

ANÁLISIS Y PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

María del Pilar HERNÁNDEZ*

La invención o descubrimiento de la representación ha sido tan decisiva para el desarrollo político de Occidente y el mundo, como ha sido para el desarrollo técnico de la humanidad la invención del vapor, la electricidad, el motor de explosión o la fuerza atómica.

Karl LOEWENSTEIN

SUMARIO: I. *Consideraciones preliminares y conceptos fundamentales.* II. *Los derechos político-electorales y su tutela en México (1812-1987).* III. *La protección de los derechos políticos de carácter electoral en la génesis de la justicia electoral especializada.* IV. *Los derechos político-electorales y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.* V. *Reflexiones finales.* VI. *Bibliografía.*

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES Y CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Con la consolidación de los Estados nacionales en el siglo XVIII, y en el marco de las transformaciones del liberalismo, se configura la democra-

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Agradezco cumplidamente el invaluable apoyo de mis amigos y colaboradores: Jorge Manuel Sánchez, Jordi Albert Becerril Miró y Juan Pablo Gracilazo Sastré.

cia como una nueva forma de gobierno.¹ Este sistema nace con la tendencia estructural del ser del Estado mismo, del régimen o del sistema político, que produce una relación entre el poder estatal y la población, consistente en el ejercicio del autogobierno y la soberanía del pueblo.

La adopción de la democracia exigió el reconocimiento de las libertades liberales y la proscripción de los criterios restrictivos que sólo permitían la participación de unos cuantos en la conformación de la voluntad del Estado, en general, y del gobierno, en particular, apertura que materializó el sistema representativo que propició la participación de un número cada vez mayor de ciudadanos en la elección de sus representantes.

Se estructura así, el binomio indisoluble de la democracia formal magistralmente expuesta en la definición mínima de Norberto Bobbio, *i.e.*, quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.²

Este paso de un Estado liberal a uno democrático supuso, de igual manera, el tránsito entre una sociedad homogénea e inalterable, de intereses comunes y, en su mayoría, en defensa de la burguesía; a una dividida en grupos con intereses diversos y plurales. Esta diversidad exigió la aparición de sociedades intermedias y de agrupaciones políticas que habrán de representar, fielmente, tales intereses ahora ya de índole gremial y colectiva, y ser partícipes del ejercicio del poder en clave democrática y vía elecciones libres, periódicas y competitivas. Surgen en esta coyuntura con rostro propio los partidos políticos, entidades que se erigen en la exaltación de la libertad liberal de asociación.

Al hilo discursivo, vale precisar que la mínima expresión de la actuación de los ciudadanos en el orden público se concretó en su positivación y garantía constitucional como un conjunto de derechos, prerrogativas y obligaciones en tanto *derechos subjetivos públicos*, tales como: derechos a sufragar y a participar como elegible en los procesos democráticos, ex-

¹ “El Estado liberal no solamente es el supuesto histórico sino también jurídico del Estado democrático. El Estado liberal y el Estado democrático son interdependientes en dos formas: 1) en la línea que va del liberalismo a la democracia, en el sentido de que son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; 2) en la línea opuesta, la que va de la democracia al liberalismo, en el sentido de que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales”. Véase Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 26 y 27.

² *Ibidem*, p. 24.

presiones prístinas de los derechos electorales por excelencia; los derechos de naturaleza política, a saber: de asociación, de reunión, de manifestación, de petición y de desempeño de cargos de designación.

Todo ese cúmulo de sustantividades en la cabeza de un tipo de persona, o por mejor decir, de una cualidad: el ciudadano, su ciudadanía.

Así, los derechos políticos-electorales³ vienen a determinar, primero, a la persona como actor de poder político y, segundo, a establecer las modalidades de su relación con las instituciones de gobierno en razón de ser inherentes al desarrollo del Estado democrático; su contenido y contexto evolucionaron en la medida que el ejercicio del poder dejó de concentrarse en un solo individuo o en los órganos de gobierno.

En las sociedades democráticas modernas los derechos político-electorales se encuentran íntimamente relacionados con la representación política, en la cual la participación pública interactúa en dos sentidos, a saber: primero, para integrar los órganos de gobierno y, segundo, denota la capacidad para influir en la gestión de aquéllos, *i. e.*, la participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos pero, una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en el medio privilegiado de la ciudadanía para hacerse presente en la toma de decisiones políticas.

La vigencia actual de los derechos político-electorales transitó, en un primer momento, de una tradición autoritaria del ejercicio del gobierno que excluía la participación de los gobernados⁴ para, posteriormente, instaurar mecanismos que permitían la participación limitada de los gobernados a través del ejercicio del sufragio (voto censitario) y, finalmente, ante

³ Entendemos personalmente como derechos político-electorales, aquellos que posibilitan la participación de cierto tipo de persona, ciudadanos, en la conformación de la voluntad general del Estado. Son derechos también identificables bajo la denominación de derechos de participación pública o en asuntos públicos; véase en este sentido, Hernández, María del Pilar, "Constitución y derechos fundamentales", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 84, septiembre-diciembre de 1995; además, Verba, Sydney, *Participation and Political Equality. A Seven Nation Comparison*, University of Chicago Press, 1978. Para este autor los derechos político-electorales pueden clasificarse en cuatro vertientes, a saber: a) la que supone el ejercicio del voto; b) las actividades que realizan los ciudadanos en campañas políticas o en conformación de partidos; c) la práctica de actividades comunitarias o de acciones colectivas dirigidas a alcanzar un fin específico, y d) las que se derivan de un conflicto en particular.

⁴ En relación con los aspectos teóricos-conceptuales, ideológicos y de evolución histórica, véase, por todos, Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

la complejidad de las relaciones políticas, la desconcentración del poder y funciones de los órganos del gobierno hacia otros entes, tales derechos comprendieron de manera genérica la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, incluso a través de otros mecanismos diversos al sufragio (mecanismos de democracia directa, participativa o ciudadana).

Uno de los antecedentes importantes, *inter alia*,⁵ del reconocimiento de los derechos a participar en asuntos públicos, lo representa la Revolución francesa de 1789.

Identificada como un movimiento social convocado y dirigido inicialmente por la burguesía, sustentado por los *sans culottes* (grupo heterogéneo urbano cuya parte más activa la forman los trabajadores independientes más modestos, artesanos y tenderos, a los que se suman los obreros) y conducida por los *jacobinos* (pequeños burgueses), la Revolución francesa es un acontecimiento trascendente porque reconoció la participación de diversos grupos de la sociedad e instauró un nuevo régimen que positivó a nivel fundamental la participación de los individuos en el gobierno y en las instituciones, a través de la reestructuración del viejo concepto romano de *cive* (ciudadano).

La materialización del derecho de sufragio, cuya elaboración teórica legitimatoria encuentra a su mejor exponente en el contractualista Juan Jacobo Rousseau, se concretó en el artículo sexto de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: “La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tiene derecho a concurrir personalmente o por medio de sus representantes a su formación”.

Sin menoscabo de las numerosas revueltas sociales de principios de siglo XIX, resulta incuestionable que el segundo momento en la consolidación del derecho de sufragio ocurrió con el movimiento cartista inglés.

El cartismo estuvo precedido por numerosas movilizaciones que expresaban diversas formas de participación de la sociedad inglesa: el movimiento *luddita*, las actividades *tradeunionistas*, el periodo radical, el periodo de las diez horas, las convocatorias *owenistas*, las revueltas de los años treinta, la reforma electoral de 1832 y, en cierta medida, el corolario de muchas de ellas.

La principal cualidad de tal movimiento fue convocar y expresar las aspiraciones y necesidades de numerosos sectores, y su principal logro

⁵ *Ibidem*, particularmente en lo referente al sistema norteamericano, en especial de su Constitución de 1787, pp. 4 y 5.

fue encauzar una serie de demandas de carácter político, orientadas a consolidar los mecanismos de participación política ciudadana y la apertura de nuevos canales para dicha intervención (el sufragio universal masculino, la renovación anual del parlamento, el escrutinio secreto y la inmunidad parlamentaria para los diputados).

Posterior a los dos sucesos históricos referidos, el derecho a participar en asuntos públicos fue consolidándose tanto en los diferentes regímenes democráticos, como en las declaraciones e instrumentos internacionales; es así que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre firmada en la Conferencia Internacional Americana el 2 de mayo de 1948, estableció en su artículo XX: “Toda persona legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, firmada en la *Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas*, en 1948, prescribió en su artículo 21:

Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes libres escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta autoridad se expresa mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad de voto.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos firmado el 16 de diciembre de 1966, el cual estableció en su artículo 25: “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso a la función pública”.

Y, finalmente, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* firmada el 22 de diciembre de 1969, la cual determinó en su artículo 23: “Todos los ciudadanos deben de gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos”.

De lo anterior es de confirmar que la nota distintiva de los derechos político-electorales estriba en la constitución de una relación entre los

ciudadanos y el Estado, contrario al marco de los derechos subjetivos, en donde no se exige que los individuos tengan una calidad específica, por que tutelan los derechos que derivan de la naturaleza humana como tal.

Por lo que hace a la identificación de los derechos políticos, debe decirse que a pesar de que no existe plena coincidencia para establecer sus alcances, existe cierto consenso en el sentido de que el catálogo se integra por:

- a) Derecho votar, que se refiere a la facultad que tienen los ciudadanos de elegir a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos.
- b) Derecho a ser votado, el cual se refiere a la facultad de postularse y, eventualmente, de ser elegidos para ocupar un cargo público.
- c) Derecho a participar en el gobierno y a ser admitido a cargos públicos, mismo que le permite a los ciudadanos a participar en las instituciones del Estado y a tener acceso al ejercicio de las funciones públicas.
- d) Derecho de manifestación pública.
- e) Derecho de petición política, el cual se refiere a la facultad de dirigir peticiones a los órganos de gobierno, a fin de exponer sus necesidades para influir en la decisión política.
- f) Derecho de asociarse con fines políticos.
- g) Derecho de reunirse con fines políticos.

