

IV. AMPARO EN REVISIÓN 743/2005

1. ANTECEDENTES

Jorge Castañeda Gutman solicitó su registro como candidato al cargo de elección popular de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el 5 de marzo de 2004, ante la oficina del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral. En respuesta a dicha solicitud, el 12 de marzo de 2004 le fue notificada mediante el oficio DEPPP/DPPF/569/04 del día 11 del mismo mes y año, la resolución por la que se le negó el registro respectivo.

Inconforme con esta resolución, el afectado presentó demanda de amparo el 29 de marzo de 2004, en la cual señaló como autoridades responsables al Congreso de la Unión, al Presidente de la República, al Secretario de Gobernación, al Director del *Diario Oficial de la Federación* y al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, por haber intervenido todas ellas, y en

distintos momentos, en la concreción del acto que reclama como violatorio de garantías constitucionales, consistente en la aprobación, expedición, promulgación, publicación y posterior aplicación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 15 de agosto de 1990, norma en la que se fundamentó la negativa a su registro como candidato presidencial.

Además, reclamó del Congreso de la Unión y del Presidente de la República la contravención a la Carta Magna por omisión, al desatender y no ejercitar las facultades constitucionales para presentar iniciativas y expedir las leyes que regulen y tornen efectiva la garantía a favor de ciudadanos mexicanos, de poder ser votados para cargos de elección popular como candidatos independientes, sin la necesidad de pertenecer o asociarse a partido político alguno, como lo establece el artículo 35, fracción II, constitucional.

En el caso del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, reclamó el acto de aplicación del código mencionado, al contestar su solicitud, en el que niega el registro de su candidatura al cargo de elección popular de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En términos generales, el quejoso señaló que los artículos 175, 176, 177, párrafo 1, inciso e), y 178 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y su acto de aplicación, vulneran los derechos fundamentales consagrados en los artículos 1o., 3o., 5o., 9o., 13, 35, fracción II, 82 y 133 constitucionales, además de contravenir los instrumentos internacionales sobre derechos humanos suscritos por México.

Además, manifestó que las disposiciones impugnadas contravienen el principio de supremacía constitucional porque limitan los derechos de los ciudadanos de votar y ser votados, reconocidos en la Ley Suprema, al exigirse por vía de una ley secundaria mayores requisitos que aquélla y supeditarlos a la asociación forzosa a un partido político.

En este sentido, el promovente del amparo mencionó que en lo particular esas normas lo privan tanto de sus derechos sustantivos de poder participar en la elección para Presidente de la República, lo que constituye una situación discriminatoria, como de las garantías constitucionales de dedicarse a la ocupación, profesión o trabajo que a cada quien le acomode, siendo lícitos, consagrada en el artículo 5o. de la Norma Suprema, y de la derivada del principio general del derecho que establece, a favor de los particulares, la posibilidad de hacer todo aquello que no les está expresamente prohibido por la ley.

2. RESOLUCIÓN DE LA JUEZ SÉPTIMO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL

La Juez responsable del conocimiento del juicio de amparo, determinó la improcedencia de éste para plantear la inconstitucionalidad de leyes electorales, al considerar que el medio jurídico idóneo para hacerlo es la acción de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, cuya tramitación es competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otra parte, la Juez expresó que respecto del acto de aplicación reclamado, o sea la negativa a la solicitud del

quejoso del registro de su candidatura al cargo de elección popular de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la Suprema Corte de Justicia históricamente ha sostenido el criterio en el sentido de que el Poder Judicial de la Federación no debe intervenir en los conflictos político-electorales, al considerar que los derechos políticos no son garantías individuales; por tanto, pretender deducir derechos de naturaleza política mediante el juicio de amparo es improcedente, aun cuando el Alto Tribunal recientemente matizó ese parecer y admitió una excepción al referido criterio, que ocurre sólo cuando el acto reclamado, además de tener una connotación de índole política, también entraña la violación de derechos subjetivos públicos consagrados en la propia Constitución.²⁰

Al respecto, resultó que para la procedencia del amparo se requiere necesariamente que la litis verse sobre violación a garantías individuales, y no solamente en cuanto a derechos políticos, los cuales no son reparables mediante el juicio de garantías.

