeverría Álvarez presentó la modalidad de diputados de partido, concediendo cinco diputados a cada partido que hubiera obtenido el 1.5 por ciento de la votación nacional y aumentando al máximo de diputados que cada partido podía obtener a 25.

Previamente, y a raíz del movimiento estudiantil de 1968 se realizó una reforma electoral que dio paso a la ciudadanía a los 18 años, modificando el artículo 34 constitucional casi al final del sexenio del licenciado Gustavo Díaz Ordaz, cuestión no tan novedosa, pues desde 1812 se había permitido votar a los mayores de 18 años, tal y como se mencionó anteriormente.

Sobre este particular, la Constitución de 1917 señalaba en un principio la edad de 21 años para ser ciudadano en el caso de ser soltero y de 18 años para los casados, esta distinción fue eliminada en la reforma decretada el 18 de diciembre de 1969 que señalaba de manera general, la edad de 18 años.

En dicha reforma a la fracción II del artículo 55 constitucional, se redujo la edad mínima requerida para ser diputado, de 25 a 21 años y la de senador de 35 a 30 años. Estas reformas tienen su origen en los cambios estructurales de la sociedad actual, que permiten a las personas adquirir experiencia y madurez a una edad más temprana.

En este punto aclararemos que en 1973 con el Presidente Luis Echeverría Álvarez, se efectuó otro grupo de reformas de carácter electoral el cual omitimos en virtud de que los distintos autores consultados no proporcionan información al respecto.

1.1.6.4. LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1977

En 1977 se realizaron modificaciones al sistema representativo, elevando a rango constitucional a los partidos políticos, agregándole cinco párrafos al artículo 41 constitucional.

La apertura política que implicó la reforma electoral de 1977 se ha considerado como un gran avance, ya que al modificar los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución, estableció un sistema mixto de representación con dominante mayoritario, conformándose la Cámara con 300 diputados elegidos mediante circunscripciones uninominales en distritos de mayoría, y 100 diputados de representación proporcional, elegidos en circunscripciones plurinominales denominadas regiones.

Esta reforma también incluyó el sistema del doble voto, uno para la elección mayoritaria y otro para la proporcional, que a decir del profesor Manuel Barquín, fue tomada del *Bundestag* alemán.

Dicha Ley estableció una barrera para impedir la participación dentro del sistema proporcional al partido mayoritario o a aquellos otros que obtuvieran una votación que les permitiera tener hasta 60 o más diputados de mayoría, electos en las 300 circunscripciones uninominales. Además existió un límite para impedir el acceso al sistema de representación proporcional, que consistió en haber obtenido un mínimo del 1.5 por ciento de la votación nacional.

Esta reforma permitió que la oposición pudiera llegar a obtener una cuarta parte del total de los diputados, pues hasta 100 podían ser electos por el sistema de representación proporcional.

Otro aspecto de esta reforma fue que se incorporaron dos figuras dentro del todavía vigente e inalterado sistema autocalificativo que prevalecía en

esa época. Estas fueron la creación de un Colegio Electoral para la Cámara de Diputados de 100 miembros y la participación de la Suprema Corte de Justicia en los procesos electorales en la llamada "justicia electoral"

En lo concerniente a la justicia electoral, se creó el recurso de reclamación, el cual permitió que los partidos políticos pudieran impugnar los resultados del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, en el que la Corte, si consideraba que hubieron violaciones importantes dentro del proceso electoral, entonces hacía una recomendación jurídica, la cual desde su inicio careció de la fuerza vinculatoria que tendría una sentencia.

Esta iniciativa de origen presidencial también propuso modificar el artículo sexto relativo a la libertad de expresión, junto con las reformas y adiciones sobre los partidos políticos y el proceso electoral. En su exposición de motivos señaló la necesidad de "garantizar en forma equitativa a los partidos políticos nacionales la disposición de los medios que les permitan difundir con amplitud sus principios, tesis y programas."⁸

Esta reforma constitucionalizó a los partidos políticos dándoles una concepción especial como entidades de interés público, otorgándoles prioridad sobre el interés privado, y señalando cuáles debían ser sus funciones.

[...] a través del tiempo se pasó de un sistema mayoritario genuino a un sistema mayoritario con diputado de partido en el año de 1963, para que finalmente, desde 1977 dar inicio a un sistema mixto compuesto por el sistema de mayoría relativa y el sistema de representación proporcional.⁹

1.1.6.5. CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL DEL 9 DE ENERO DE 1987

En el Diario Oficial del 19 de junio de 1986 se publicó un Decreto con el cual se daban instrucciones al Secretario de Gobernación para que convocara a todos los partidos políticos nacionales, a las asociaciones políticas, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a los ciudadanos en general para participar en las audiencias públicas sobre la renovación política electoral y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal. Dicha renovación se refería a la reforma de la legislación electoral, para ello se celebró una consulta durante los meses de julio y agosto de ese año.

Como resultado de la consulta política nacional, el Presidente de la República mandó el 3 de noviembre de 1986, una iniciativa para reformar los artículos 52, 53 y 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV, 56, 60 y 77, fracción IV de la Constitución. Tenía como objetivo modificar el sistema de representación popular en la Cámara de Diputados, aumentando el número de diputados de representación proporcional.

⁸ Orozco Gómez Javier. El Derecho Electoral Mexicano, pág. 32

⁹ *Ibidem* pág. 47

A decir de Manuel Barquín, básicamente se introducían dos aspectos de suma importancia:

La iniciativa ya mencionada proponía que la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos correspondiera al Gobierno Federal. Esta iniciativa también menciona la necesidad de crear un órgano jurisdiccional, imparcial e independiente, con competencia para conocer de las impugnaciones que se originen en el proceso electoral. La iniciativa hacía compatibles el sistema de autocalificación y la jurisdicción contencioso-electoral del órgano especializado, ya que las decisiones del mismo solo pueden ser impugnadas ante el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

La reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1986. En el artículo 52 se mencionaba que la integración de la Cámara de Diputados sería compuesta por 500 miembros, 300 de mayoría y 200 de representación proporcional. El artículo 53 en su último párrafo, fijó el número de circunscripciones plurinominales o de representación proporcional en cinco. El artículo 54, modificado en sus fracciones II, III, y IV, especificó que participarían en el sistema de representación proporcional todos los partidos que hubieran obtenido el 1.5 por ciento de la votación. El artículo 56 modificó la forma de renovar el Senado, señalando que se elegiría a la mitad de la Cámara de Senadores cada tres años, retomando el sistema establecido originalmente en la Constitución de 1917, que en su artículo 58 contenía estos mismos términos, situación que había sido interrumpida desde el 29 de abril de 1933, al establecerse la renovación total del Senado.

El último párrafo del artículo 60 dispuso que la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales correspondería al Gobierno Federal, mediante la Comisión Federal Electoral, que seguiría siendo presidida por el secretario de Gobernación. También disponía la creación de un órgano jurisdiccional electoral con el fin de conocer de los recursos que se interpusieran derivados o con motivo de la realización de procesos electorales, y de cuyas resoluciones sólo procedía su impugnación ante el Colegio Electoral.

Este Código incluía disposiciones para dar más participación a los partidos políticos dentro del proceso electoral, al mismo tiempo que establecía mayores garantías a sus derechos. Entre sus disposiciones destacaron las obligaciones de los partidos de dar a conocer sus plataformas políticas en todas las circunscripciones electorales donde participaran. Por otra parte les otorgó el derecho de acreditar un representante ante la Comisión de Radiodifusión, para que contribuyera en la elaboración de los programas de su partido.

En lo que se refería al régimen financiero de los partidos políticos, se manejó por vez primera la asignación del financiamiento público conforme a la cantidad de votos y escaños que éstos obtuvieran en las elecciones. Para ello, era necesario que justificaran anualmente ante la Comisión Federal Electoral, el empleo de dichos recursos.

° Barquín Álvarez, Manuel. *Sistemas Electorales...* pág. 327

Otro aspecto relevante fue que para hacer más confiable el padrón electoral se estableció su revisión anual y permanente actualización. Para tal efecto se determinó que sería vigilado por los partidos políticos mediante un subórgano denominado Comité Técnico de Vigilancia, cuyas funciones se vieron descentralizadas en las Comisiones Estatales y en los Comités Distritales.

Respecto a la preparación y desarrollo de la elección se dispuso que cada comité distrital determinaría el número de casillas que se deberían instalar en cada sección, dejándose de lado la norma anterior que indicaba que solamente se podía instalar una casilla por sección electoral.

En lo concerniente al proceso electoral y a los organismos que lo preparaban, conducían y vigilaban, se efectuaron modificaciones. Consistieron, según el artículo 158, en dividir al proceso electoral en tres partes: la preparación de la elección, la jornada electoral y la etapa posterior a la elección. El Código especificó que la preparación, el desarrollo y la vigilancia de las elecciones es una función de orden público y cuya responsabilidad correspondía al gobierno federal, con la participación de los partidos. También se eliminó el sistema del doble voto para la elección de la Cámara de Diputados, es decir, para diputados por mayoría y por representación proporcional, disponiéndose en el artículo 244, que únicamente se votaría en una sola boleta.

Los recursos se dividieron en dos tipos, aquéllos que procedían durante la etapa preparatoria de la elección: revocación, revisión y apelación; así como el de queja, que procedía para impugnar los cómputos distritales y la validez de las elecciones. Con esto se eliminaron los anteriores recursos de aclaración, inconformidad, protesta y reclamación. Se estableció que el recurso de revisión procedía contra actos o acuerdos de las comisiones locales electorales y de los comités distritales, así como en el caso de las resoluciones que dictaba el Registro Nacional de Electores, sobre la aclaración de inscripción. El recurso de revocación procedía en contra de las resoluciones de la Comisión Federal Electoral y se interponía ante ella misma. El recurso de apelación procedía contra las resoluciones que emitiera la Comisión Federal Electoral al conocer del recurso de revocación.

Por su parte, el recurso de apelación procedía contra las resoluciones que recayesen a los recursos de revisión y de revocación en contra de las decisiones que acordaba la Comisión Federal Electoral, conociendo de ellas el Tribunal de lo Contencioso Electoral. El recurso de queja, que actualmente no existe, procedía para hacer valer las causas de nulidad de las elecciones de un distrito o de la votación emitida en una o varias casillas y se interponía para impugnar el acta de cómputo distrital. Cuando la impugnación era dirigida en contra de los cómputos efectuados en las casillas, la queja debía prepararse mediante la interposición de una protesta a los resultados contenidos en el acta final de escrutinio de la casilla. La competencia para conocer del recurso de queja correspondió al Tribunal de lo Contencioso Electoral.

En este Código Federal Electoral se determinaron con precisión los sujetos que estaban legitimados para interponer los recursos, la forma en que deberían ser interpuestos y los plazos y lineamientos a que se sujetaba su substanciación. Asimismo, limitó el tipo de pruebas que se podían ofrecer durante la

tramitación de los recursos a documentales públicas con las reglas que precisaba el Código Federal de Procedimientos Civiles. Determinó igualmente, los tipos de resoluciones que se podían emitir, así como su contenido y efectos.

La última de las reformas que se incorporaron con el Código Federal Electoral fue la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, como organismo autónomo de carácter administrativo, competente para resolver los recursos en materia electoral que han sido mencionados, y cuyas resoluciones sólo podían ser modificadas por la Cámara de Diputados, actuando como Colegio Electoral.

Podemos concluir que con este Código se dieron importantes avances en la materia jurídico electoral, de entre las que destacan haber creado un Tribunal Electoral que se encargó del cumplimiento jurisdiccional de los actos constitutivos del proceso electoral, denominado Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICCOEL), con capacidad suficiente para que dictara resoluciones obligatorias y vinculatorias en la materia, aun para los propios Colegios Electorales, así como el hecho de que sentó las bases para un sistema de medios de impugnación en la materia, suprimiendo el polémico recurso de reclamación ante la Suprema Corte, para dejar en su lugar los cimientos que contribuirían a la creación de un sistema jerarquizado y sistematizado de medios de impugnación en materia electoral, conocidos con el nombre de recursos electorales, que darían definitividad a cada una de las etapas del proceso electoral.

Un punto que resalta de la reforma de 1987 es que se volvió a la tradición constitucional de 1917, en donde la calificación de las elecciones de los miembros del poder legislativo, era facultad indiscutible de las propias Cámaras del Congreso de la Unión. Estableció como causa de nulidad de la elección, que se impidiera el acceso a las casillas a los representantes de los partidos políticos o de los candidatos debidamente acreditados.

Con relación al tema de estudio, a partir del 15 de enero de 1988 entró en vigor la modificación al artículo 73 fracción VII de la Ley de Amparo, en los siguientes términos:

Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente... VII.- Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral...

1.1.6.6. CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL 14 DE AGOSTO DE 1990

En 1990, con la creación del COFIPE y hasta 1996 algunos autores clasifican las reformas electorales a la Constitución y a la Ley electoral secundaria en las siguientes:

A. El primer grupo de reformas del 6 de abril de 1990 con las que se modificaron siete artículos constitucionales, que son el 5º, 35, fracción III, 36, fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI base 3ª.

Como consecuencia de esas reformas se promulgó el 14 de agosto de 1990 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el cual hasta la fecha ha sido reformado en cinco ocasiones: septiembre de 1993, diciembre de ese mismo año, dos veces en mayo de 1994 y una vez en noviembre de 1996.

Con la creación del COFIPE se plasmaron por vez primera los principios rectores de todo proceso electoral: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Para hacerlos jurídicamente operativos se aseguró su realización práctica de dos maneras: a) en la nueva estructura de los órganos electorales con la creación del Instituto Federal Electoral, y b) como garantías electorales ofreciendo una base constitucional para la acción contenciosa electoral.

El artículo 60 constitucional ya reformado, precisó el alcance de la calificación de los colegios electorales que consisten en aplicar el principio de legalidad, revisando la elegibilidad y conformación de la Ley de las constancias de mayoría y de asignación proporcional, y reduce la integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados de la totalidad de los presuntos diputados de 500 a 100 para su autocalificación.

También hubo reformas en lo referente a la materia contencioso electoral con la modificación del artículo 41 constitucional. Las innovaciones que introdujo la reforma fueron: a) la ampliación de los medios de impugnación para otorgar definitividad a cada etapa del proceso electoral; b) la desconcentración del Tribunal Electoral que funcionará en pleno o en Salas Regionales; y c) la creación de la figura del juez instructor.

B. El segundo grupo de reformas constitucionales correspondieron a las del 3 de septiembre de 1993 que cambiaron siete preceptos: el 41, 54, 56, 60, 63, 74, fracción I y 100.

De entre ellas destacó el que versa sobre la calificación electoral contenida en los artículos 60 y 74, fracción I. Con ella se suprimió el procedimiento de autocalificación de diputados y senadores por medio de los colegios electorales de sus respectivas cámaras. Ahora la calificación definitiva de las elecciones de estos cargos quedó sujeta primero al Instituto Federal Electoral (IFE), y si hubieren inconformidades, a las salas del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) y en último término a la Sala de Segunda instancia del TRIFE con resoluciones definitivas e inatacables.

Como se aprecia, nuevamente se presentaron reformas en la materia contencioso electoral, con la modificación a los artículos 41 y 100 de la Constitución, recomponiéndose la competencia del TRIFE, de tal manera que sus resoluciones serían definitivas e inatacables como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral, pues hay que recordar que hasta antes de esta reforma podían ser revisadas por los Colegios Electorales de las Cámaras, quienes en un momento dado podrían determinar su modificación. Todas estas reformas en materia contencioso electoral a los medios de impugnación y a los sistemas de calificación de elecciones han resultado muy benéficas, pues permitieron que la materia electoral adquiriera mayor pulcritud a nivel técnico jurídico.

También se reestructuró la organización del Tribunal Federal Electoral con la creación de la Sala de segunda instancia que fue integrada por cuatro miembros de la judicatura federal, electos por dos terceras partes de los representantes presentes en la Cámara de Diputados, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta segunda Sala conocería de las impugnaciones que derivaran del nuevo sistema de calificación electoral, de esta manera el Poder Judicial intervino también en el proceso electoral.

C. El tercer grupo de reformas es el que se presentó el día 19 de abril de 1994 y que inició de nuevo en el artículo 41 de la Constitución. Con él se mencionó, en lo relativo a la observación electoral, la presencia de visitantes extranjeros. También contempló nuevamente, temas relativos a la calificación de las elecciones y a la justicia electoral.

Esta nueva reforma en materia de justicia electoral consistió en la modificación del párrafo decimoséptimo del artículo 41 de la Constitución, en donde se perfeccionó la manera de designar a los magistrados del Tribunal, la cual fue complementada, ya con más precisión, por la reforma a la legislación secundaria que se ocupó del Tribunal Electoral, en el artículo 269 del COFIPE que reguló la forma de elegir a sus magistrados. Además estableció que para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los magistrados de las salas central y regionales, serían electos o suplentes. Por su parte, el artículo 272 de la reforma al COFIPE señaló nuevas bases para integrar la Comisión de Justicia. Cabe señalar también que en materia de medios de impugnación se establecieron nueve causales de nulidad de la votación en las casillas.

En el ámbito político, los candidatos presidenciales y dirigentes del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido del Trabajo (PT), Partido Demócrata Mexicano (PDM), Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (FCRN) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM) signaron el "Pacto para la Paz, la Democracia y la Justicia".

En la tercera reforma electoral del sexenio de Salinas de Gortari, se modificó la composición del Instituto Federal Electoral, promoviendo su ciudadanía. También con ella se aumentó la penalidad de los delitos electorales y se hicieron algunas adiciones en materia de observadores electorales.

La ciudadanía de los órganos electorales merece una consideración especial, pues refleja un avance muy importante en lo que a imparcialidad en la organización de elecciones se refiere. Es necesario mencionar que fue en la Ley Electoral Federal de 1946, cuando se estableció con puntualidad que la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral quedaba bajo la responsabilidad del gobierno federal, creándose en aquella época la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Esta disposición fue elevada a rango constitucional hasta la reforma de 1986, cuando en el artículo 60 se estableció dicha facultad a cargo del Estado, como ya hemos mencionado, para ser integrado con posterioridad al artículo 41 de ese ordenamiento supremo.

1.2. DEL JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO

El Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano es en realidad una figura nueva dentro del ámbito del derecho electoral como tal, pues fue creado en 1996 con las reformas realizadas al COFIPE en el mes de noviembre de ese mismo año, tal y como mencionaremos mas a detalle en líneas siguientes.

Durante el desarrollo histórico del Derecho Electoral en México, siempre tuvieron existencia permanente los conflictos en materia política y en materia electoral, pero fue hasta épocas recientes cuando se establecieron de una manera un tanto más puntual, los procedimientos legales para dirimir controversias que evitaran recurrir a los medios políticos de solución que en mucho de los casos llegaron a ser violentos. Aun con ello, nunca hubo un establecimiento de medios legales que sirvieran para salvaguardar los derechos políticos electorales de los ciudadanos y que resultaran ser los antecedentes mas inmediatos al juicio motivo del presente trabajo. De hecho, es de especial mención que ni el juicio de Amparo se encontró contemplado como medio de defensa para esos derechos a pesar de su gran importancia como protector de las garantías de los gobernados en todas las demás materias del Derecho.

Por ello, los distintos actores políticos fijaron su vista en este tan poco tratado tema, motivando así una serie de reformas en 1996 a la Constitución primero y a las Leyes secundarias después, que permitieron el establecimiento de un sistema de medios de impugnación con miras a perfeccionar la justicia electoral mexicana.

Haremos ahora, una descripción del contenido de las reformas y de su valor como antecedentes inmediatos del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano como tema central de nuestro estudio para fijarlo en su contexto histórico.

1.2.1. LAS REFORMAS DE 1996 A LA CONSTITUCIÓN

El 22 de agosto de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto mediante el cual, tras un largo período de negociación y consenso, se reformaron los siguientes artículos constitucionales: 35 fracción III; 36 fracción III; 41 de su segundo párrafo adelante; el 54 de su fracción II en adelante; 56, 60 en sus párrafos segundo y tercero; 74 fracción I; 94 en sus párrafos primero, cuarto y octavo; 99; 101 en sus párrafos primero y segundo; 105 fracción II; 108, 110 y 111 en su primer párrafo; 116 fracción IV y 122. Además fueron adicionados los artículos 98, 105 y 116 de la propia Constitución y se derogaron la fracción VI del artículo 73 y el segundo párrafo del artículo tercero transitorio del decreto del dos de septiembre de 1993. Esta amplia actividad correspondió a la reforma electoral integral impulsada por el entonces Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León.

La reforma constitucional de 1996 comprendió básicamente los siguientes aspectos:

a) Al reformarse el artículo 35 fracción II, se estableció la asociación individual, libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, señalando también en la fracción I del artículo 41, que sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Esto fue así para evitar el denominado "corporativismo político" con el cual, y previo a que se llevaran a cabo las elecciones, se registraban afiliaciones grupales a los partidos políticos, situación que levantaba ciertas suspicacias sobre la libertad con que el ciudadano se afiliaba al partido político en cuestión.

b) Se estableció que los partidos políticos contarían de manera equitativa, con elementos para llevar a cabo sus actividades. Con esto se perfeccionó la igual participación de las organizaciones políticas en las elecciones, ya pretendida desde la reforma de 1977, pero ahora con un rango más amplio. Anteriormente se establecía únicamente que los partidos políticos debían de contar con un mínimo de elementos para desarrollar sus actividades, pero con la reforma se estableció que la Ley secundaria debía garantizar que esto efectivamente así sucediera, por lo que a decir del licenciado Javier Orozco Gómez, "...hoy en día, más que una expresión jurídica es una garantía que se establece en la ley secundaria."¹

c) Se privilegió el financiamiento público sobre el privado a los partidos políticos, para dar mayor seguridad de que los recursos que llegaran a esos institutos políticos no provinieran de fuentes que los desvirtuaran, alejaran de sus fines, o subordinaran a intereses ilegítimos. Esta reforma en particular, generó grandes debates para su establecimiento, pues mientras que el tema del financiamiento a los partidos políticos había sido motivo de cuestionamientos, y por ello merecía una regulación más precisa, también se manejó el argumento de que el financiar a los partidos con el erario público, ocasionaría un gran e innecesario gasto del Estado.

d) También se estableció, en lo que se refiere a la integración de la Cámara de Diputados y del sistema electoral, que ningún partido político podría contar con más de 300 diputados electos por ambos principios, equilibrando así, por un lado, una más equitativa distribución de dicha Cámara entre las distintas fracciones parlamentarias, y por otro, la posibilidad de existencia de una mayoría consistente, capaz de ejercer las funciones de gobierno. Además se estableció que ningún partido podría contar con un número de diputados por ambos sistemas electorales (mayoría relativa y representación proporcional) cuyo porcentaje del total de los integrantes de la Cámara de Diputados excediera en ocho por ciento el porcentaje de la votación nacional emitida a favor del mismo partido político.

e) En el senado también se modificaron los sistemas electorales para su integración, aplicándose así el sistema de mayoría relativa con 64 senadores, de

¹ Orozco Gómez, Javier. "La Reforma Electoral de 1996" adendum en El Derecho Electoral Mexicano pág.

representación proporcional con 32 senadores y de primera minoría con 32 senadores, dando un total de 128 senadores para la Cámara.

f) Otro aspecto importante de la reforma fue el de la ciudadanización de los órganos electorales. Con esta reforma, el Secretario de Gobernación dejó de formar parte y de presidir el Consejo General del IFE, cediendo su lugar a un ciudadano designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas presentadas por los distintos grupos parlamentarios. Asimismo se abrió la participación de Consejeros del Poder Legislativo dentro de dicho consejo con voz pero sin voto, ampliándose su número a efecto de que participaran todos los grupos parlamentarios.

g) La reforma Constitucional también abarcó un punto importante para el Distrito Federal, pues fijó dos aspectos que fueron: la elección del Jefe de Gobierno por votación universal, libre, secreta y directa, y la previsión de la elección de los jefes delegacionales, así como la ampliación de las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el otorgamiento de la denominación de diputados a sus integrantes.

h) Finalmente, también se manejó la unificación de criterios en materia electoral, tanto para el Estado Federal como para las Entidades Federativas y sus Municipios. Esta reforma se preocupó por la integración del Derecho Electoral mexicano, criterio compartido por los partidos políticos, legisladores y académicos. Así, con la adición de una fracción al artículo 116 de la Constitución, se planteó que los lineamientos básicos de la actividad electoral se aplicarían a nivel local y municipal en todo el país, como son la realización de elecciones con base en el sufragio universal, libre, secreto y directo; la ciudadanización de los órganos electorales, quienes deberán de apearse a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, certeza e independencia; un financiamiento equitativo a todos los partidos políticos, el establecimiento de un sistema de medios de impugnación y la creación de tipos en los ordenamientos penales por conductas que atentaran contra la legalidad y buen desarrollo de los procesos electorales.

1.2.2. LAS REFORMAS DE 1996 AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

De manera más particular, con motivo de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos descrita, se generó la reforma a las Leyes secundarias en materia electoral. Es así como el 22 de noviembre de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que contenía un paquete de reformas y adiciones a distintos ordenamientos, como son el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal,

además de que fue expedida la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En este apartado haremos especial énfasis en la reforma aplicada al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual puede ser descrita con los siguientes puntos:

a) En el libro primero, donde se establecía el objeto de la Ley, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y disposiciones relativas a la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos e integración de las cámaras de Senadores y de Diputados, la reforma se dirigió a garantizar el derecho de los ciudadanos de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país. Se modificó el ámbito de aplicación del Código, dirigiéndose únicamente al aspecto federal y dejando de aplicarse en el Distrito Federal. Se impulsó también la figura de los observadores electorales, obligando a las organizaciones a las que pertenecieran dichos observadores, a declarar, por vía de informe presentado al Consejo General del Instituto Federal Electoral, el origen, monto y aplicación del financiamiento destinado a dicha actividad.

Se incorporó la nueva figura de las agrupaciones políticas y desapareció la mención de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para la aplicación de los preceptos de este Código, se determinó la competencia del Instituto Federal Electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de la Cámara de Diputados; se reglamentó el derecho de los ciudadanos mexicanos de constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas y afiliarse a ellos en forma libre e individual. Se amplió la previsión que impedía a cualquier persona ser registrada simultáneamente a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral, añadiéndose que los partidos políticos tampoco podrían hacer el registro simultáneo de los mismos ciudadanos, a más de 12 candidaturas al Senado por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

b) Del libro segundo, en concordancia con la reforma al artículo 41 constitucional, se suprimieron las figuras de registro condicionado y registro definitivo; señalándose que perderían su registro los partidos políticos que no obtuvieran como mínimo el dos por ciento de la votación nacional emitida, con la circunstancia de que no se afectarían los triunfos que ese partido obtuviera, siempre que fueran por mayoría relativa. Se establecieron también los nuevos requisitos y procedimiento para el registro de los partidos políticos nacionales. Se definió y reglamentó la figura de las agrupaciones políticas nacionales, así como se ampliaron y detallaron los derechos y atribuciones de los partidos políticos nacionales, junto con sus obligaciones, imposibilitándose a quien se desempeñara como magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral para actuar como representante de los partidos políticos ante los órganos del Instituto Federal Electoral.

En torno a los derechos de los partidos políticos para el acceso a la radio y televisión, la reforma dejó la producción y difusión de los programas de los partidos políticos al IFE, además de la dirección ejecutiva de prerrogativas y partidos políticos, a la comisión de radiodifusión del propio Instituto. Se estableció igualmente, la

obligación de los concesionarios de transmitir, en horarios de mayor audiencia, dichos programas y el aumento significativo en los tiempos totales de transmisión de los partidos políticos.