Derivada de su exégesis, los derechos políticos han tenido una connotación electoral, en virtud de que el único mecanismo de participación de los ciudadanos en la selección de sus representantes es el sufragio, aún cuando no sólo se ciñe a elecciones representativas sino, además y de forma extensiva, a los procesos de participación ciudadana.

Es dable afirmar que los derechos políticos que se abstrajeron de su relación con el voto, constituyen un género de facultades de que goza todo ciudadano, distinto a otros como el que comprenden los derechos subjetivos, quedando los que estrictamente tienen un contenido electoral, como una especie dentro de ese conjunto mayor de derechos, los cuales en su evolución no contaron con un mecanismo jurisdiccional de tutela específico, sino que, al menos en el orden jurídico nacional, se realizaba de forma mediata y agotados los procedimientos administrativos, vía el amparo y, obviamente, por violación al principio de legalidad.

Con la evolución de la legislación electoral y, por consiguiente, de la justicia en la materia, se establecieron los mecanismos de tutela jurisdiccional de los derechos de sufragio y otros de naturaleza política.

Vale señalar que para determinar si el contenido de un derecho político se encuadra o no en la materia electoral, debe atenderse a los caracteres distintivos o peculiaridades que se desprenden de su ejercicio, tales como los titulares, el sujeto obligado, la materia y los valores jurídicamente tutelados.

Como las legislaciones fueron admitiendo paulatinamente el papel de los ciudadanos en la vida política de los Estados, mediante el reconocimiento expreso de sus derechos de carácter político, tal circunstancia implicó, por un lado, que las organizaciones ciudadanas de orden político obtuvieran un estatus más elevado que las demás formas de agrupación humana y, por el otro, la creación de autoridades *ad hoc* en la materia para regular y vigilar la actuación de los actores políticos.

La interacción entre los sujetos de carácter político motivó, a la larga, que la materia electoral se desprendiera del ámbito administrativo para formar un conjunto normativo autónomo con fuentes propias, de modo tal que la expresión de algunos derechos quedó casi de manera exclusiva bajo su regulación, mientras que otros sólo fueron normados de manera coyuntural, en tanto coincidían con el ejercicio de otro derecho eminentemente electoral, o bien cuando en su ejercicio intervenía un sujeto con esa calidad.⁶

II. LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES Y SU TUTELA EN MÉXICO (1812-1987)

El devenir de los derechos políticos se ha significado por su paulatina extensión y tutela, tal como lo evidencian los siglos XIX y XX en la vida y derechos patrios.⁷

Durante la vigencia de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, aunado al esfuerzo por consolidar el derecho de sufragio, se previó un medio de defensa innominado que protegía el derecho al voto activo, siendo, en sus respectivos ámbitos, competentes para conocer

⁶ Un caso excepcional lo constituye la regulación de las relaciones laborales de los órganos electorales y sus servidores, cuya normatividad no perdió su carácter electoral por cuanto a que quedó comprendida en las leyes electorales al punto de constituir un régimen especial, pero que aún abreva de las fuentes del derecho laboral.

⁷ Duarte Rivas, Rodolfo, “Antecedentes históricos de la justicia político-electoral en México”, *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, p. 7.

del mecanismo de tutela la junta de parroquia, las juntas electorales de partido⁸ y las juntas electorales de provincia.⁹

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, tuteló el derecho de sufragio activo, en sus tres ámbitos de elección, a saber: en las juntas de parroquia, de partido y de provincia, donde dichos órganos eran los encargados de resolver lo relativo a la violación al referido derecho en única instancia.¹⁰

En las Leyes Constitucionales de 1836, se previó por primera vez un órgano ajeno a los tres poderes encargado de calificar la elección de senadores de la República, a ese órgano se le denominó Supremo Poder Conservador.¹¹

En esta tesitura, se incorporó en las Siete Leyes el principio de reserva de ley, respecto de la regulación de la elección de diputados y las calidades jurídicas que debían tener los electores para elegirlos.¹²

Es hasta la publicación de las Bases Orgánicas de la República Mexicana el 14 de junio de 1843, que se crea al denominado Poder Electoral, órgano competente para conocer y resolver lo concerniente a los derechos electorales de los ciudadanos, a los cuales les denomina calidades; dicho órgano electoral era el encargado de enviar la declaratoria correspondiente al colegio electoral.¹³

⁸ Artículo 70 de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, consultado en la página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://info.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/>, 28 de agosto de 2006.

⁹ Artículo 85 de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, consultado en la página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://info.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/>, 28 de agosto de 2006.

¹⁰ Artículos 72, 86 y 95 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, Sancionado en Apatzingán a 22 de octubre de 1814, consultado en la página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://info.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/>, 28 de agosto de 2006.

¹¹ Artículo 12, fracción XI de la Segunda Ley Constitucional, consultado en la página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://info.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/>, 28 de agosto de 2006.

¹² Artículo 4o. de la Tercera Ley Constitucional, consultado en la página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://info.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/>, 28 de agosto de 2006.

¹³ Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, consultadas en la página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://info.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/>, 28 de agosto de 2006.

Es hasta llegada la segunda mitad del siglo XIX, cuando da comienzo cierta regulación de los conflictos de tipo electoral, mediante un medio de control constitucional; empero, no fue sino hasta que en el proyecto de reformas a la Constitución Política del Estado de Yucatán de 1843, se manejaron ideas y conceptos que sirvieron como base para establecer un medio de control constitucional, denominado juicio de amparo, el cual, posteriormente, se incorporó a la Constitución Federal de 1857.

En efecto, en la exposición de motivos de la reforma a la Constitución yucateca se estableció lo siguiente:

Pasando ahora de un poder, que hace casi siempre uso [*sic*] de la violencia para conseguir los fines que se propone (el Ejecutivo), la comisión entrará a tratar de otro, el más aplicable y tranquilo de los tres, en que se ha dividido el poder público para su ejercicio y que apoyado en la fuerza moral, que debe darle la justicia de sus fallos, necesita un poco de material para obtener la consideración que se merece.

La tiranía procura mantenerlo en la abyección y nulidad a que le hemos visto reducido en el régimen colonial; pero es de la primera importancia y se le abastece de grandes facultades en los gobiernos libres, en que se tiene cuidado de substituir [*sic*], para obtener la obediencia legal del ciudadano, la idea del derecho a la fuerza material. De ahí que, en los Estados Unidos de Norteamérica la Corte Suprema está encargada de ejercer, no sólo atribuciones judiciales, sino también otras que son casi enteramente políticas; y a ella acude el Poder Ejecutivo para oponerse a los desafueros del Cuerpo Legislativo; éste para defenderse de las empresas, atrevidas de aquél; el interés público contra el interés privado; en fin, su poder es inmenso pero siendo de pura opinión, y no descansado en la fuerza brutal de las armas, busca siempre la equidad y la justicia, para no perder el prestigio en que se apoya.

Siguiendo la comisión las mismas huellas, ha preferido el engrandecimiento de este poder a los medios violentos de que se valen regularmente los gobiernos, para vencer las resistencias que les oponen los gobernados, usando la fuerza física que tienen a su disposición, en lugar de la moral que les prestan las sentencias de los jueces. Por eso os propongo se revista a la Suprema Corte de Justicia, de un poder suficiente para oponerse a las providencias anticonstitucionales del Congreso y a las ilegales del Poder Ejecutivo, en las ofensas que hagan a los derechos políticos y civiles del Estado; y que los jueces se arreglen en sus fallos a lo prevenido en el Código fundamental, prescindiendo de las leyes y decretos posteriores, que de cualquier manera lo contraríen.

Tampoco se hace de él un poder temible, cual lo sería si se le encargase de impugnar las leyes de un modo teórico y general; pues que entonces, al erigirse en censor del legislativo, entraría abiertamente en la escena política, dando apoyo al partido que le contrariase, y llamando todas las pasiones que pudiesen interesarse en la contienda, con peligro de la tranquilidad del Estado.

Así es que, aunque el [*sic*] proyecto, se da al Poder Judicial el derecho de censurar la legislación, también se le obliga a ejercerlo de manera oscura y en casos particulares, ocultando la importancia del ataque a las miras apasionadas de las facciones.

Sus sentencias pues como dice muy bien Tocqueville, no tendrían por objeto más que el descargar el golpe sobre un interpersonal y la ley sólo se encontrará ofendida por casualidad. De todos modos la ley, así censurada no se quedará destruida: se disminuirá, si [*sic*] su fuerza moral, pero no se suspenderá su efecto material, sino desaparecerá por fin, poco a poco, y con los golpes redoblados de la jurisprudencia; siendo además fácil de comprender, que encargado al interés particular promover la censura de las leyes, se enlazarán el proceso hecho a éstas con el que se siga a un hombre, y habrá, por consiguiente, seguridad de que la legislación no sufrirá el más leve detrimento, cuando no se le deje expuesta por este sistema a las agresiones diarias de los partidos.¹⁴

De lo anterior, es dable colegir que se trataba de dotar de amplias facultades a la Suprema Corte de Justicia para ser un contrapeso y abatir los abusos de poder cometidos tanto por el Ejecutivo como por el Legislativo, incluso como protectora y garante de los derechos de los ciudadanos, a través de un medio de control constitucional denominado amparo, en el cual, al no hacerse distinción alguna entre derechos humanos, garantías individuales o derechos políticos de contenido electoral, los tutelaba contra las violaciones que pudieran realizarse respecto de ellos.

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, en su artículo 25, retomó lo establecido en la exposición de motivos de la reforma a la Constitución de Yucatán, respecto del carácter del juicio de amparo como medio de control constitucional y de protección de los derechos de los habitantes de la República, otorgándole competencia a los Tribunales de la Fe-

¹⁴ Toro Calero, Luis del, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el proceso electoral: el recurso de reclamación jurídico-electoral*, México, Impactos Jurídicos Publicitarios, 1978, pp. 30 y 31.

deración para amparar y proteger en el ejercicio y conservación de todos los derechos que les concediera la Constitución.¹⁵

De una interpretación literal del dispositivo antes mencionado, se desprende, primero, que resulta genérico respecto del ejercicio y conservación de los derechos que le concediera la Constitución a cualquier habitante de la República, omitiendo, en principio, si la expresión “cualquier habitante de la República” se trataba de un ciudadano, un nacional e incluso un extranjero, por lo que se amplió la protección del amparo a todo ser humano que se encontrara en nuestro país.