En relación con el caso particular, la juzgadora reconoció que el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, establece como una prerrogativa del ciudadano mexicano el derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular, y que éste constituye un derecho fundamental a favor del gobernado. Al respecto, tomó en consideración el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación²¹ en el sentido que cuando el ejercicio de las garantías individuales

²⁰ Véase *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, p. 13, tesis P. LXIII/99; IUS: 193250.

²¹ Véase *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, febrero de 2004, p. 451, tesis P./J. 22/92; IUS: 182179.

se hace con el fin de obtener un cargo de elección popular, esas garantías no deben interpretarse aisladamente, sino en el contexto de los requisitos y procedimientos que se establecen constitucionalmente para participar en los procesos electorales. Así, el ciudadano que aspira a obtener un cargo de esta índole se sujeta voluntariamente a las obligaciones que la propia Constitución establece tratándose de la materia electoral.

En consecuencia, si por la afectación de un derecho político electoral, el ciudadano resiente conjuntamente el menoscabo de otros derechos de igual jerarquía, como lo serían el derecho a la igualdad, o la libertad de asociación, tal circunstancia no haría procedente el juicio de amparo, pues si bien es la vía para reclamar violaciones a las garantías individuales, esas violaciones se reclaman con motivo del ejercicio del derecho político electoral del ciudadano y el estudio de esos derechos fundamentales no podría hacerse de manera aislada, puesto que inciden o se encuentran estrechamente vinculados con el ejercicio del derecho fundamental político-electoral, respecto del cual el juicio de amparo es improcedente.

Posteriormente, la Juez hizo referencia a la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano especializado para conocer de este tipo de problemas, toda vez que dentro de las facultades del mencionado tribunal se encuentra la de resolver impugnaciones por actos que violen derechos político-electorales.

Por todo lo anterior, la juzgadora concluyó que la base toral del reclamo del quejoso era el análisis de la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, conjunta-

mente con otros derechos fundamentales contenidos en la Constitución, que se encuentran íntimamente vinculados con el ejercicio de aquéllos, lo cual hacía que el juicio de garantías interpuesto fuera improcedente de acuerdo con el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo.

3. ARGUMENTOS DEL QUEJOSO EN EL AMPARO EN REVISIÓN

Inconforme con la sentencia de la Juez de Distrito, el quejoso interpuso recurso de revisión ante el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el cual expresó, esencialmente:

- a) Que el sobreseimiento del juicio entraña la denegación de justicia al desconocer las garantías individuales recogidas en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, en particular del derecho a ser candidato independiente al cargo de Presidente de la República.
- b) Que la Juez, al examinar previamente la procedencia del juicio de amparo sin entrar al fondo del asunto, ignora el texto de la tesis de jurisprudencia número 356²² que sostiene que cuando se reclaman derechos políticos asociados a la violación de garantías individuales, se debe aceptar la demanda y estudiar el fondo del asunto.
- c) Que la sentencia se sustenta en un criterio incompatible con el manifestado por el Pleno de la Suprema Corte de

²² Véase *Apéndice 2000*, Tomo VI, Común, p. 131, tesis 159; IUS: 917693.

Justicia en la tesis P. LXIII/99,²³ en el sentido de que cuando junto con la violación de un derecho político se reclaman actos que entrañan la violación de garantías individuales, resulta procedente la demanda de amparo, supuesto en el que se encuentran los hechos demandados.

d) Que la Ley de Amparo en el artículo 73, fracción VII, al limitar la procedencia del juicio de garantías en materia electoral, va mas allá de lo dispuesto en la Constitución, ya que al ser éste la verdadera garantía del respeto a los derechos fundamentales, toda restricción o limitación a dicho juicio debe constar de manera expresa en el texto constitucional, como excepción a la regla general de la procedencia que concede o reconoce tal derecho.

e) Que la Juez de Distrito incurre en contradicciones al estimar, por un lado, que los derechos políticos previstos en el artículo 35 de la Constitución Federal revisten el carácter de derecho fundamental y, por tanto, son exigibles a través del juicio de amparo y, por el otro, en su sentencia concluir que dicho juicio promovido por el quejoso es improcedente.

f) Que cuando el Congreso de la Unión expidió en enero de 1988 el decreto de reformas y adiciones a la Ley de Amparo, se encontraban vigentes los textos de los artículos 1º., 35 y 133 constitucionales y las Declaraciones y Tratados Internacionales suscritos por México, por lo que el Congreso de la Unión, al redactar el contenido del artículo

²³ Véase *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, p. 13, tesis P. LXIII/99; IUS: 193250.

73, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de impedir la procedencia del ejercicio del juicio de amparo en materia electoral, rebasó y trasgredió lo señalado en las normas superiores citadas, lo cual en este tema hace inválida la reforma.

g) Que respecto a la expresión "derecho político-electoral" que se emplea en la sentencia recurrida con el propósito de significar una sola y cerrada institución jurídica, la rechaza por errónea, tanto desde el punto de vista semántico como jurídico, porque se compone de dos elementos: el político y el electoral, con significación propia cada uno de ellos, pues el derecho político se refiere a la prerrogativa constitucional para acceder a un puesto público del poder soberano del Estado, en tanto que al derecho electoral incumbe la adopción de un sistema técnico-jurídico para organizar la emisión, cuantificación y calificación de los votos de los ciudadanos.

El Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al emitir resolución sobre este asunto el 11 de noviembre de 2004, analizó la procedencia de los agravios hechos valer por el quejoso y, sin resolver el fondo, solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera la facultad de atracción, por considerar al asunto relevante para el orden constitucional.

En síntesis, del agravio hecho valer por el quejoso en el que mencionó que la resolución de la Juez de Distrito fue ilegal ya que a pesar de que se apersonó a la audiencia constitucional mediante representante, como consta en autos,

en su resolución la Juez señaló que dicha audiencia se llevó a cabo sin la asistencia de las partes, el Tribunal Colegiado determinó que si bien existe una incongruencia entre el acta de audiencia y lo asentado en la ejecutoria, la Juez acordó lo conducente respecto a la comparecencia y, por ende, resultaba inoperante pues no trascendió al resultado del fallo.

Por otro lado, el agravio esgrimido con la intención de atacar lo relativo a que indebidamente se tuvieron por rendidos los informes justificados al ser presentados por personas que no tenían la legitimación legal para hacerlo a nombre de las autoridades responsables, el Tribunal Colegiado realizó un análisis de dichos informes, en donde revisó los trámites y documentos y llegó a la conclusión de que en varios de ellos efectivamente no se presentaron por las personas idóneas, y en tal virtud consideró ciertos los actos impugnados. Sin embargo, por ese solo hecho el Tribunal estimó que no se puede revocar la resolución impugnada, ya que la causa de improcedencia del juicio de amparo que hicieron valer las autoridades es de orden público, por lo que tenía que ser analizada previamente, lo alegaran o no las partes.

Respecto a la solicitud del Tribunal Colegiado de Circuito a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que ésta ejerza la facultad de atracción, prevista en los artículos 107, fracción VIII, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 84, fracción III y 182, fracción III, ambos de la Ley de Amparo; así como 10, fracción II, inciso b) y 21, fracción II, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la fundamentan en que el asunto reviste características especiales, como es el interés y la trascendencia, entendiéndose por el primero como aquél en el

cual la sociedad o los actos de gobierno, por la convivencia, bienestar y estabilidad, motiven su atención por poder resultar afectados de una manera determinante con motivo de la decisión que recaiga en el mismo, y por la segunda, como el alcance que puedan producir sus efectos, tanto para la sociedad en general, como para los actos de gobierno.

Lo anterior lo consideró así el Tribunal Colegiado, toda vez que el quejoso alegó en sus agravios que en el sistema de control constitucional existen improcedencias constitucionales, como son las establecidas en sus artículos 60 y 99, que excluyen el ejercicio del juicio de amparo previsto en el artículo 103 fracción I Constitucional, cuando se trate de impugnar las resoluciones de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto, entre otros casos, a la impugnación de actos y resoluciones que violen derechos políticos electorales de los ciudadanos.

Además, el quejoso señaló que la prohibición establecida en el artículo 73 fracción VII de la Ley de Amparo, va más allá de lo señalado en el mandamiento constitucional y de los supuestos de procedencia que abarcan, además de los preceptos constitucionales, la de los tratados internacionales a los que México se ha adherido, entre ellos: La Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad

Europea entre sus Estados Miembros, conforme con los cuales toda persona tiene igualdad ante la ley, libertad de asociación y derecho de tomar parte en el gobierno de su país directamente o por medio de sus representantes y de participar en las elecciones populares, documentos que el quejoso consideró de aplicación obligatoria en términos del artículo 133 constitucional.