Por lo que se refiere al régimen de financiamiento de los partidos políticos, y en concordancia directa con la reforma constitucional, se mencionó que el financiamiento público debería prevalecer sobre el privado, para lo cual se estableció la fórmula con que se obtendría el monto del costo mínimo de gastos para la campaña presidencial dentro de un marco de previsiones establecido para su vigilancia y fiscalización.

En este libro se presentaron modificaciones relativas a la posibilidad de que los partidos políticos pudieran formar coaliciones para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de Senadores y de Diputados, junto con las bases para la conservación o pérdida del registro de los partidos que se coligaran, emblema que adopte la coalición, registro de la misma y procedimiento para la postulación de candidatos por esta vía, así como lo concerniente a la fusión que, en su caso, convinieran en celebrar los partidos políticos.

c) En el libro tercero, se estableció la ampliación de los fines del Instituto Federal Electoral para incluir los de promoción del voto y coadyuvancia en la difusión de la cultura democrática, en los que habrían de regirse por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, definiéndolo como organismo público, autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se estableció igualmente, la nueva conformación de sus órganos centrales, añadiéndose, a los ya existentes (Consejo General y la Junta General Ejecutiva), los de la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva.

Se atendió lo relativo al funcionamiento de los consejos locales y consejos distritales, designación, requisitos y atribuciones para el caso de consejeros electorales y presidentes de consejo en ambos casos. Finalmente, se reguló lo correspondiente a la integración de las mesas directivas de casillas electorales y a las atribuciones de los presidentes de estas mesas.

d) En el libro cuarto, en función de las modificaciones sustantivas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se refirieron a la actualización del catálogo general de electores, al padrón electoral, a la credencial para votar con fotografía y a la distribución, exhibición, revisión y cotejo de la lista nominal de electores.

e) Del libro quinto y en función de haberse reformado la fracción I del artículo 74 constitucional, eliminando la atribución de la Cámara de Diputados de erigirse en colegio electoral para calificar la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde ahora, conforme al artículo 99 constitucional reformado, a la Sala Superior del Tribunal Electoral, realizar el cómputo final correspondiente y declarar la validez de la elección y de Presidente electo, manteniéndose como facultad exclusiva de esta Cámara, en la fracción primeramente

invocada, la de expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la República, la declaración de Presidente electo.

También se reformó lo concerniente a la definición, inicio y conclusión del denominado proceso electoral federal, para todos los efectos constitucionales y legales procedentes de los actos preparatorios a la elección relativos al procedimiento de registro y sustitución de candidatos, así como de los plazos y órganos competentes para dicho registro, referidos a la elección de senadores y diputados por el principio de representación proporcional; también en los topes a los gastos de campañas electorales; propaganda electoral e inicio de las campañas electorales de los partidos políticos; de los procedimientos para la integración y ubicación de mesas directivas de casillas; registro de representantes de los partidos y representantes generales y normas a que habrían de sujetarse su actuación, de la documentación y material electoral, instalación, apertura y clausura de casillas, votación y del escrutinio y cómputo en las casillas; así como las adecuaciones legales necesarias referentes a la información preliminar de los resultados y cómputos distritales que complementan lo anteriormente expuesto.

En este libro se hizo la adecuación de su Capítulo IV, para el que se propuso la denominación de los cómputos de entidad federativa de la elección de senadores por ambos principios y de la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, modificando sus artículos para adecuar lo conducente a los cómputos de representación proporcional en cada circunscripción y a la expedición de las constancias de asignación proporcional.

Un nuevo Título Quinto, denominado de las faltas administrativas y de las sanciones, otorgó al Instituto Federal Electoral la facultad de conocer infracciones que cometieren ciudadanos, funcionarios electorales, organizaciones de observadores electorales, autoridades federales, estatales y municipales, notarios públicos, extranjeros, ministros de culto, asociaciones, iglesias, partidos políticos y agrupaciones políticas.

Finalmente, en congruencia con las demás reformas expresadas en los artículos del decreto que la iniciativa del Ejecutivo Federal sustentó, se propuso la derogación de los libros Sexto y Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, denominados del Tribunal Federal Electoral y de las nulidades; del sistema de medios de impugnación y de las faltas y sanciones administrativas, respectivamente.

1.2.3. LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

Como parte de las reformas citadas, se abordaron temas relativos a la justicia electoral. Por ese motivo, dentro del paquete de reformas, se incluyeron a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, junto con la creación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con las cuales se

pretendió regular de manera más precisa, el tema, o al menos con un grado mayor de perfección que como se hacía anteriormente.

Como hemos visto, en México la justicia electoral siempre estuvo a cargo de los órganos electorales dependientes del poder ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Gobernación, con representación de los partidos y de las Cámaras legislativas. Y no fue sino hasta el establecimiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral de 1987, en acatamiento a lo dispuesto en la reforma constitucional de 1986 en el artículo 60, cuando comienza a fortalecerse la tendencia a crear un órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral fue sustituido por el Tribunal Federal Electoral según las reformas de 1989 y 1990. En un principio, y hasta antes de la reforma de 1993, se trató de un tribunal supeditado al poder ejecutivo y al poder legislativo: al poder ejecutivo por el mecanismo de designación de sus magistrados; y al poder legislativo por la facultad que tenían los colegios electorales de revisar las resoluciones del Tribunal Federal Electoral.

Por lo que respecta a la materia contencioso electoral, se estableció que el Tribunal Federal Electoral pasaría a ser parte del Poder Judicial de la Federación, rompiendo así con la larga tradición de que este último, no debía intervenir en los conflictos político-electorales. Así, el nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como tribunal especializado, habría de conocer de todos los medios de impugnación en materia electoral y sobre todo del juicio para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado, de asociarse para tomar parte de los asuntos políticos del país y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Es en este preciso momento en que nace la figura que sometemos a estudio con el presente trabajo.

Más directamente refiriéndonos a los medios de impugnación, señalaremos que se establecieron el recurso de revisión, el recurso de apelación, el juicio de inconformidad, el recurso de reconsideración, el juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, los cuales sólo enumeramos en obvio de repeticiones innecesarias pues los mismos serán tratados más a detalle en el capítulo siguiente en el apartado respectivo.

Es ésta, a grandes rasgos, la evolución histórica que ha presentado nuestro Derecho Electoral, partiendo de la Constitución Política de la Monarquía Española hasta el actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que fue creado a partir de las reformas a la Constitución Política de 1917 respectivas. Esta evolución ha sido condicionada evidentemente por las distintas etapas que se han dado con el desarrollo político e ideológico de nuestro país. Algunas de ellas han significado una obstrucción a la vida política de nuestro Estado mexicano, por responder directamente a intereses de algunos grupos de poder y otras tantas, han resultado en un avance significativo para la vida política del país, al traer consigo mayor seguridad en los procesos, transparencia, objetividad e imparcialidad, con una visión más

integral que da cabida a las distintas corrientes ideológicas y sobre todo, con grandes visos de perfectibilidad para fortuna del avance en el estudio de la ciencia jurídica que estudia la regulación de todos los aspectos electorales.



CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. EL DERECHO ELECTORAL EN MÉXICO

Como pudimos ver en el capítulo anterior, el Derecho Electoral en México es el resultado de la historia política de nuestro país. Asimismo pudimos apreciar cómo ha tomado auge la materia electoral en tiempos recientes. Consecuentemente, el Derecho Electoral atraviesa por un proceso de evolución, pues como lo menciona el licenciado Javier Orozco Gómez, "la evolución del Derecho Electoral Mexicano se encuentra ligada a un constante proceso de reformas jurídicas, producto de las circunstancias políticas y exigencias de la sociedad..."¹

A partir de este momento haremos un análisis doctrinario y legal de los distintos conceptos que servirán como punto de partida para esgrimir los argumentos y razonamientos planteados para el presente trabajo de investigación.

2.1.1. CONCEPTO DE DERECHO ELECTORAL

El concepto de Derecho Electoral, al igual que el de Derecho en general o el de otras ramas jurídicas, es difícil de establecer.

Con el afán de adquirir una idea más o menos completa de lo que debe entenderse por Derecho Electoral, comenzaremos retomando los distintos conceptos proporcionados por diversos autores versados en la materia, de donde analizaremos los elementos que integran dichas concepciones, para estar finalmente, en aptitud de emitir un concepto propio, que represente en buena medida una cercana proximidad a lo que dicho concepto debe referir.

Iniciaremos nuestro análisis señalando que para Dieter Nohlen "el Derecho Electoral tiene dos sentidos: uno amplio y otro restringido. El primero, es el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de los órganos representativos. El segundo, contiene únicamente aquellas determinaciones legales que afectan el Derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos."²

¹ Orozco Gómez, Javier. Estudios Electorales, pág. 1

² Citado por Javier Orozco Gómez en Estudios Electorales, pág. 3

Este autor refiere que, en sentido amplio, el Derecho Electoral implica toda la regulación jurídica derivada de la elección de los distintos órganos de representación popular, lo que significa, según la interpretación que de esta definición hace el profesor Javier Orozco, que "...la regulación jurídica de los elementos, actos y etapas que constituyen la organización y desarrollo de una elección."¹ Por otro lado, y en sentido restringido, se ciñe a considerar únicamente a las disposiciones legales que ordenan la integración de los órganos de representación popular, pero esta vez, vistas a partir del propio individuo elector, es decir, de las facultades o limitaciones que la Ley le impone para que pueda o no participar en ese proceso de elección.

Para el profesor Francisco Berlín Valenzuela, el Derecho Electoral tiene un doble contenido " a) electivo, en cuanto recoge las reglas concernientes al régimen de elección de los gobernantes y b) de participación y control, en cuanto hace intervenir al pueblo en las decisiones de los gobernantes y eventualmente en la supervisión de sus actos."²

Javier Orozco Gómez por su parte dice que "El Derecho Electoral es un conjunto de normas jurídicas, que regulan el proceso electivo de los órganos representativos y de las decisiones ciudadanas expresadas a través de la democracia semi-directa."³

El autor José Luis De la Peza nos dice que el Derecho Electoral es "...aquella rama del Derecho Público que estudia las disposiciones normativas de carácter orgánico y de procedimiento que establecen las reglas y fijan los procedimientos de naturaleza jurídica fundamental y reglamentaria, mediante los cuales se prevén los órganos y cargos públicos representativos, así como el conjunto de normas jurídicas positivas (constitucionales, legales y reglamentarias), actos administrativos (formales y materiales) y resoluciones judiciales, que regulan y garantizan tanto los procesos electivos como el derecho subjetivo público de los ciudadanos a influir activa y pasivamente en ellos mismos."⁴

Por su parte, el doctor Flavio Galván Rivera nos dice que el Derecho Electoral es "la rama del Derecho Público que tiene por objeto inmediato, exclusivo y directo, a la materia electoral", entendida ésta como "el conjunto sistematizado de hechos, actos y procedimientos jurídicos ya sea de la naturaleza y de los sujetos del Derecho Electoral, cuyo fin mediato o inmediato, es la organización, realización y calificación de las elecciones para la renovación de quienes ejercen los poderes públicos mediante el voto de los ciudadanos."⁵

Abundando sobre el tema, el profesor en cita nos señala que el Derecho Electoral cumple cabalmente con los elementos necesarios para ser una verdadera ciencia jurídica, fundamentalmente porque cuenta con la autonomía

¹ Ibidem, pág. 4

² Citado por Javier Orozco Gómez en Estudios Electorales, pág. 4

³ Ibidem, pág. 3

⁴ Citado por Ignacio Gómez Palacio, en Procesos Electorales, pág. 1

⁵ Galván Rivera, Flavio. Democracia y Elecciones, en Coloquios de Otoño, UNAM 2000

legislativa, jurisdiccional, científica y didáctica que tradicionalmente los estudiosos del Derecho establecen como criterios para ese efecto. Tiene autonomía legislativa, puesto que se encuentra regulado y establecido en un cuerpo normativo especial, derivado de la propia Constitución y por sus leyes secundarias especiales, como son en este caso, el COFIPE y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Tiene también autonomía Jurisdiccional pues cuenta con Tribunales especializados para resolver las controversias planteadas con motivo inmediato y directo de las elecciones, con las observaciones que en el transcurso de la investigación presentaremos. Además existen centros de enseñanza que imparten sus conocimientos dentro de la planta curricular de la licenciatura en Derecho, como es el caso de la UNAM, que al menos como materia optativa, lo contempla, por lo que tiene también autonomía didáctica. Finalmente, refiere el profesor cuyo pensamiento compartimos y transmitimos, que también cuenta con autonomía científica, pues se realizan cada vez más y con mayor frecuencia, trabajos de investigación y de análisis de corte científico, para efecto de desarrollar y evolucionar las ideas que al respecto existen y se generan.

Para redondear lo señalado, nos dice también que "una rama del Derecho es autónoma cuando tiene autonomía institucional, cuando crea sus propias instituciones, y en materia electoral tenemos instituciones propias, si por instituciones entendemos el conjunto de normas jurídicas, sistematizadas y ordenadas para la consecución de un fin específico[...] por tanto, el Derecho Electoral existe, tiene su propio contenido y tiene además autonomía."⁹

De los conceptos transcritos, estamos en posibilidad de decir que para nosotros, el Derecho Electoral *es la rama del Derecho que estudia al conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad electoral tanto de manera sustantiva, como adjetiva y que determinan a los órganos del poder público susceptibles de renovación periódica, establecen los sistemas para su integración, organizan los procesos electorales, y regulan la actividad de los actores políticos que intervienen en tales procesos.*

Proponemos la anterior definición por las siguientes razones:

a) Consideramos que el Derecho Electoral es indiscutiblemente una rama de la ciencia jurídica, pues cuenta con autonomía, tal y como lo refiere tan atinadamente el doctor Flavio Galván Rivera, en la exposición de su autoría que hemos transcrito en párrafos precedentes.

b) Esta rama del Derecho tiene como objeto de estudio, un conjunto de normas jurídicas, que cuentan con las características que el profesor García Maynes describe al diferenciarlas de las normas morales, de trato social y religiosas, que son: la bilateralidad, la heteronomía, la coercibilidad y la exterioridad.

c) Dichas normas jurídicas están destinadas a regular la actividad electoral, tanto en el sentido sustantivo, como puede ser el caso de los derechos electorales del ciudadano, los requisitos de elegibilidad, las prerrogativas de los partidos

⁹ Op. Cit.

políticos, los deberes de éstos, entre otros; así como en el ámbito adjetivo o procedimental, esto es en el caso de la integración de los órganos electorales, la determinación de etapas en el procedimiento electoral, el establecimiento de medios de impugnación, la personería y legitimación procesales, entre otras más.

d) Asimismo, esa actividad electoral reglamentada por el Derecho Electoral, parte desde la determinación a nivel constitucional de cuáles son las funciones orgánicas del Estado que estarán a cargo de los ciudadanos, cuyo acceso será por la vía de la elección, que en el caso particular de nuestro Estado, son a nivel federal, el Presidente de la República, los Diputados y los Senadores, así como las bases generales para su elección (requisitos de elegibilidad, tiempo, duración del cargo, etc.).

e) También, dentro de las normas del Derecho Electoral, se establecen los sistemas electorales que habrán de ser utilizados para la integración de los cargos públicos, de los cuales abundaremos más adelante.

f) Es evidente que el Derecho Electoral contempla además, las bases para la organización de la elección, cuestión ésta que comprende la formación del padrón electoral, la lista nominal, la expedición de credenciales para votar, la elaboración del material electoral, la capacitación de los funcionarios electorales, el desarrollo de la elección, además de otros. Y

g) Consideramos que incluye la regulación de la actividad de los actores en un proceso electoral, como son: los ciudadanos, los partidos políticos, los órganos del Estado encargados de organizar y preparar las elecciones y de impartir la justicia electoral, delimitando en cada caso, las reglas, facultades y deberes en su actuar.

2.1.2. IMPORTANCIA DEL DERECHO ELECTORAL EN LA ACTUALIDAD

La importancia del Derecho Electoral, atiende a dos aspectos: en el primero podemos ver que es la parte de la Ciencia jurídica que regula los procesos de renovación de los poderes públicos, cuestión que entraña el sentido de democracia y la idea republicana de gobierno. La segunda radica en que es una rama jurídica en desarrollo, y que como tal, merece de mayores estudios y análisis que deriven en la construcción de nuevos conocimientos y en la depuración de su técnica y contenido, lo que redituará forzosamente, en mayor certidumbre para el desarrollo de los procesos electorales, en una mejor estabilidad en la integración de los órganos de gobierno y en la legitimación que para su adecuado ejercicio ameritan.

Por tal razón es que en épocas recientes ha comenzado un incremento en el estudio de temas de Derecho Electoral (y no políticos), que han generado la integración de distintos trabajos sobre el particular, mismos que han permitido considerar hoy día, esta materia, con autonomía científica, aunque tampoco se puede negar que la literatura y publicación de textos y estudios sobre dicha materia, es en realidad escasa, en comparación con las de otras materias del Derecho, reducida

casi únicamente a los análisis y criterios emitidos por las autoridades jurisdiccionales electorales, como es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como los documentos para la capacitación interna del personal profesional del Instituto Federal Electoral.

No obstante lo anterior, y como refiere el doctor Francisco Berlín Valenzuela, al prologar la obra "El Derecho Electoral Mexicano" de Javier Orozco Gómez, "el estudio del Derecho Electoral ha venido adquiriendo en los últimos años, una mayor importancia con respecto a épocas pasadas [...] por eso hoy en día resulta satisfactorio contemplar como un número cada vez mayor de estudiantes se han interesado por abordar como tema para sus tesis de grado, todos aquellos aspectos insuficientemente tratados de la evolución, desarrollo y aportación que el Derecho Electoral mexicano, ha venido logrando en la presente centuria."⁹

Es importante saber que debido a la falta de estudios doctrinales formales y accesibles a los estudiantes y estudiosos del Derecho, es que la materia electoral representa una veta interesante de conocimientos jurídicos, ya que la normatividad que rige a los procesos electorales, así como a la actividad de solución a conflictos derivados de dichos procesos, revisten características muy especiales, pues se ven condicionados por factores como son la necesidad de conciliar cuestiones de carácter jurídico, apegadas a los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica, con aspectos eminentemente políticos, tales como brindar a los distintos actores políticos, confianza en el desarrollo de la actividad de organización de las elecciones, que siempre se ha prestado a suspicacias, ya merecidas o creadas por razón de intereses, o bien, la necesidad de consolidar la transición a la democracia o también la necesidad de lograr dar celeridad al desarrollo de los mismos.

Ahora bien, hay que tener siempre presente que aún cuando por su naturaleza, el Derecho Electoral contempla características muy particulares, no deja de ser una ciencia jurídica, y por tanto, también le son aplicables los principios generales del Derecho y otras figuras jurídicas, hablando tanto en su carácter sustantivo, como procesal, y que van desde la personería, la personalidad y la legitimación, entre otras.

Referíamos en líneas anteriores que, a últimas fechas, en México se ha desatado un auge en los procesos electorales, principalmente desde el punto de vista jurídico, en virtud de que la lucha a nivel político se ha visto cubierta casi en su totalidad con la creación del Instituto Federal Electoral como un órgano autónomo, independiente y ciudadanizado para organizar las elecciones, y que si bien no resulta infalible al cien por ciento, sí da una mayor perspectiva de transparencia en los procesos electorales, lo cual se ve reforzado con las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), y por tanto, ahora la lucha política por el poder se ha estado concentrando cada vez más en la trinchera jurídica, tomando como armas, a elementos del Derecho, marcando una notable diferencia con el desarrollo de los procesos electorales anteriores, lo que redundará en el perfeccionamiento de la técnica jurídica en esta materia.

⁹ Berlín Valenzuela, Francisco, en El Derecho Electoral Mexicano de Javier Orozco Gómez, pág. XIII

Consideramos que el estudio de la materia electoral debe darse no sólo durante un proceso electoral, sino en todo momento como un proceso permanente de desarrollo y perfeccionamiento de la materia, pues en la medida en que esa perfección y divulgación del conocimiento Jurídico Electoral se vaya haciendo, mayor será la confiabilidad en la organización y desarrollo de las elecciones, y por tanto, su importancia radica precisamente en que surge como una respuesta para cubrir las necesidades de un marco jurídico que garantice que las elecciones se han de desarrollar de una manera transparente y verificable, protegiendo siempre el derecho de los gobernados, mediante la aplicación de los principios de legalidad, constitucionalidad y seguridad jurídica.

2.1.3. DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES

Los derechos político electorales, pueden ser ubicados dentro del grupo de derechos políticos en general. Estos últimos entrañan la idea de la posibilidad de actuar, dentro de la vida política de un Estado, de la organización de sus poderes públicos, de su conservación y de su funcionamiento. La Suprema Corte de Justicia, por ejemplo, nos dice respecto de los derechos políticos lo siguiente: "por estos derechos jurídicamente debe entenderse toda acción que se encamine a la organización de los poderes públicos, a la conservación de los mismos, o a la de su funcionamiento, así, todo acto que tienda a establecer esos poderes, impedir su funcionamiento, o destruir su existencia, o funcionamiento, son actos que importan derechos políticos..." (Octava Época; Instancia: Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Tomo: XIV, Julio de 1994; Página: 546).

Por su parte, los derechos político electorales, únicamente se refieren al proceso electivo y de integración de los órganos de gobierno del Estado, reduciéndose, según el propio artículo 35 de nuestra Constitución Política, a tres: el derecho de votar, el derecho de ser votado y el de asociarse o reunirse para tomar parte activa en la vida política del Estado, fundamentalmente mediante la participación en los procesos de renovación de tales poderes públicos estatales.

Al respecto, nos dice el profesor Javier Patiño Camarena, que de acuerdo con nuestro derecho positivo, "los ciudadanos intervienen en la vida política a través del ejercicio de los derechos políticos que son, fundamentalmente el derecho de votar, es decir, el derecho de elegir representantes populares, el derecho a ser electo para ocupar un cargo de representación popular, el derecho de reunirse o asociarse para tratar asuntos políticos del país y el derecho de petición en materia política. También inciden en la vida política el ejercicio de las garantías relacionadas con la libertad de expresión, el derecho de información, la libertad de prensa...",¹⁰ entre otros.

Nosotros consideramos, en adhesión al profesor Alberto del Castillo del Valle, que los derechos políticos son variados y que van desde la conservación de los derechos políticos por encima de cualquier contrato de trabajo, por ejemplo, o el

¹⁰ Patiño Camarena, Javier. Derecho Electoral Mexicano, Pág. 59

Derecho de petición en materia política, hasta los derechos políticos de carácter electoral, como son el derecho a votar y ser votado, por lo que estos últimos se encuentran comprendidos dentro de aquellos.

Los profesores Rodolfo Terrazas y Felipe De la Mata Pizaña nos dicen también que los derechos político electorales están contenidos primordialmente dentro de las tres primeras fracciones del artículo 35 Constitucional y son definidos como "...los derechos humanos que tiene el sector de la población denominado "ciudadanos" para que dentro de un sistema democrático y por medio del voto libre y periódico accedan a las funciones públicas de su país y conformen de esta manera la voluntad del Estado."¹¹

Expuesto lo anterior, haremos ahora una descripción de los derechos políticos de carácter electoral que contempla el artículo 35 Constitucional en sus primeras tres fracciones que son el derecho de votar, o voto activo, el derecho a ser votado, o voto pasivo y el derecho de reunión o asociación en materia política.

2.1.3.1. EL VOTO ACTIVO

Para el profesor Ignacio Burgoa, el voto activo es:

"simultáneamente un derecho político del ciudadano y una obligación del mismo, sin que pueda deslindarse con nitidez la demarcación precisa entre uno y otra. Emitir el voto como expresión de la voluntad del ciudadano en las elecciones populares para la designación de los titulares de los órganos del estado cuya investidura provenga directamente de esta fuente, es derecho en cuanto que se quiere la emisión y se presenta como obligación en el caso contrario, o sea, a pesar de que no se desee realizar este acto. El carácter obligacional del voto activo se establece claramente en la misma constitución, ya que su artículo 36 en su fracción III, lo considera un deber ciudadano. Si el voto activo fuese únicamente derecho político subjetivo de éste, su ejercicio sería facultativo, pero no obligatorio como lo es constitucional y legalmente..."¹²

Por su lado, una opinión divergente a la transcrita es la que presenta el licenciado Rodolfo Terrazas, quien refiere lo siguiente:

Voto o sufragio activo considerado abstractamente, es la facultad jurídica que tiene como fundamento la libertad de elegir o de seleccionar mediante una expresión concreta de voluntad, a la persona o personas que se desea formen parte de los órganos de gobierno... En principio para el maestro (Burgoa) es posible una misma conducta, en este caso la de votar o sufragar en las elecciones populares sea al mismo tiempo un derecho y una obligación, situación que para nosotros choca frontalmente con el sentido común que nunca debe abandonar el exégeta jurídico; más adelante el Dr. Burgoa hace depender de la voluntad y del deseo del propio ciudadano, la determinación de cuando (sic) el voto activo se traduce en un derecho y

¹¹ Terrazas Salgado, Rodolfo, et al. Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano en Estudio Teórico Práctico... pág. 246

¹² Citado por Rodolfo Terrazas Salgado. Op. Cit. pág. 255

cuando [sic] en una obligación, con lo cual traslada el asunto al terreno fáctico del "querer ser", y se aparta en consecuencia de la lógica jurídica que debe prevalecer en estos casos."¹¹

Por otra parte, el licenciado Javier Orozco señala que el derecho al sufragio es una de las prerrogativas fundamentales de la democracia, ofreciéndonos el siguiente concepto: "... es aquel derecho político que se encuentra a disposición de la ciudadanía de un Estado, mediante el cual decide la conformación del gobierno y por ende, determina las políticas a seguir por éste."¹² Menciona también que para poder ser ejercido ese derecho, el individuo debe cubrir dos requisitos importantes, que son la nacionalidad y la ciudadanía.

Junto a estas opiniones tenemos la del profesor Alberto Del Castillo Del Valle, quien nos dice que posiblemente el derecho político por excelencia sea el voto activo, definiéndolo como "...la conducta a través de la cual los ciudadanos pueden participar en las elecciones populares en forma libre, directa, voluntaria y secreta, decidiendo entre dos o más candidatos para ocupar un cargo de elección popular por el que se está desarrollando la jornada electoral, al candidato que consideren más apropiado para ocupar tal cargo."¹³

2.1.3.2. EL VOTO PASIVO

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

A esa opinión aportada por el profesor Burgoa, se ha planteado la siguiente consideración del licenciado Terrazas Salgado, quien dice que "El sufragio o voto pasivo se traduce en la posibilidad viable que tiene el ciudadano de ser electo, designado o seleccionado para ocupar un cargo de elección popular, siempre y cuando reúna previamente las calidades que establezca la ley, porque esa posibilidad está condicionada a que tenga aptitud y capacidad cívica necesarias para que en caso de resultar electo desempeñe sus funciones de manera atingente. ¿Lo anterior quiere decir que es necesario que un candidato resulte electo para que cumpla con este derecho político?. La respuesta es no, toda vez que el sufragio o voto pasivo se constriñe

¹¹ Ídem.