En segundo lugar, no distinguía qué tipo de derechos serían protegidos por los Tribunales de la Federación, en virtud de que dicha Acta de Reformas no mencionó si se trataba de los derechos del hombre, los derechos civiles y/o los derechos políticos, por lo que ampliaba la posibilidad de la procedencia del juicio de amparo para restituir al agraviado, al ser establecida la palabra “derechos” *in genere*.

En efecto, al establecerse de manera genérica el término “derechos”, se quiso conferir un beneficio de tutela normativa a todos los individuos. De este modo, la verdadera intención fue la de prevenir innumerables desviaciones y abusos de poder en perjuicio de los particulares, al protegerlos vía el juicio de amparo; sin embargo, no tomó en consideración que con posterioridad se presentaría la polémica respecto a la procedencia o no del juicio de amparo, en tratándose de derechos electorales, al grado tal de poner en crisis el funcionamiento de la Corte al tratar de resolver una serie de asuntos de esta índole.

Sin embargo, el Constituyente Permanente trató de resarcir esta ambigüedad contenida en el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847, al eliminar el término “derechos” y utilizar la expresión de “garantías otorgadas por la Constitución”, al momento de regular el juicio de amparo en la Constitución Política de la República Mexicana de 1857. Dicha modificación fue inserta en el dictamen del referido ordenamiento fundamental, en el que se estableció lo siguiente:

Se propone ahora la Comisión hablar al Soberano Congreso de la reforma tal vez más importante que tiene el proyecto, al tratar de las controversias que se susciten por leyes o actos de la Federación o de los Estados que

¹⁵ Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, consultada en la página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://info.juridicas.unam.mx/inf-jur/leg/conshist/>, 28 de agosto de 2006.

ataquen sus respectivas facultades, o que violaren las garantías otorgadas por la Constitución. Era nuestro sistema de poder público y serio combate la potestad soberana de la Federación con la soberanía de un Estado, o a la inversa: abrir una lucha solemne para declarar la nulidad de las leyes, o actos de un poder que en su esfera tiene todos los atributos de la independencia, por el ejercicio de otro poder también soberano, que gira, se mueve en órbita diferente: confundir así los atributos de los poderes federales con los de los Estados, haciendo a estos [*sic*] agentes de la Federación unas veces, y otras convirtiendo a los de la Federación en tutores o agentes de los Estados. La ley de un Estado, cuando atacaba la Constitución o leyes generales, se declaraba nula por el Congreso; y la ley de éste, reclamada como anticonstitucional se sometía al juicio de la mayoría de las legislaturas. En cualquier caso era una declaración de guerra de potencia a potencia, y esta guerra venía con todos sus resultados [*sic*], con sus más funestas consecuencias. Los gobernadores tenían obligación de promulgar y ejecutar las leyes del Congreso Federal, como si fuesen empleados de esta administración, y el Poder Ejecutivo de la Federación expedía órdenes a los gobernadores como de superior a inferior.

Unas veces las leyes o actos de los Estados se sobreponían a la autoridad federal, y otras el poder de la Unión hacía sucumbir al del Estado; en uno y otro extremo quedaba siempre desairada y envilecida a una de las dos anteriores, sancionada la discordia y hasta decretada inevitablemente la guerra civil. No es éste el sistema federal, pues si éste fuera, sería necesario proscribirlo y execrarlo. Si nos fuera posible resumir en breves y concisas palabras toda la teoría, todo el mecanismo del sistema federal, lo haríamos en esta sencilla fórmula: “para todo lo concerniente al poder de la Federación desaparecen, deben desaparecer los Estados; para todo lo que pertenece a éstos, desaparece, debe desaparecer el poder de la Federación”... Pero nacen dudas, se suscitan controversias: ¿Quién califica? ¿Quién las decide?, repiten los que quieren el soñado equilibrio de un poder conservador. Las dudas y controversias entre la Federación y los Estados, y entre ésta y aquéllos, se resuelven y califican por los mismos medios legales de que [*sic*] usan los individuos cuando litigan sus derechos.¹⁶

Efectivamente, la citada modificación se incluyó en el texto de la Constitución Federal de 1857, cuyo artículo 101, fracción I, estableció la competencia de los tribunales de la federación para conocer y resolver toda clase de controversias que se suscitaban por actos o leyes de las autoridades

¹⁶ *Ibidem*, pp. 31 y 32.

que violaran las garantías individuales de los gobernados. Cabe precisar que esta Constitución fue de corte liberal, puesto que en ella se contemplaban los derechos universales del hombre, mismos que se encontraban insertos en sus primeros 29 artículos figurando, entre otros derechos, los relativos a la libertad, en sus vertientes de expresión, trabajo, profesión, imprenta, posesión y portación de armas, tránsito, así como el derecho a la educación, de asociación, de seguridad jurídica, de debido proceso, de audiencia y de propiedad, los que eran protegidos a través del juicio de amparo y a los que denominaba garantías individuales.

Del anterior listado de los derechos fundamentales del hombre, se advierte que los derechos políticos de carácter electoral no se contemplaron en el capítulo relativo a dichos derechos.¹⁷

En este tenor, las garantías individuales reguladas en el referido texto constitucional se erigían, como se siguen erigiendo, en frenos jurídicos a la actividad del propio Estado, en congruencia con la racionalidad y la lógica en la que el Estado liberal se construye, a saber: el reconocimiento de un catálogo de derechos fundamentales en tanto núcleo irreductible y de contención de la potestad del Estado.

De ahí que, tal y como se ha mencionado en líneas anteriores, la Constitución Federal de 1857 proyectara al juicio de amparo como un mecanismo de protección constitucional, abundando más respecto de lo establecido en el artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.¹⁸

Es dable afirmar que es a partir de 1857 que al juicio de amparo se le concede la calidad jurídica de medio de control constitucional logrando con ello, en la medida de lo posible, la protección de las garantías individuales. Asimismo, se le encomendó la tarea de la preservación de la Federación y, finalmente, le fue concedido el carácter de medio de defensa de la organización constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se vio en la disyuntiva de intervenir en asuntos políticos de contenido electoral, incluso al grado de sustentar criterios contradictorios sobre este tópico; lo anterior, derivado de la “incompetencia de origen”, en donde se llegó a confundir la

¹⁷ González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, México, UNAM, 1994, p. 40.

¹⁸ Consultado en la página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://info.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/>, 28 de agosto de 2006.

competencia de una autoridad con su legitimidad en su procedimiento de designación, particularmente sustentado respecto de los juicios de amparo promovidos en contra de las autoridades de los estados.

En efecto, la nada ortodoxa diferenciación entre garantías individuales y derechos políticos de carácter electoral provocó en el siglo XIX que hubiera divisiones respecto del criterio que debía seguir el máximo tribunal de nuestro país respecto a si podía o no conocer de cuestiones políticas, basados primigeniamente en el famoso caso de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América de *Marbury vs. Madison*, en donde se sentó un importante precedente, respecto de si la Corte tenía competencia para revisar la constitucionalidad de las leyes, incluso las de carácter electoral.

Por todo lo anterior, fue que en el siglo XIX se presentó el debate entre José María Iglesias e Ignacio L. Vallarta, respecto a la incompetencia de origen y la intervención de la Corte en los asuntos de índole política de carácter electoral.

La incompetencia de origen surgió durante el periodo en que tuvo vigencia la Constitución Federal de 1857, en donde su máximo defensor fue José María Iglesias, quien la sustentó basándose en varios precedentes jurisprudenciales, arribando finalmente al célebre asunto del amparo Morelos, el cual resultó ser el parteaguas en la jurisprudencia de la Suprema Corte; tiempo después, sostuvo el mismo criterio en la elección presidencial de 1876, elevando a la Corte al rango de máximo intérprete de la Constitución, aun en materia electoral.

En este sentido, también consideró que el constituyente permanente debe elegir de entre el cúmulo de derechos inherentes al hombre los que tengan relación con la política, con la finalidad de aplicarlos a la realidad que el país viva y elevarlos al grado de garantías individuales.

Lo anterior trajo como consecuencia que se presentaran en esa época magnos debates, en el sentido de que los agraviados esgrimieran en sus demandas de amparo el que el acto reclamado, motivo del juicio de garantías, había sido emitido no sólo por una autoridad incompetente, sino también ilegítima, en virtud de que dicha autoridad emanaba de un procedimiento electoral, lo que necesariamente convertía a la controversia en una de índole político con carácter electoral.

Al respecto, José María Iglesias sostenía que el amparo procedía contra todos los actos de autoridad incompetente, por lo mismo contra los actos de las falsas autoridades, de las autoridades ilegítimas, debiendo

entonces la Suprema Corte desconocer como legítima la autoridad de un estado cuando está funcionando, sin que haya sido elevado al poder en virtud del voto popular; ya sea por no haberse celebrado elecciones; porque habiéndolas se haya infringido en ellas la Constitución Federal, o cuando no se haya procedido en los términos establecidos por las Constituciones de los estados para la materia electoral.¹⁹

De lo anterior, se colige que la doctrina sustentada por José María Iglesias en la incompetencia de origen involucra al máximo tribunal del país en asuntos de índole político con carácter electoral, toda vez que para resolver respecto de la constitucionalidad de una ley emitida por un Estado que previera, verbigracia el amparo Morelos en lo concerniente al pago de una contribución, era examinada la legitimidad del Congreso y del gobernador, incluso al grado de cuestionar la legitimidad de los poderes estatales, por los triunfos electorales de sus titulares.

Sin embargo, esta doctrina de la incompetencia de origen comenzó a tener varios detractores, entre ellos, el jurista Ignacio L. Vallarta, al sostener un criterio totalmente contradictorio respecto a la intromisión de la Suprema Corte de Justicia en los asuntos de índole político con carácter electoral.