De dichos planteamientos, el Tribunal Colegiado consideró indudable que debían analizarse, en su caso, los siguientes:

- El origen y los alcances de los artículos 69 y 90 constitucionales en relación con el artículo 103 del mismo Texto Supremo, y 73 fracción VII, de la Ley de Amparo, para esclarecer si es posible impugnar en amparo el acto aquí reclamado.
- La incidencia del citado sistema de control constitucional que se consagra en su artículo 103, pues se reclama en su esencia la inconstitucionalidad del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de catorce de agosto de mil novecientos noventa.
- La aplicación y alcance de la tesis de jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número 25/2002 de rubro: 'LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD', emanada a la luz del artículo 105 constitucional, y es obligatoria para el Tribunal Colegiado en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo.

- El juicio de amparo es de interés y trascendencia, pues al afirmar el quejoso que el sobreseimiento decretado por la *a quo* entraña una denegación de justicia que deja vulneradas las garantías de la Constitución y los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, lo priva de su derecho legítimo a convertirse en candidato independiente al cargo de elección popular de Presidente de la República.
- La pretensión del quejoso de que se interprete de manera directa el artículo 35, fracción II constitucional, para determinar si existe la posibilidad de ser registrado como candidato a la Presidencia de la República de manera independiente, sin necesidad de pertenecer a partido político alguno, pues de lo contrario se vulnerarían sus derechos humanos a la luz de diversos tratados internacionales.

Por lo anterior, al estimar que los planteamientos jurídicos que debían resolverse involucran el propio sustento constitucional del amparo contra leyes, establecido en el artículo 103 de la Constitución General de la República, la acción de inconstitucionalidad que regula el artículo 105 de la Carta Magna, y el análisis del alcance del artículo 35, fracción II constitucional, resultaba de gran importancia para el orden constitucional del país, solicitaron al más Alto Tribunal de la Nación, que como el máximo intérprete de la Constitución atrajera el presente asunto, para lo cual remitió el toca en que se actuó, así como el expediente 374/2004 del índice del Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.

4. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL EN PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Atraído el asunto por el Alto Tribunal, el Pleno desestimó los agravios relativos a la inconstitucionalidad del artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo, y señaló que existe criterio en el sentido de que a través del recurso de revisión interpuesto en un juicio de amparo no es posible impugnar esa misma ley, sin que ello signifique que la norma impugnada quede fuera del control constitucional puesto que para tal fin existen los medios de defensa a que se refiere el artículo 105, fracción II, de la Ley Suprema.²⁴

En cuanto a los restantes agravios que esgrimió el quejoso, el Tribunal en Pleno los examinó en forma conjunta, ya que combaten la determinación de la Juez de Distrito de que el presente asunto es improcedente, tanto por lo que hace a la ley como a su acto de aplicación. Así, consideró que el aspecto toral a dilucidar consistía en determinar si procede el juicio de amparo indirecto en contra de leyes y actos en materia electoral, o bien que tuvieran relación con el ejercicio de derechos políticos, para lo cual hizo una revisión del sistema de justicia en materia electoral que impera actualmente en la Constitución Federal, así como de la naturaleza y objeto del juicio de amparo, conforme a lo siguiente:

a) El sistema de justicia en materia electoral

El 22 de agosto de 1996 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional a los artículos 41, 94,

²⁴ Véase *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, p. 260, tesis P. XCVI/98; IUS: 194946.

99 y 105, fracción II, entre otros, lo que dio lugar a trascendentes cambios en el sistema de justicia electoral y cuyos fines expresamente señalados fueron los de establecer en este sistema el fortalecimiento y consolidación de los valores fundamentales para la vida democrática del país, tales como la pluralidad partidista, la certeza, la legalidad, la transparencia y la imparcialidad en la organización de los comicios y la solución de controversias, así como la equidad en las condiciones de la contienda electoral. Para todo ello se introdujeron cambios importantes al sistema de elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales, así como nuevos mecanismos jurídicos a través de los cuales todas las leyes electorales quedaran sujetas al control constitucional, y todos los actos y resoluciones definitivas de las autoridades electorales fueran revisados.