¹² Orozco Gómez, Javier. Estudios Electorales. Págs. 28 y 29

¹³ Del Castillo Del Valle, Alberto. Reglamentación Constitucional...pág. 36

únicamente a tener en forma libre y expedita la posibilidad de ser electo para un cargo popular, independientemente de que así sea o no.”*

Otro concepto de voto pasivo, es el propuesto por el profesor Alberto Del Castillo en los siguientes términos: “El voto pasivo es, pues, la posibilidad que tienen los ciudadanos de la República para participar en las elecciones como candidatos a ocupar cargos de elección, por virtud de la emisión de votos de los demás ciudadanos.”**

2.1.3.3. EL DERECHO DE ASOCIACIÓN CON FINES POLÍTICOS

Este derecho consiste en la facultad que tienen los ciudadanos para agruparse y mediante la asociación formar una persona jurídica colectiva distinta a la de los asociados con fines determinados y permanentes, los cuales, en particular, serán los de realizar actividades político electorales, creándose así los partidos o agrupaciones políticas en un sentido formal.

Por ello nos dice el profesor Alberto Del Castillo que los partidos políticos “son entes jurídicos que se crean a través de la asociación de personas físicas que tienen la condición de ciudadanos, persiguiendo determinados fines y bajo ciertos lineamientos, ideales y plataforma político-social que con la base para que los ciudadanos que han creado el partido político o se han afiliado al mismo pueden acceder a cargos de elección popular (al gobierno del Estado).”**

2.1.4. LOS SISTEMAS ELECTORALES

En otro orden de ideas, es preciso establecer también la diferencia entre Derecho Electoral y sistema electoral, que si bien son ideas que implican cierta relación, de fondo no son lo mismo.

Ya hemos establecido el concepto de Derecho Electoral, y por lo que respecta a sistema electoral, debemos saber que éste es “todo el conjunto de normas jurídicas referentes al proceso de elección popular; o bien, al grupo de instituciones o instrumentos electorales que intervienen en el proceso electivo y finalmente, a los procedimientos técnico-jurídicos establecidos para elegir representantes”.**

Comúnmente los tratadistas suelen utilizar indistintamente como sinónimos, los conceptos de Derecho Electoral y sistema electoral, sin embargo

* Citado por Rodolfo Terrazas Salgado, Op. Cit. pág. 256

** Op. Cit. pág. 41

** Ibidem ...pág. 36

** Orozco Gómez, Javier, Estudios Electorales, pág. 13

consideramos prudente hacer un distingo entre ambas, ya que el Derecho Electoral, como hemos visto, se refiere al conjunto de normas que regulan la actividad electoral, tanto de manera sustantiva, como adjetiva, mientras que el sistema electoral se refiere a los procedimientos y mecanismos de integración de los órganos de gobierno cuya renovación es periódica. Así tenemos pues, que existen fundamentalmente los siguientes sistemas electorales: a) sistema mayoritario, b) sistema de representación proporcional y c) sistema mixto.

El primero consiste en que en una elección donde se disputa un cargo en particular, quien obtiene la mayoría de los votos, gana dicho cargo, es decir "el ganador gana todo y el perdedor pierde todo"²⁰ Este sistema parte de la consideración de que "debe ser electo el candidato que obtiene en una determinada demarcación territorial el mayor número de votos."²¹ Ahora bien, el profesor Antonio García Orozco nos dice que "Dentro de esta mayoría cabe distinguir la mayoría simple o relativa y la mayoría absoluta. En la primera el candidato triunfador es el que alcanza un voto más que su competidor. La absoluta o calificada consiste en lograr la mitad más uno de los sufragios".²²

Por su parte, el sistema de representación proporcional consiste en "atribuir a cada partido el número de cargos de elección popular que resulte proporcional a los votos obtenidos en la contienda electoral", y que a decir del profesor Patiño Camarena, sólo puede operar en la integración de cuerpos colegiados, como son fundamentalmente las cámaras legislativas.

En este sistema electoral a su vez, se encuentran tres criterios o procedimientos de asignación, que son el de cocientes o método de Hare, el de medidas o método de Thiele y el de residuos o método de D'Hondt.

El tercer sistema electoral es el mixto, que no es otro más que el que combina el sistema mayoritario y el sistema de representación proporcional de diversas maneras. En él se aprecian tres grandes tendencias, que son con dominación del sistema mayoritario, con dominación de sistema proporcional y equilibrados o sin dominación de uno u otro.

De lo anterior podemos apreciar que en México se aplica el sistema electoral mixto, pues para la integración de la cámara de diputados se otorgan 300 curules por el principio de mayoría relativa y 200 más por el principio de representación proporcional, en tanto que la cámara de senadores se integra por 64 miembros por el principio de mayoría relativa, 32 por representación proporcional, y 32 más por asignación a la primera minoría, y como es obvio, en el caso de Presidente de la República, su elección es por el principio de mayoría relativa, concluyendo así que el sistema electoral mexicano es mixto, como ya apuntábamos, con preponderancia a la mayoría relativa.

²⁰ Gómez-Palacio, Ignacio. Procesos Electorales, pág 22

²¹ Patiño Camarena, Javier. Op. Cit. pág. 185

²² García Orozco, Antonio. Legislación Electoral ... pág. XIII

2.2. LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

Para dar inicio a este punto, consideramos prudente hacer primero una breve exposición sobre los conceptos de justicia electoral y de medios de impugnación.

El autor Alberto Del Castillo Del Valle nos dice que "la justicia electoral es una función estatal a través de la cual se dirimen conflictos surgidos con anterioridad, durante o posteriormente a la jornada electoral, en relación a la renovación de los integrantes de los órganos legislativo y ejecutivo, así como referentes a la protección de los derechos políticos de los ciudadanos y de los partidos políticos y al apego de los actos de autoridad en materia electoral con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."²³

También nos dice que "la finalidad prístina de la justicia electoral consiste en dar certidumbre al proceso electoral en toda su extensión, garantizando así la vida democrática y el respeto al voto popular a niveles federal, estatal y municipal, (...) en defensa de sus derechos políticos. (...) en el caso de la procedencia de la justicia electoral a nivel federal a favor de los ciudadanos, ésta se reduce exclusivamente a la defensa de sus derechos políticos de votar, ser votado y de afiliación a alguna organización o partido político."²⁴

El profesor Eduardo Galindo Becerra, aun cuando no nos proporciona un concepto sobre justicia electoral o sobre medios de impugnación, sí nos señala que "el Sistema de Medios de Impugnación fue creado para garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad y legalidad, así también para dar definitividad a los diferentes actos y etapas del proceso electoral."²⁵

Por su parte el licenciado Javier Moctezuma Barragán señala que la justicia electoral "en su acepción más difundida alude a los medios jurídicos y técnicos de control, para garantizar la regularidad de las elecciones a efecto de corregir errores o infracciones electorales. La finalidad esencial ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o bien ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de derechos establecidos a favor de los ciudadanos, candidatos y partidos políticos, para impedir o enmendar cualquier violación que afecta la libre expresión de la voluntad ciudadana manifestada a través del voto."²⁶

(...) en suma, se entiende por 'justicia electoral', en su acepción estricta, los diversos medios de control para garantizar la regularidad jurídica de los actos y procedimientos electorales. Existen en el mundo varios sistemas de justicia electoral. Duverger ha distinguido entre contencioso político electoral y contenciosos

²³ Del Castillo Del Valle, Alberto. Op. Cit. pág. 1

²⁴ Ibidem. pág. 120

²⁵ Galindo Becerra, Eduardo. Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en "Estudio Técnico Práctico..." pág. 41

²⁶ Moctezuma Barragán, Javier. La Justicia Electoral, en Las Reformas de 1994 a la Constitución y Legislación en Materia Electoral. pág. 53

jurisdiccional electoral, según se confíe la función respectiva a la misma asamblea que surge de la elección o a un órgano jurisdiccional. Hay también un contencioso mixto que contempla una combinación de los dos sistemas. No obstante, la clasificación de Duverger es insuficiente porque la justicia electoral no solo abarca todas las impugnaciones respecto a los resultados electorales, sino también aquellas que se presenten antes, durante y después de la jornada electoral.

El artículo 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral nos establece el objeto de los medios de impugnación al tenor siguiente:

El sistema de medios de impugnación regulado por esta Ley tiene por objeto garantizar: a) que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda a los principios de constitucionalidad y de legalidad, y b) la definitividad de los actos y etapas de los procesos electorales.

Estas dos finalidades devienen directamente de las reformas constitucionales de 1996, donde se recoge un viejo reclamo de los partidos políticos de tener un sistema de medios de impugnación confiable. Creemos que en gran medida las expectativas planteadas fueron cubiertas, aunque el sistema en comento es susceptible de distintas críticas como las expresadas por el propio profesor Flavio Galván al decir que "No se justifica en este momento tener una multitud de medios de impugnación que no corresponden a su naturaleza propia. Llamar recurso de apelación a lo que es un auténtico juicio de nulidad, me parece totalmente desafortunado. Llamar juicio de inconformidad a un juicio de nulidad que si bien es cierto, es un auténtico proceso, está calificado como una voz que en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española no existe, es también un error, al igual que llamarle juicio de revisión constitucional electoral a los que es un medio de control de constitucionalidad que debería tener un régimen especial."²⁷

2.2.1. DE LOS DISTINTOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

El 22 de agosto de 1996, salieron a la luz una serie de reformas a la Constitución, con las cuales daba un giro el Derecho Electoral, en particular en lo que se refiere a la justicia electoral. Dichas reformas fueron complementadas con las reformas respectivas a la Ley secundaria, es decir, al COFIPE, del 22 de noviembre del mismo año, derogándose los libros sexto y séptimo del propio COFIPE, dando génesis a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Como decíamos en líneas anteriores, dicho sistema fue creado para garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujetaron a los principios de constitucionalidad y legalidad, así como para dar definitividad a los diferentes actos y etapas dentro del proceso electoral.

²⁷ Op. Cit. pág. 54

²⁸ Galván Rivera, Flavio. Op. Cit.

El artículo 3 segundo párrafo de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral nos dice como está integrado el sistema de medios de impugnación bajo el siguiente texto:

"El sistema de medios de impugnación se integra por

- a) El recurso de revisión para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- c) El juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano;
- d) El Juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas; y
- e) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores."

El profesor Eduardo Galindo Becerra clasifica a los medios de impugnación en materia electoral en dos grandes grupos: los de carácter administrativo y los de carácter jurisdiccional.

Dentro del primer grupo tenemos al Recurso de Revisión que al ser resuelto por las Juntas o Consejos del propio Instituto Federal Electoral, que son autoridades de carácter eminentemente administrativo, es que dicho medio de impugnación adquiere tal carácter.

En el segundo grupo se encuentran el recursos de apelación, juicio de inconformidad, recurso de reconsideración, el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano , el juicio de revisión constitucional y juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, mismos que adquieren el carácter de jurisdiccionales, ya que quien conoce de ellos es una autoridad materialmente jurisdiccional, como lo es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ahora expondremos muy concisamente los rasgos característicos de cada uno de ellos.

El primero de los medios de impugnación establecido por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral es el recurso de revisión, contenido en los artículos 35 al 39.

La finalidad establecida en el artículo 3 de la citada Ley de Medios de Impugnación, es garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

El recurso de revisión procede bajo las siguientes hipótesis:

a) Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales o bien, durante la etapa de preparación de la elección contra actos o resoluciones que provengan del Secretario Ejecutivo y de los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral a nivel distrital y local, ello cuando no sean de vigilancia, es decir, de la junta local ejecutiva, el consejo local, de la junta distrital ejecutiva o el consejo distrital; y

b) Durante la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones en el proceso electoral, contra actos o resoluciones que no impliquen o se refieran a los resultados de la elección o en su caso al otorgamiento de las constancias de mayoría de votos por diferencias en los resultados, además de la revisión en segunda instancia de dichas impugnaciones, pues en tales casos procede el juicio de inconformidad o bien el recurso de reconsideración.

Como se observa, puede ser presentado en cualquier momento dada su procedencia, aunque el término genérico es de cuatro días a partir de que fue notificado el acto a impugnar o bien a partir de que se tuvo conocimiento del acto que causa perjuicio.

Es competente para conocer de este recurso cualquiera de las siguientes autoridades: la Junta Ejecutiva jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado, si se trata de un recurso interpuesto durante el tiempo comprendido entre dos procesos electorales; La Junta Ejecutiva o el Consejo Electoral del Instituto jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado, cuando éste derivó dentro del proceso electoral; y la Junta General Ejecutiva cuando se trata de la impugnación de actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo del Instituto, con la observación de que en tal caso el Presidente del Consejo General del IFE deberá nombrar a otro funcionario para que substancie la tramitación del recurso por razones obvias de imparcialidad.

Por lo que se refiere a la legitimación procesal y a la personería, dice la Ley que pueden promover el recurso de revisión, solamente los partidos políticos o las coaliciones por medio de sus representantes legítimos.

El siguiente medio de impugnación contenido en esta Ley, es el recurso de apelación, cuya finalidad es garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal. Éste se encuentra previsto en los artículos 40 al 48 de la Ley en cita.

Este medio de impugnación procede en dos momentos definidos: durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y durante la etapa de preparación de un proceso electoral federal contra las resoluciones que recaigan al recurso de revisión ya descrito, o bien, contra los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del IFE, que no sean impugnables, a través del citado recurso de revisión, el otro momento en el que procede éste en la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones contra las resoluciones recaídas a los

recursos de revisión. Además de éstas, la Ley señala que dicho recurso procede para impugnar el informe rendido por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto, respecto de las observaciones que hicieren los partidos políticos a la lista nominal de electores, de conformidad con el COFIPE. Así como contra la determinación o la aplicación de sanciones que efectúe el Consejo General del IFE, como también lo establece el mismo Código.

En cuanto al tiempo para su presentación, señalaremos que, respetando los momentos marcados dentro de las causas de procedencia, este recurso también se puede interponer en todo tiempo, aplicándose la regla general del término de cuatro días a partir de aquél en que se tenga conocimiento del acto, o bien este último sea notificado.

La competencia para la tramitación de este recurso está determinada de la siguiente manera, la Sala Superior del Tribunal Electoral es competente para resolverlo durante el tiempo que transcurra durante dos procesos electorales federales, o bien cuando se impugnen actos o resoluciones provenientes del Consejero Presidente, del Consejero General del IFE, de su Junta General Ejecutiva o del informe rendido por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. Mientras tanto, la Sala Regional correspondiente al ámbito territorial, conocerá de los actos o resoluciones emitidas por los órganos del Instituto, ya locales, ya distritales, residentes dentro de la región.

El recurso de apelación puede ser promovido, como regla general, por los partidos políticos o agrupaciones políticas con registro, pero cuando se trate de sanciones impuestas por el Consejo General del IFE, las podrán impugnar los partidos políticos, los ciudadanos sin representación, las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, por medio de sus representantes legítimos, o las personas físicas o jurídicas colectivas, por medio también, de sus representantes legítimos.

Otro más de los medios de impugnación es el juicio de inconformidad, mismo que se encuentra contenido de los artículos 49 al 60 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, cuya finalidad es también garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad federal electoral.

En este medio de impugnación se establecen más detalladamente, las causas de improcedencia, por ser éstas más específicas y son a saber, las siguientes:

1. De manera genérica, contra las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de Presidente de la República, Senadores y Diputados.

2. De manera específica, las causales de procedencia son:

A) Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital en la elección de Presidente de la República, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, o por error aritmético.

B) En la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa, contra:

a) Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital.

b) La declaración de validez de la elección por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, o por nulidad de la elección.

c) El otorgamiento de constancias de mayoría por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, o por nulidad de la elección.

d) Las determinaciones sobre el otorgamiento de las constancias de mayoría de valides respectivas.

e) Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital por error aritmético.

C) En la elección de diputados por el principio de representación proporcional se pueden impugnar por este medio, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, ya por nulidad de la votación recibida, en una o varias casillas, ya por error aritmético.

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

a) Contra los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa.

b) Contra las declaraciones de validez de las elecciones por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, o por nulidad de la elección.

c) Contra el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, o por nulidad de la elección.

d) Contra las determinaciones sobre el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría, respectivas.

e) Contra los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, por error aritmético.

E) En el caso de la elección de senadores por el principio de representación proporcional contra los resultados consignados en las actas de cómputo

de entidad federativa, respectivas, ya por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, ya por error aritmético.

Como se desprende de las causales ya referidas, este medio de impugnación solo puede proceder durante la etapa de resultados y de declaración de validez en el proceso electoral federal, rigiendo también, la disposición general de cuatro días a partir de que se tiene conocimiento del acto a impugnar.

El juicio de inconformidad, es resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, en el caso derivado de la elección de Presidente de la República, de los demás, conocerá la Sala Regional, cuya competencia corresponda al ámbito territorial acorde a la circunscripción plurinominal a que pertenezca la autoridad electoral responsable.

Únicamente puede ser promovido por el partido político afectado, mediante sus representantes acreditados, y en todo caso, por los candidatos cuando se les niegue el otorgamiento de la constancia de mayoría por causas de inelegibilidad, de otra forma, sólo podrán actuar a modo de coadyuvantes.

El recurso de reconsideración es otro de los medios de impugnación contemplado por los artículos 61 al 78 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, señalándole también a éste la finalidad de garantizar la constitucionalidad y la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal.

De conformidad con el artículo 61 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, este recurso procede para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad que se hayan promovido contra los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así también las asignaciones por el principio de representación proporcional que sobre dichas elecciones, realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral, para lo cual, la Ley establece determinados presupuestos, como son los siguientes:

1.-Que la sentencia de la Sala Regional del Tribunal deje de tomar en cuenta causales de nulidad, que el recurrente hubiese invocado y probado en tiempo y forma y que hubieran podido derivar en la modificación del resultado de la elección.

2.-Que la sentencia de la Sala Regional haya otorgado indebidamente la constancia de mayoría y validez, o que haya asignado la primera minoría, a una fórmula de candidatos, distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó.

3.-Que se haya anulado indebidamente una elección.

4.-Que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, asignara indebidamente, diputados o senadores por el principio de representación proporcional, por existir error aritmético en los cálculos realizados por el propio Consejo, por no tomar en cuenta las sentencias que hubieren dictado las Salas del Tribunal, o por

contravenir las reglas y fórmulas de asignación establecidas en la Constitución o en el COFIPE.

Por ser éste, un recurso derivado del juicio de inconformidad, sólo podrá ser tramitado durante la etapa de resultados y declaración de validez dentro del proceso electoral. De este recurso conocerá únicamente la Sala Superior del Tribunal.

Sólo podrán promover este recuso, los partidos políticos, a través de sus representantes legítimos, o los candidatos, cuando se trate de impugnar la sentencia de la Sala Regional que hubiere confirmado la inelegibilidad del candidato, o bien que haya revocado la determinación de que si cumpla con los requisitos de elegibilidad, y en cualquier otro caso, sólo podrán actuar como coadyuvantes.

El siguiente medio de impugnación, contemplado por la Ley de la materia, es el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, del cual hablaremos de una forma más amplia, en líneas siguientes, por lo que en obvio de repeticiones innecesarias, omitiremos su exposición en este momento.

El juicio de revisión constitucional electoral encuentra su reglamentación en los artículos 86 al 93 de la Ley citada, siendo su finalidad el garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales, en los procesos electorales de las entidades federativas.

Procede para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas, para organizar y calificar las elecciones locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos.

Este medio de impugnación es resuelto por la Sa'a Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en única instancia, y sólo puede ser tramitado por los partidos políticos a través de sus representantes legítimos.

Finalmente, tenemos al juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral dentro de los artículos 94 al 108 de la Ley consultada.

Del mismo nombre de tal medio de impugnación, podemos ver su procedencia, que no es otra que resolver cualquier controversia de carácter laboral entre el personal del IFE y este último.

Dicho medio de impugnación puede ser tramitado en todo momento en que surja una controversia de carácter laboral al interior del Instituto Federal Electoral. En todo caso lo substanciará y resolverá la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal y lo tramitará personalmente el interesado o por conducto de apoderado legal.

Sobre el estudio general de los distintos medios de impugnación es prudente retomar las palabras del profesor Galindo Becerra, quien nos dice que: "Todos los medios de impugnación cuentan con reglas comunes, (...) (y que) en ningún

caso la interposición de los medios de impugnación, producirá efectos suspensivos sobre el acto o resolución impugnado”. Y completa su exposición con lo siguiente:

() durante el proceso electoral, todos los días y horas son hábiles, los plazos se computarán de momento a momento y si están señalados por días, éstos se consideraran de 24 horas () cuando no exista proceso electoral federal o local, los plazos se computaran en días hábiles, que serán todos excepto sábados y domingos y los inhábiles por ley (...) el plazo genérico para la presentación de los medios de impugnación es dentro de los 4 días contados, a partir del día siguiente en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado o se hubiese notificado debida y legalmente (..) cuando los representantes de los partidos políticos estén presentes en la sesión del órgano electoral que emitió el acto o resolvió, se entenderán debidamente notificados [artículo 30.1, de la L.G.S.M.I.M.E.]”

Ésta es, a grosso modo, la descripción de los distintos medios de impugnación en materia electoral, para lo cual es conveniente destacar que las mismas, merecen un análisis pormenorizado a fin de desentrañar su verdadera naturaleza jurídica, pues como refiere el doctor Flavio Galván Rivera, muchos de los medios de impugnación, no son acordes en su nombre, con sus características esenciales, aunque dicho estudio merece un trabajo especial, diferente al que nos ocupa en este momento.



* Galindo Becerra, Eduardo, Op. Cit. págs. 43 y 44.

CAPÍTULO III

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

3.1. NATURALEZA JURÍDICA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO

En la Constitución Política que actualmente nos rige, se han ido plasmando las distintas demandas y necesidades de la sociedad mexicana, mediante la implementación y aplicación de nuevas figuras jurídicas, que buscan garantizar el ejercicio y la defensa de los derechos, incluyendo a los político electorales, en donde se tiene muy presente que debe impartirse una justicia electoral clara, digna, eficiente y confiable.

Es por ello que el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, derivado del sistema de medios de impugnación en materia electoral, tiene como finalidad general, proteger la constitucionalidad y la legalidad en actos de la autoridad electoral, y que en la voz de los profesores Terrazas Salgado y De la Mata Pizaña, "surge (...) como sistema controlador del cumplimiento en cada acto electoral de la Constitución, en su parte específica de prerrogativas del ciudadano, como se les llama en el artículo 35- o derechos político electorales", además de la protección de los derechos de todo ciudadano de votar, ser votado y de asociación con fines políticos.

No decimos nosotros, sobre el caso particular, que su fin sea la protección de los derechos políticos del ciudadano de manera genérica, pues estos derechos pueden ser varios, como por ejemplo, la libertad de expresar ideas de carácter político o el derecho de petición en materia política, entre otros, y el juicio en estudio, sólo se construye a proteger los derechos políticos de votar, ser votado y de asociación con fines políticos, es decir, los derechos políticos electorales del ciudadano.

Por ello, el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, procederá cuando el ciudadano haga valer, presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado, de asociarse individual y libremente para tomar parte pacíficamente en los asuntos políticos del país, y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, siendo competente para resolverlo, tanto la Sala Superior, como las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sus respectivas circunscripciones, de acuerdo a los supuestos establecidos en la Ley.

* Terrazas Salgado Rodolfo y De la Mata Pizaña, Felipe. Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, en "Estudio Teórico Práctico..." pág. 267

3.1.1. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO COMO JUICIO O COMO UN RECURSO

Un aspecto muy importante que debemos manejar con respecto al medio de impugnación en estudio, y derivado de la crítica planteada por el doctor Flavio Galván Rivera sobre la denominación de las distintas figuras contenidas en el sistema de medios de impugnación en materia electoral en general, es el determinar si se trata de un simple recurso o de un verdadero juicio. Esta situación es también de gran importancia para nuestro trabajo, pues de ella deviene una de las manifestaciones que plantearemos en el capítulo siguiente y que es conveniente tratar desde este mismo momento.

Tenemos que partir entonces, de establecer en qué consiste un juicio y en qué consiste un recurso, para verificar las características de la figura que nos ocupa, y entonces ubicarlo dentro de uno u otro campo.

No obstante, consideramos oportuno aclarar desde este momento que para efecto de desarrollar una investigación objetiva, con un rango de visión más amplio, que nos lleve a un criterio más juicioso del estudio que estamos practicando, realizaremos nuestro análisis desde dos ópticas a considerar: desde el punto de vista presentado por los procesalistas tradicionales de la escuela italiana y desde el punto de vista que nos muestra el derecho positivo y los tratadistas del Derecho Procesal Administrativo, pues seguros estamos que las instituciones del Derecho Electoral, particularmente en el ámbito contencioso, se inspiran en las instituciones del Derecho Administrativo por la similitud que presentan unas y otras, aunque no dejamos de reconocer que tienen caracteres distintivos, dadas las peculiaridades de las cuestiones que regulan.

En ese orden de ideas, comenzaremos por señalar que el profesor Becerra Bautista, nos dice que el proceso es una relación jurídica entre juez, actor y reo que tiene como fin normal "la obtención de una sentencia que en forma vinculativa resuelva entre las partes una controversia sobre derechos substanciales". Señala que todo individuo tiene una esfera jurídica, integrada por el derecho objetivo que de manera preceptiva crea en su favor derechos substanciales que deben ser tutelados, y que cuando ese derecho subjetivo es violado sólo puede tener plena vigencia mediante el ejercicio de la función jurisdiccional, esta última, como deber impuesto al Estado, cuyo primordial interés es hacer justicia, dar a cada quien lo suyo, reconocer derechos subjetivos y "los intereses legítimos de los sujetos en litigio".² Asimismo, al comparar los términos juicio y proceso nos dice que la palabra proceso equivale a dinamismo, actividad, etc. y que significa la actitud jurídica de las partes y del juez tendiente a la obtención de una resolución vinculativa, mientras que juicio ha tenido varias connotaciones, destacando la de considerarlo como "legítima contención de causa que se disputa entre el actor y el reo, ante el juez, para que los pleitos se terminen por autoridad pública".³ Pero finalmente concluye que la palabra juicio es sinónima de proceso y que en la práctica judicial, se habla de juicios y no de procesos.

² Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México, pág. 1

³ Op. Cit. págs. 54 y 55

Paralelo a lo anterior, el profesor Carlos Arellano García, en su obra "Derecho Procesal Civil", nos dice que "gramaticalmente proceso significa acción de ir adelante, y que en su acepción forense alude a la actuación en la que se realizan trámites judiciales o administrativos (...) en el proceso se previene la secuela ordenada de los actos que tienden al desempeño de la función jurisdiccional o de la función administrativa (...) el proceso es el desarrollo regulado por la Ley, de todos los actos concatenados hacia el objetivo de aplicación de la Ley".⁴

En su exposición, este autor se apoya decididamente en las ideas del maestro Eduardo Pallares, quien a su vez establece el concepto de proceso en general, diciendo que es "un conjunto de fenómenos, de actos o acontecimientos, que suceden en el tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones de solidaridad o vinculación". Posteriormente establece el concepto de proceso jurídico, señalando que éste es "una serie de actos jurídicos que se suceden regularmente en el tiempo y se encuentran concatenados entre sí por el fin u objeto que se quiere realizar con ellos", haciendo la observación de que existen procesos jurídicos legislativos, administrativos, judiciales, civiles, penales, mercantiles, etc.⁵

Consecuentemente, dentro de este concepto, aparece también el de proceso jurídico jurisdiccional, en los siguientes términos: es "el que se lleva a cabo ante los órganos jurisdiccionales o sean los encargados de administrar justicia en sus diversas modalidades"⁶. Concluimos entonces, que el proceso jurisdiccional es una serie de actos jurídicos que se suceden regularmente en el tiempo, concatenados entre sí, que se llevan a cabo ante los *órganos jurisdiccionales*, y cuyo fin es la aplicación de la Ley, quedando entonces, este último concepto, para lo que suele llamarse comúnmente como juicio.