En efecto, al analizar la incompetencia de origen, Vallarta sostuvo que ésta resultaba incorrecta en virtud de que no debía ser la misma autoridad la que juzgara la competencia, la que calificara su legitimidad, pues tal situación traería como resultado un caos de todo el orden constitucional; en consecuencia, consideró que la autoridad que se pronunciara sobre la competencia debía ser la que está instituida por la ley para ello, con la finalidad de que los funcionarios públicos a cargo de la autoridad no pasen por alto sus atribuciones ni invadan las de otras; finalmente, sostuvo que la autoridad que se pronuncie respecto de la legitimidad no debe ser otra que la que conforme a la norma tenga las facultades para hacer los nombramientos correspondientes, revocándolos o calificando las calidades de los mismos, así como sus condiciones y legalidad.

Vallarta concluyó que la legitimidad y la competencia son diferentes entre sí; ninguna es mayor ni tampoco menor que la otra, ninguna es el género ni la otra es la especie; es decir, ambas son independientes entre

¹⁹ Iglesias, José María, "Estudio constitucional sobre las facultades de la Corte de Justicia", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, núm. 30, t. VIII, 1946, pp. 249 y ss.

sí, aunque no es obstáculo a lo anterior el hecho que puedan encarnarse en un individuo, es decir, por la elección hecha en los términos que precisa la normatividad, el individuo que ostenta las calidades necesarias para ser elegible, conlleva *per se* su legitimidad como autoridad.

Si bien Vallarta coincidió en que todo mexicano tiene el derecho a no ser gobernado por una autoridad ilegítima, consideró que ese derecho no podía tutelarse a través del juicio de amparo, sino en la forma en que disputaran las leyes y no acudir ante los tribunales vía amparo; sin embargo, cabe advertir que no había medio de defensa de los derechos políticos con carácter electoral para hacer valer la ilegitimidad de una autoridad, acorde con lo expuesto por Vallarta, sino que se debía acudir ante los colegios electorales, quienes eran los órganos competentes para tratar este tipo de cuestiones, toda vez que éstos eran los encargados de resolver lo relativo a las elecciones y la validez de los actos de índole política.

Sin embargo, Vallarta consideró que si un colegio electoral declaraba válida una elección, dicha declaración era cosa juzgada en lo relativo a la materia electoral, adquiriendo el carácter de definitiva e inatacable, toda vez que, según Vallarta, así como no puede ser combatida una sentencia ejecutoriada por más injusta que ésta resulte, en lo político había decisiones que no podían discutirse, con el objeto de evitar el resquebrajamiento de las instituciones; por lo que, de acuerdo con lo expuesto por Vallarta, al no poder ser impugnado a través del amparo un acto de carácter político sino a través del medio de defensa interpuesto ante el colegio electoral, se volvía nugatorio el acceso a la justicia, por no existir un medio de defensa en la legislación para controvertir los actos relativos a la materia electoral.

Cabe señalar que Vallarta nunca se pronunció respecto de la violación de la Constitución Federal por las Constituciones de los estados o por las leyes federales en la materia electoral, así como de lo relativo a la diferencia entre garantías individuales y los derechos políticos de contenido electoral, lo que sin duda provocó que la Suprema Corte de Justicia no pudiera intervenir respecto a la tutela de los derechos políticos consagrados en la Constitución Federal.

Fue hasta la Constitución de 1917, que el Congreso Constituyente propuso, en el artículo 60, que cada Cámara del Congreso de la Unión calificara y resolviera lo relativo a la elección de sus miembros, así como las dudas que surgieran por ellas. En este numeral se incluyó una expresión que a la postre se utilizaría en las siguientes reformas electorales,

consistente en que las resoluciones dictadas por los colegios electorales serían definitivas e inatacables.

En efecto, de una interpretación del anterior enunciado, se deduce que la verdadera intención del Constituyente de esa época fue el evitar que se volvieran a suscitar debates respecto a la tesis de incompetencia de origen al ser invocada para cuestionar la legitimidad de los diputados y senadores, por que de esa expresión inserta por el legislador en el artículo 60 de la carta magna, puede inferirse que no podría dar lugar a la solución de una controversia electoral por la vía judicial.

En consecuencia, la Corte adoptó la posición asumida por Ignacio L. Vallarta respecto a la no intervención del máximo tribunal en las cuestiones de índole electoral, sosteniendo que no sería dable que ese órgano jurisdiccional a través del juicio de amparo juzgara sobre la ilegalidad de la autoridad, sino de su competencia, toda vez que pronunciarse sobre la legitimidad de la autoridad, daría como consecuencia el ataque de la soberanía de las entidades federativas, sin fundamento alguno, a través de determinaciones de un poder como el Judicial, para dirimir controversias respecto a la existencia de los poderes, atribución que no le es conferida.

Ahora bien, en relación con los derechos políticos de carácter electoral, la Constitución de 1917 no sólo preservó el catálogo reconocido en la Constitución Federal de 1857, esto es, la de votar y ser votado y la de asociarse para tratar los asuntos políticos del país, sino que también incluyó una nueva, a saber: la de desempeñar, entre otras, las funciones electorales.

No obstante lo anterior, es pertinente aclarar que esta facultad no fue considerada dentro de la enumeración de los derechos de los ciudadanos prevista en el numeral 35 de dicha Constitución, sino como una obligación ciudadana comprendida en el artículo 36 de ese cuerpo normativo, variación que produjo, a la postre, que fuera nugatorio hasta la profesionalización de los órganos electorales.

Por otro parte, el texto constitucional siguió sin estipular un mecanismo preciso para tutelar los derechos políticos de contenido electoral, toda vez que los tribunales de la Federación siguieron sin competencia para conocer de los actos de autoridad que los afectaran y el juicio de amparo continuó siendo un medio jurisdiccional restringido para la tutela de las garantías individuales; a pesar de ello, la ambigüedad de los ordenamientos procesales vigentes en la época provocó que los tribunales conocieran de asuntos donde se ventilaba la trasgresión a las prerrogativas ciudadanas.

Así, es oportuno citar el caso del Código Federal de Procedimientos Civiles del 26 de diciembre de 1908, en cuyo artículo 702, fracción V, inciso *c*, preveía la posibilidad de incoar el juicio de amparo en contra de actos del orden político, estableciendo que debía interponerse dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su ejecución; asimismo, sancionó la falta oportuna de la presentación de la demanda, con la improcedencia del juicio por estimarse que el acto reclamado fue consentido por el quejoso.²⁰

Con base en esta prescripción, los Juzgados de Distrito asentados en Nuevo León y Querétaro conocieron de demandas de amparo para la tutela y protección de derechos políticos de carácter electoral.

En el primer asunto conocido como el amparo de los vecinos de Villa García, los quejosos solicitaron el amparo y protección de la justicia federal en contra de actos del Congreso del Estado de Nuevo León, a través de los cuales desconoció el derecho de votar de los peticionarios en las elecciones municipales de esa población, declarando ganador a un candidato que, a juicio de los promoventes, no reunía los requisitos de elegibilidad.

A pesar que el Congreso de ese estado sostuvo la improcedencia de ese medio de defensa, el juzgador de amparo lo admitió a trámite y lo resolvió de fondo, negando el amparo a los quejosos porque no acreditaron que se habían inscrito en el padrón electoral, requisitos exigidos por la Ley Electoral del Estado de Nuevo León para acceder al ejercicio del sufragio.

Los quejosos acudieron en recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien en una decisión dividida confirmó la resolución del juez de amparo, aduciendo para ello su incompetencia para conocer de las controversias en las que deducían la violación a derechos políticos.²¹ De la resolución de este recurso, se acuñaron los primeros

²⁰ Esta disposición estuvo vigente hasta la promulgación de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal, misma que ocurrió el 18 de octubre de 1919, en cuyo artículo 43, fracción V, reformuló esta hipótesis de improcedencia del juicio de amparo.

²¹ Los votos discrepantes sostuvieron posiciones encontradas: el magistrado Alberto González, en favor de conceder el amparo; en cambio, el magistrado José María Truchuelo sostuvo que debía sobreseerse. Ambos magistrados fueron constituyentes en Querétaro y participantes de las discusiones que confluieron en la negativa de permitir la intromisión del Poder Judicial en asuntos políticos.

critérios que abundaron acerca de la improcedencia del amparo para combatir infracciones al derecho al sufragio.²²

El segundo caso tuvo una resolución distinta. En él, un grupo de ciudadanos encabezados por José Guerra Alvarado solicitaron el amparo y protección de la justicia federal en contra de actos de diversas autoridades del estado de Querétaro, que se tradujeron en la aplicación retroactiva de disposiciones que restringían el derecho de ser votado.

Al admitirse a trámite la controversia, el juez de amparo consideró prudente conceder la suspensión del acto reclamado de manera principal, esto es, del Decreto 33 del 7 de mayo de 1919, sosteniendo, en síntesis, lo siguiente:

procede concederla [la suspensión] cuando, sin seguirse perjuicios con ella a la sociedad, el Estado o a un tercero, son de difícil reparación los que se siguen al agravio, con la ejecución del acto... el acto que tenga por efecto privar al ciudadano de sus derechos electorales, le causa perjuicios de difícil reparación, porque, pasado el día de las elecciones, dejará de hacer uso de las prerrogativas que concede a los ciudadanos la Constitución General de la República.²³

Dicha suspensión fue confirmada en su parte medular por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo cual el candidato propuesto por ese grupo de ciudadanos conservó el registro y, después, fue electo gobernador del Estado.²⁴

En suma, la regla de procedencia del juicio de amparo para asuntos políticos prevista en el Código Federal de Procedimientos Civiles estuvo fincada en la aplicación de la figura de la retroactividad contenida en el artículo 14 constitucional, en el entendido de que aquélla le confería a los ciudadanos un beneficio que no debía negárseles con base en la entrada en vigor del nuevo orden legal.²⁵

²² *Semanario Judicial de la Federación*, tesis aislada: DERECHO DEL VOTO, número de registro 290,865, materia común, quinta época, Pleno, III, p. 1312.

²³ *Semanario Judicial de la Federación*, SUMARIO, t. IV, p. 1135, *cit.* por Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 309.