A partir de dicha reforma, el artículo 41 constitucional establece que la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, y define la participación de los partidos políticos en la contienda electoral, al señalar que:

Artículo 41...

...

I. 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.

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. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

El mismo artículo proporciona las bases que deben seguir los partidos políticos para participar en las elecciones y señala a detalle la forma en la que deberá calcularse el monto del financiamiento público y el procedimiento para hacerlo. Además, establece la participación del Instituto Federal Electoral en la organización de las elecciones federales, como organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios y ordena que en el ejercicio de esa función estatal, el Instituto deberá regirse por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Artículo 41...

...

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

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

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

...

Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

...

En la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994 se introdujo la acción de inconstitucionalidad en el artículo

105, fracción II, como medio de control constitucional abstracto para plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal. En su texto se manifestaba expresamente que esa acción era improcedente en contra de leyes electorales, y fue hasta la referida reforma de 1996 cuando se modifica dicho artículo para ordenar que ese medio de control sea la única vía para impugnar leyes electorales, y concede legitimación para ejercerla a un elenco definido de sujetos.

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

...

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

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

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano; y

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

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

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

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

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

...

Del contenido de los preceptos mencionados, el Alto Tribunal resumió el sistema electoral previsto en nuestra Constitución en los puntos siguientes:

1. El Poder Judicial de la Federación está integrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito, entre los cuales existe una distribución de competencias descrita en la propia Constitución y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

2. La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único órgano competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal, como es el caso de las normas electorales.

3. A excepción del caso citado en el punto anterior, el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

4. El Tribunal Electoral es competente, además de su tradicional facultad para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, para analizar la constitucionalidad de los actos y resoluciones en esa materia que enuncia el propio numeral 99 constitucional, conocer del juicio para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país, así como para conocer de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneraran la Norma Fundamental.

5. La acción de inconstitucionalidad deberá ejercitarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de su publicación, y ésta deberá tramitar y resolver esos asuntos en plazos breves, para que el legislador esté en posibilidad de llevar a cabo las modificaciones pertinentes, en caso de que la norma impugnada sea declarada inconstitucional, a fin de que se tenga certeza de cuáles son las disposiciones aplicables y de que ya no serán modificadas durante el desarrollo del proceso electoral.

6. Las normas generales electorales no podrán ser sujetas a modificaciones fundamentales durante el proceso electoral.

b) El juicio de amparo y la materia electoral

El juicio de amparo es una garantía constitucional procesal que tiene por objeto la protección o salvaguarda de los derechos fundamentales de los individuos, frente a los actos de autoridad o las leyes.

Este juicio encuentra su fundamento constitucional en los artículos 103, fracción I, y 107 de la Carta Magna Federal que señala:

La ley reglamentaria de los artículos citados, en su artículo 1o., dispone:

Artículo 1o. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

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

II. Por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados;

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

Por su parte el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo, establece:

Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

...

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

...

Con relación a ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido tradicionalmente el criterio que contra las normas electorales y, en su caso, su acto de aplicación, es improcedente el juicio de amparo. Sin embargo, en fecha relativamente reciente previó una excepción a esta interpretación, al establecer que el juicio de amparo es procedente por violación a derechos políticos, cuando también entrañe la posible violación a los derechos fundamentales,²⁵ ya que son éstos, en sentido estricto, el ámbito de protección de este medio de control constitucional.

A juicio del Tribunal en Pleno, esta interpretación no es contraria a lo dispuesto en el artículo 105 constitucional,

²⁵ Véase *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo C, p. 548; IUS: 344762; y *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Noveno Época, Tomo X, septiembre de 1999, p. 13, tesis P. LXIII/99; IUS: 193250.

porque el juicio de amparo no podrá ocuparse de la posible inconstitucionalidad de las normas cuyo contenido se refiera estrictamente a la materia electoral o al ejercicio de derechos políticos, ya que ello deberá ser examinado a través de la acción de inconstitucionalidad. Tampoco resta o afecta la competencia del Tribunal Electoral, puesto que no podrán ser objeto de impugnación por esa vía las disposiciones sobre las que este tribunal es el único órgano legitimado para conocer, tales como la normativa sobre las agrupaciones políticas en lo relativo a su participación en lo estrictamente electoral: su financiamiento, estatutos, control, vigilancia, acceso a medios de comunicación y otros; o al ejercicio de derechos políticos; o a la materia electoral; o bien, del proceso electoral: distritación, integración y ubicación de casillas; y los medios de impugnación, entre otros.