Tomando como punto de partida las ideas del profesor Eduardo Pallares, el profesor Arellano García arriba a la conclusión de que la relación entre proceso y juicio es de género especie, porque el proceso puede ser materialmente administrativo, o jurisdiccional, en el primero de ellos, se encuentra la jurisdicción voluntaria, y en el segundo, al juicio, tal y como lo conocemos, proponiéndonos el siguiente concepto: "el juicio o el proceso jurisdiccional (...) es el cúmulo de actos regulados normativamente, de los sujetos que intervienen ante un órgano del Estado, o un árbitro, con facultades jurisdiccionales, para que se apliquen las normas jurídicas, a la solución de la controversia o controversias planteadas."⁷

Por otra parte, el profesor Cipriano Gómez Lara, manifiesta que un proceso es un "conjunto complejo de actos del estado (sic) como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de la ley general a un caso concreto, controvertido para solucionarlo o dirimirlo."⁸

⁴ Arellano García, Carlos. Derecho Procesal Civil, pág. 63

⁵ Ibidem, pág. 64

⁶ Ídem.

⁷ Ibidem, pág. 65

⁸ Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso, pág. 132

Considera que la acción más la jurisdicción, más la actividad de terceros, es lo que da, como resultado, un proceso, por lo que el litigio resulta ser una condición *sine qua non* para la existencia de un "genuino proceso"

Retomando todas las ideas vertidas en relación al proceso, tenemos que el proceso jurisdiccional, o juicio, entraña la idea de una oposición de intereses como litigio, y que al ser estos planteados ante un órgano del Estado, con facultades para decir el derecho, se generan una serie de actos concatenados y vinculados entre sí que han de derivar en la aplicación de la Ley, mediante una resolución.

Por otra parte, en referencia a lo que es un recurso, el maestro Becerra Bautista, nos habla de procesos impugnativos y parte de las ideas de Chioyenda y Guasp, en los siguientes términos:

Nos dice que para Chioyenda, autor italiano, "la posibilidad de las impugnaciones presenta el fenómeno de una pluralidad de procedimientos dentro de una misma relación procesal",¹⁰ esto quiere decir que un proceso impugnativo existe y se desarrolla dentro de un proceso o juicio principal, con una dependencia directa.

También nos señala que para Guasp, autor español, los procesos de impugnación son procesos especiales que no se instituyen para oponerse a la decisión del principal, sino para buscar una actividad depuradora que sirve para mejorar y aquilatar los resultados del proceso de fondo, esto es que una "impugnación no es la continuación del proceso principal, por otros medios, puesto que el proceso de impugnación tienen carácter autónomo, es un proceso independiente con su régimen jurídico peculiar, es decir, con sus requisitos, procedimientos y efectos distintos",¹¹ pero siempre guardando relación con el proceso que le dio origen.

Concluye que los procesos de impugnación son aquéllos en que se destina una tramitación especial a la crítica de los resultados procesales conseguidos en otra tramitación procesal.

[...] la impugnación procesal se convierte, en virtud de esa autonomía, en un verdadero proceso. Mediante la impugnación procesal, el proceso principal, no es simplemente continuado sino que desaparece para dejar su puesto a otro proceso distinto, aunque ligado al anterior.

El nombre de recurso, responde a la idea elemental de impugnación en cuanto se vuelve a trabajar sobre la materia procesal, ya decidida, para que su nuevo curso permita depurar la exactitud o inexactitud de las conclusiones procesales primariamente obtenidas.¹²

¹⁰ Ibidem pág. 12

¹¹ Becerra Bautista, José. Op. Cit. pág. 563

¹² Ídem.

¹³ Becerra Bautista José, Op. Cit. pág. 564

El profesor Carlos Arellano García, nos dice que "la palabra recurso proviene del sustantivo latino *recursus* que significa acción de recurrir" y que en su acepción forense es "la acción que se reserva al sentenciado para acudir a otro juzgador con facultades para revisar lo realizado por el juez anterior"¹²

El autor en cita parte de analizar los conceptos propuestos por distintos procesalistas, destacando de cada uno de ellos algunos elementos que resultan relevantes dentro de la idea que de medio de impugnación debe tenerse.

De Ricardo Reimundín retoma la idea de que "el recurso es un medio de impugnación de las resoluciones judiciales", por lo que afirma que el medio de impugnación resultaría ser el género próximo del recurso.

De Hugo Alsina quien dice que "llámense recursos, los medios de impugnación que la ley concede a los particulares para obtener que una providencia judicial sea modificada o dejada sin efecto", considera relevante destacar que efectivamente la oportunidad de impugnación debe estar concedida por la Ley, pero que no necesariamente esta oportunidad está dada únicamente a los particulares, pues también le es posible a una autoridad acceder a ella, como es el caso del juicio de amparo o del juicio de nulidad en materia fiscal.

Con relación a James Goldschmidt, quien en su concepto "recursos son los medios jurídicos procesales concedidos a las partes, a los afectados inmediatamente por una resolución judicial y a los intervinientes adhesivos para impugnar una resolución judicial que no es formalmente firme, ante un tribunal superior (efecto devolutivo), y que suspenden los efectos de cosa juzgada de la misma (efecto suspensivo)"¹³, el profesor Arellano García nos dice que efectivamente los recursos son medios de impugnación jurídico procesales concedidos a las partes para combatir resoluciones judiciales y que es cierto también que esas resoluciones impugnadas no son firmes aún, sin embargo, señala que no es requisito esencial que los recursos sean ventilados ante un tribunal jerárquicamente superior, pues también hay recursos de los que conoce la propia autoridad jurisdiccional que dictó la resolución, además que los efectos de los recursos (suspensivo y devolutivo) sólo van en función del alcance que el legislador les dé.

También se apoya en la exposición histórica que de los recursos hiciera Eugéne Petit, para referirnos que queda "claramente determinado el objeto de los recursos: obtener un nuevo fallo, posterior al primero, en el que, después de revisado lo actuado y lo que se ha manifestado como inconformidad, se confirma o se anula lo establecido en la sentencia anterior."¹⁴

Por otra parte, el profesor Cipriano Gómez Lara nos dice "en todo proceso existe un principio general de impugnación, o sea que las partes deben contar

¹² Arellano García, Carlos. Derecho Procesal... pág. 513

¹⁴ Ibidem, pág. 514

¹³ Ibidem pág. 515

con los medios para combatir las resoluciones de los tribunales, si éstas son incorrectas, ilegales, equivocadas, o irregulares, o pronunciadas sin apego a derecho.”¹⁸

Retoma la manifestación hecha por Briseño Sierra en el sentido de que “[...] la impugnación es la aplicación del instar con un fin particular, individualizado. La peculiaridad que singulariza a este tipo de instancia es aquella pretensión de resistir la exigencia, producción o los efectos de cierta clase de actos jurídicos.”¹⁹

Nos dice el citado autor que “indudablemente, toda la impugnación se basa en la fiabilidad humana; es decir, los actos del hombre están siempre expuestos a caer o a incurrir en equivocaciones y en injusticias.”²⁰

Es interesante también, para los efectos de este trabajo, la siguiente reflexión que hace el profesor Gómez Lara: “[...] la teoría de la impugnación debe presentar un enfoque unitario, al menos en lo procesal, lo que nos permite advertir que los actos de la impugnación como resistencia a una resolución de autoridad, rebasan el límite de lo meramente procesal. Puede, pues, pensarse en una impugnación extra o metaprocesal, como aquella que intenta el particular frente a los actos de la administración pública que no son los actos de tipo jurisdiccional.”²¹

Finalmente, Ignacio Burgoa, al esgrimir los argumentos por los que considera que el juicio de amparo no constituye un recurso, sino un verdadero juicio, dice que Escriche define al recurso como “la acción que queda a la persona condenada en juicio para poder acudir a otro juez o tribunal en solicitud de que se enmiende el agravio que cree habersele hecho”²²

El profesor Burgoa comenta que el juicio de amparo sí es un recurso en sentido lato, entendido este último como un medio jurídico, señalando que la cuestión esencial radica en determinar si se trata de un recurso en sentido restringido o en un verdadero juicio. Para efecto de plasmar más fielmente el pensamiento del ilustre tratadista nos permitiremos hacer la siguiente transcripción:

Desde luego, el recurso [...] supone siempre un procedimiento anterior, en el cual haya sido dictada la resolución o proveído impugnados, y su interposición suscita una segunda o tercera instancia, es decir, inicia un segundo o tercer procedimiento [...], por ende, se considera como un medio de prolongar un juicio o proceso ya iniciado, y su objeto consiste, precisamente, en revisar la resolución o proveídos por él atacados, bien sea confirmándolos, modificándolos o revocándolos [...] es evidente que el recurso, que tiene como objeto esa revisión especificada en las hipótesis procesales ya apuntadas, implica un mero control de legalidad.

[...] El amparo, de acuerdo con su naturaleza pura, no pretende establecer directamente si el acto autoritario que le da nacimiento se ajusta o no

¹⁸ Gómez Lara, Cipriano. Op. Cit. pág. 388

¹⁹ Briseño Sierra, citado por Cipriano Gómez Lara. Op. Cit. pág. 389

²⁰ Ibidem, pág. 388.

²¹ Ibidem pág. 389

²² Citado por Ignacio Burgoa en El Juicio de Amparo. pág. 178

a la ley que lo rige, sino si engendra una contravención al orden constitucional, por lo que se considera como un medio de control de constitucionalidad, a diferencia del recurso que es un medio de control de legalidad.

Dada la radical diferencia que media entre la finalidad tutelar del amparo y la del recurso, se suele llamar al primero, como lo ha hecho la Suprema Corte en varias ejecutorias, un "medio extraordinario" de impugnar jurídicamente los actos de las autoridades del Estado, pues sólo procede cuando existe una contravención constitucional en los consabidos casos contenidos en el artículo 103, contrariamente a lo que acontece con el segundo, que es un medio ordinario, es decir, que se suscita por cualquier violación legal en los términos especificados por el ordenamiento correspondiente y con independencia de cualquier infracción a la Ley Suprema.

Teniendo como finalidad el recurso la revisión de la resolución atacada, implícitamente persigue el mismo objetivo que la acción o la defensa (lato sensu) iniciales materia del proceso en el cual se interpone, es decir, declarar la procedencia o improcedencia de ambas y de sus consecuencias procesales en sus respectivos casos.²¹

De todas las ideas plasmadas hasta el momento, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

El proceso jurídico, en sentido amplio, es una serie de actos jurídicos que se suceden regularmente en el tiempo y se encuentran concatenados entre sí por el fin u objeto que se quiere realizar con ellos, independientemente de la materia a la que pertenezcan (civil, penal, administrativa, electoral, etc.). Este proceso puede ser jurisdiccional o bien administrativo. En el primero existe invariablemente el elemento de la contención u oposición de intereses; en el segundo se refiere a los procedimientos que si bien son ventilados ante una autoridad formalmente jurisdiccional o cualquiera otra, son en sí procedimientos que carecen de una contención, aquí tenemos por ejemplo a la denominada jurisdicción voluntaria o a los actos materialmente administrativos.

El procedimiento jurisdiccional cuenta con elementos y características bien definidas como son:

1.-El proceso o juicio es una sucesión de pasos que persiguen la aplicación de la Ley a un caso concreto.

2.-Siempre se tiene un presupuesto necesario que es el litigio, entendido éste como "el conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia del otro".²²

3.-El proceso comienza siempre con el ejercicio de una acción.

²¹ *Ibidem* pág. 178 y 179

²² Camelutti, Francesco, citado por Cipriano Gómez Lara, *Op. Cit.*, pág. 3.

4.-En el mismo confluye un triángulo procesal integrado por la autoridad jurisdiccional o juez, un actor y un demandado o reo.

5.-El proceso no deviene necesariamente de un proceso anterior, sino que tiene su origen en una simple y llana contraposición de intereses.

6.-Su finalidad es la obtención de una sentencia vinculativa que resuelva de fondo, la controversia planteada.

7.-Hay que resaltar que todo proceso, por virtud de las definiciones aportadas por los ilustres procesalistas, siempre será tramitado o conocido por una autoridad materialmente jurisdiccional.

De tal suerte que de no contar con alguno de ellos, entonces nos encontraríamos ante una figura jurídica diferente.

Por su parte, el medio de impugnación tiene las siguientes características y elementos:

a. Es una oportunidad a favor de alguna de las partes en un juicio para atacar una resolución de la autoridad jurisdiccional.

b. En todo caso, debe tener siempre un proceso o juicio como precedente, que será en donde la autoridad jurisdiccional emita las resoluciones.

c. Los medios de impugnación cuentan con una reglamentación especial y mayoritariamente distinta a la que regula a los procesos o juicios.

d. Del medio de impugnación puede conocer la misma autoridad jurisdiccional que conoció del proceso previo o bien una autoridad jurisdiccional superior.

e. Todo recurso es un medio de impugnación, pero no todo medio de impugnación es un recurso, es decir, el medio de impugnación y el recurso guardan una relación de género a especie.

Entonces tenemos que dentro del proceso jurisdiccional, como especies, se encuentran el proceso en sentido estricto o también llamado juicio, y los procesos impugnativos que también son conocidos como medios de impugnación.

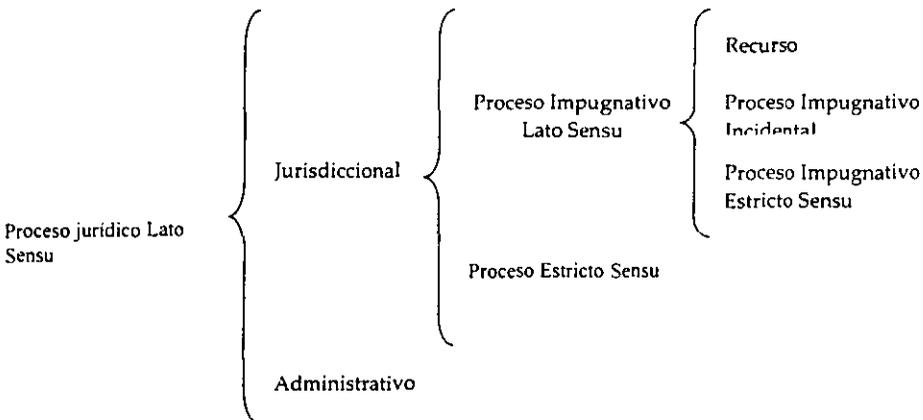
El proceso en estricto sentido es un proceso que pudiéramos llamar "natural" en el cual hay una serie de etapas o pasos de carácter formal, las cuales comienzan con la deducción de una pretensión por parte del actor, la oposición a ésta por parte del reo o demandado, con las cuales se fija la *litis*, junto con la actividad de un órgano del Estado con facultades para decir el derecho o jurisdiccionales, y las cuales derivan en una resolución de carácter vinculativo que presupone también la aplicación de una Ley.

Junto con éste, y dentro del proceso jurisdiccional, se encuentran los procesos impugnativos o también conocidos como medios de impugnación, que entrañan la posibilidad para que un sujeto de derecho, pueda atacar una resolución dictada por una autoridad jurisdiccional en un proceso previo y que le resulta ser una afectación a sus intereses. Como vemos, en este orden de ideas, todo proceso impugnativo o medio de impugnación implica necesariamente la idea de ser originado por un proceso anterior, es decir, que para que pueda nacer un proceso impugnativo o medio de impugnación, debió de haber existido antes un proceso en el cual la autoridad jurisdiccional haya emitido una resolución, si no definitiva si vinculativa, que pare perjuicio a una parte y que como consecuencia inicie el proceso impugnativo.

Ahora bien, retomando las ideas de los profesores Castillo Larrañaga y Rafael de Pina, podemos decir que los recursos son una especie dentro de los medios de impugnación o procesos impugnativos, junto con otras figuras como son los incidentes de impugnación y "el amparo directo", concluyendo así la formación de un posible cuadro explicativo.

Cabe aclarar que manejamos al proceso impugnativo igual que a un medio de impugnación, ya que si bien es cierto no se encontró que los tratadistas mencionaran que una y otra figura fueran lo mismo; tampoco encontramos alguno que señalara de manera puntual alguna diferencia entre ellas y por el contrario, en su gran mayoría las tratan como semejantes, entendiéndose que tales figuras existen para impugnar las resoluciones judiciales adversas, buscando con ello garantizar la aplicación de la justicia en la acción jurisdiccional.

Así, podríamos esquematizarlo de la siguiente manera:



Así van aclarándose cada vez más las diferencias. Un proceso natural, entonces, tiene como precedente un litigio y una pretensión, aducida por medio de una acción que después de sustanciarse, siguiendo todos y cada uno de los actos concatenados y establecidos por la Ley, llega a una resolución.

Por su parte, en el caso de un proceso impugnativo, éste, independientemente de si tomáramos la teoría de Chiovenda o de Guasp, es decir de si es o no autónomo con el proceso del cual deriva, la verdad es que tiene, como presupuesto necesario, la existencia de un proceso previo, y en tal condición se está hablando de un nuevo proceso que, autónomo o no, si es diferenciable, originado por la disconformidad con la resolución del proceso previo, el cual es promovido por un actor ante la misma autoridad jurisdiccional o una superior, para buscar la revocación o la modificación de una primera resolución (aunque eventualmente puede ser confirmada).

Ahora bien, tendríamos que pensar que si atendiéramos estrictamente a lo que nos dice el profesor Burgoa en el sentido de que el juicio de amparo es un medio extraordinario de impugnar jurídicamente los actos de las autoridades del Estado, pues sólo procede cuando hay una contravención constitucional, y que el recurso es un medio ordinario que se suscita por cualquier violación legal en los términos especificados por el ordenamiento correspondiente y con independencia de cualquier infracción suprema, entonces tendríamos que concluir necesariamente que el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano es a la vez un juicio y un recurso, o bien no es ninguno de los dos, puesto que al ser parte integrante del sistema de medios de impugnación en materia electoral, entonces tiene al mismo tiempo dos finalidades que son el de garantizar la constitucionalidad y la legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, cosa que desde este punto de vista, además de confusa resulta ilógica.

Por lo anterior podemos afirmar que visto desde este ángulo, el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano es un verdadero juicio porque tiene una existencia propia y autónoma, como lo refiere Becerra Bautista, y por tanto, no es un recurso, porque el recurso entraña la idea de volver a andar el camino, y en este caso no es así, dado que no ha habido un proceso previo, ni tampoco se trata de un proceso impugnativo porque su tramitación especial está destinada a la dilucidación de una controversia generada por la contraposición de intereses ante otra autoridad, y no a la simple crítica de los resultados obtenidos en otra tramitación procesal seguida ante una autoridad jurisdiccional, pues ésta última no existe.

Sin embargo, y ya en el caso particular, no debemos dejar de lado que no todos los medios de impugnación que el COFIPE establece, llevan la denominación de recursos, como es el caso concreto del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano o del juicio de inconformidad, entre otros, por lo que se aprecia, de entrada, una incongruencia en el nombre de la Ley, porque si partimos de la idea de que un proceso o juicio comienza con el ejercicio de una acción, la cual no deriva de un procedimiento anterior, se estaría cayendo en errores y vaguedades al buscar equiparar al recurso, con el medio de impugnación, y al juicio con los dos anteriores. Consecuentemente, y tomando como punto de partida todas las ideas presentadas, es de apreciarse que la denominación dada al ordenamiento legal como Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, resulta ser inadecuada, toda vez que como hemos establecido, un juicio o proceso no cabe como especie dentro del concepto de medio de impugnación y por lo tanto, en una correcta aplicación

terminológica, sería más adecuado darle un nombre que abarque tanto a los procesos o juicios, como a los medios de impugnación en su especie de recursos.

Por ello se propone el nombre de "*Código de Procesos Jurisdiccionales en Materia Electoral*". Consideramos que esta denominación es más afortunada para nombrar al cuerpo legal de referencia en virtud de que, el término "Código" se refiere a un grupo de leyes o normas jurídicas de una misma materia, como es el caso de este ordenamiento legal conocido a la fecha como Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el cual contiene normas de carácter procesal de la misma materia electoral. Además de ello, al ser de "Procesos Jurisdiccionales", nos hace ver, por un lado, que se trata de la reglamentación de la actividad jurisdiccional contenciosa, a diferencia de la actividad de organización de las elecciones que también requiere de sucesiones de pasos al ser de carácter práctico, diferenciándolos así entre ellos; y por el otro lado se abarcan tanto los procesos o juicios como los medios de impugnación y recursos, lo que evitaría la confusión que plantea la denominación hasta ahora utilizada. Finalmente, se hace referencia a que dicho cuerpo legal de carácter procesal va dirigido a la materia electoral en particular, dando mayor precisión a su nombre.

Pero para este punto, los cuestionamientos serían los siguientes:

- ¿qué sucede entonces con cualquier otro acto de autoridad que no es precisamente un proceso, pero que para perjuicio a un sujeto de derecho?, ¿acaso no tendrá la posibilidad de promover un proceso impugnativo porque no existe un proceso "natural" previo que le pueda dar origen? o en todo caso ¿qué sucede con los "medios de impugnación" o procesos impugnativos que contempla, por ejemplo, el Derecho Administrativo, que son el recurso de revisión (artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo), o bien el propio Derecho Electoral con el recurso de revisión, donde evidentemente no existe un proceso, como lo hemos definido, que le preceda o, incluso, que condicione su interposición?.

Para dar respuesta a estas preguntas y con la intención de no realizar una investigación parcial, es necesario acudir a los conceptos que nos proporciona el Derecho Administrativo tanto en sus normas positivas como en su doctrina y realizar así el análisis del juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano a la luz de esta óptica, abriéndose a nuestros ojos el segundo de los puntos de vista referidos al comienzo de este apartado.

Sin embargo, es prudente considerar que para poder entender la materia contencioso electoral es menester conocer previamente la teoría del acto jurídico en general y del acto electoral en particular, pues si este acto cumple cabalmente con los requisitos de existencia, validez y eficacia que le corresponden, entonces existirá un acto perfecto y por ende no será controvertible. Por el contrario, si adolece de alguno de esos elementos o requisitos acarreará necesariamente deficiencias con efectos tales como la inexistencia del acto, su nulidad o bien su ineficacia, efectos éstos que generan el que el acto jurídico de carácter electoral sea controvertido. Sin embargo, en esta materia, falta el desarrollo de una teoría del acto electoral como presupuesto para el estudio de la materia contencioso electoral.

En Derecho Civil existe una teoría del acto jurídico que permite tener una base previa para conocer los efectos y alcances de una figura determinada, y de los cuales se desprende la Teoría de las Nulidades. Una situación similar se presenta en el caso del Derecho Administrativo, donde existe una teoría del acto administrativo que sirve de pauta para entender la naturaleza de los actos de autoridad, sus alcances y efectos, para así conocer los medios de defensa que están al alcance de los gobernados para proteger su derecho, sin embargo, en materia electoral esto no sucede así.

Es indudable que los actos en materia electoral tienen una naturaleza distinta a los actos civiles o administrativos, dado que surgen de una actividad distinta y muy bien definida, como es la organización de las elecciones para renovar los poderes ejecutivo y legislativo, tanto federales como locales dentro y fuera del proceso electoral, además de que provienen de una autoridad que, tal y como se presenta en nuestra legislación actual, está desvinculada a los tres poderes conocidos comúnmente, llegando al grado de ser considerada por algunos autores equiparable a un cuarto poder, por lo que en términos estrictos no se trata ni de un acto administrativo, legislativo ni judicial.

Avanzando sobre esta idea de la separación de la autoridad electoral de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, es también de considerarse que ha tenido gran sonoridad el acontecimiento conocido como la ciudadanización del Instituto Federal Electoral como responsable de la organización de las elecciones, a lo cual cabe cuestionar, en términos jurídicos y doctrinales, qué tan real es el considerar dicho instituto como un ente ciudadano desligado de los órganos de gobierno del Estado, y no por el hecho de que exista una disposición legal que establezca su dependencia, sino porque la relación de los ciudadanos del consejo general con la de los funcionarios electorales, aun cuando no es la misma, si es de servidores públicos y perciben a título de dieta, prestaciones económicas provenientes de una partida presupuestal estatal determinada, similar a las que son otorgadas a cualquiera de los otros tres poderes.

Por las razones anteriores consideramos que si bien el Derecho Electoral ha experimentado diversas transformaciones que han permitido su perfeccionamiento, también es cierto que aún existen varias cuestiones que ameritan un profundo análisis y la creación y desarrollo de teorías que permitan comprenderlo mejor y que den respuesta más oportuna y clara a los distintos problemas que éste presenta.

Creemos también en ese sentido, que el Derecho debe de perfeccionarse, encontrando la verdadera naturaleza de sus distintas instituciones de modo que permita una mejor sistematización y una mayor sencillez tanto para el practicante como para las autoridades y los gobernados en general, pues en el caso del Derecho Administrativo resulta ser tan variado y tan complejo el cuerpo legal que pretende regular toda la gama de eventos y actos de la administración pública que resulta ser un verdadero reto el tener un acercado y atinado conocimiento de todas las figuras jurídicas que son manejadas, las cuales en algunos casos resultan ser una solución emergente a un fenómeno jurídico no suficientemente estudiado o bien, una justificación para dar un régimen jurídico distinto a una institución que comparte características de otra figura que por una tajante distinción de materia se prefiere evitar, complicando más a nivel teórico su naturaleza y razón de ser. Con esto no

queremos decir que las distintas materias jurídicas o ramas del Derecho pierdan su autonomía, sino sencillamente que no hay que cerrar las puertas a una más adecuada, mejor estructurada y más sencilla concepción y descripción de la ciencia jurídica en su conjunto

Regresando al tema central de nuestra exposición, debemos partir de los elementos que de proceso nos dan los ordenamientos de carácter administrativo. Así, el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, nos dice lo siguiente:

Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se regiran por las disposiciones de este Título, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso que establece este código

En los casos en que *la resolución impugnada* afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, y éstas promuevan juicio, en el escrito inicial de la demanda deberán designar un representante común que elegirán de entre ellas mismas, y si no lo hicieren, el magistrado instructor designará con tal carácter a cualquiera de los interesados al admitir la demanda.

Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

Como se aprecia de la lectura del artículo transcrito, el legislador señala que el proceso contencioso administrativo es un verdadero juicio, con los elementos y características que contiene el proceso, los cuales hemos enumerado en párrafos anteriores, como son el que se trate de una sucesión de pasos destinada a la aplicación de la Ley a un caso concreto, lo cual es así pues dicho artículo señala que los juicios que se promuevan ante el Tribunal han de regirse por las disposiciones de ese título, dentro de las que se encuentran las descripciones de cada una de las etapas procesales que ha de seguir dicho proceso contencioso administrativo y que han de culminar con la emisión de una sentencia por parte del Tribunal, lo cual no es otra cosa que la aplicación de la Ley a un caso concreto.

Asimismo, señala que dicho proceso se encuentra generado por una controversia que en este caso está dada por la resolución de una autoridad administrativa, ya como acto administrativo, ya como parte final de un recurso administrativo. Así lo establece al decir que "cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la *controvierta...*", esto es, que el juicio en materia administrativa, deviene de una controversia generada por un conflicto de intereses entre el particular y la autoridad, pues esta última puede causar agravio al gobernado con la emisión de actos en ejercicio de una facultad establecida por la Ley a su favor. Así lo señala el autor Gonzalo Armienta cuando dice: "existe una corriente doctrinaria que hace consistir la diferencia entre un recurso

administrativo y un proceso, en que mediante el primero se puede *impugnar el acto*, inclusive cuando se viola un interés legítimo o aquél es inoportuno; y en el segundo solo se controvierten aquellos actos administrativos que afectan un derecho subjetivo.”²²

También, y de acuerdo con lo que dispone el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, en el proceso contencioso administrativo confluye un triángulo procesal, ya que dicho numeral dispone:

- “Son partes en el juicio contencioso administrativo:
I. El demandante;
II. Los demandados (.)”