²⁴ Un dato curioso lo representa el hecho de que el ciudadano beneficiario de esa decisión fue, precisamente, José María Truchuelo, quien previamente había fungido como integrante de Nuestro Máximo Tribunal.

²⁵ La reiteración de ese criterio se confirma con las tesis aisladas intituladas AMPARO ADMINISTRATIVO, *Semanario Judicial de la Federación*, número de registro 286,412, ma-

Un aspecto interesante dentro de la interpretación de los tribunales federales, al analizar controversias donde intervienen los derechos políticos de los ciudadanos, estriba en la protección de otros derechos que son violados de manera concurrente con los de contenido electoral.

Al respecto, una primera postura aceptó la procedencia del amparo enderezado contra actos violatorios de derechos políticos, cuando el efecto material de esa irregularidad se tradujera en un acto privativo de las remuneraciones que debía recibir el quejoso con motivo del cargo de elección popular que debía ejercer.

Para sustentar esta posición, el juzgador a nivel federal consideró que este caso encuadraba en la fracción I del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, en la hipótesis de la afectación de la garantía individual, por tratarse de la violación de un derecho que de manera subyacente se encontraba íntimamente ligado con el de carácter político de contenido electoral, pero que guardaba una naturaleza distinta.²⁶

Una nueva postura evolucionó a partir de separar la tutela jurisdiccional de la garantía individual asociada al derecho político, permitiendo armonizar, así, el criterio que propugnaba por el carácter restrictivo del juicio de amparo.

En síntesis, este criterio parte de que las violaciones de los derechos políticos no daban lugar al juicio de amparo, ya que se trataban de facultades distintas a las garantías individuales; empero, cuando el acto reclamado también llegaba a afectar a una garantía individual relacionada con el derecho político, era dable sostener la procedencia de este medio de control constitucional para restituir al quejoso, con la salvedad de que su estudio sólo versaría en relación con la afectación a la garantía, dejándose incólumes las transgresiones a los derechos de carácter político.²⁷

teria administrativa, quinta época, Pleno, XI, p. 293; y DERECHOS POLÍTICOS, *Semanario Judicial de la Federación*, número de registro 289,746, materia administrativa, quinta época, Pleno, IV, p. 613, las cuales, si bien se adoptaron con motivo de asuntos de naturaleza administrativa, postularon la vigencia de esa regla tratándose de amparos deducidos para la protección de derechos políticos.

²⁶ Tesis aislada intitulada DERECHOS POLÍTICOS, *Semanario Judicial de la Federación* número de registro 285,107, materia administrativa, quinta época, Pleno, XIV, p. 1109.

²⁷ Al respecto, son ilustrativas las tesis aisladas intituladas DERECHOS POLÍTICOS, *Semanario Judicial de la Federación*, número de registro 284,192, materia administrati-

Una tercera postura concibió la dificultad de establecer una separación precisa entre el derecho político de carácter electoral y la demás atribuciones inherentes al ejercicio de aquél; por esta razón, concluyó que éstas tenían un carácter esencialmente accesorio, por lo que era indebido que su protección se regulara de forma separada a la del derecho político.

En estas condiciones, las interpretaciones formuladas con base en este principio arribaron a la conclusión de que esos derechos accesorios debían sufrir la misma suerte del derecho político, *id est*, que debía negarse su protección a través de la vía del amparo, a pesar de que su contenido fuera susceptible de configurar una garantía individual.²⁸

Estas resoluciones constituyeron el fortalecimiento de la tesis Vallarta en cuanto a evitar que los asuntos de índole política (incluyendo los de carácter eminentemente electoral) fueran resueltos a través de la vía judicial, lo cual si bien vino a cancelar de manera lamentable una vía legítima para que los ciudadanos expresaran su opinión acerca de los asuntos políticos, tal situación es explicable en un mayor contexto, esto es, en el fenómeno que marcó casi la totalidad del siglo XX mexicano: la despoliticización de la ciudadanía, cuyos efectos se verían dramáticamente truncados en 1988.

III. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE CARÁCTER ELECTORAL EN LA GÉNESIS DE LA JUSTICIA ELECTORAL ESPECIALIZADA

A partir de la reforma constitucional del 15 de diciembre de 1986 y de la expedición del Código Federal Electoral, el 12 de febrero del año siguiente, se abre un nuevo capítulo en la tutela de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

va, quinta época, Pleno, XVII, p. 1509; y DERECHOS POLÍTICOS, AMPARO CONTRA LA VIOLACIÓN DE, *Semanario Judicial de la Federación*, XLV número de registro 312,210, materia administrativa, quinta época, Primera Sala, p. 1439.

²⁸ Al respecto, son ilustrativas las tesis aisladas intituladas DERECHOS POLÍTICOS, AMPARO POR VIOLACIÓN DE, *Semanario Judicial de la Federación*, número de registro 335,056, materia administrativa, quinta época, Segunda Sala, XLVI, p. 4618) y DERECHOS POLÍTICOS (CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, *Semanario Judicial de la Federación*, número de registro 911,611, materia administrativa, quinta época, Tercera Sala, III, P.R. SCJN, tesis 46, p. 47.

En efecto, aunque la instrumentación primigenia del derecho al sufragio comenzó desde la Ley Federal Electoral del 7 de enero de 1946,²⁹ no es sino hasta la expedición del referido Código que se previó un mecanismo para garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales no hicieran nugatorio el ejercicio de las prerrogativas ciudadanas de carácter electoral, evolución que coincidió con la génesis de la jurisdicción y del sistema de medios de impugnación en materia electoral.³⁰

Por lo que hace al primer aspecto, la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal supuso el primer rasgo de alejamiento del sistema de autocalificación por medio de un Colegio Electoral, puesto que esta atribución quedó compartida entre las cámaras legislativas y un órgano que ejercía funciones jurisdiccionales.

No obstante este avance, aun se preservó la preeminencia de las decisiones políticas sobre el control jurisdiccional de las elecciones en México, ya que si bien ese órgano jurisdiccional emitía decisiones vinculatorias en relación con las controversias sometidas a su conocimiento, dichas determinaciones podían ser modificadas por el Colegio Electoral correspondiente.

En el caso del sistema de medios de impugnación, se configuraron varios recursos de naturaleza administrativa a través de los cuales era dable obtener la revisión de las determinaciones asumidas por los órganos electorales y, dado el caso, hasta su revocación.

Para tal efecto, el artículo 314, fracción I, del Código Federal Electoral legitimó por primera ocasión a los ciudadanos para interponer esos medios de protección, autorización que les permitió acudir en defensa de sus derechos ante un órgano que cumpliera materialmente funciones jurisdiccionales.

De igual manera, se estipularon los recursos de tracto sucesivo (revisión y apelación) para controvertir las resoluciones que dictaran las comisiones locales electorales y los comités distritales electorales, en relación con las aclaraciones del Registro Nacional de Electores.

²⁹ A través de esta legislación se ordenó de manera sistemática la realización de las labores censales electorales, mismas que quedaron conferidas a un organismo técnico nacional específico.

³⁰ Cabe advertir que la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales previó un recurso de inconformidad para controvertir los actos del Registro Nacional de Electores; empero, se trata de un medio de defensa estrictamente administrativo.

Sin demérito de este avance, la nueva realidad mexicana surgida a partir de los conflictos poselectorales que sucedieron a las elecciones de 1988, obligaron a los actores políticos a consensuar una nueva reforma electoral donde, *inter alia*, se realizara el papel de la ciudadanía en los asuntos políticos de la nación.

Como resultado de las negociaciones llevadas a cabo por los partidos políticos, se aprobó una nueva reforma a diversos artículos de la Constitución que, previo el procedimiento de aprobación en las legislaturas locales, apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990.

De dicha reforma sobresale la modificación que sufren los artículos 5o. y 35 de la Constitución federal, a través de las cuales se profesionalizó el desempeño de las funciones electorales, para dejar de considerarse únicamente como una obligación ciudadana para transformarse en un derecho; asimismo, se enfatizó el derecho de asociación de los ciudadanos para participar en los asuntos políticos del país de manera libre y pacífica.

Acorde con esta nueva reforma constitucional, los partidos políticos convinieron la creación de una nueva legislación que reglamentara esas modificaciones, con lo cual se adoptó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990.

Esta nueva legislación recogió el avance que significó que los ciudadanos contaran con un medio de defensa jurisdiccional para la tutela de sus derechos políticos de contenido electoral, al establecer dos vías para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales, a saber:

- a) El recurso de aclaración en contra de las determinaciones de las oficinas municipales del Instituto Federal Electoral por la inclusión o exclusión indebida en la lista nominal de electores, mismo que podía interponerse durante los dos años anteriores a la elección.
- b) Los recursos de revisión y apelación en contra de las determinaciones asumidas por las autoridades administrativas electorales durante el proceso electoral que, en esencia, guarda la naturaleza de un medio de control jurisdiccional.

La reestructuración de los órganos de impartición de justicia en la materia significó un decidido progreso para el fortalecimiento del sistema electoral. Se creó el Tribunal Federal Electoral como un organismo permanente para la resolución de conflictos dentro y fuera de los procesos electorales, en cuya integración participaban los poderes Ejecutivo y Le-

gislativo constituido, por primera ocasión, por salas regionales en las circunscripciones en que se dividió el territorio nacional.

Esta conformación dotó de mayor fuerza jurídica e institucional al nuevo Tribunal para cumplir de manera más eficiente con la protección de los derechos políticos de contenido electoral de los ciudadanos, aunque se siguió preservando el principio de autocalificación electoral para los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, al punto que los colegios electorales aún conservaron su facultad para revocar las resoluciones del Tribunal.³¹

A partir del proceso electoral de 1991, el Tribunal Federal Electoral comenzó a emitir tesis relevantes y de jurisprudencia relacionadas con los asuntos sometidos a su competencia, en las que abordaron distintos tópicos de los derechos políticos de contenido electoral. Cabe advertir que esos criterios constituyeron el punto de partida no sólo para la nueva institución que a partir de 1996 se crearía a nivel federal (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), sino que también sirvieron de apoyo para la actividad de los tribunales electorales estatales y del Distrito Federal.