En este sentido, la Constitución Federal prevé un sistema integral de defensa de los derechos políticos, en que coexisten armónicamente la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales, el juicio de amparo excepcionalmente y la competencia del Tribunal Electoral.

Así, en materia electoral tanto las leyes como los actos están sujetos a control constitucional.

5. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, después de precisar, por un lado, el sistema de defensa en materia electoral mediante la acción de inconstitucionalidad y los medios de control de que conoce el Tribunal Electoral y, por el otro, el de defensa de derechos fundamentales

mediante el juicio de amparo, examinó si en este caso, los artículos impugnados y su acto de aplicación pueden combatirse a través del juicio de amparo, si se dan las condiciones que la materia de estudio no sea electoral y que se trate del ejercicio de derechos políticos, que eventualmente pudieran conllevar la afectación de derechos fundamentales, ya que de no ser así no sería la vía idónea para impugnarlo.

Después de analizar los artículos 175, 176, 177 y 178, contenidos en el Título Segundo "De los actos preparatorios de la elección", Capítulo Primero "Del procedimiento de registro de candidatos", del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, impugnados por el quejoso, el Máximo Tribunal apreció que su contenido establece el procedimiento para el registro de candidatos a cargos de elección popular en el ámbito federal, esto es, de diputados, senadores y Presidente de la República, y señala que corresponde en forma exclusiva a los partidos políticos nacionales el derecho a solicitar el registro de dichos candidatos, la forma como se realizará ese registro, los plazos para ello y los principios a que deben sujetarse los partidos políticos en ese rubro.

Esos artículos textualmente señalan:

Artículo 175.

1. Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.
2. Las candidaturas a diputados a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores por el principio

de mayoría relativa y por el de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.

3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

4. En el caso de que para un mismo cargo de elección popular sean registrados diferentes candidatos por un mismo partido político, el Secretario del Consejo General, una vez detectada esta situación, requerirá al partido político a efecto de que informe al Consejo General, en un término de 48 horas, qué candidato o fórmula prevalece. En caso de no hacerlo se entenderá que el partido político opta por el último de los registros presentados, quedando sin efecto los demás.

Artículo 176.

1. Para el registro de candidaturas a todo cargo de elección popular, el partido político postulante deberá presentar y obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas.

2. La plataforma electoral deberá presentarse para su registro ante el Consejo General, dentro de los quince primeros días del mes de enero del año de la elección. Del registro se expedirá constancia.

Artículo 177.

1. Los plazos y órganos competentes para el registro de las candidaturas en el año de la elección son los siguientes:

a) Para diputados electos por el principio de mayoría relativa, del 1o. al 15 de abril inclusive, por los Consejos Distritales;

b) Para diputados electos por el principio de representación proporcional, del 15 al 30 de abril inclusive, por el Consejo General;

c) Para senadores electos por el principio de mayoría relativa, del 15 al 30 de marzo inclusive, por los Consejos Locales correspondientes;

d) Para senadores electos por el principio de representación proporcional, del 1o. al 15 de abril inclusive, por el Consejo General; y

e) Para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, del 1o. al 15 de enero inclusive, por el Consejo General.

2. El Instituto Federal Electoral dará amplia difusión a la apertura del registro de las candidaturas y a los plazos a que se refiere el presente Capítulo.

Artículo 178.

1. La solicitud de registro de candidaturas deberá señalar el partido político o coalición que las postulen y los siguientes datos de los candidatos:

a) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;

b) Lugar y fecha de nacimiento;

- c) Domicilio y tiempo de residencia en el mismo;
- d) Ocupación;
- e) Clave de la credencial para votar; y
- f) Cargo para el que se les postule.

2. La solicitud deberá acompañarse de la declaración de aceptación de la candidatura, copia del acta de nacimiento y de la credencial para votar así como, en su caso, la constancia de residencia de propietarios y suplentes.