De igual forma, la finalidad de este proceso contencioso administrativo es la obtención de una sentencia vinculativa que resuelve de fondo la controversia planteada, así lo señala el artículo 239 del ordenamiento legal referido al señalar en su segundo párrafo que “si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme.”

Es de especial mención que el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, ya transcrito, habla de una resolución de la autoridad administrativa que será controvertida por el actor, a la cual da el calificativo de ‘impugnada’, dejándonos la idea de que el juicio servirá para impugnar dicha resolución, esto es, que se trata de un medio de impugnación.

El mismo señalamiento se hace en el artículo 208 del Código en cita cuando al enumerar los requisitos de la demanda se menciona en su fracción II que uno de ellos es el indicar la ‘*resolución que se impugna*’.

Por otro lado, y en el caso de los recursos administrativos, el profesor Gabino Fraga, dice que existen medios directos e indirectos para proteger los derechos de los particulares a la legalidad administrativa. Entre los medios directos se encuentran los remedios o recursos administrativos y los recursos o acciones jurisdiccionales, mientras que dentro de los medios indirectos destaca la autotutela.

Como elementos característicos, tienen los siguientes: la existencia de una resolución administrativa; la fijación en la Ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse; la fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso; los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso; la fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, etc.; y la obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.

Destacan de entre todos ellos, la existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente. En tal caso, al referirse a resolución administrativa, podríamos concluir que ésta es la que

²² Armienta Hernández, Gonzalo. *Tratado Teórico Práctico...* pág. 120

deriva de un proceso administrativo, es decir de un conjunto de pasos establecidos por la Ley, en los cuales el Estado y el particular, con intereses contrapuestos, aducen sus pretensiones, resolviendo la autoridad formalmente administrativa, pero materialmente jurisdiccional, sobre el fondo de esa controversia, por lo que nuevamente quedaría cerrada al particular la posibilidad de un proceso impugnativo, o recurso administrativo por la simple aplicación que hiciera la autoridad formal y materialmente administrativa, de una Ley, sin embargo nos abstendremos de verter nuestras opiniones sobre el particular en este momento por ser material indiscutible para un trabajo especial y distinto.

Por su parte, el licenciado Gonzalo Armienta nos refiere que "...todo recurso constituye un medio de defensa con que cuenta el gobernado frente a la autoridad, ya sea jurisdiccional o administrativa [...] tiene como finalidad fundamental, corregir los actos de la autoridad administrativa que el particular considera contrarios a derecho; consecuentemente, la impugnación se dirige a obtener una ulterior revisión, con el objeto de que el mismo órgano revisor u otro de superior jerarquía los anule o los reforme, si se encuentra comprobada la ilegalidad o la oportunidad de los mismos."²⁴

No obstante lo anterior, el proceso contencioso administrativo tiene una característica que lo hace, a la vez, distinto del proceso o juicio concebido por los procesalistas, según su pensamiento expuesto en párrafos precedentes, y que es la siguiente: el proceso contencioso administrativo es considerado como un medio de impugnación, distinto al recurso pero paralelo a éste en tanto que su objetivo es combatir o *impugnar* un acto de una autoridad formal y materialmente administrativa.

Desde esta óptica entonces aparecen tanto el recurso administrativo como el proceso contencioso administrativo en calidad de especies dentro del género medio de impugnación con diferencias bien definidas, como son el que en el recurso no hay derecho de acción, se tramita ante la misma autoridad administrativa emisora o acaso con su superior jerárquico, al resolverse no hay una actividad jurisdiccional propiamente dicha, las decisiones derivadas de su resolución no constituyen cosa juzgada y a decir de Briseño Sierra, en el recurso administrativo, "la instancia lleva a un reacentamiento",²⁵ mientras que en el proceso contencioso, su iniciación parte del derecho de acción, se tramita ante una autoridad materialmente jurisdiccional distinta a la emisora del acto, la cual despliega una actividad jurisdiccional de la cual surge una sentencia que puede constituir cosa juzgada, entre otras.

La característica común entre el recurso administrativo y el proceso contencioso administrativo, que encontramos tanto en la Ley como en la doctrina administrativista, puede hallar su justificación considerando que la contraparte del gobernado es el Estado por medio de un órgano de la administración pública, y al no considerarse ésta como una relación de igualdad entre las partes, dado el papel que desempeña el Estado con su fuerza impositiva, es decir, al ser ésta una relación de las llamadas de supra-subordinación, es que se le considera no como una contraparte sino como un ente de cuyos actos, el gobernado sólo se puede defender impugnándolos de

²⁴ *Ibidem*, pág. 57

²⁵ *Ibidem*, págs. 109 a 125

manera general, por eso es que todo recurso, recurso administrativo, o acción deducida en contra del Estado en cualquiera de sus órganos como respuesta a los efectos de su función, es entendida como una impugnación.*

Haciendo ahora una comparación entre el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, como objeto de nuestro estudio, y las figuras de proceso, medio de impugnación y recurso, tanto en la concepción de los procesalistas y de los administrativistas, podemos ver que resulta ser una figura "híbrida" entre proceso y el recurso, pues efectivamente cumple con las características de un proceso o juicio pero entendido éste en el sentido que lo hace el derecho administrativo, es decir, como un medio de impugnación, ya que se incoa contra los actos de una autoridad aunque esta vez no de carácter administrativo, sino electoral.

Asimismo, y dado el gran parecido que guarda el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano con el proceso contencioso administrativo, es que concluimos que aquél se encuentra inspirado fundamentalmente en éste y que nace de una necesidad social para proteger los derechos político electorales de los ciudadanos tomando parte del Derecho Procesal y del Derecho Administrativo como ha quedado expuesto.

Cabe mencionar que lo que genera un proceso impugnativo, desde este nuevo punto de vista es, como ya se anotaba, una resolución adversa al actor, la cual se obtuvo de un procedimiento administrativo o electoral previo o bien de cualquier otro acto administrativo o electoral, como pudieran ser, por ejemplo, una multa, la resolución que establece una responsabilidad en el proceso administrativo disciplinario, el registro de un candidato o la negativa a expedir una credencial de elector por parte de una autoridad electoral, entre otras.

Para redondear nuestras anteriores conclusiones, presentamos las ideas del licenciado Carlos A. Villarreal Salgado, quien afirma que de acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, la palabra juicio tiene, en un sentido amplio, el sinónimo de proceso, el cual es un procedimiento o una secuencia ordenada de actos a través de los cuales se lleva a cabo el mismo. Mientras que al referirnos al juicio en relación al amparo, se considera a aquél como "un procedimiento contencioso desde que se inicia en cualquier forma hasta quedar ejecutada la sentencia definitiva".²⁷

Además de ello, nos dice que para que exista un juicio, en términos procesales, éste debe ser originado por la contraposición de intereses de dos partes, que establecen una *litis*, misma que en el caso del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, se determina sólo en un sentido amplio y dada su naturaleza, casi se entiende entre la autoridad emisora y el propio Tribunal.

* Por razones metodológicas, en cuanto a los alcances de la presente investigación, no ahondamos en el tema de la relación del Estado con los gobernados y de la doble personalidad del Estado como particular y como autoridad, sin embargo remitimos a la lectura de las obras del profesor Ernesto Gutiérrez y González "Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano", "Derecho de las Obligaciones" y "El Patrimonio", así como la obra "La Idea del Estado" del profesor Mario de la Cueva, en las cuales desarrollan interesantes puntos de vista al respecto.

²⁷ Villarreal Salgado, Carlos A. Breves Comentarios...pág. 6

Entendido lo anterior, nos dice que el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano es "el instrumento o mecanismo legal que tiene el ciudadano, para que el Tribunal Electoral repare las omisiones, los excesos o defectos en que haya incurrido la autoridad electoral federal, por los cuales se prive o lesione al ciudadano en sus derechos de votar, ser votado o de asociarse con fines políticos para la participación en asuntos de esa naturaleza", señalando que este juicio, si bien es necesario, como juicio sólo se justifica dada la naturaleza jurídica del mismo, un tanto *sui generis*, ya que realmente no hay contraparte y por excepción contiene actos procesales. Este medio se reglamentó como juicio, porque se asemeja en mucho al amparo administrativo.²⁹

El profesor cuyo pensamiento presentamos, nos dice que en el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, no se da un litigio en sentido estricto, tampoco hay una acción formal y en todo caso la acción se traduce, en este juicio, en la pretensión legitimada entendida como pedimento, que da actividad al órgano jurisdiccional, y que por su naturaleza distinta se deben de utilizar conceptos no definidos por el Derecho Electoral, por ejemplo, el fallo del órgano jurisdiccional, no obstante que reviste la forma de un recurso, ciertamente concede y repara el derecho vulnerado, y por tanto, las sentencias son semejantes a las dictadas en el juicio de amparo, como fallos con efectos reparatorios. El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, a lo que Villarreal Salgado agregaría la de irrenunciable, y al estar instituido en la Carta Magna, como derecho de todo ciudadano mexicano, es también un derecho público subjetivo que entraña una acción personal para lograr que el órgano gubernativo los respete.³⁰

Por nuestra parte consideramos que el juicio en estudio adquiere tal carácter por dos vertientes bien definidas: por una parte porque, dadas sus características, resulta evidente que no se trata de un recurso, toda vez que no existe un proceso previo del cual haya derivado una sentencia de una autoridad materialmente jurisdiccional que sea finalmente la que se impugne por parar algún perjuicio al sujeto de derechos, sino un acto bien definido que es el no respeto del Estado a los derechos político electorales del ciudadano de votar, ser votado o de asociarse con fines políticos, situación que genera una contraposición de intereses o litigio, el cual se pretende sea solucionado por una autoridad materialmente jurisdiccional, con total independencia a aquélla que emitió el acto o resolución y que resulta ser la contraparte del actor en la relación procesal.

Por otro lado, disentimos de lo que refiere el profesor Villarreal Salgado, en el sentido de que no existe un litigio en sentido estricto, ya que consideramos que la contraposición de intereses surge cuando el ciudadano pretende ejercer su derecho político electoral y la autoridad competente le limita tal ejercicio y resulta obvio que mientras que el ciudadano pretenda ejercer el derecho y la autoridad electoral evite su ejercicio hay una oposición franca de intereses, pues como señalamos, el ciudadano tiene un interés, mientras que la autoridad tiene otro, lo que no quiere decir que el

²⁹ *Ibidem* pág. 10, 11 y 12

³⁰ *Ibidem* pág. 15, 16, 17, 18 y 20.

interés de la autoridad sea ilegítimo, sino sencillamente que al efectuar su actividad realiza actos que posiblemente se opongan al interés de otro gobernado.

Cabe hacer hincapié en nuestra reiterada referencia de que la resolución en un proceso debe ser de una autoridad materialmente jurisdiccional, pues la teoría general del proceso habla de autoridades que tengan facultades de decir el derecho, sin precisar ni restringir el concepto de las autoridades que formalmente pertenecen al poder judicial, pues tal situación es semejante a lo que sucede en las cuestiones administrativas o del Derecho Administrativo.

Ahora bien, aquí otra reflexión más: si el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano es un proceso, entonces debe también cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento que establece la Constitución, y por ello de violarse alguna de ellas, necesariamente debe dar origen a un juicio de amparo como garante tutelar de las garantías individuales, independientemente de la materia de que procede, pues la violación de una garantía individual debe estar por encima de la materia de la cual deriva.

Es así como concluimos el tema relacionado con la naturaleza jurídica del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano y las interesantes reflexiones que surgen al tratar de determinar si se trata de un juicio o de un recurso y de las razones por las cuales nosotros llegamos a la conclusión de que efectivamente se trata de un juicio, haciendo la observación que para el capítulo siguiente se abundará sobre algunas ideas que han surgido a raíz de esta investigación, procediendo ahora a hacer una exposición sobre la tramitación del juicio que es tema de nuestra investigación.

3.2. DE LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA

El artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establece, en primera instancia, cuáles son las causas de procedencia para el presente juicio. Así señala:

"Artículo 79. 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."

De la lectura de este precepto se desprende que el juicio para la protección de los derechos político electorales procede para proteger tres derechos políticos en particular, que son los siguientes:

- a) El derecho de votar;
- b) El derecho de ser votado; y
- c) El derecho de asociación con fines políticos.

Estas causas de procedencia devienen directamente del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala lo siguiente:

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

3.3. DEL TRÁMITE DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO

Para explicar el trámite de este juicio es pertinente observar que, al igual que en los otros medios de impugnación, la Ley establece reglas de aplicación común, que a la par que presentamos el juicio en cuestión, iremos exponiendo.

LAS PARTES

En el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano las partes son el actor o promovente, carácter que asume de manera general el ciudadano a título personal, según lo disponen los artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, o bien la organización o agrupación política agraviada, de ser el caso.

La otra parte corre a cargo de la Autoridad responsable, que son directamente los órganos del Instituto Federal Electoral que llegaren a violar los derechos político electorales del ciudadano. Respecto de este punto hay que mencionar que se consideró en su momento, que no era conveniente intervenir en la vida interna de los partidos políticos, por lo que no se les considera como autoridad, para los efectos de la tramitación de medios de impugnación. En otras palabras, esto quiere decir que no se puede reclamar de los partidos políticos, la violación de los derechos político electorales del ciudadano. Para este momento nos reservaremos el hacer algunas observaciones al respecto, cuestión ésta que trataremos más a detalle en el siguiente capítulo, en la parte respectiva a los partidos políticos.

ESTA TESIS NO CAYÓ
DE LA BIBLIOTECA

Se encuentra también la figura del tercero interesado, que puede ser el ciudadano, el partido político, la coalición, la organización o agrupación política o de ciudadanos, dependiendo del caso en concreto, aunque en este juicio casi no tiene aplicación práctica realmente.

LEGITIMACIÓN Y PERSONERÍA

Para promover el juicio, el ciudadano es el que está legitimado a hacerlo por sí mismo. Cuando se asocie con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables y consideren que se les negó indebidamente su registro como partido o agrupación política, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada, según lo previenen los artículos 79 y 80 párrafo 1, inciso e) que ya hemos mencionado.

Según el artículo 80, el juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:

- a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la Ley electoral respectiva para ejercer el voto;
- b) Habiendo obtenido oportunamente el documento para votar, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- d) Considere que se violó su derecho político electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del mismo Instituto o la Sala Regional, a solicitud de la Sala Superior, remitirán el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano;
- e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asunto políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido o agrupación política, y
- f) Consideren que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político electorales presuntamente violados, citados en los incisos anteriores.

Esta legitimación debe ser en los términos que la propia Ley establece, sobre todo para el caso de los partidos o agrupaciones políticas, ya que señala quiénes son los representantes legítimos de los partidos políticos, los cuales no son otros que los registrados formalmente ante el órgano responsable, y que sólo

podrán actuar ante el que estén acreditados. La legitimación es específica, y de actuar fuera de las formas establecidas en la misma, provocará su improcedencia.

REQUISITOS

Sobre los requisitos para la presentación y tramitación del juicio tenemos los siguientes; el primero es que debe presentarse por escrito, ya que en materia electoral no existe el principio de oralidad.

El actor deberá hacer constar su nombre, señalar el domicilio para recibir notificaciones y quien en su nombre las puede oír o recibir, se debe acompañar la documentación que acredite la personería. También se debe identificar el acto o resolución impugnado y la autoridad responsable, y se debe mencionar de manera expresa y clara, los hechos, los agravios y los preceptos constitucionales o legales presuntamente violados.

Además, se deben ofrecer y aportar pruebas dentro de los plazos, mencionar las que se habrán de aportar en dichos plazos y las que deban requerirse cuando el promovente las solicitó por escrito y no le fueron entregadas. Ello deberá ir acompañado del nombre y la firma autógrafa del promovente.

Es de hacer mención que el juicio sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y que haya 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, según lo dispone el artículo 80, párrafo 2 de la Ley. Esto es, que en los casos previstos en los incisos del a) al c), anteriormente señalados, los ciudadanos agraviados deberán agotar previamente la instancia administrativa que establezca la Ley. En estos supuestos, las autoridades responsables les proporcionarán orientación y pondrán a su disposición los formatos que sean necesarios para la presentación de la demanda respectiva, conforme al artículo 81 párrafo 1 de la propia Ley.

Otro supuesto es el manejado en el artículo 82 párrafo 1 que se presenta por causa de inelegibilidad de los candidatos, ello cuando las autoridades electorales competentes, determinen no otorgar o revocar la constancia de mayoría o de asignación respectiva, en cuyo caso, se deberá atender a lo siguiente:

a) En los procesos electorales federales, el candidato agraviado sólo podrá impugnar dichos actos o resoluciones por medio del juicio de inconformidad y, en su caso, podrá utilizar el recurso de reconsideración, y

b) En los procesos electorales de las entidades federativas, el candidato agraviado sólo podrá promover el juicio, cuando la Ley electoral correspondiente no le confiera un medio de impugnación jurisdiccional que sea procedente en estos casos, o cuando habiendo agotado el mismo, considere que no se reparó la violación constitucional reclamada.

COMPETENCIA

Son competentes para resolver el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano:

Durante los procesos electorales federales:

a) La Sala Superior del Tribunal Electoral, en única instancia, en los supuestos previstos en los incisos a) al c) del artículo 80, anteriormente señalados, sólo cuando sean promovidos con motivo de procesos electorales en las entidades federativas, y

b) La Sala Superior, en única instancia, en los casos anteriormente señalados en los incisos d) al f) del mismo artículo 80; y en el supuesto previsto de que al candidato agraviado, la Ley electoral correspondiente no le confiera un medio de impugnación jurisdiccional que sea procedente en esos casos, o cuando habiendo agotado el mismo, considere que no se subsanó la violación constitucional reclamada.

c) La Sala Regional del Tribunal Electoral que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada, en única instancia, y sólo cuando sean promovidos con motivo de procesos electorales federales, exclusivamente en los siguientes supuestos: cuando el ciudadano no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la Ley electoral para ejercer el voto; cuando el ciudadano habiendo obtenido el documento para ejercer el voto, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; y cuando considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio. Lo anterior conforme al artículo 83 párrafo 1 inciso a) de la Ley en cita.

Por último, durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y en los procesos electorales federales extraordinarios, la Sala Superior del Tribunal Electoral en única instancia, según lo establece el artículo 83 párrafo 1 inciso b de la Ley en comento.

PLAZOS

El juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, en materia de plazos y de términos, sigue las reglas comunes aplicables a los medios de impugnación, prescritas por el artículo 8, párrafo 1 de la Ley. Esto es, que deberá presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o que se hubiese notificado de conformidad con la Ley aplicable.

IMPROCEDENCIA

Las causales de improcedencia para este juicio son:

1. Cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución de Leyes Federales o Locales, ya que esta causa se refiere a la acción de inconstitucionalidad;
2. Cuando no afecte el interés jurídico del actor, o bien que los actos se hayan consumado de un modo irreparable;
3. Cuando los actos se hubiesen consentido expresamente;
4. Cuando no se hubiese interpuesto el medio de impugnación dentro de los plazos, lo que se refiere a la extemporaneidad;
5. Cuando se carezca de legitimación; y
6. Cuando no se han agotado las instancias previas establecidas por las Leyes Federales o Locales, según corresponda;

SOBRESEIMIENTO

Existen cuatro causas por las que procede el sobreseimiento:

1. Que el promovente se desista expresamente por escrito, solicitando la ratificación del desistimiento.
2. Que la autoridad responsable, modifique o revoque el acto o resolución.
3. Que sobrevenga o aparezca una causa de improcedencia después de haber sido admitido el medio de impugnación.
4. Cuando el agraviado fallezca o sea suspendido o privado de sus derechos políticos electorales.

PRUEBAS

Por lo que se refiere a las pruebas en la tramitación de los medios de impugnación en materia electoral, se ha construido un sistema especial para que sean aceptadas exclusivamente aquellas que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral permita. Como pruebas documentales públicas, exclusivamente se reputarán, las actas oficiales de mesa directiva de casilla y de los diferentes cómputos, entendiéndose por actas oficiales, a las originales, las copias autógrafas y las certificadas de los expedientes electorales, los documentos originales expedidos por funcionarios u órganos electorales dentro de su competencia, así como los emitidos por las autoridades federales, estatales y municipales en sus funciones, y los expedidos por quien tiene fe pública y los hechos le consten.

Por otra parte se encuentran las documentales privadas, integradas por todos los demás documentos o actas que aporten las partes y que se relacionan con sus pretensiones.

Las pruebas presuncionales, legales y humanas, entendidas éstas como "las deducciones lógico-jurídicas y las que se desprendan por el hecho y calidad de ser humano, que conlleve a encontrar la verdad en el caso concreto."²⁰

La prueba instrumental de actuaciones, que consiste en que todo lo actuado en el expediente beneficia o perjudica a todas las partes.

Las pruebas técnicas, como son las fotografías y otros medios de reproducción de imágenes. Es indispensable que el aportante señale específicamente las personas, lugares y circunstancias de modo y tiempo que pretenda acreditar en dicha prueba.

Las pruebas confesionales y testimoniales, mismas que tendrán que ser declaraciones que consten en actas levantadas ante Federatario público que las reciba directamente.

También está el desahogo de reconocimientos o inspecciones judiciales.

Y la prueba pericial que puede ser ofrecida y admitida en aquellos medios de impugnación no vinculados al proceso electoral y a sus resultados.

Cabe destacar que en materia de pruebas rigen los principios generales del Derecho, en el sentido de que son objeto de prueba los hechos controvertibles, el que afirma está obligado a probar, y el que niega, sólo cuando su negación encierre una afirmación. Serán valorados atendiendo las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia.

Por último, se encuentran las documentales públicas, que tienen valor probatorio pleno salvo prueba en contrario, las demás pruebas sólo harán prueba plena cuando la administración de todas ellas, la verdad conocida y el recto raciocinio, generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados.

TRÁMITE

Primero, el actor o promovente legitimado presentará el escrito ante la misma autoridad que emitió el acto o resolución, cumpliendo los requisitos para su presentación que ya hemos apuntado en líneas previas.

Una vez recibido el medio de impugnación en el órgano correspondiente de la autoridad electoral (federal o local), éste lo hará de inmediato del conocimiento público, mediante cédula que fijará en los estrados del propio órgano, o por cualquier medio fehaciente para que dentro de las setenta y dos horas siguientes puedan intervenir, como partes en el juicio, los terceros interesados, de existir, y en el que deberán presentar sus escritos, tal como lo dispone el artículo 17 párrafo 1 inciso

²⁰ Galindo Becerra, Eduardo. Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en "Estudio Teórico Práctico..." pág. 53.

b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Asimismo, se deberá dar aviso al órgano competente por la vía más expedita, precisando el nombre del actor, el acto o resolución impugnado, la fecha y hora exacta de su recepción y precisando la razón del interés jurídico y las pretensiones concretas del compareciente.

Tanto el órgano de la autoridad responsable, como el Tribunal Electoral, podrán formular un requerimiento a las partes, a efecto de acreditar su personería, si consideran que con los elementos aportados originalmente no la acreditan satisfactoriamente. Dicho requerimiento se dará por un término de 24 horas, contadas a partir de la notificación para que sea desahogado.

Vencido el plazo de setenta y dos horas con que se convoca a los terceros interesados posibles, el escrito del medio de impugnación será enviado dentro de las veinticuatro horas siguientes, junto con los elementos que la propia Ley señala, es decir, el escrito del medio de impugnación, las pruebas y demás documentos que obren en su poder, el documento en que conste el acto y resolución, en su caso los escritos de los terceros interesados, pruebas y demás documentos que se hayan acompañado, así como un informe circunstanciado y cualquier documento que estime necesario, a la Sala competente del Tribunal Electoral, quien realizará los actos y ordenará las diligencias que sean necesarias para substanciación del expediente, según lo establece el artículo 18 párrafo 1 de la Ley.

El informe circunstanciado deberá contener, si el promovente o compareciente tienen reconocida la personalidad; los motivos y fundamentos para sostener la constitucionalidad y legalidad del acto o resolución; y la firma del funcionario que lo rinde.

El Presidente de la Sala turnará de inmediato el expediente recibido a un Magistrado Electoral, quien tendrá el deber de revisar que el escrito reúna todos los requisitos. El Magistrado Electoral propondrá a la Sala, el proyecto de sentencia por el que se deseché totalmente el medio de impugnación, en caso de que falte alguno de los requisitos que establece la Ley, o se acredite cualquiera de las causales de notoria improcedencia (artículo 19, párrafo 1). Por el contrario, si el medio de impugnación reúne todos los requisitos, el Magistrado Electoral dictará el auto de admisión; una vez substanciado el expediente y puesto en estado de resolución, se declarará cerrada la instrucción pasando el asunto a sentencia, ya sea de sobreseimiento o de fondo (artículo 19, párrafo 1, inciso e).

RESOLUCIONES Y SENTENCIAS

Toda resolución o sentencia debe ser por escrito, y debe contener la fecha, el lugar y el órgano o Sala que la dictó. Al respecto se menciona que deben ser suplidas las deficiencias y omisiones en los agravios, siempre y cuando esto sea posible.

Las resoluciones recaídas en el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano son definitivas e inatacables, por lo que al no

ser posible su impugnación, adquieren el rango de cosa juzgada para todos los efectos legales a que haya lugar, de conformidad con el artículo 84 párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

NOTIFICACIONES

Las notificaciones surten sus efectos el mismo día en que se practiquen. Éstas pueden ser personales, por estrados, por oficio, por correo certificado o correo registrado, o por telegrama.

Tratándose de notificaciones personales, se harán al interesado a más tardar al día siguiente al que se emitió el acto o se dictó la resolución o sentencia.

ACUMULACIÓN

Para que proceda la acumulación, debe haber identificación con la autoridad responsable y los actos reclamados, aunque los actores sean diferentes.

Éstas son, de manera muy general y sucinta, las anotaciones que podemos hacer sobre el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, tal y como está contemplado actualmente en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.



CAPÍTULO IV

EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO COMO GARANTÍA PARA PROTEGER EL DERECHO DE TODO CIUDADANO MEXICANO PARA SER VOTADO Y ACCEDER A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

4.1. EL DERECHO DEL CIUDADANO PARA VOTAR Y SER VOTADO COMO UNA GARANTÍA CONSTITUCIONAL

Uomo hemos visto en los capítulos precedentes, el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano tiene una historia muy reciente, pues surge en 1996 a raíz del grupo de reformas hechas, tanto a la Constitución como al COFIPE, y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, sus antecedentes a violaciones, desde el punto de vista de la justicia electoral, son un tanto más remotos, ya que desde la Constitución de Cádiz y durante mucho tiempo, las elecciones tenían en particular, una muy escueta regulación, con una consecuente y prácticamente nula reglamentación en cuestiones de justicia electoral, a pesar de que desde entonces surgieron diversas controversias, muchas de ellas relacionadas con los temas de la calificación y de la legitimación de las elecciones.

Los temas relativos a la justicia electoral sí han tenido presencia durante la evolución del Derecho Electoral, aun cuando no existía un sistema jurídico para su ventilación como el que ahora conocemos, siendo particularmente discutida y debatida la pertinencia para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociera o no, de asuntos en materia política en general y en particular de asuntos electorales, o más precisamente, político electorales.