Nuevas reformas constitucionales y legales se concretan en 1994,³² y suponen un nuevo paso en el reconocimiento de los derechos político-electorales.

Primero, se proveyeron reglas para el acreditamiento de los observadores electorales durante el proceso electoral, con lo cual se abrió la puerta para que los ciudadanos accedieran a su derecho a la información pública en relación con la actuación de los órganos electorales, sin necesidad de hacerlo a través de los partidos políticos.

Segundo, se transitó a la ciudadanización del Instituto Federal Electoral, lo que implicó que los ciudadanos accedieran, a través del cumplimiento de ciertos requisitos, al ejercicio de las funciones electorales de manera profesional y remunerada.

³¹ Esta facultad quedó completamente eliminada hasta la reforma constitucional y legal de 24 de septiembre y 23 de diciembre de 1993, a través de las cuales desaparecieron los Colegios Electorales y se confirió la atribución de declarar la validez de las elecciones al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Federal Electoral.

³² Dichas reformas fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* los días 19 de abril, 18 de mayo y 3 de junio de 1994; la primera, al texto constitucional; las restantes, al Código en la materia.

Tocante a los criterios adoptados por los órganos jurisdiccionales en esa etapa, debe hacerse hincapié en su carácter restrictivo para ocuparse exclusivamente de los derechos de votar y de ser votado, así como los ejercidos en forma relacionada con éstos; no obstante, también debe resaltarse la adopción de criterios generales que sirvieron de base para la ampliación de esa esfera de derechos.

Así, se reconoció que en los medios de impugnación promovidos por ciudadanos opera el principio *in dubio pro cive*, esto es, que en caso de que exista duda en la aplicación de un precepto jurídico relacionado con derechos políticos, debe privilegiarse cualquier interpretación que sea más favorable para los intereses de los ciudadanos y, por consiguiente, evitarse las que vayan en su perjuicio o detrimento.³³

La aplicación de este principio tuvo diversas connotaciones en la resolución de los asuntos sometidos a esas instancias jurisdiccionales ya que, por un lado, se tradujo en la generación de una presunción en favor de los ciudadanos cuando la autoridad electoral administrativa no se ceñía al procedimiento previsto por la ley, en aquellos actos en que estuviera en juego un derecho político de contenido electoral,³⁴ o bien, en la flexibilidad de las instituciones procesales que regulaban el acceso de los ciudadanos a la justicia electoral.³⁵

³³ Este criterio quedó recogido en la tesis de jurisprudencia intitulada CIUDADANOS, RECURSOS DE APELACIÓN DE LOS. INTERPRETACIONES *IN DUBIO PRO CIVE*, con el número de tesis J.57/94, clave de publicación SC2ELJ57/94, segunda época.

³⁴ Al respecto, conviene citar como ejemplos los casos de las tesis de jurisprudencia intituladas CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. LA AUTORIDAD DEBE PROBAR FEHACIEMENTE EL INTENTO DE DUPLICADO PARA NEGAR SU EXPEDICIÓN (clave de tesis J. 69/94, clave de publicación SC2ELJ 69/94, segunda época), CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. CONSECUENCIAS DE LA NEGATIVA A EXPEDIRLA POR ERROR DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE (clave de tesis J. 64/94, clave de publicación SC2ELJ 64/94, segunda época) y CIUDADANOS, RECURSO DE APELACIÓN DE LOS. CUANDO EXISTA UN ERROR ADMINISTRATIVO IMPUTABLE A LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE PRESUMIRSE QUE EL CIUDADANO REALIZÓ EN TIEMPO Y FORMA LOS TRÁMITES NECESARIOS PARA SER INSCRITO EN EL PADRÓN ELECTORAL Y OBTENER LA CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA (clave de tesis J. 53/94, clave de publicación SC2ELJ 53/94, segunda época), en las que el Tribunal Federal Electoral estimó que la autoridad electoral administrativa debía cubrir un conjunto de supuestos para estar facultada a negar este documento ciudadano, por lo que estableció una presunción *iuris tantum* en favor del solicitante en el sentido que le asistía en todo momento el derecho para solicitarla y obtenerla.

³⁵ Sobre el particular, cobra relevancia las tesis que fueron emitidas para establecer las reglas del cómputo del plazo para interponer los medios de impugnación promovidos por los ciudadanos, las cuales eran notoriamente favorables para éstos, o bien, para sub-

Sin perjuicio de lo apuntado, debe señalarse que el principio *in dubio pro cive* contribuyó en la evolución de la impartición de la justicia electoral y, por ende, de los mecanismos para la tutela jurisdiccional de los derechos político-electorales, ya que los medios de impugnación dejaron de ser procedimientos de estricto derecho para, bajo algunos supuestos, aceptar la tutela jurisdiccional de la parte recurrente, en particular, cuando ésta fuera un ciudadano.³⁶

De igual manera, partiendo de su carácter de órgano autónomo y máxima autoridad electoral en la materia, el Tribunal Federal Electoral reconoció la necesidad de prever los mecanismos que aseguraran el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, para obtener de esa forma su salvaguarda. De esta manera, *ad exemplum*, determinó que sus sentencias podían, bajo determinados supuestos, sustituir la documentación electoral para permitir a los agraviados el ejercicio del derecho desconocido por un acto de autoridad.³⁷

Caso contrario ocurrió tratándose del régimen de partidos políticos que prevé nuestra Constitución Política, en relación con los derechos políticos de los ciudadanos en lo individual, ya que la interpretación de los órganos judiciales tendió a encauzar de manera restrictiva la actividad política de los ciudadanos congregados en asociaciones que tuvieran el

sanar el cumplimiento de alguno de los requisitos que debía contener todo medio de impugnación. Véase tesis de jurisprudencia intituladas CIUDADANOS, RECURSO DE APELACIÓN DE LOS. CUANDO DEBE CONCLUIRSE QUE SU INTERPOSICIÓN NO FUE EXTEMPORÁNEA (clave de tesis J. 52/94, clave de publicación SC2ELJ 52/94, segunda época) y CIUDADANOS, RECURSO DE APELACIÓN DE LOS. CONSECUENCIA JURÍDICA DE LA NO REMISIÓN DE LA CÉDULA DE NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN QUE NIEGA LA EXPEDICIÓN DE CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA (clave de tesis J. 51/94, clave de publicación SC2ELJ 51/94, segunda época), así como la relevante denominada CIUDADANOS, RECURSO DE APELACIÓN DE LOS. LA FALTA DE FIRMA AUTÓGRAFA NO ES CAUSA DE DESECHAMIENTO CUANDO CONSTA LA HUELLA DIGITAL DEL CIUDADANO (clave de tesis SC005.2 EL1, clave de publicación SC2EL 005/94, segunda época).

³⁶ Tesis de jurisprudencia intitulada CIUDADANOS, RECURSO DE APELACIÓN DE LOS. EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL DEBE SUPLIR LA DEFICIENCIA EN LA CITA DE LOS PRECEPTOS JURÍDICOS PRESUNTAMENTE VIOLADOS, identificada con el número de tesis J.56/94, clave de publicación SC2ELJ 56/94, segunda época.

³⁷ Este criterio quedó recogido en la tesis de jurisprudencia intitulada CIUDADANOS, RECURSO DE APELACIÓN DE LOS. EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL DEBE PROVEER LOS MECANISMOS QUE SEAN NECESARIOS PARA ASEGURAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS, con el número de tesis J.55/94, clave de publicación SC2ELJ 55/94, segunda época.

carácter de partidos políticos, al conferirles de manera exclusiva la legitimación para determinadas actuaciones dentro del proceso electoral³⁸ o para el ejercicio de los medios de impugnación;³⁹ a *contrario sensu*, vedó, en perjuicio de los partidos políticos, la atribución de impugnar a través del sistema de medios, los actos de las autoridades electorales que supusieran la violación a derechos políticos de carácter electoral, cuyo afectado o afectados fueran plenamente identificables.⁴⁰

La interpretación de los órganos judiciales de esta época también procuró ocuparse de dilucidar aspectos relevantes a los requisitos establecidos por la ley para ser considerado como ciudadano mexicano y para acceder a los derechos electorales, cuyo análisis nunca fue abordado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por las razones expuestas con antelación en este estudio.

En este aspecto, son de resaltarse aquellos criterios tendentes a la clarificación de los requisitos de elegibilidad para ocupar cargos de elección popular, tales como la vecindad, la residencia⁴¹ o el modo honesto de vivir como presupuesto de la ciudadanía.⁴²

Finalmente, resulta interesante la labor interpretativa de los órganos jurisdiccionales durante este periodo, en relación con la credencial de elector, dado el significado que guarda para el ejercicio de los derechos esencialmente electorales.

La otrora Sala Central del Tribunal Federal Electoral dedujo que existía un derecho innato a la calidad de ciudadano para obtener su creden-

³⁸ Tesis relevante intitulada ESCRITO DE PROTESTA. LOS CIUDADANOS NO ESTÁN LEGITIMADOS PARA PRESENTARLO, identificada con el número de tesis SC078.1 EL1, clave de publicación SC1EL 078/91, primera época.

³⁹ Tesis relevante intitulada RECURSO DE INCONFORMIDAD. LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLO, identificada con el número de tesis SC136.1 EL1, clave de publicación SC1EL 136/91, primera época.

⁴⁰ Tesis de jurisprudencia intitulada PARTIDOS POLÍTICOS. CARECEN DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR SUPUESTAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS CIUDADANOS, identificada con el número de tesis J.86/94, clave de publicación SC2ELJ 86/94, segunda época.

⁴¹ Tesis relevante intitulada DIPUTADOS. SER VECINO DEL ESTADO EN QUE SE HAGA LA ELECCIÓN CON RESIDENCIA EFECTIVA DE MÁS DE SEIS MESES ANTERIORES A LA FECHA DE ELLA, INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE ELEGIBILIDAD, identificada con el número de tesis SI007.2 EL1, clave de publicación SI2EL 007/94, segunda época.