3. De igual manera el partido político postulante deberá manifestar por escrito que los candidatos cuyo registro solicita fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político.

4. La solicitud de cada partido político para el registro de las listas completas de candidaturas a diputados por el principio de representación proporcional para las cinco circunscripciones plurinominales, deberá acompañarse, además de los documentos referidos en los párrafos anteriores, de la constancia de registro de por lo menos 200 candidaturas para diputados por el principio de mayoría relativa, las que se podrán acreditar con las registradas por el propio partido y las que correspondan a la coalición parcial a la que, en su caso, pertenezca.

5. La solicitud de cada partido político para el registro de la lista nacional de candidaturas a senadores por el principio de representación proporcional para la circunscripción plurinomial nacional, deberá acompañarse, además de los documentos referidos en los párrafos anteriores, de la constancia de registro de por lo menos 21 listas con las

dos fórmulas por entidad federativa de las candidaturas a senadores por el principio de mayoría relativa, las que se podrán acreditar con las registradas por el propio partido y las que correspondan a la colación parcial a la que, en su caso, pertenezca.

6. Para el registro de candidatos de coalición, según corresponda, deberá acreditarse que se cumplió con lo dispuesto en los artículos 58 al 64 de este Código, de acuerdo con la elección de que se trate.

6. NATURALEZA DE LA PRERROGATIVA SEÑALADA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

El Alto Tribunal concluyó que, en esencia, el quejoso estimó que las normas y la resolución impugnadas vulneraron su "derecho fundamental o humano" de ser votado, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, y pretende que a través de la vía del juicio de amparo se comi-
ne a las autoridades responsables a subsanar la "omisión legislativa" que les imputa, en el sentido de prever e incluir en las normas impugnadas la posibilidad de candidaturas independientes y, con ello, poder obtener su registro como candidato independiente al cargo de Presidente de la República.

Por una parte, el Tribunal en Pleno admitió que los derechos políticos están comprendidos dentro de los derechos humanos y comparten con ellos las características de ser universales, inherentes al hombre, imprescriptibles, irrenunciables e integrales, en el sentido de que la violación de unos presupone la de todos, y conlleva la obligación del Estado de no impedir su ejercicio.

Además, concede que se encuentran reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, todos instrumentos internacionales que el Estado Mexicano ha suscrito.

Sin embargo, el Máximo Tribunal argumentó que todo ello no modifica o altera el que, conforme al artículo 35, fracción II constitucional, el ser votado para un cargo de elección popular sea sustancialmente una prerrogativa de naturaleza política otorgada a los ciudadanos y cuyo ejercicio necesariamente se relaciona con el sistema constitucional electoral y con las normas que regulan lo relativo a la renovación de los poderes públicos.²⁶ Por tanto, los artículos 41 y 116, fracción IV de la Constitución Federal, en los que se regulan todos aquellos aspectos relativos a la participación del pueblo en la vida democrática del país y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, no pueden ser materia del juicio de amparo, atento al sistema de justicia electoral establecido en el orden constitucional mexicano.

Por tanto, los artículos impugnados, al establecer que sólo los partidos políticos podrán registrar candidatos para la elección de Presidente de la República, aluden al derecho político de ser votado y señalan cuál es la forma para hacerlo, lo cual es un aspecto comprendido dentro de la materia electoral.

²⁶ Véase *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, febrero y junio de 2004, pp. 451 y 866, tesis P./J. 2/2004 y P./J. 39/2004; IUS: 182179 y 181343, respectivamente.

De acuerdo con la interpretación del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia, las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos, aunque estén contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo.²⁷

Además, considera que los actos de registro y postulación de candidatos a puestos de elección popular son actos preparatorios y parte integrante de la jornada electoral, por tanto, forman parte de esa materia aunque correspondan a hechos anteriores a la fecha en que se realiza la jornada para ejercer el sufragio.

Caso contrario, la aplicación de una disposición contenida en una ley electoral que limitara la libertad de expresión de un gobernado o bien, la libertad de imprenta, en un momento determinado de la contienda electoral, ya que en esos supuestos, no se está ante el ejercicio de un derecho de carácter político-electoral, sino ante una ley que limita el derecho a ejercer dichas libertades. En estos casos sí sería procedente el juicio de amparo.

7. RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL EN PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia apoyó por mayoría la propuesta del Ministro Sergio A. Valls Hernández

²⁷ Véase *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX y II, abril de 1999 y diciembre de 1995, pp. 255 y 205, tesis P./J. 25/99 y P. CXXX/95; IUS: 194155 y 200163, respectivamente.

en el sentido de confirmar la sentencia recurrida y declarar improcedente el juicio de amparo. Los señores Ministros Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza votaron en contra, es decir, por la procedencia del juicio de amparo y porque se entrara al estudio de fondo del asunto.

El argumento de la mayoría consistió básicamente en lo siguiente:

A) Toda vez que las leyes y actos reclamados están vinculados totalmente con aspectos electorales, no pueden ser materia de examen a través de la vía de amparo; en este sentido, si se otorgara la protección constitucional se vulnerarían los principios de equidad y certeza jurídica al trastocar el equilibrio propio del proceso electoral y colocar al demandante en una situación diversa a aquella en la que están los demás ciudadanos.

B) Aun cuando en el caso resuelto se plantearon violaciones a derechos fundamentales, como el de igualdad, no discriminación, asociación política, libertad de trabajo, e inclusive se aceptó que dentro de ellos están comprendidos los derechos políticos, es evidente que la materia del asunto es un aspecto totalmente electoral y el examen de la violación a estos derechos tendría que realizarse integralmente conforme al sistema electoral previsto en la Constitución.

C) No es procedente el juicio de amparo contra una ley que limita la participación de un gobernado en una contienda electoral sólo a través de un partido político, ya que únicamente la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia es el medio para impugnar las normas generales

que contravienen a la Constitución y el quejoso no estaba en posibilidades de impugnar esa ley porque un individuo en lo particular no está legitimado para ejercer dicho medio de control constitucional.

D) El principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, según el cual sus resoluciones no tienen efectos generales y sólo protegen a quien lo ha promovido, también impide que por esa vía se obligue a las autoridades responsables a legislar en un determinado sentido.

E) Si bien es cierto que diversos instrumentos internacionales suscritos por México incluyen los derechos políticos en la lista de los derechos fundamentales del hombre, y que el juicio de amparo es la vía constitucional para defenderlos, también lo es que existe otro medio de control constitucional mediante el cual se pueden impugnar actos o resoluciones en materia electoral ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El artículo 99 constitucional concede a ese tribunal el conocimiento exclusivo de la constitucionalidad o legalidad de actos o resoluciones en la materia electoral y en la fracción V de su párrafo cuarto menciona concretamente que a ese órgano le corresponde resolver, en forma definitiva e inatacable, sobre las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos, como son el de votar y ser votado en las elecciones populares, el de asociarse individual y libremente en forma pacífica en los asuntos políticos y el de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Para instrumentar dicha disposición constitucional, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación prevé en su artículo 79 el juicio de protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, a través del cual puede plantear cuestiones de constitucionalidad y de legalidad ante el Tribunal Federal Electoral.

Por tanto, la resolución que niega al quejoso su registro como candidato independiente al cargo de presidente de la República, podía combatirse a través del juicio referido ante ese órgano y no a través del juicio de amparo, sobre el que existe prohibición expresa de procedencia en la fracción VII del artículo 73 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales.

F) Por último, en la demanda el quejoso no hizo valer algún concepto de violación respecto a que el acto en el que se le niega el registro sufriera de vicios propios, sino que sus conceptos se encaminan a demostrar la inconstitucionalidad de la ley reclamada y, como consecuencia, la de su acto de aplicación. Así, no habría posibilidad alguna para entrar al examen de la constitucionalidad o no de la resolución combatida, puesto que al no existir concepto de violación al respecto, también procede sobreseer en el juicio. En este sentido, se declaró sin materia el recurso de revisión adhesiva, interpuesto por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, en atención a que su finalidad es fortalecer la decisión del Juez de Distrito.

Con estos argumentos el Tribunal en Pleno confirmó la sentencia recurrida y sobreseyó el juicio de garantías promovido por Jorge Castañeda Gutman respecto de los artículos

175, 176, 177, párrafo 1, inciso e) y 178 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y respecto del acto concreto de aplicación contenido en el oficio número DEPPP/DPPF/569/04, de 11 de marzo de 2004, emitido por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.