Al respecto se han presentado distintos puntos de vista, tanto a favor como en contra, destacando por su brillantez y sonoridad las tesis hoy conocidas como "Iglesias" y "Vallarta", mismas que llevan el nombre de los ilustres abogados que las postularon: Don José María Iglesias y Don Ignacio L. Vallarta. En este capítulo, apoyados de distintas ideas y opiniones al respecto, replantearemos nuevamente el asunto, pero esta vez a partir del actual marco jurídico y de valorar la situación que se vive en este momento, en particular sobre aspectos eminentemente electorales, sobre los derechos políticos electorales derivados del tema en estudio, y considerando ya el papel a desempeñar por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, plantearemos la viabilidad para estructurar de manera más precisa y con sustento técnico jurídico, la regulación de los derechos político electorales del ciudadano, partiendo del análisis del artículo 35 de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 175 del COFIPE, sobre todo en lo que respecta al derecho de ser votado para acceder a un cargo de elección popular.

Para avanzar sobre las anteriores ideas vamos a analizar las distintas opiniones expuestas por diversos tratadistas que abordan el tema de la naturaleza jurídica de los derechos políticos para estar en posibilidad de establecer si los derechos político electorales, son garantías constitucionales, garantías individuales, derechos del hombre o derechos públicos subjetivos.

Una vez establecida esta situación, justificaremos la viabilidad de permitir la procedencia del juicio de garantías, o juicio de amparo, en materia electoral, siempre que se trate de proteger las garantías individuales de votar, ser votado y de asociación política, de ser consideradas éstas como tales, las cuales hasta ahora sólo encuentran defensa con el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano. De no ser así, plantearemos que si debe proceder el señalado juicio de amparo, al igual que en otro tipo de procedimiento, civil, administrativo, laboral, etc., si dentro de la tramitación del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano ocurren violaciones al artículo 14 o 16 constitucionales, por las razones que a continuación señalaremos y desglosaremos, las cuales se dan en función de la disertación que establecimos en el capítulo anterior, sobre si dicho juicio se trata de un juicio, o únicamente es un recurso.

Como dijimos, a nuestro parecer sí se trata de un proceso o juicio, y entonces tendríamos que pensar que como tal, debe de cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, como son, entre otras, el emplazamiento y el ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, de tal suerte que si la autoridad jurisdiccional, que en este caso concreto sería, o bien las Salas Regionales, o la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, susceptibles a errores, llegaren a violar o sencillamente, dejaran de cumplir con las formalidades del procedimiento citadas, y al no existir otro medio ordinario de defensa en distinta o segunda instancia, habría una violación al artículo 14 constitucional, por lo que si bien de manera no directa, pero sí evidente, es necesario otorgar a la parte afectada la posibilidad constitucional de acceder al juicio de amparo, cuestión vedada hasta ahora, puesto que al tratarse el asunto principal, un negocio en materia electoral, caería en una de las causas de improcedencia, puntualmente señalada por la Ley de Amparo, en su artículo 73, fracción VII.

Sobre este tema, el profesor Javier Moctezuma Barragán nos dice lo siguiente:

En la actualidad no es válida la tesis de que los derechos electorales no dan lugar al juicio de amparo, porque no están incluidos en el capítulo de garantías individuales de la Constitución. En una tesis jurisprudencial reiterada por la Suprema Corte de Justicia se sostiene de manera escueta: "la violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales.

El argumento anterior equivale a sostener que los derechos políticos no son derechos humanos, cuando ambos tienen la misma categoría de derechos de la persona humana.

Considero correcto afirmar que el gobernado en su calidad jurídica de ciudadano es titular de derechos subjetivos de naturaleza política, y que estos son oponibles ante el Estado y pueden por lo tanto ser por actos de autoridad.

Lo importante, en todo caso, es que el derecho al voto, tanto activo como pasivo, tenga plenas garantías constitucionales para que los derechos humanos de carácter político estén totalmente protegidos.¹

4.1.1. EL DERECHO A SER VOTADO COMO UNA GARANTÍA INDIVIDUAL

Para estar en posibilidad de hacer un análisis comparativo de un derecho político electoral, con los demás derechos que sí encuentran protección constitucional a nivel de garantía individual, y determinar si pueden y merecen ser incluidos en esta categoría, comenzaremos por partir del concepto de garantía individual.

El profesor Ignacio Burgoa nos dice que "el contenido normativo del Derecho (...) forzosamente debe estar garantizado en cuanto a su imperatividad por un poder superior a la voluntad de cada individuo, de tal suerte que la aplicación de lo jurídico no quede supeditada al arbitrio de éste", con esta idea queda establecido el relevante papel del Estado como ente superior y supremo, con la capacidad, tanto jurídica y social, para imponer la norma legal en el Estado, evitando que su aplicación se viera perturbada por una voluntad individual en franca oposición al interés general o colectivo, aún proveniente del propio Estado. Más adelante el profesor nos establece que esa potestad suprema del Estado, derivada de la soberanía, cuenta con un elemento más a considerar, que es el principio de autolimitación, que junto con otro principio de existencia paralela, que es el de autodeterminación, son atributos inherentes a la soberanía, que implican "la negación misma de la arbitrariedad, al traducirse en la creación de un orden de derecho".²

Tal principio de autolimitación entraña la necesidad ideológica de proteger al individuo de los excesos y abusos que pudiera provocar el poder del Estado, significando así que aun cuando el poder soberano del mismo no reconocía poder alguno superior a él, al mismo tiempo se imponía a sí mismo determinadas restricciones a favor de los individuos. Dicho principio se encuentra inserto en nuestra Constitución Política, en su artículo primero que señala que "en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece", dice entonces el profesor Burgoa que "son los derechos públicos individuales los factores o elementos en que se concreta la autolimitación popular, al reputarlos como diques u

¹ Moctezuma Barragán, Javier. *La Justicia electoral*, en "Las Reformas de 1994 a la Constitución y Legislación en Materia electoral." Pág. 69

² Burgoa, Ignacio. *Las Garantías Individuales*, pág. 157.

obstáculos a la actuación arbitraria e ilegal de los órganos autoritarios".³ De estas palabras podemos percibir que en un primer contacto, el citado autor, asocia de manera directa la garantía individual, con los derechos públicos individuales.

Líneas después nos dice que las garantías individuales "...se traducen en relaciones jurídicas que se entablan entre el gobernado, por un lado, y cualquier autoridad estatal de modo directo e inmediato y el Estado de manera indirecta o mediata, por el otro."⁴ Resultando que el concepto de garantía individual se ve integrado por cuatro elementos que son;

- 1.- La relación jurídica entre Estado y gobernado;
- 2.- El Derecho Público subjetivo a favor del gobernado, emanado de tal relación;
- 3.- Una obligación a cargo del Estado, como autoridad de observar y respetar el derecho del gobernado; y
- 4.- La regulación de esa relación, contenida por la Ley fundamental o Constitución. De donde concluye el profesor en cita, que existe un nexo lógico jurídico entre las garantías individuales y los derechos del hombre, siendo estos últimos 'potestades inseparables e inherentes a su personalidad' por el simple hecho de existir, y las garantías individuales son su "consagración jurídico positiva" pues con ellas se les dota de fuerza imperativa, a efecto de ser salvaguardados y respetados, sobre todo por el Estado en su actuar soberano.

Por su parte, el profesor Juventino V. Castro refiere que "las llamadas garantías constitucionales, son también mencionadas como garantías individuales, derechos del hombre, derechos humanos, derechos públicos subjetivos, o derechos del gobernado,"⁵ en otras palabras, considera como semejantes todos los conceptos descritos.

Expuestas las ideas anteriores, el siguiente paso entonces para desarrollar la cuestión planteada, será hacer una descripción de los derechos político electorales a la luz de las garantías individuales.

El licenciado Felipe De la Mata Pizaña refiere que "solo bajo las bases de un sistema semejante al que se describe en el artículo 40 de la Constitución federal es posible hablar de derechos político electorales, en tanto que estos no existieron propiamente en el antiguo estado monárquico. Toda vez que como nos dice Kelsen, se entiende por 'Políticamente libre al individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa'"⁶

³ Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales, pág.160

⁴ Ibidem pág. 167

⁵ Castro, Juventino V. Garantías y Amparo, pág. 3

⁶ De la Mata Pizaña, Felipe. Apuntes para la Comprensión... pág. 2

Dice también que las principales teorías expuestas sobre los derechos político electorales son las planteadas por Hans Kelsen y George Jellinek. El primero de ellos señala que los derechos político electorales son "aquéllos que conceden al titular su participación en la voluntad estatal". Por su parte Jellinek clasifica los derechos subjetivos públicos en derechos de libertad, derechos que se traducen en la facultad de pedir la intervención del Estado en provecho de intereses individuales, y en derechos políticos, definiendo a estos últimos como la "facultad de intervenir en la vida pública como órgano del Estado". El derecho político es para Jellinek únicamente la pretensión individual de llegar a integrar un órgano de la actividad estatal y el desempeño de esos cargos ya es una función orgánica.⁷

Finalmente comenta el autor De la Mata Pizaña que "esta teoría no es del todo convincente en tanto que sí explica la existencia del derecho, pero trae por consecuencia que no sea jurídicamente viable explicar el ejercicio del mismo."⁸

Respecto del pensamiento del profesor Burgoa en el sentido de que los derechos políticos son de naturaleza jurídica distinta a las garantías individuales por ser aquéllos de carácter ocasional, efímero, mientras que éstas son permanentes, nos dice De la Mata Pizaña que no es muy acertada su tesis, porque en realidad los derechos políticos se tienen permanentemente y se ejercitan en forma periódica. Continúa diciendo que "Burgoa parte de la premisa de que el derecho político no se tiene frente al Estado, sino que únicamente lo ejerce el ciudadano y no el gobernado dentro de la órbita estatal para la estructura humana de sus órganos", cuestión a la que responde diciendo que no es muy "correcta ya que si son facultades otorgadas a las personas físicas gobernadas, lógico es pensar que consecuentemente el principal obligado a respetar dichas facultades es el propio Estado, por lo que rige el mismo principio que entorno a las garantías individuales, y por lo mismo no tenemos reparo en manifestar que nos encontramos ante verdaderos derechos subjetivos públicos, eminentemente con características semejantes a lo que nuestra Constitución conoce como garantías individuales y han sido llamados derechos del hombre."⁹

Concluye diciendo que respecto de la naturaleza de los derechos político electorales, éstos son verdaderos derechos subjetivos públicos, mismos que son ejercidos frente al Estado, y por consecuencia tienen una naturaleza análoga a los derechos consagrados en el capítulo de Garantías Individuales de la Constitución Federal en vigor; y ellos son de naturaleza permanente, aunque de ejercicio temporal. No son derechos subjetivos originarios, sino que se conceden únicamente a un sector de la población que cuenta con una calidad jurídica concreta: la ciudadanía. Se refieren directamente a la posibilidad de acceder a las funciones públicas del país, participar conjunta o separadamente en las mismas, y elegir a los gobernantes y no únicamente, como considera la doctrina comparada, a la creación misma del Derecho, ni tampoco únicamente a la formación de los órganos políticos. Intencionalmente se les considera parte de los derechos del hombre.

⁷ De la Mata Pizaña, Felipe. Op. Cit. pág. 3

⁸ *Ibidem* págs. 3 y 4

⁹ *Ídem*

De todo lo anterior, nos dice que los derechos político electorales son "Las facultades que tienen 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".¹⁰

Respecto de los derechos y garantías del hombre y del ciudadano, el profesor Alberto Del Castillo Del Valle refiere lo siguiente:

Como se ve, los derechos del ciudadano son derechos del hombre que, en algunos casos, son asegurados en cuanto a su observancia y respeto por parte de las autoridades públicas, a través de las garantías individuales.¹¹

{...} en el Derecho positivo mexicano, los derechos naturales del hombre y los derechos del ciudadano tienen ciertas semejanzas, a saber:

- * Sus titulares son seres humanos.
- * Ambos se encuentran protegidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de la consagración de garantías individuales (por lo que hace a los derechos naturales del hombre) o garantías del ciudadano (por lo que hace a sus derechos de esta índole).
- * Se han creado medios jurídicos de tutela de unos y otros.
- * Algunos derechos del ciudadano (libertad de expresión, por ejemplo), tienen su origen y conformación en los derechos naturales del hombre, por lo que se les tutela a través de garantías individuales.¹²

Puede decirse que los derechos políticos son las facultades o prerrogativas que se conceden al ciudadano para que, con base en ellas, pueda intervenir en la vida pública del país.¹³

El doctor Raúl Carrancá y Rivas es más categórico sobre este tema al decir que "...los derechos políticos del pueblo mexicano sí son garantías constitucionales del gobernado, ya que la propia Constitución los tutela y protege".¹⁴

Así pues, para estar frente a una garantía, se requiere que el orden constitucional proteja o tutele un determinado derecho. Por ende, no puede decirse que el derecho del ciudadano sea una garantía tan solo porque está inscrito en la Constitución. Veamos: el artículo 35 fracción II constitucional sostiene que es prerrogativa de todos los ciudadanos, la de ser votado para todos los cargos de elección popular. Sin embargo, este derecho se encuentra garantizado (se obliga a la autoridad a

¹⁰ De la Mata Pizaña, Felipe. Op. Cit. pág 6

¹¹ Del Castillo Del Valle, Alberto. Reglamentación Constitucional...pág. 11

¹² *Ibidem* pág.13

¹³ *Ibidem* pág. 14

¹⁴ Carrancá Y Rivas, Raúl. La Protección Jurisdiccional de los Derechos Políticos. citado por Alberto Del Castillo Del Valle, Op. Cit. pág. 14

respetarlo] siempre y cuando el candidato a un cargo de elección popular, sea propuesto o postulado por un partido político. Es decir, existe el derecho del ciudadano a ser votado (a que participe en una contienda electoral con la condición de candidato a un cargo de elección popular); pero no hay una garantía constitucional en el sentido de que ese derecho será respetado cuando el ciudadano pretenda ser candidato independiente.¹³

Por otra parte, nos dice el profesor Villarreal Salgado que "se ha determinado que la parte dogmática (de la Constitución) no es privativa de las garantías individuales" y que en la parte orgánica también pueden encontrarse garantías. Por lo tanto, dice, "se debe entonces entender que todos los derechos humanos plasmados en la Constitución, están protegidos por ésta, traduciéndose en meras garantías constitucionales lato sensu". Dice que de acuerdo al artículo 35, en relación con el 1º, ambos de la propia Constitución, el voto es una garantía constitucional, pero entendida ésta no como la forma de proteger o garantizar un derecho del hombre como resultado primero de su esencia como tal y después, de sus atributos físicos en general, con los que crea medios para alcanzar su desarrollo y bienestar óptimo; derecho que de definirlo así equivaldría a identificarlo también como una garantía individual, lo cual no sería posible por lo siguiente:

Las denominadas garantías individuales no son otra cosa que la forma legal de proteger aquellos hechos o derechos naturales del hombre, que devienen íntimamente con él desde el momento en que nace. (...) Derechos que están conceptualizados como humanos en sentido estricto. (...) Sin embargo, tales derechos devenidos de la autolimitación, coexisten con otras formas similares del quehacer humano, que son consecuencias derivadas de su autodeterminación y que igualmente están plasmadas en la misma Constitución; de donde entonces, merecen también el calificativo de garantías, aunque no individuales.

La garantía implica una relación pública subjetiva directa entre la autoridad y la persona y no entre personas; (...) De aquí que, las garantías en sentido amplio, no sean otra cosa que un compromiso del Estado para salvaguardar derechos en general como facultades de actuar o disfrutar de quien es su titular (...) el voto, es también obviamente un derecho humano por ser creado por el hombre y porque sólo éste, pero como ciudadano, puede ejercerlo con fines distintos a los referidos en los artículos que constituyen las garantías individuales, esto es: como derecho político.¹⁴

En tanto que los profesores Rodolfo Terrazas Salgado y Felipe De la Mata Pizaña, en un estudio conjunto, nos dicen de un análisis doctrinal, que los derechos políticos y en particular, los político electorales, señalados por la Constitución en su artículo 35, son comprendidos dentro de los derechos humanos, mismos que de acuerdo a los autores citados, son equivalentes a las garantías individuales, para nuestro sistema jurídico.

De las opiniones presentadas, compartimos la que ubica a los derechos políticos electorales dentro del grupo de derechos humanos, pues los consideramos como aquellos derechos mínimos que requiere el ser humano para estar

¹³ Del Castillo Del Valle, Alberto. Op. Cit. págs. 11 y 13

¹⁴ *Ibidem*, pág. 24, 25 y 26

en aptitud de lograr un desarrollo integral de sí mismo a partir de sus capacidades y cualidades; entonces los derechos políticos sí forman parte de ellos pues evidente es que el ambiente político, económico y social que rodea al individuo en su vida diaria, es elemento que condiciona su desarrollo y bienestar, de tal suerte que si ese ambiente es negativo, sus posibilidades de crecimiento se ven mermadas, mientras que de ser un ambiente positivo y propicio, entonces su desenvolvimiento será mejor, como es claro también que en un sistema político donde el ciudadano no tiene posibilidad de tomar parte, ya como miembro de los órganos de gobierno, ya como sujeto de decisión sobre la integración de los mismos, no está en posibilidad de participar en la integración o formación del ambiente que le permita un óptimo desarrollo, sobre todo considerando las circunstancias actuales de la sociedad.

Concluimos también de este razonamiento, que los derechos político electorales del ciudadano, son verdaderas garantías constitucionales, más aún, se trata de garantías individuales, a pesar de que no se encuentran comprendidos dentro de los primeros veintiocho artículos de nuestra Carta Magna. Consecuentemente, deben tutelarse al igual que las demás garantías individuales, por lo que no hay razón alguna para considerar como improcedente, el juicio de amparo, para resolver controversias derivadas de la conculcación de estos derechos. Esto no quiere decir, empero, que no tenga razón de ser el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, pues su existencia se justifica al servir como medio ordinario para buscar la protección de los citados derechos y así el amparo procedería siempre y cuando se haya agotado el principio de definitividad, esto es que se tramite el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano antes de promover el amparo.

Es importante rescatar que el profesor Burgoa señala que la conclusión de que el amparo no procede por violación a derechos políticos, es porque éstos no son garantías individuales, conclusión que él mismo señala como teóricamente correcta y parcialmente verdadera en lo que a garantías materiales corresponde, porque dice que las garantías de índole material tienen naturaleza jurídica distinta a los derechos subjetivos políticos por las siguientes razones:

1. Las garantías individuales son obstáculos jurídicos que la Constitución impone al poder público en beneficio de los gobernados, mientras que los derechos subjetivos políticos, son facultades que un Estado, de extracto democrático, otorga a los ciudadanos para intervenir en el nombramiento de los sujetos físicos que integrarán a un órgano estatal determinado, o para ser candidatos a dicha designación.

2. Las garantías individuales son permanentes, cuyo ejercicio o actualización es siempre cotidiano, mientras que el derecho político es de carácter ocasional y efímero, al menos en su ejercicio.

En este punto nosotros señalaríamos que las garantías individuales tampoco están en ejercicio permanente, pues como todo derecho es susceptible de ser violado, y al ser violado se encuentra evidentemente limitado ese ejercicio, pongamos por ejemplo la garantía individual consistente en la libertad de expresión, todo individuo tiene el derecho de expresar sus ideas públicamente, siempre

que no ataque a la moral, los derechos de terceros, perturbe el orden público o provoque algún delito, ese derecho corresponde a todo individuo, y su ejercicio no es permanente, y esto no indica que por el hecho simple y llano de que en un momento determinado no se ejerza ese derecho, tal no existe; lo mismo sucede con un derecho político, todo ciudadano tiene el derecho de votar para elegir a las personas que integrarán un órgano de gobierno, y por el hecho de que en un momento determinado no lo ejerza, no significa que tal derecho no exista, y por lo tanto esa diferencia no es suficiente para considerarlos como de naturaleza distinta.

3. La garantía individual, en cuanto a su goce y disfrute, es incondicional, esto es que no requiere condición alguna, mientras que el derecho político, para su ejercicio, se sujeta a una condición *sine qua non*, que es el surgimiento de la oportunidad para la designación del gobernante.

Vale aquí precisar que una garantía individual, en términos técnico jurídicos, no puede estar sujeta a la condición señalada, puesto que si atendemos al concepto de "condición" que nos proporciona el profesor Gutiérrez y Gonzalez, veríamos que se trata del acontecimiento futuro de realización contingente, de la cual depende la eficacia (si es suspensiva) o la resolución (resolutoria), de derechos y obligaciones.¹⁷ En tal caso, la oportunidad para la designación de gobernantes a que se refiere Burgoa, no es un acontecimiento futuro de realización contingente, pues ese acontecimiento futuro es de realización eminente, tan es así, que la propia Constitución y la Ley electoral secundaria (COFIPE), señalan, de manera expresa y anticipada, el periodo o momento de su celebración. En otras palabras, esto quiere decir que un acontecimiento contingente, puede o no existir, y la celebración de elecciones es un acontecimiento cierto, cuyo momento de realización incluso, ya se encuentra preestablecido.

4.1.1.1. LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES Y EL JUICIO DE AMPARO

Sin embargo, en la actualidad se conserva el rechazo a la postura de permitir la procedencia del amparo en materia electoral, principalmente dirigido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el órgano máximo de aplicación del Derecho. El problema generado respecto a la participación o no de la Corte en temas políticos, históricamente está planteado en dos vertientes: en donde por una parte se considera que los derechos político electorales no son garantías individuales y porque se pretende evitar a toda costa que la Suprema Corte se relacione con temas políticos y que por ello se "infecte" de la búsqueda del poder que resulten en una desviación de su noble actividad como órgano limpio, con la única función de decir el derecho para proteger la aplicación de la constitucionalidad.

Aparecen ahora algunas opiniones respecto de la procedencia del amparo en materia electoral, tomadas del profesor Alberto Del Castillo Del Valle en su

¹⁷ Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho de las Obligaciones, pág. 875

obra "Reglamentación Constitucional de la Justicia Electoral Federal", las cuales son las siguientes:

Felipe Tena Ramírez, comentó que "si la Corte interviniera en la política electoral con la intención de sanearla, podría contraer la enfermedad, pero no curarla. Con su intervención, como decía Guizot, 'la política no tiene nada que ganar, pero la justicia sí tiene mucho que perder'".¹⁸

Compartimos la opinión de que el problema existente en relación a la competencia que pueda tener la Suprema Corte de Justicia en materia de justicia electoral ha sido mal planteado y visto como lo señala el licenciado Del Castillo Del Valle, apoyado en el pensar del doctor Raúl Carrancá y Rivas, quien menciona "se trata de darle legalidad política al proceso electoral, sin minimizarlo ni dejarse llevar por la finta [sic] de que el Derecho reniega de la política, en especial cuando interviene un tribunal de la categoría de la Corte".¹⁹

Creemos que efectivamente se ha hecho un mal planteamiento del problema, porque originalmente éste surge por la interpretación de las facultades de la Corte para calificar las elecciones de los distintos órganos de las entidades federativas, y no precisamente a su participación o no en controversias de carácter político. Sin embargo, y aun a pesar de la tesis de que la Corte no debe conocer de asuntos políticos, en la práctica sí lo ha hecho, tal como lo refiere el licenciado Miguel González Avelar en su obra "La Suprema Corte y la Política", y lo ha hecho, incluso, con contradicciones en sus criterios, de acuerdo a la conveniencia del caso, ello precisamente por la falta de uniformidad en la autorización a la Corte para participar activamente en la resolución de conflictos de carácter político.

Nosotros creemos que de romper ese tabú y de plantear tanto en la Constitución como en las Leyes secundarias, las facultades de la Corte en materia política, y sobre todo en materia electoral, se generaría el desarrollo de la técnica jurídica en el tratamiento de temas electorales, con las consecuencias de tener solución a los conflictos electorales de manera totalmente jurídica, evitando el uso de las soluciones políticas a los asuntos y controversias que se generan y que merecen un trato más técnico.

Por su parte, Luis Del Toro Calero opina que la Suprema Corte de Justicia no perdería grandeza en caso de intervenir en asuntos en materia política, aseverando que "...el Máximo Tribunal es el órgano idóneo para revisar la legalidad del voto ciudadano sin examinar la legitimidad de las autoridades".²⁰

Y continúa con lo siguiente, "es necesario entender que cuando se excluye a la Corte de cuestiones políticas, debemos referirnos exclusivamente al ámbito de la lucha por alcanzar el poder y mantenerse en él "...La Corte al resolver el

¹⁸ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, pag. 549. En *Reglamentación Constitucional...* Alberto Del Castillo Del Valle, pág. XVI.

¹⁹ Carrancá y Rivas, Raúl. *Op. Cit.*, pag 67, en Alberto Del Castillo Del Valle. *Op. Cit.*, pág. XVII.

²⁰ Del Toro Calero, Luis. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Proceso Electoral. El Recurso de Reclamación Jurídico-Electoral*, pags 4 y 5. en Alberto Del Castillo Del Valle. *Op. Cit.*, pág. XVII.

El Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano como Garantía para Proteger el Derecho de todo Ciudadano Mexicano para ser Votado y Acceder a Cargos de Elección Popular

recurso que se interponga exclusivamente actuará como tribunal de derecho, de acuerdo con la función que constitucionalmente le corresponde; en cambio, la Cámara en el mecanismo de autocalificación, tiene en cuenta consideraciones jurídicas y políticas.”²¹

Es benéfico que el Tribunal Electoral tenga competencia para resolver conflictos en esta materia, actuando exclusivamente como tribunal de derecho, apartado de aspectos partidistas que le resten credibilidad a su actuación, mientras que los Tribunales del Poder Judicial Federal, podrán continuar en su labor protectora de las garantías individuales para evitar su violación, independientemente de la materia o la naturaleza de la autoridad que pretenda cometer tal agravio al gobernado, ya de manera directa o bien porque el Tribunal Electoral, al realizar sus funciones y con la susceptibilidad de ser falibles, llegare, aun contra su voluntad, a faltar o no cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento en la tramitación del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, por ejemplo, situación que vendría a ser, no otra cosa, que una conculcación a la garantía de seguridad jurídica establecida por el artículo 14 de nuestra Constitución.

Por ello, no es peligroso ni negativo que la Suprema Corte de Justicia pueda conocer de negocios en materia político electoral, como puede ser en una instancia (posiblemente juicio de amparo directo), en contra de las sentencias que dicte la Sala Superior del Tribunal Electoral. En su última instancia, la actuación de la Suprema Corte sería la de vigilante de la constitucionalidad y la legalidad en el actuar de dicho Tribunal.

[...] si los derechos políticos del pueblo mexicano son verdaderas garantías constitucionales del gobernado, entonces todo lo que ataña a la materia deberá ser juzgado por un tribunal de carácter constitucional.”

Para hacer un recuento de las opiniones aquí expuestas, es preciso referir que el problema de la participación de los Tribunales del Poder Judicial Federal en asuntos políticos o electorales, deviene de las tan famosas tesis Iglesias y Vallarta, a favor y en contra de la participación de la Corte en materia política. Para exponerlas narraremos en qué consiste cada una, así como sus causas:

Don José María Iglesias, siendo Presidente de la Suprema Corte de Justicia, estableció un criterio para resolver sobre los distintos amparos solicitados para anular actos de autoridad que lesionaban al gobernado, en donde el argumento esgrimido era el que señalaba que la autoridad emisora del acto no había cumplido con los requisitos para ser electo como tal, y por tanto no era autoridad competente para emitir el acto que constituía el agravio. El criterio entonces asumido por don José María Iglesias, el cual se conoce como: “de la incompetencia de origen”, decía que quien no ocupaba legalmente un cargo público era automáticamente, una autoridad incompetente.