⁴² Tesis relevante intitulada MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO DE, identificada con el número de tesis SI011.2 EL1, clave de publicación SI2EL 011/94, segunda época.

cial para votar con fotografía, una vez que se cumplieran los requisitos de ley,⁴³ así como una obligación correlativa de la autoridad electoral administrativa a expedirla; de este modo, la negativa a su emisión sin que mediara causa justificada constituía un motivo suficiente para causar agravio al ciudadano peticionario.⁴⁴

La interpretación de esa instancia jurisdiccional estuvo siempre dirigida a hacer prevalecer, en la medida de lo posible, la inclusión de los ciudadanos dentro del Padrón Electoral, para así garantizar su derecho al sufragio, en vez de proveer su exclusión lisa y llana a pesar de que existieran causas suficientes para negar el registro en dicho censo electoral,⁴⁵ estableciéndose incluso la obligación de la autoridad electoral administrativa de asesorar a los interesados.⁴⁶

No escapa el señalamiento que la interpretación de los órganos jurisdiccionales de entonces derivó en la independencia del trámite de los medios de impugnación promovidos por los ciudadanos para obtener ese documento, respecto de las impugnaciones promovidas por los partidos

⁴³ Tesis jurisprudencial intitulada CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. CUANDO SURGE EL DERECHO DEL CIUDADANO A QUE LE SEA EXPEDIDA, PREVIA INSCRIPCIÓN EN EL PADRÓN ELECTORAL, identificada con el número de tesis J. 67/94, clave de publicación SC2ELJ 67/94, segunda época.

⁴⁴ Tesis jurisprudencial intitulada CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. CUANDO LA NEGATIVA A EXPEDIRLA CAUSA AGRAVIO AL CIUDADANO, identificada con el número de tesis J. 66/94, clave de publicación SC2ELJ 66/94, segunda época.

⁴⁵ En la tesis de jurisprudencia intitulada CIUDADANOS, RECURSO DE APELACIÓN DE LOS. PROVIDENCIAS QUE DEBE TOMAR LA AUTORIDAD ELECTORAL CUANDO EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL LE ORDENE EXPEDIR LA CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA QUE HABÍA SIDO NEGADA POR SUPUESTO INTENTO DE DUPLICADO (clave de tesis J. 62/94, clave de publicación SC2ELJ 62/94, segunda época), el Tribunal Federal Electoral concluyó en caso de que se advirtiera la intención de obtener la duplicación de un registro en el Padrón Electoral, debía ordenar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, que adoptara todas las providencias que sean necesarias a fin de que solamente subsistiera una inscripción en el Padrón Electoral y, en su caso, para que hiciera del conocimiento del ciudadano las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurrieran en las conductas señaladas en el artículo 403, fracciones II y V del otrora Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal.

⁴⁶ Tesis jurisprudencial intitulada CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. ES OBLIGACIÓN DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE ORIENTAR ADECUADAMENTE A LOS CIUDADANOS PARA LA EXPEDICIÓN DE LA, identificada con el número de tesis J. 68/94, clave de publicación SC2ELJ 68/94, segunda época.

políticos con motivo de las observaciones que hubiese formulado al Padrón Electoral.⁴⁷

Por último, a partir de ese proceso hermeneútico relativo al trámite de tal documento de identidad ciudadana, fue adquiriendo vigencia un derecho que se tutelaba de manera mediata, a saber: el de petición política.

La concreción de este derecho ciudadano no fue el producto de la asimilación de la facultad conferida en favor de los ciudadanos por el orden normativo existente en ese momento, sino a través de la deducción de la obligación correlativa de la autoridad a resolver por escrito y en breve término respecto de las solicitudes de inscripción, de rectificación o de movimiento en el Padrón Electoral presentadas por los ciudadanos, a pesar que la legislación electoral no lo estableciera expresamente.⁴⁸

Este proceso de inferencia sería, a la postre, el mecanismo comúnmente usado por los órganos jurisdiccionales para la deducción de los demás derechos políticos de contenido electoral, tal y como se verá más adelante en este estudio, con las limitaciones e implicaciones que finalmente afectaron el desarrollo de un verdadero catálogo de esta clase de derechos ciudadanos.

IV. LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES Y EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El 22 de agosto de 1996, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* diversas reformas y adiciones a la Constitución federal, todas ellas tendentes a fortalecer el sistema electoral nacional, entre las que podemos encontrar:

- La creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que sustituye en sus funciones al Tribunal Federal Electoral,

⁴⁷ Tesis jurisprudencial intitulada PADRÓN ELECTORAL Y LISTAS NOMINALES DE ELECTORES. SU DECLARACIÓN DE VALIDEZ Y DEFINITIVIDAD NO REQUIERE DE LA RESOLUCIÓN DEL TOTAL DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN INTERPUESTOS POR LOS CIUDADANOS, identificada con el número de tesis J. 85/94, clave de publicación SC2ELJ 85/94, segunda época.

⁴⁸ Tesis jurisprudencial intitulada CIUDADANOS, RECURSO DE APELACIÓN DE LOS. LA FALTA DE RESPUESTA EN TIEMPO Y POR ESCRITO DE LA AUTORIDAD ELECTORAL A LAS SOLICITUDES DE INSCRIPCIÓN, DE RECTIFICACIÓN O DE MOVIMIENTO EN EL PADRÓN ELECTORAL, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A SUS DERECHOS POLÍTICOS, identificada con el número de tesis J. 58/94, clave de publicación SC2ELJ 58/94, segunda época.

así como la conformación de la Sala Superior, integrada por siete magistrados electorales y cinco salas regionales que se encuentran ubicadas en las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país, desapareciendo en consecuencia las salas Central y de Segunda Instancia.

- Una ampliación sustancial de la jurisdicción del Tribunal, al otorgarle competencia para resolver los juicios de revisión constitucional electoral, así como para conocer de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
- Finalmente, el otorgamiento a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer de acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma electoral de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De todas estas reformas, fue la creación del *juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*, la que significó la clave de bóveda respecto a la protección jurisdiccional de este tipo de derechos sustantivos, sin embargo, su ámbito de aplicación, desde su reglamentación en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, fue muy restringida, ya que sólo era factible impugnar violaciones a los derechos de votar y ser votado, de asociarse libre e individualmente o de afiliarse para tomar parte en los asuntos políticos del país.

En el mismo sentido, la legislación secundaria estipuló los casos específicos en que un ciudadano o un grupo de ciudadanos se encuentran legitimados para promover este medio de impugnación, señalando que en el primero de los casos, procede cuando el ciudadano:

- a) No hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto.
- b) No aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio.
- c) Le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular.
- d) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquiera de sus derechos político-electorales.

En cambio, los grupos de ciudadanos, a través de su representante legítimo, podrán promover cuando:

- a) Consideren que se les negó indebidamente el registro como partido político o agrupación política.
- b) Consideren que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquiera de sus derechos político-electorales.

Empero, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó en la tesis jurisprudencial de rubro: JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA, que aquellos supuestos normativos sólo son enunciativos, no limitativos, ya que el único requisito formal necesario para promover este medio de impugnación es que en la demanda se aduzca que el acto o resolución combatido violenta alguno o varios de los derechos político-electorales mencionados, en perjuicio del promovente, independientemente que en el fallo que se llegue a emitir se puedan estimar fundadas o infundadas tales alegaciones.

Asimismo, este órgano jurisdiccional determinó, con fundamento en una interpretación funcional y sistemática de los artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con lo dispuesto en los artículos 17, segundo párrafo; 35, fracciones I, II y III; 41, fracciones I, segundo párrafo, *in fine*, y IV, primer párrafo, *in fine*, y 99, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano no sólo permitía la impugnación de los actos o resoluciones que violentaran los derechos político-electorales ya mencionados sino que, también, procedía cuando se tratara de violaciones a otros derechos fundamentales, si éstos se encontraban estrechamente vinculados con el ejercicio de los primeros, como podrían ser los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas, garantizando de esta manera el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva.

Sin embargo, aunque la finalidad de realizar una interpretación de estas características fue ampliar el margen de protección del citado medio de impugnación a otros derechos fundamentales, el resultado práctico fue muy limitado, ya que como se puede apreciar, sólo se determinó a otros cuatro derechos sustantivos, además que se estableció como requisito indispensable que éstos tuvieran una relación directa con los derechos político-electorales ya señalados.

En el mismo sentido, la Sala Superior ha realizado otras interpretaciones relevantes, modificando, en algunos casos, hasta los criterios que en un primer momento había establecido, tal como sucedió en relación con la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de actos definitivos de los partidos políticos, donde, en un primer momento, determinó que la legislación en la materia no disponía ni expresa o ni implícitamente que estas agrupaciones políticas pudieran ser parte pasiva en el referido medio de impugnación, por lo que eran claramente improcedentes, pudiendo impugnar únicamente los actos de las autoridades administrativas electorales.

Durante el proceso electoral de 2003, la Sala Superior revaloró dicho criterio, para lo cual se basó en el artículo 17 de la Constitución federal, que determina que los derechos de los gobernados deben ser objeto de protección por parte de la jurisdicción estatal, bajo cualquier supuesto y en cualquier circunstancia, salvo los casos de excepción expresamente previstos a nivel constitucional.

Lo anterior propició que el sistema de medios de impugnación en materia electoral no sólo garantizara el goce y disfrute de los derechos político-electorales del ciudadano, frente a los actos y resoluciones provenientes de autoridades, sino también los de cualquiera otra entidad que, por sus características formales o materiales, pudiera colocarse en una situación preponderante frente a los ciudadanos, que propiciara condiciones jurídicas o materiales en las que se pudieran conculcar tales derechos fundamentales.

Sin embargo, aunque esta determinación quedó plasmada en la tesis jurisprudencial de rubro JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, su contenido contradice el de la tesis relevante JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR ACTOS DE AGRUPACIONES POLÍTICAS, ya que esta última considera que dichas organizaciones políticas no podrían vulnerar los derechos político-electorales de sus afiliados, toda vez que las mismas no participan directamente en los actos del proceso electoral, lo que resulta incongruente, ya que de una u otra manera, dichos organismos son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, además de que poseen las mismas

obligaciones que los partidos políticos, por lo que en determinadas situaciones podrían violentar cualquiera de los derechos político-electorales ya citados.