²¹ *Ibidem*, pág. 57 y 65

²² Carrancá y Rivas, Raúl. *Op. Cit.*, pags. 13,14,16,17 y22. en Alberto Del Castillo Del Valle. *Op. Cit.*, pág XIX.

Posteriormente surgieron ideas opuestas en el sentido de que no es lo mismo competencia que legitimidad, ya que la legitimidad se encuentra relacionada con la forma de elegir al servidor público, mientras que la competencia se refiere a las funciones del órgano del Estado, establecidas, ya por la Constitución, ya por la Ley. Esta idea se vio reforzada por el planteamiento hecho por don Ignacio L. Vallarta, al asumir la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de si los Tribunales federales tenían o no, la facultad de examinar y calificar la legitimidad de las autoridades de los estados, para en función de ello decir si eran o no autoridades competentes. Dicho jurista respondió igualmente, que no hay dentro de la Constitución, facultad expresa que le autorice a la Suprema Corte de Justicia, calificar la legitimidad de las autoridades de los estados, y por tanto, al no estar permitido para sí, se le tendría por prohibido, reservándose a las entidades federativas, tal facultad.

Consideramos que si bien Don José María Iglesias se equivocó al tomar como sinónimos a la competencia con la legitimidad, pero aún así no parece razón suficiente para proscribir el amparo en cuestiones de tipo electoral, cuando también en ellas se pueden violar garantías.

Además, la tesis de Don Ignacio L. Vallarta se refiere a si la Suprema Corte puede calificar o no, la legitimidad de las autoridades de las entidades federativas, cosa que es muy distinta, a la protección de las garantías individuales y en especial a las de seguridad jurídica. "Así pues, la idea de Vallarta en relación a la no injerencia del más Alto Tribunal del país, en asuntos políticos se reducía a la imposibilidad que tenía la Suprema Corte de Justicia para resolver vía juicio de amparo, si un funcionario público era o no legítimo, cuando esa controversia se hubiese presentado por virtud de la impugnación de sus actos por carecer de competencia."²³

La Suprema Corte ha establecido, por ejemplo, a través de tesis de jurisprudencia, la no procedencia del amparo para proteger derechos políticos, genéricamente hablando, aun a pesar de su reclamo, aduciendo violación al artículo 14 de nuestra Constitución, como lo señala la tesis que a continuación transcribimos:

DERECHOS POLÍTICOS. Los derechos políticos no pueden ser objeto de la protección federal, porque el artículo 14 de la Constitución, al proteger derechos, clara y expresamente se refiere a aquellos que son susceptibles de controversia ante los Tribunales, es decir, a los derechos privados de la persona o de la propiedad que caen dentro de la jurisdicción del poder judicial, y como los derechos políticos no son justificables ante los tribunales, y no puede haber contienda judicial sobre ellos, es inconcuso que no han quedado protegidos por el citado precepto constitucional; tanto mas cuanto que, conforme el artículo 103 de la misma constitución, (sic) el amparo sirve para garantizar el goce de los derechos naturales o civiles del hombre. No es obstáculo para sostener la teoría que precede, la pérdida de los emolumentos, por parte de aquel a quien se priva del ejercicio de un derecho político, pues siendo dichos emolumentos, como consecuencia legítima de la función pública, y no procediendo el amparo en cuanto al derecho de que emanan, lógica y jurídicamente, tampoco puede proceder en cuanto a sus efectos.

²³ Del Castillo Del Valle, Alberto. Op. Cit. pág. VIII

Consideramos que esa tesis ha quedado rebasada por las siguientes razones:

1. La primera razón por la que establece que los derechos políticos no pueden ser objeto de protección federal, es porque estos derechos políticos no son susceptibles de controversia ante Tribunales, sin embargo, en la actualidad, y estando vigente la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, donde se prevé el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano para proteger en particular, los derechos de votar, ser votado y de asociación política, y al ser ventilado éste ante un Tribunal, que si bien no depende directamente del Poder Judicial Federal, sí forma parte de él, como es el Tribunal Electoral, mediante un procedimiento que ya hemos dejado establecido, concluyéndose que es un verdadero juicio, entonces la limitante expuesta por el criterio jurisprudencial transcrito ha quedado superada, y ya no hay razón para su subsistencia, al menos, por lo que respecta a derechos político electorales como especie dentro de los derechos políticos.

2. Nos dice el criterio jurisprudencial de referencia, que de acuerdo con el artículo 103 de la Constitución, el amparo sirve para garantizar el goce de los derechos naturales o civiles del hombre, lo cual nos permite afirmar que, de acuerdo con las opiniones expuestas en líneas anteriores, los derechos políticos son derechos del hombre y por tanto, siguiendo la secuencia de la tesis planteada, entonces sí debe proceder el amparo para proteger los derechos naturales del hombre, dentro de los cuales se encuentran los derechos político electorales.

Esto es así, porque incluso a nivel internacional, México ha suscrito tratados internacionales donde se reconocen los derechos políticos, y por ende político electorales, como parte de los derechos humanos, tal es el caso del artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que a la letra dice: "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos..."

Estas ideas se enriquecen con el pensamiento del profesor González Avelar, quien clasifica las cuestiones políticas en tres grupos definidos, a saber:

En primer término aparecen los actos que se refieren a la integración de los poderes de la federación, de los estados y de los órganos municipales; esto es, los actos que implican la búsqueda, persecución o conquista del poder. Aquí es donde podemos encontrar estrictamente todo lo relativo al proceso electoral; desde los actos preparatorios que lo hacen posible hasta la calificación del mismo, según el caso, por alguna de las cámaras federales o por los congresos de los estados. A este tipo de cuestiones salen al paso, principalmente, las modificaciones constitucionales realizadas en diciembre de 1977.

En segundo término, encontramos aquellos actos que consisten en el ejercicio del poder, entendido éste como la facultad de hacer en nombre del pueblo y en su beneficio lo que las leyes disponen. Aquí surge una multitud de asuntos en los que pueden controvertir las autoridades entre sí, como serían los

casos previstos por las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución; o las autoridades con los particulares, en asuntos en que la autoridad vulnerara alguna de las garantías individuales que tienen un evidente contenido político, tales como las de asociación y reunión, de libre expresión de las ideas, de imprenta etcétera, para cuya protección es perfectamente procedente, y lo ha sido en la práctica, la institución del juicio de amparo. hay, efectivamente, en la historia de nuestra Corte Suprema hermosos casos en los cuales, por la vía del amparo, se han tutelado estos derechos; así, por ejemplo, en materia de manifestación pública; en cuanto a la libertad de asociación; en asuntos de libertad de imprenta, y en muchos otros más que serían materia de otro trabajo, que ciertamente hace mucha falta, y aquí sólo podemos enunciarlas.

En tercer término, encontramos los actos que se relacionan con la conservación del poder y el regular ejercicio de las facultades de aquellas personas que ostentan cargos desde los que se ejercita el poder, es decir, episodios que se relacionan con el mantenimiento o la permanencia en el poder, que es de lo que trata fundamentalmente este trabajo.*

El sistema de medios de impugnación es un paso importante para lograr una más adecuada justicia electoral y resolver problemas de tal índole, pero las garantías individuales deben, siempre, ser tuteladas por el medio creado ex profeso para tal efecto, que no es otro que el juicio de garantías.

Esto quiere decir que siempre que se violen garantías constitucionales, debe estar el juicio de amparo a la mano para protegerlas, independientemente de la materia.

Como se revisó, hasta la fecha resulta improcedente el amparo en materia electoral, en función de que los artículos 41, 60 y 99 de la Carta Magna disponen que las resoluciones del Tribunal Electoral son definitivas e inatacables. Ello quiere decir que contra las resoluciones (autos, decretos y sentencias) que emita alguna de las Salas del Tribunal Electoral, no procede recurso, medio de defensa legal o juicio alguno que haga asequible su impugnación.

4.1.2. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO COMO GARANTÍA INDIVIDUAL

Hemos visto ya el derecho de ser votado desde el ángulo de ser éste una garantía individual, con las correspondientes opiniones e ideas al respecto. Toca ahora analizar en particular al medio de protección, hoy consignado en la Ley, como protector de los derechos político electorales de votar, de ser votado y de asociación política, pero sobre todo, del derecho al voto pasivo, esto es al derecho de ser votado.

Existen distintas opiniones que plantean que los derechos existen y están establecidos positivamente a favor del sujeto, y que mientras éste se encuentre

* González Avelar, Miguel. La Suprema Corte...pág.38 y 39

en posibilidad de ejercerlos y lo haga libremente, no hay necesidad de que el Estado los garantice. Mas aún, hay otras que dicen que a pesar de que los derechos se encuentren "garantizados" por la Ley, al ser violados, las garantías, así entendidas, no bastan, por lo que estas últimas resultan ser los medios jurídicos establecidos por la propia Ley para que el Sujeto pueda reclamar su protección ante el Estado.

El concepto de "garantía" en derecho público ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones a favor de los gobernados dentro de un Estado de Derecho [...] se ha estimado, incluso por la doctrina, que el principio de legalidad, el de división o separación de poderes, el de responsabilidad oficial de los funcionarios públicos, etc., son garantías jurídicas en beneficio de los gobernados; afirmándose también que el mismo concepto se extiende a los medios o recursos tendientes a hacer efectivo el imperio de la ley y del derecho.⁶⁷

Siguiendo la tesis planteada por el profesor Fix Zamudio, en el sentido de que el derecho del hombre no es en sí mismo la garantía individual, sino que es el medio de defensa legal el que integra la garantía, estaríamos en posibilidad de plantear que en este caso lo que en verdad integra a la garantía individual que protege el derecho de votar y ser votado, es el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano.

Sin embargo, el juicio en estudio procede bajo las causales ya definidas en el capítulo anterior, pero se ve limitado para proteger el derecho constitucional de todo ciudadano de participar activamente en la elección para un cargo público a nivel de candidato, toda vez que el artículo 175 del COFIPE limita o restringe tal posibilidad al hecho de que su registro sea por medio de un partido político, oponiéndose así a lo dispuesto por el artículo 35 fracción I de la Constitución, por lo que consideramos nosotros un error en su interpretación, como lo elucidaremos más adelante.

4.2. ¿QUIÉNES VIOLAN EL DERECHO DEL CIUDADANO PARA VOTAR Y SER VOTADO?

Como hemos visto, los derechos político electorales del ciudadano durante mucho tiempo carecieron de protección, pues nunca existió un verdadero medio de defensa que pudiera evitar o reparar su conculcación, y porque el juicio de amparo era, y aún sigue siendo, improcedente al tratarse el reclamo en materia electoral. Es entonces como en 1996 es creado el sistema de medios de impugnación en materia electoral, para establecer los medios legales de defensa para los distintos actores políticos que formaban parte dentro de un proceso electoral y en las actividades que evidentemente se relacionaban con él. Dicho sistema de medios de impugnación fue creado tratando de cubrir determinados aspectos, como son la inclusión del Tribunal Electoral, antes dependiente del ejecutivo, al judicial, sin que eso significara la intervención de la Suprema Corte en el tratamiento de tales asuntos, pues el Tribunal tendría definitividad en sus resoluciones, por lo que una vez concluido un asunto, ya no existiría medio legal para que pudiese ser recurrido.

⁶⁷ Burgoa O. Ignacio. *Las Garantías Individuales*, pág. 162

Como consecuencia de lo anterior, también se conservó la causa de improcedencia en la Ley de Amparo que señala que el juicio de garantías es improcedente en materia electoral, siguiendo con la tradición ideológica en la materia, de evitar que la Suprema Corte se vicié al tomar conocimiento en asuntos de carácter político.

Asimismo se estableció, para cubrir ambos aspectos (la necesidad de otorgar medios de defensa en materia electoral y evitar la participación de los Tribunales Federales en la misma) que dicho sistema tiene como finalidades el proteger tanto la legalidad como la constitucionalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral, e incluso, se diseñó el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano a gran semejanza con el propio juicio de amparo.

Sin embargo, ahora plantearemos uno de los temas que dio nacimiento al presente trabajo de investigación: ¿cuál es el verdadero alcance del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, cuando se trata en especial del derecho a ser votado o también conocido como el voto pasivo en relación al registro de candidatos para competir en el acceso a un cargo de elección popular?.

En otras palabras, el cuestionamiento es el siguiente: ¿por qué un ciudadano que desea acceder a un cargo de elección popular, en pleno ejercicio de su derecho constitucional, debe necesariamente, obtener su registro ante la autoridad electoral, mediante la postulación que de él haga un partido político?, ¿no podría significar esto, en términos jurídicos, una violación al derecho político constitucional de ser votado, contenido en la fracción II del artículo 35 de nuestra Carta Magna?. Nosotros consideramos que sí, y detallaremos en los próximos párrafos las razones por las que hacemos tal determinación, pero antes redondearemos las interrogantes hechas, con la siguiente: ¿qué protección brinda, finalmente, el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano ante la conculcación del derecho de ser votado, antes descrita?.

El artículo 35, fracción II de la Constitución dice, son prerrogativas del ciudadano... fracción 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. La primera impresión que nos deja el texto del artículo transcrito es que cualquier persona que sea ciudadano, está en aptitud de poder acceder a un cargo de elección popular o bien, ser nombrado para desempeñar cualquier empleo o comisión estableciendo como único límite, el tener las "calidades" que la Ley secundaria señale.

Pero ¿qué es calidad?. El diccionario de la Lengua Española Porrúa, nos dice que calidad es "la manera de ser de una persona o cosa. Carácter, genio. Índole. Nobleza, alcurmia. Importancia de alguna cosa. Pl. prendas del ánimo".²⁹

Otra acepción, es la siguiente: "manera de ser de una persona o cosa. Carácter, genio. Índole. Condición o requisito que se pone en un contrato. Fig. importancia o cualidad de una cosa. Estado de una persona, su naturaleza, su edad y

* Diccionario Porrúa de la Lengua Española, pág. 127

demás circunstancias y condiciones que se requieren para un cargo o dignidad. Nobleza del linaje. Ing. Valor absoluto de la tolerancia.”

Como vemos, el término calidad se refiere a las cualidades, características o circunstancias relativas o atribuibles a la persona, en sí misma, tales como son la edad, origen, etc. esto nos llevaría a concluir que como calidades se deben entender a los requisitos de elegibilidad, por ser éstos, características o atributos que tiene la persona para estar en posibilidad de acceder al cargo público, o que en todo caso, su cumplimiento depende de él solamente y de nadie más, así por ejemplo la Constitución, en su artículo 55 nos dice que:

Artículo 55. para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;

II Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

III Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a Diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

IV No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;

V No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros.

Los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección;

VI No ser ministro de algún culto religioso, y

VII No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

Sin embargo, no hay dispositivo alguno, a nivel constitucional, que señale expresamente que el único medio para acceder a un cargo de elección popular, sea por vía o conducto de un partido político, o en todo caso, que al referirse a calidad signifique que el registro de un candidato deba hacerse por medio de un partido político. No obstante lo anterior, el artículo 175, párrafo I del COFIPE establece textualmente que "corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular", disposición que no resulta congruente con el texto del artículo 35, fracción II constitucional, pues mientras que este último nos dice que cualquier ciudadano que cumpla con las calidades establecidas por la Ley, que no son otros que los requisitos de elegibilidad, puede ser votado, para acceder a un cargo de elección popular, aquél limita el registro de la candidatura, a hacerse por medio de un partido político, y es aquí justamente donde surge el problema, porque los partidos políticos, al regirse por sus lineamientos internos, determinan las bases para la elección de sus candidatos, y dicha elección puede ser no necesariamente, la más apegada a los principios de igualdad y de equidad, pues es evidente que no cualquier ciudadano que cumpla con los requisitos de elegibilidad, podrá ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, y más aún registrado como tal ante el órgano electoral, por lo que resulta prácticamente ilusorio, el texto del artículo 35 de la Constitución, ya citado, a la luz del artículo 175 del COFIPE, también ya referido.

Ahora bien, qué tan adecuado sería pensar que el texto del artículo 175 del COFIPE, es parte también, de lo que el artículo 35 fracción I de la Constitución, refiere con el término "calidades", nosotros creemos que no, porque insistimos que de los conceptos expuestos en líneas anteriores sobre el término calidad, éstos indican atributos de la persona en sí misma, o que en todo caso, pueden ser obtenidos por la propia persona, con independencia de un sujeto externo, y en el caso del artículo 175, es evidente que el registro depende únicamente, de la decisión que sobre el particular asuma el partido político en cuestión, por medio de sus representantes

En 1996, después de las reformas a la Constitución en materia electoral y antes de las reformas al COFIPE y la consecuente creación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se presentó una iniciativa de Ley para reformar también al COFIPE, misma que de acuerdo con quienes la postularon, no pretendía competir con la reforma a plantearse por el Presidente de la República, y que a la postre sería aprobada, sino complementarla.

Dicho proyecto de reforma incluía en una parte, un tema relacionado a los derechos políticos de los ciudadanos, la cual formaba parte de "los grandes temas que de alguna u otra manera han estado presentes en el debate nacional en torno al perfeccionamiento de nuestro sistema electoral" y que "las propuestas contenidas en la [...] iniciativa pretenden contribuir al desarrollo democrático

en nuestro país, al perfeccionamiento de su sistema electoral y a favorecer la más amplia participación ciudadana en los asuntos públicos y gubernamentales".²⁴

Al respecto nos permitimos transcribir el texto más representativo de la iniciativa señalada, respecto de los derechos político electorales del ciudadano, y en particular del derecho de ser votado:

Diferenciarlo de los derechos y prerrogativas de los partidos políticos resulta menester para evitar confusiones y para que la presente reforma electoral tenga como uno de sus beneficiarios principales, no sólo los partidos políticos, sino que también a lo que es la célula y parte activa de la vida republicana y democrática: el ciudadano.

La reforma propuesta supera la confusión existente entre lo que son los derechos de los partidos políticos y los derechos de los ciudadanos. Postularse a un cargo de elección popular es y debe ser, un derecho de todos los ciudadanos de la República que satisfagan los requisitos de elegibilidad que establezcan la Constitución y las leyes. Para ello es preciso superar la interpretación existente en la ley de la materia de que el tener "las calidades que establezca la ley" significa el ser registrado o presentado como candidato a cargo de elección popular por un partido político, cuando en realidad el precepto constitucional se refiere a que el ciudadano satisfaga los consabidos requisitos de elegibilidad que se deben reunir para poder ser electo para dichos cargos.

La legislación actual de la materia establece como un derecho de los partidos políticos, entre otros más, el "postular candidatos en las elecciones federales". Sin embargo, posteriormente utiliza "postular" como sinónimo de "registrar", otorgando este último "derecho" en forma exclusiva a los partidos políticos, cuando en realidad debe ser una obligación del órgano electoral.

Las confusiones de términos a que hacemos referencia han traído como consecuencia que una prerrogativa o derecho de los partidos políticos (nominar candidatos) vulnere los derechos del ciudadano, al transformar en los hechos dicha prerrogativa en un requisito de elegibilidad que se debe cumplir para poder ser registrado como candidato a un cargo de elección popular, cuando la Constitución no establece que, para ser diputado, senador o presidente, se requiera ser registrado por un partido político; ni el Código Electoral señala como un requisito de elegibilidad el antes enunciado.

Para superar esta situación, la reforma que proponemos al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales plantea distinguir entre "seleccionar", "postular", "nominar" y "registrar" y entre lo que, en cada caso, es un derecho o una obligación de los ciudadanos o de la autoridad electoral, según se trate.

De conformidad a lo anterior y con objeto de garantizar el pleno ejercicio activo y pasivo de los derechos políticos de los ciudadanos, "seleccionar" será el proceso interno que los partidos políticos establecen para que algunos de sus miembros, que cumplan con los requisitos establecidos en sus estatutos (como antigüedad, estar al corriente de sus cuotas; etcétera), puedan ser

²⁴ Texto de la iniciativa de reforma al COFIPE, tomada de CD-ROM IFE IURE 2000

considerados como elegibles para ser precandidatos o candidatos a cargos de elección popular.

"Postular" será un derecho ciudadano que se puede ejercer activa o pasivamente, con la finalidad de proponer a alguien para competir como candidato o ejercerse para sí mismo con el mismo fin, ya sea a través de un partido político; o bien, de manera independiente, siempre se reúnan los requisitos mínimos que para ser registrado se exijan en ambos casos.

"Nominar" será el acto por medio del cual un partido político hace suyo, de manera oficial, uno de entre los varios aspirantes a ser candidatos para un cargo. Nominado es el candidato que resulta triunfador de una asamblea o convención partidaria. Este un derecho exclusivo de los partidos políticos.

Por lo tanto, "registrar" será la obligación que al órgano electoral le fija la ley para incorporar en la nómina de candidatos a todos aquellos ciudadanos que, a través de los partidos políticos o en forma independiente, satisfagan los requisitos de elegibilidad contemplados en la Constitución y la ley. "Ser registrado" como candidato a un cargo de elección popular será también un derecho de todos los ciudadanos que satisfagan los requisitos exigidos por la ley.

Las definiciones anteriores y las modificaciones que obligan a realizar en la ley de la materia concilian el ejercicio de tales derechos con las características de nuestro sistema electoral que contemplan la existencia de representantes populares por la vía proporcional. De esta manera, se preserva el derecho exclusivo de los partidos políticos de registrar candidatos a senadores y diputados de representación proporcional, pero al mismo tiempo se garantiza a los ciudadanos el pleno ejercicio al derecho que tienen a ser votados para cargos de elección popular por la vía de representación relativa.

Esta iniciativa de reforma fue presentada a la Cámara de Diputados, en la sesión del día 28 de octubre de 1996 por el diputado Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, sin embargo, no fue aprobada, por lo que muchas cuestiones, una de ellas la aquí presentada, no fueron acogidas en la reforma de ese año. Por el contrario, en el texto de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma que finalmente sí fue aprobada en ese año de 1996, presentada por la Secretaría de Gobernación, se señala lo siguiente: "Además, el creciente interés de la sociedad por los asuntos políticos del país, hace conveniente volver a establecer formas de asociación ciudadana que coadyuven al desarrollo de la vida política nacional, preservando en todo momento la decisión de que es a través de los partidos políticos como los ciudadanos pueden acceder al ejercicio del poder público."

Del párrafo transcrito, podemos ver la voluntad manifiesta de restringir el acceso a los cargos de elección popular de los ciudadanos por la vía única de los partidos políticos, cuestión ésta que no deriva de un mandato constitucional, sino por el contrario, por voluntad y pacto de los partidos políticos, lo que resulta ser una violación a los derechos políticos electorales de los ciudadanos.

La razón mayormente usada para justificar tal situación, es la que se refiere a que los partidos políticos, al tener el reconocimiento constitucional de ser

entes de interés público, deben ser los encargados de fomentar la participación ciudadana en los asuntos políticos y electorales, y tener como prerrogativa la postulación de candidatos a cargos de elección popular. Consideramos que efectivamente los partidos políticos juegan el incomparable papel de ser los principales promotores de la cultura política y de la participación ciudadana, pero no resultan ser los únicos, pues incluso la Ley contempla también la participación de las organizaciones ciudadanas para la participación en asuntos políticos y es evidente que efectivamente el postular candidatos para competir por la obtención de cargos de elección popular es y debe ser una prerrogativa de los partidos políticos, pero siempre y cuando no se vulneren los derechos de los ciudadanos reconocidos constitucionalmente, esto es que no deben ser el único conducto para que el ciudadano pueda ejercer ese derecho constitucional.

4.2.1. EL ESTADO POR MEDIO DE SUS ÓRGANOS ELECTORALES

Para abordar este punto, habríamos de determinar primero, la función del Instituto Federal Electoral, como órgano encargado de la organización, preparación y desarrollo de las elecciones.

El magistrado Angel R. Díaz Ortiz, en una sencilla y breve descripción sobre el origen, el trabajo y la importancia del IFE, nos dice que durante los dos siglos de evolución de las autoridades electorales en el país, hay tres momentos que se caracterizan por la adopción de un modelo de autoridad perdurable en el tiempo, con cambios apenas significativos a pesar de las diversas modificaciones legales: el inicial, en que la autoridad electoral se instituye a imagen y semejanza del modelo español vigente en la Constitución de Cádiz de 1812; el intermedio en el que, con base en las disposiciones de la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, se crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral como el primer organismo central encargado de la organización de las elecciones federales; y el más reciente, que, con base en las disposiciones del COFIPE, del 15 de agosto de 1990, crea al Instituto Federal Electoral, como el organismo público encargado de la función estatal de organizar las elecciones, que debe ser autoridad en la materia, independiente de sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño.

La responsabilidad de organizar las elecciones para la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo, nos dice la Constitución, es una función que le corresponde al Estado, ello por medio del IFE, que es un organismo público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Cuyo actuar debe estar regido por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Para su integración intervienen tanto el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

Cabe acotar que tanto para México, como para la mayoría de los países latinoamericanos, el órgano electoral es independiente de los tres poderes que conforman al sistema, esto con la finalidad de garantizar y fortalecer la independencia de dichos poderes, siendo por tanto, una autoridad por completo ajena al ámbito de la administración pública.

En México el encargado de organizar las elecciones es el IFE, que por su integración es de carácter estatal y ciudadanizado, esto es así porque la pretensión es contar con una institución que organice las elecciones de la mejor manera posible. Ese organismo, para efectos jurídicos, adquiere el carácter de autoridad electoral, y por consecuencia, puede emitir actos de autoridad cuyas características son: la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad. Por tal razón sus determinaciones, como actos de autoridad, son susceptibles de llevar implícita la posibilidad de invadir la esfera jurídica del gobernado, violando sus garantías individuales, aun cuando no sea éste su propósito primero, por lo que al ser esto así, es evidente que generan una afectación a los derechos del ciudadano, y por ende, debe haber cabida al Juicio de Amparo.

La función prístina del IFE, es organizar las elecciones de modo genérico, la cual es una actividad político electoral, como función orgánica para la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, en consecuencia, su misión es organizar y preparar las condiciones para que los distintos actores políticos desarrollen el combate para buscar y conseguir el acceso al poder, en tal virtud no quedan exentos, ellos sí, de las "desviaciones", las cuales son precisamente, punto de crítica para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre en conocimiento de las controversias derivadas de la materia electoral.

Los órganos electorales, por su naturaleza, y por su contacto directo con los actores políticos y la búsqueda del poder, corren en sí mismos más riesgos para desviar su misión original, cosa que no sucede con el Poder Judicial Federal, porque el enfoque del IFE es preponderantemente político, y el de un Tribunal Electoral, y con mayor razón del Poder Judicial Federal, es primordialmente jurídico. El primero realiza una actividad encaminada a la consecución del poder, como ente regulador, sin que esto signifique que deba apartarse del principio de legalidad, pero, la misión del segundo, es velar porque esos principios de legalidad y de constitucionalidad, efectivamente se respeten, independientemente de la materia en que deban ser aplicados, ya sea civil, administrativa, o electoral, en este caso.

Por tanto concluimos que el IFE, en cumplimiento de la Ley secundaria, y en particular del artículo 175 del COFIPE, viola, aun de manera involuntaria, el derecho que tiene todo ciudadano mexicano que cumple con las características de elegibilidad marcadas en la Constitución, de acceder a cargos de elección popular, ya que sólo puede registrar a candidatos que estén postulados por los partidos políticos nacionales, ello en detrimento o franca violación a los derechos de dichos ciudadanos.

4.2.1.1. PROPUESTA PARA LA REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 175 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

De todas las razones vertidas hasta el momento, llegamos a una conclusión muy firme: existe una falta de congruencia entre lo dispuesto por la Constitución en su artículo 35 fracción II y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 175 primer párrafo, por lo que las soluciones se reducen a dos:

A) Realizar una reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con nueva redacción a su artículo 175 primer párrafo, o bien suprimirlo, para efecto de corregir la irregularidad manifestada durante la exposición precedente, ajustándose al contenido del artículo 35 fracción II de la Constitución; o

B) Reformar la Constitución Política para efecto de evitar el término de "calidades", substituyéndolo por el término "requisitos", por lo que quedaría como sigue:

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I...

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, cumpliendo con los *requisitos* que establezca la ley...

Sabemos de antemano que de acuerdo a la técnica jurídica, la opción a) es la más adecuada, pero conscientes del papel que desempeñan los partidos políticos en la actualidad, resulta más viable la opción b), pues con ella quedaría cubierto el interés de dichos partidos, no obstante las reflexiones que haremos a continuación.

4.2.2. LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Es innegable la preponderante importancia que tienen los partidos políticos para el desarrollo de la vida política y democrática de nuestro Estado, sobre todo partiendo del reconocimiento que a nivel constitucional se ha hecho de ellos como entes de interés público. Sobre ese proceso de "constitucionalización de los partidos políticos" el profesor Javier Orozco Gómez manifiesta lo siguiente:

Las Constituciones fueron durante siglos, indiferentes a incluir a los partidos políticos en sus páginas, pese a que representan hoy los portadores más importantes de la voluntad popular. El motivo de esta acción puede ser contestado dependiendo el enfoque que se tenga de la función de los partidos, la función del derecho y el momento histórico político que viva esa sociedad y su régimen político.

Si bien hoy en día los partidos resultan indispensables en el proceso del poder y en la democracia, es necesario tenerlos regulados dentro de la Constitución de cada país. Puede establecerse que fue después de la Segunda Guerra Mundial, cuando aparecieron diversas referencias a los partidos políticos, una vez que ya no fue posible ignorar su existencia.²⁹

Tal importancia tienen los partidos políticos que se ha manifestado, incluso, que "Un componente sustantivo en la celebración de las elecciones lo constituye la existencia de partidos políticos. A estos se le atribuye la responsabilidad

²⁹ Orozco Gómez, Javier. El Derecho Electoral Mexicano, pág. 16

de la creación de un electorado activo, de la solución pacífica de los conflictos políticos, de la elaboración de programas alternativos, de socialización y de [!] establecimiento de símbolos comunes."³⁰

También se ha manifestado que "En la actualidad, es ya un hecho incontestable que la voluntad del pueblo en la realidad del Estado democrático moderno sólo puede manifestarse por medio de los partidos políticos considerados como unidades de acción política. Sin la mediación de los propios partidos, el pueblo no tendría la oportunidad de ejercer su soberanía y los particulares carecerían de toda posibilidad de influir en los fenómenos de la vida política, en virtud de que la mayoría de ellos carece de poder, como consecuencia de su situación social y económica."³¹

Tal y como está establecido en el actualidad, el régimen jurídico en materia político electoral de nuestro Estado mexicano, podemos percibir que los partidos políticos tienen un lugar predominante dentro de la escena diaria. Y esto es así, insistimos, porque a nivel Constitucional están considerados como órganos de interés público, lo cual nos parece adecuado pues los institutos políticos son en gran medida responsables de promover la cultura y participación ciudadana, tal y como lo establece la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 41 que textualmente señala: "...Los partidos políticos son entidades de interés público; la Ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales."

Es así que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sin embargo consideramos que no deben ser el único medio disponible al ciudadano para ese efecto.

En tal virtud, los partidos políticos tienen la gran responsabilidad y el compromiso social de impulsar el desarrollo político y democrático de la sociedad, pero no compartimos la idea de considerar a los partidos políticos como un negocio donde sean la única oportunidad para que el ciudadano libre pueda ejercer su derecho al voto pasivo.

Consideramos que esa situación, lejos de contribuir al fortalecimiento de un sistema de partidos políticos, lo único que permite es promover la participación política a manera "clientelar", donde las ofertas de participación política de la sociedad se reducen al número de partidos existentes, que en muchas ocasiones ya no son acordes en alcance y proyección, a las expectativas ideológicas de grandes sectores sociales.

³⁰ Soledad Loeza en Valenzuela, Georgette José. Legislación Electoral Mexicana... pág. 10

³¹ Hans Rudolf Horn en Valenzuela, Georgette José. Op. Cit. pág.11

En el caso opuesto, de permitir el acceso a los cargos públicos a los ciudadanos, de manera libre sin la restricción de que sea ésta por medio de un partido político, entonces se evitaría el condicionamiento de los cargos públicos, lo que reeditaría en un fortalecimiento de los propios partidos políticos, pues se verían obligados a realizar sus actividades de la mejor manera y con miras fundamentales al beneficio de la sociedad, dejando de lado el beneficio al propio partido político y entonces tendrían también que buscar los mejores candidatos y no los más convenientes para entrar en la contienda de los cargos de elección popular.

4.3. EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL COMO ÓRGANO DEL ESTADO CAPAZ DE RESGUARDAR EL DERECHO DEL CIUDADANO PARA SER VOTADO

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad jurisdiccional con respecto al control de la administración electoral, salvo lo que le corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que conoce de las acciones de inconstitucionalidad, a pesar del carácter electoral de la norma general que se impugne.

Como referimos al inicio del presente capítulo, la razón básica determinada por muchos autores por las que se estableció el criterio hasta hoy adoptado por la legislación mexicana, en el sentido de no permitir la procedencia del juicio de amparo en materia político electoral, se viene directamente por la oposición de dos de las más grandes tesis establecidas por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación que son las tesis Iglesias y Vallarta, respectivamente.

Sin embargo, como podemos percibir, ambas tesis derivan de conflictos suscitados por la legitimidad en la integración de un órgano de gobierno, como parte final o culminante en un proceso electoral, situación que justifica la posición tan radical para sostener la improcedencia del juicio de garantías. Pero yendo más allá de ese punto cabría preguntarse ¿tales argumentos vertidos en cualquiera de las dos tesis, contemplan directa e inmediatamente la protección de las garantías de un individuo, a título particular, como son el votar, ser votado o el asociarse libremente con fines políticos?. A nuestra forma de ver no es así, pues el enfoque propuesto por las ya citadas tesis es a partir del órgano o cargo público de cuya elección y ocupación se trata, y el enfoque que presentamos nosotros en el presente trabajo es el de el ciudadano como una persona que ve afectado su derecho constitucional de carácter político y que ve negado el acceso al juicio de amparo.

Con esto no queremos decir tampoco que la institución creada con las reformas de 1996 conocida como juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, se vea desmerecida, pues por el contrario, resulta ser un excelente medio de defensa para proteger los derechos políticos de un ciudadano, o al menos tres de ellos, pero consideramos también que al ser un juicio, es susceptible de encontrarse, durante su substanciación, con alguna irregularidad y que ésta sí puede dar motivo al juicio de amparo, además de que al ser de carácter uninstancial y prácticamente a semejanza del proceso contencioso administrativo, caeríamos

nuevamente en la posibilidad de dejar sin defensa al ciudadano que se ve afectado en su esfera jurídica con la lesión de uno de sus derechos político electorales.

Por tal razón es que se deben crear instancias que permitan estudiar el apego o desacato con el orden constitucional y legal mexicano, de los diversos actos de autoridad electoral, para dar certeza y confiabilidad a los mismos. En el país, el Tribunal Electoral adquiere, por disposición legal, la condición de ser un auténtico medio de control constitucional, llegando a considerar algunos autores, incluso, que este Tribunal viene a convertirse en un complemento del juicio de amparo, en la tarea de protección de los derechos del gobernado (ciudadano), frente a la arbitrariedad estatal, aunque como mencionamos su actividad queda limitada por la situación hasta ahora planteada en la Ley de que solamente se puede ejercer el derecho de ser votado mediante un partido político.

Finalmente concluimos este trabajo subrayando algunas ideas presentadas durante su desarrollo y que consideramos de gran interés, tanto para la ciencia jurídica como para el Derecho Electoral en especial, y que son la necesidad de profundizar en el estudio y análisis de las instituciones que integran esta materia, para dar mejor respuesta a los distintos fenómenos jurídicos que se suscitan, destacando de entre todos ellos, la necesaria formulación de una teoría del acto electoral y consecuentemente, una teoría de las nulidades en materia electoral.



CONCLUSIONES

Uomo parte final y a manera de corolario a esta investigación, presentamos las conclusiones a las que hemos llegado, como consecuencia de las ideas, posturas, razonamientos y argumentos en general, que han sido expuestos durante su desarrollo y que son, a saber, las siguientes:

PRIMERA. El juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano es un juicio, similar al proceso contencioso que contempla el Derecho Administrativo. Esto es así, pues como referimos en el capítulo respectivo, surge de manera directa de una oposición de intereses que son los del gobernado que pretende ejercer su derecho de votar, de ser votado o bien de asociación política, contra el interés de la autoridad electoral, que en ejercicio de sus funciones se opone en permitir el ejercicio de ese derecho por parte del ciudadano, sin considerar quien de las dos partes en oposición, tenga la razón. Además de ello, y en concordancia con los conceptos que de proceso o juicio se presentaron durante este trabajo, la figura jurídica en estudio, presenta una serie de pasos concatenados, con el objetivo de aplicar una norma jurídica general y abstracta al caso concreto.

Asimismo, en su tramitación se conforma el conocido triángulo procesal con el actor, el órgano jurisdiccional, y el demandado o reo, a partir del ejercicio de una acción que entraña la referida oposición de intereses que conlleva el litigio. De la misma manera, esta figura jurídica, tiene como origen la simple oposición de intereses descrita, sin que derive de la tramitación de un proceso anterior, y su finalidad es la de obtener una resolución de carácter vinculativo, que resuelva el fondo de la controversia ante una autoridad especializada para decir el derecho, esto es, materialmente jurisdiccional. Resumiendo, dadas las características que presenta la figura jurídica aquí estudiada, su naturaleza jurídica es la de ser un proceso o juicio, similar al proceso contencioso administrativo porque la contraparte del gobernado es una autoridad.

SEGUNDA. El juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano es un medio de impugnación en tanto tiene como inspiración al proceso contencioso administrativo, donde es considerado como tal. De acuerdo con la conclusión inmediata anterior, y tal y como lo hemos referido durante este trabajo, de acuerdo con los postulados de los procesalistas clásicos, los medios de impugnación son figuras jurídicas distintas a un proceso por tener características diferentes a las de este último, siendo la más notable el hecho de que los medios de impugnación sirven para atacar o combatir una resolución o determinación emitida por una autoridad jurisdiccional, por lo que para su procedencia es necesario contar previamente con dicha resolución que será la que se ha de combatir, no así en el caso del proceso, cuyo único presupuesto de existencia es el litigio como oposición de intereses, tal y como ha quedado asentado. Sin embargo, dada la concepción manejada por el Derecho

Administrativo vigente y sus teóricos, el medio de impugnación resulta ser el género con dos especies como son el proceso y el recurso, consecuentemente, si el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano es un proceso, visto desde este ángulo, entonces se trata de un medio de impugnación.

TERCERA. Tomando como base las ideas de los teóricos del Derecho Procesal, con las cuales el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano resulta no ser un medio de impugnación, sino estar incluido dentro de la Ley del Sistema de Medios de impugnación, resultaría ser inadecuado el nombre de este último, y por tanto se debe modificar. Siguiendo con este pensamiento, es lógica la conclusión que en este punto se presenta, pues resulta inadecuado e incorrecto el otorgar a un cuerpo legal, una denominación que no corresponde en todos extremos con su contenido, cuestión ésta que, en busca de una más adecuada técnica jurídica y legislativa, debe ser considerada.

CUARTA. Por ello se propone el nombre de "Código de Procesos Jurisdiccionales en Materia Electoral". Consideramos que esta denominación es más afortunada para nombrar al cuerpo legal de referencia, en virtud de que el término "Código" se refiere a un grupo de Leyes o normas jurídicas de una misma materia, como es el caso de este ordenamiento legal conocido a la fecha como Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el cual contiene normas de carácter procesal de la misma materia electoral. Además de ello, al ser de "Procesos Jurisdiccionales", nos hace ver, por un lado, que se trata de la reglamentación de la actividad jurisdiccional contenciosa, a diferencia de la actividad de organización de las elecciones que también requiere de sucesiones de pasos al ser de carácter práctico, diferenciándolos así entre ellos; y por el otro lado se abarcan tanto los procesos o juicios como los medios de impugnación y recursos, lo que evitaría la confusión que plantea la denominación hasta ahora utilizada. Finalmente se hace referencia a que dicho cuerpo legal de carácter procesal va dirigido a la materia electoral en particular, dando mayor precisión a su nombre.

QUINTA. Hemos concluido que en materia electoral no existe y es necesaria, una Teoría del acto jurídico electoral que profundice, en términos doctrinarios, sobre su naturaleza jurídica, sus características y alcances y que dé paso a una teoría de las nulidades, con las cuales se permita comprender mejor a las figuras de la materia que surgen, tanto en los actos de preparación de la elección, como en el periodo comprendido entre dos elecciones, así como a la reglamentación de la actividad contencioso electoral a desarrollar ante los Tribunales especializados.

SEXTA. Otra conclusión es que sí se violan los derechos de los ciudadanos de ser votados al ser limitado el registro de candidatos por medio de los partidos políticos. Como dijimos, la Constitución señala en su artículo 35 fracción II que es prerrogativa de todo ciudadano ser votado para todos los cargos de elección popular, siempre y cuando cumpla con las *calidades* que establezca la Ley, siendo éstas, no otras que los requisitos de elegibilidad, por lo que el imponerle al ciudadano una limitación que no corresponda a este grupo, resulta ser una violación al derecho político electoral consagrado constitucionalmente.

SÉPTIMA. Por ende, hay un error al interpretar el significado del término "cualidades", en el artículo 35, fracción II de la Constitución mexicana. La violación al derecho político electoral del ciudadano de ser votado para un cargo de elección popular, contenida en el artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ha sido hasta el momento justificada con el argumento de que la Constitución dice que la Ley secundaria establecerá las calidades que debe tener el ciudadano para poder ser votado para un cargo de elección popular, y por ello, todo requisito o limitación que contenga esta última se esgrime que es concordante con el texto constitucional, sin embargo esa interpretación es errónea, pues como se expuso en el cuerpo de este trabajo, el término "*calidades*" se refiere a cuestiones que corresponden únicamente a la persona que pretenda ejercer su derecho de ser votado, como son la edad, la residencia, la ciudadanía, etc., mientras que el hecho de limitar el registro de un candidato a que éste sea hecho por un partido político, resulta ser una cuestión de procedimiento y de forma únicamente, que nada tiene que ver con la calidad que debe ser exigida al ciudadano, ya que éste no podría de ninguna forma, controlar el hecho de decidir, una vez cubiertos los requisitos de elegibilidad, si desea ejercer su derecho de ser votado, pues esa cuestión es exclusiva del partido político y responde a la antigüedad del militante y a la conveniencia de su candidatura, lo que es tanto como dejar al arbitrio de un tercero, la facultad de decidir si un ciudadano puede o no ejercer su derecho a ser votado, contraviniendo así la Ley.

Esto no quiere, de ninguna forma, soslayar la importancia de los partidos en la vida política del Estado mexicano, por el contrario, es necesario su fortalecimiento, pero tampoco puede darse éste conculcando los derechos de los ciudadanos mediante una incorrecta interpretación de la Constitución. Además de ello, el romper esta limitación no implica el excluir uno de otro criterio, sino la coexistencia de ambos, es decir que el ejercicio del derecho de ser votado pueda ser o no, mediante un partido político.

OCTAVA. Derivado de las conclusiones ya apuntadas hasta el momento, así como de las consideraciones planteadas durante el desarrollo del presente trabajo, concluimos también que el artículo 175 del COFIPE viola el derecho político electoral de ser votado, pues como hemos visto excede, con su limitación a lo previsto por la Constitución en su artículo 35 fracción segunda.

NOVENA. Consecuentemente, se propone también la reforma al citado artículo 175 párrafo primero, al igual que se propone el establecimiento de un sistema que permita o conduzca de mejor manera, los beneficios de la reforma propuesta.

DÉCIMA. El juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano es un excelente medio para proteger los derechos político electorales de los ciudadanos, pero resulta insuficiente o limitado para proteger el derecho de un ciudadano para ser votado, si éste, a pesar de cumplir con las cualidades exigidas por la Ley, (origen, edad, ciudadanía, entre otras) no es registrado por un partido político, o bien, el IFE le niega el registro por no habérselo solicitado por conducto de un partido político.

DÉCIMO PRIMERA. El juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano es una figura que como juicio debe cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, y de no ser así, se violarían las garantías individuales de seguridad jurídica, y por tanto, habría razón para la tramitación del juicio de amparo.

DÉCIMO SEGUNDA. El juicio de amparo es, y debe ser, el medio excepcional por antonomasia para proteger las garantías individuales, según lo dispone el artículo 103 fracción I, de la Constitución, independientemente de la materia en que se haya generado el acto o resolución con que fueron conculcadas.

DÉCIMO TERCERA. Los procesos electorales deben ser, cada vez más regulados eficientemente, de modo que el desarrollo y resolución de controversias sea siempre en el ámbito técnico jurídico, para que así se superen las viejas prácticas de solucionar "políticamente" las distintas situaciones, todo para efecto de dar más certeza, legalidad y transparencia, a los procedimientos de renovación de los poderes federales y de sus situaciones afines, sobre todo en lo que a justicia electoral se refiere.

DÉCIMO CUARTA. Es necesario también, establecer de manera más clara y puntual las atribuciones de la Corte para conocer de asuntos de carácter político y sobre todo de carácter electoral, para evitar que la existencia de tabúes, respecto de la no injerencia de la Corte en éstos, permita la subsistencia de criterios ambiguos y sin uniformidad, respecto de dichas facultades, todo ello con el fin de que al establecer criterios definidos y uniformes, producto de un manejo más preciso de la legislación, la política, y sobre todo las elecciones, en todo su contexto, se supediten al Derecho, y no que el Derecho se subordine a la política.



BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Procesal Civil. 7ª edición. México: Porrúa. 2000, 662 páginas.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos. Manual del Abogado. 5ª edición. México: Porrúa. 1997, 505 páginas.
- ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. 5ª edición. México: Porrúa. 2001, 302 páginas.
- ARROLLO VIEYRA, Francisco. El Desarrollo Político y los Partidos Políticos. México: Comisión Nacional Editorial del PRI. 1996, 21 páginas.
- BAENA, Guillermina. Instrumentos de Investigación, Tesis Profesionales y Trabajos Académicos. México: Editores Mexicanos Unidos, S.A. 1996.
- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel. La Reforma Electoral de 1986-1987 en México, en Sistemas Electorales y Representación Política en Latinoamérica. Madrid: Fundación Friedrich Ebert del Instituto de Cooperación Iberoamericana. 1986, 513 páginas.
- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel. La Calificación de las Elecciones en México en Las Reformas de 1994 a la Constitución y Legislación en Materia Electoral. México: UNAM Corte de Constitucionalidad de Guatemala. 1994, 72 páginas.
- BECERRA BAUTISTA, José. El Proceso Civil en México. 17ª edición. México: Porrúa S.A. de C.V. 2000, 827 páginas.
- BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo. 24ª edición. México: Porrúa. 1998, 1094 páginas.
- BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 28ª edición. México: Porrúa. 1996, 810 páginas.
- CASTRO, Juventino, V. Garantías y Amparo. 11ª edición. México: Porrúa S.A. de C.V. 2000, 661 páginas.
- CÁZARES HERNÁNDEZ, Laura et.al. Técnicas Actuales de Investigación Documental. 3ª edición. México: Trillas-UAM. 1990, 194 páginas.
- DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. Reglamentación Constitucional de la Justicia Electoral Federal. México: EDAL Ediciones. 1997, 208 páginas.
- ELÍAS MUSI, Edmundo y NAVARRO VEGA, Ignacio. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Antecedentes, Estructura y Competencia en Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Edmundo Elías Musi. (coordinador) 2ª edición. México: Centro de Capacitación

Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 1999, 373 páginas.

FARIAS MACKAY, Luis. La Jornada Electoral Paso a Paso. 1ª reimpresión. México: Miguel Ángel Porrúa. 1997, 215 páginas.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 38ª edición. México: Porrúa S.A. 1998, 506 páginas.

FUENTES DÍAZ, Vicente. Origen y Evolución del Sistema Electoral. México: Edición del Autor. 1967, 156 páginas.

GALINDO BECERRA, Eduardo. *Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, en Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Edmundo Elías Musi [coordinador]. 2ª edición. México: Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 1999, 373 páginas.

GARCÍA MAYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 49ª edición. México: Porrúa. 1998, 444 páginas.

GARCÍA OROZCO, Antonio. Legislación Electoral Mexicana 1812-1977 Recopilación y Estudio Introductorio. 2ª. Edición. México: Reforma Política, Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral. 1978, 571 páginas.

GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. 8ª edición. México: Harla. 1990, 429 páginas.

GÓMEZ PALACIO, Ignacio. Procesos Electorales. México: Oxford University Press, 2000, 287 páginas.

GONZÁLEZ AVELAR, Miguel. La Suprema Corte y la Política. 2ª edición. México: UNAM. 1994, 180 páginas.

GUTIÉRREZ EVIA, Eduardo. Régimen Electoral Mexicano. México: Asociación Editorial Contemporánea S.A. 1969, 210 páginas.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho de las Obligaciones. 10ª edición. México: Porrúa. 1995, 1215 páginas.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto...et.al. Metodología de la Investigación. 2ª edición. México: McGraw-Hill. 1998, 501 páginas.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL e INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES. La Reforma Electoral y su Contexto Sociocultural. México: Autor. 1996, 235 páginas.

JALIFE, MAURICIO. *La Investigación Jurídica*, en Métodos de Investigación, Procedimientos, Técnicas y Ejemplos en las distintas Disciplinas. Pedro Chávez Calderón [coordinador]. México: Publicaciones Cultural 1991.

JOSÉ VALENZUELA, Georgette. Legislación Electoral Mexicana 1812-1921. Cambios y Continuidades. México: Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. 1992, 91 páginas.

KELSEN, HANS. Teoría General del Derecho y del Estado. 5ª reimpresión. México: Universidad Nacional Autónoma de México. 1995, 477 páginas.

MARGAÍN MANAUTOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo. De Anulación o de Ilegalidad. 9ª edición. México: Porrúa. 2000, 465 páginas.

MEDINA, Luis. Evolución Electoral en el México Contemporáneo. México: De la Serie Ensayos, Reforma Política (Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral). 1978, 51 páginas.

MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier. La Justicia Electoral en Las Reformas de 1994 a la Constitución y Legislación en Materia Electoral. México: UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala. 1994, 72 páginas.

OROZCO GÓMEZ, Javier. El Derecho Electoral Mexicano. México: Porrúa, S.A. 1993, 271 páginas. Y dos adendums de 12 y 20 páginas respectivamente.

OROZCO GÓMEZ, Javier. Estudios Electorales. México: Porrúa, S.A. 1999, 184 páginas.

OVILLA MANDUJANO, Manuel. Teoría Política. 3ª edición, México: COPYOFFSET. 1992, 188 páginas.

PATIÑO CAMARENA, Javier. Derecho Electoral Mexicano. 2ª edición. México: Constitucionalista. 1996, 556 páginas.

RABASA GAMBOA, Emilio. Introducción General: Las Reformas de 1991, 1993 y 1994 en Las Reformas de 1994 a la Constitución y Legislación en Materia Electoral. México: UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala. 1994, 72 páginas.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando. Desarrollo Electoral Mexicano. Serie formación y Desarrollo. México: Instituto Federal Electoral. 1995, 427 páginas. Y una Adenda.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 30ª edición. México: Porrúa. 1996, 653 páginas.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1995. edición. México: Porrúa.

TERRAZAS SALGADO, Rodolfo Y DE LA MATA PIZAÑA, Felipe. Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, en Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Edmundo Elías Musi [coordinador]. 2ª edición. México: Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 1999, 373 páginas.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 4ª edición, México: Instituto Federal Electoral, 2000.

Constitución Política de la Monarquía Española [19 marzo 1812].

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (4 octubre 1824).

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el día 5 febrero 1857.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857 (5 febrero 1917).

Código Federal Electoral [12 febrero 1987].

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2ª edición, México: Instituto Federal Electoral, 1999.

Código Fiscal de la Federación. 1ª edición, México, Ediciones Delma. 2001.

Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana (22 de octubre 1814).

Ley Electoral (18 diciembre 1901).

Ley Electoral (19 diciembre 1911).

Ley Electoral (6 febrero 1917).

Ley Electoral Federal (7 enero 1946).

Ley Electoral Federal (4 diciembre 1951).

Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente (20 septiembre 1916).

Ley Federal Electoral (5 enero 1973).

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (28 diciembre 1977).

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 2ª edición, México: Instituto Federal Electoral, 1999.

Ley Orgánica del Poder Judicial Federal (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995. Reformada en noviembre 1996).

Ley Orgánica Electoral (12 febrero 1857).

Ley Para la Elección de los Poderes Federales (2 julio 1918).

Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal (28 diciembre 1963).

Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General y de los Individuos que compongan las Juntas Departamentales (30 noviembre 1936).

ECONOGRAFÍA

Antología Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. REYES ZAPATA, Mauro Miguel. Reunión de trabajo de los Magistrados Electorales con la Misión de Expertos de las Naciones Unidas. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Organización de las Naciones Unidas, Instituto Federal Electoral. Abril de 1997, México, D.F.

Apuntes para la Comprensión del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, DE LA MATA P., Felipe. Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México D.F. febrero 1997.

Breves Comentarios sobre el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, VILLARREAL SALGADO, Carlos A., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Diccionario Enciclopédico Océano Uno. Océano Grupo Editorial, Barcelona, 1996.

Diccionario Porrúa de la Lengua Española. Editorial Porrúa, S. A. 4ª edición, México, 1972.

Eficacia o Ineficacia de los Medios de Impugnación del Sistema Electoral Mexicano, Fayad Ortega, Karim. Centro de Estudios Universitarios del Distrito Federal, 1996.

IFE JURE. SISTEMA DE INFORMACIÓN JURÍDICO ELECTORAL. Instituto Federal Electoral. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Departamento de Informática. Centro de Documentación de Legislación y Jurisprudencia. CD-ROM.

IUS 2000. JURISPRUDENCIA Y TESIS AISLADAS 1917-2000. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis. CD-ROM.

La Administración Electoral Mexicana y su Control Jurisdiccional, DÍAZ ORTIZ, Ángel R. Reunión de Trabajo con Consejeros Electorales Distritales del IFE en el Estado de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, junio del 2000, Toluca Estado de México.

México Siglo XXI: La Transición Política a la Democracia. Democracia y Elecciones. Dr. Flavio Galván Rivera. Coloquio Internacional de Otoño, Universidad Nacional Autónoma de México, noviembre 2000, Ciudad Universitaria.

México Siglo XXI: La Transición Política a la Democracia. Evolución del Derecho Electoral Mexicano. M. en D. Fernando Ojeto Martínez Porcayo, Coloquio Internacional de Otoño, Universidad Nacional Autónoma de México, noviembre 2000, Ciudad Universitaria.