Otra de las aportaciones relevantes de la Sala Superior ha sido estudiar de manera particular cada uno de los derechos político-electorales del ciudadano, con el objeto de comprender a cabalidad las características particulares que revisten a cada uno de ellos.

Un ejemplo de lo anterior es que para la Sala Superior, el derecho de afiliación político-electoral se diferencia del derecho de asociación, por tener un contenido normativo más específico, ya que se refiere expresamente a la prerrogativa de los ciudadanos de adherirse libre e individualmente a los partidos o agrupaciones políticas; sin embargo, es a la libertad de asociación a la que se le reconoce como la *conditio sine qua non* de todo Estado constitucional democrático de derecho, ya que sin la existencia de este derecho fundamental o la falta de garantías constitucionales que lo tutelen, no sólo se impediría la formación de partidos o asociaciones políticas, sino que el mismo principio constitucional de sufragio universal, establecido en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución federal, quedaría socavado.

El mismo Tribunal Electoral ha llegado a determinar que el derecho de afiliación no sólo se constriñe a la potestad de formar parte de los partidos políticos, sino el de hacerlo con todos los derechos inherentes a tal pertenencia, por lo que es necesario que los estatutos de estos organismos contengan un catálogo de derechos de sus militantes, que se erigen, indubitablemente, en los derechos político-electorales de los afiliados.

Respecto del voto pasivo, dicho organismo ha llegado a determinar que no puede entenderse constreñido únicamente a que un determinado ciudadano, cumpliendo los requisitos constitucional y legalmente previstos, sea elegible para ocupar cargos públicos y, en consecuencia, se emitan sufragios en su favor durante un proceso electoral determinado a través de su participación como candidato; sino que también comprende el que si se cumplen los supuestos normativos correspondientes, tal ciudadano pueda ocupar el puesto para el cual fue electo, de esta forma se respeta la voluntad de la ciudadanía al pronunciarse, a través de su sufragio, por determinado candidato, en tanto éste conserve las calidades previstas legalmente.

Por lo que hace a la suspensión de derechos político-electorales, la Sala Superior ha dejado claro que procede sólo cuando el ciudadano se en-

cuentre sujeto a un proceso criminal, por delito que amerite la imposición de una pena privativa de la libertad, caos en los que opera *ipso facto*, por lo que la autoridad administrativa electoral, tan luego como conozca de la situación adjetiva de la persona, puede impedir el libre ejercicio de los derechos de voto activo y pasivo, sin la necesidad de una declaración previa.

Finalmente, el órgano jurisdiccional federal electoral determinó que todo ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos políticos también tiene derecho a estar informado sobre los aspectos básicos o fundamentales de los partidos políticos, por su carácter constitucional de entidades de interés público. Sin embargo, este derecho tiene límites, ya que no puede estar garantizado en forma irrestricta. Las limitaciones pueden provenir, al menos, de los siguientes órdenes: los intereses nacionales; los intereses de la sociedad y el respeto a los derechos de terceros.

De ahí que debe concluirse que, en términos generales, la información acerca de los partidos políticos debe ser pública, salvo aquella que se considere confidencial o restringida, como la que pueda vulnerar derechos de terceros, por ejemplo, la información sobre los datos personales de los afiliados. En cambio, la información relativa a los integrantes de los cargos directivos de un partido político y los procedimientos previstos en los estatutos del partido para su elección no puede ser considerada en forma alguna información confidencial o restringida, ya que no viola el principio de confidencialidad, ni vulnera derechos de terceros, *id est*, no pugna con los derechos de los partidos políticos ni con el derecho de otro individuo.

V. REFLEXIONES FINALES

Como ha quedado desarrollado en el cuerpo de este estudio, el reconocimiento pleno de los derechos políticos de carácter electoral constituye aún una asignatura pendiente, que se evidencia al evaluar la ausencia de un catálogo sustantivo y sistemático de tales derechos, y el correlativo esquema de tutela jurisdiccional.

No es óbice para lo anterior que el artículo 79, numeral 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, prescriba una vía para obtener la protección de los derechos político-electorales, a nivel federal, y que las legislaturas locales ya hayan realizado las

reformas correspondientes para tutelar los derechos político-electorales a nivel estadual incluyendo la competencia jurisdiccional de sus tribunales superiores, sala *ad hoc*, o de aquellos que han instaurado tribunales autónomos permanentes, puesto que la procedencia del juicio federal para la protección de los derechos políticos de los ciudadanos se limita a que la violación afecte a determinados derechos político-electorales, a saber: 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.

Hasta ahora, la generación interpretativa de un esquema de inmediata referibilidad de ciertos derechos ciudadanos a su matriz, que lo es el derecho de libertad, plena y liberal, ha llevado a la consecuencia por demás limitativa por parte del órgano jurisdiccional electoral federal al establecer como estándar de enjuiciamiento precisamente los derechos indicados en el párrafo anterior; olvidándose de que tal limitación indebida de las hipótesis de procedencia del medio impugnativo, no puede interpretarse como la negación de la existencia de otros derechos político-electorales diversos sino que, únicamente, refleja la intención del legislador ordinario de privilegiar su tutela a través de una vía especial para su defensa, distinta a los recursos comprendidos en otros ordenamientos.

Resulta ilustrativo que la propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sustente que la protección de tal medio de impugnación debe ampliarse a las violaciones a otros derechos fundamentales que guarden una connotación electoral, la cual identifica en razón de que tengan relación con los derechos político-electorales previstos en artículo 79, numeral 1, de la citada Ley General. Así, entre los derechos que deben ser tutelados de manera extensiva en clave electoral, se refieren los de petición, de información, de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas.⁴⁹

El planteamiento es, desde el *solio* de una interpretación integral, sistémica y lógica ¿acaso los artículos 34 a 38 no constituyen el bloque de constitucionalidad que se erige en el estándar de enjuiciamiento sustantivo de los derechos de cualesquier manifestación de la libertad concretada

⁴⁹ Véase tesis de jurisprudencia intitulada JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN, con número de registro 922,653, tercera época, Sala Superior. t. VIII, Jurisprudencia Electoral, tesis 34, p. 49.

en el espacio de participación pública? Reconocer y tutelar sólo el derecho contenido en la primera parte de la fracción II del artículo 35 constitucional, *id est*, el derecho electoral de ser votado para todos los cargos de elección popular, y no hacer en tratándose del derecho político de ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley, es hacer nugatorio un derecho político expresamente tutelado en la Constitución y vinculante a los poderes públicos, en general, y al electoral jurisdiccional, en particular.

De cara al criterio restrictivo legal y jurisprudencial federal, el constitucionalismo local observa un sano desarrollo, que expande tanto el catálogo de derechos político-electorales, como los medios de defensa establecidos en favor de los ciudadanos para la protección aquéllos.⁵⁰

La interpretación surgida en el seno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación constituye, pues, un primer acercamiento para garantizar la plena participación de la ciudadanía en los asuntos políticos del Estado mexicano; empero, consideramos que debe evolucionar a un mecanismo donde se permita la posibilidad de reclamar la protección de otros derechos diversos al sufragio, incluyéndose los que se refieren al ejercicio de cargos que impliquen una función electoral de designación y/o como en reciente caso y manifestación del derecho de sufragio pasivo, a saber: las candidaturas independientes.⁵¹

Ciertamente, existe un sano esfuerzo por reconocer que el catálogo no es *numerus clausus*, que la vida democrático-institucional por la que transita el Estado mexicano exige una redimensión de los esquemas doctrinales, positivos, jurisprudenciales y de praxis política que permitan reconducir los fenómenos del poder bajo un esquema de racionalidad y razonabilidad constitucional que el diseño hasta ahora vigente y ya de vieja data (149 años a

⁵⁰ Resulta ilustrativo el caso del artículo 321 del Código Electoral del Distrito Federal, mismo que establece que el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos en el Distrito Federal, tiene como objeto la protección de dichos derechos, cuando el ciudadano haga valer presuntas violaciones, entre otros, a sus derechos de votar o de ser votado; de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a las asociaciones políticas.

⁵¹ En el caso del Distrito Federal los Consejeros Juan Francisco Reyes del Campillo TEDF-JLDC-2/2005, TEDF-JLDC-002/2006 y TEDF-JLDC-005/2005, y Bernardo Emilio Fernández del Castillo (TEDF-JLDC-3/2005, TEDF-JLDC-001/2006, TEDF-JLDC-004/2006), interpusieron, amén de sus respectivos amparos, sendos juicios electorales (y en contra de su remoción antes del término del periodo para el cual fueron designados).

distancia de la Constitución de 1857; 89 de la diversa de 1917), ya no guarda más una de las características esenciales de toda Constitución contemporánea, a saber: ser *Constituciones abiertas al tiempo*.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- ÁLVAREZ, Lucía (coord.), *Participación y democracia en la ciudad de México*, México, Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, 1997.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- CONCHA CANTÚ, Hugo (coord.), “Sistema representativo y democracia semidirecta”, *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- CUNILL, Nuria, *Participación ciudadana*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991.
- DUARTE RIVAS, Rodolfo, “Antecedentes históricos de la justicia político-electoral en México”, en ELÍAS MUSI, Edmundo (coord.), *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.
- ELÍAS MUSI, Edmundo, *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997.
- FIX-FIERRO, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- GARCÍA OROZCO, Antonio (coord.), “Legislación electoral mexicana. 1812-1977”, *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, 1978.
- GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, México, UNAM, 1994.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar (coord.), “Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas”, *Memoria del VII Congreso*

- Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- , “Derecho de Participación en los asuntos públicos”, *Enciclopedia de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2004.
- MERINO, Mauricio, “La participación ciudadana en la democracia”, *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, México, Instituto Federal Electoral, 1997, núm. 4.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- PATIÑO CAMARENA, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *La Suprema Corte de Justicia, sus leyes y sus hombres*, México, Poder Judicial de la Federación, 1985.
- REYES ZAPATA, Mauro Miguel, “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, t. II.
- TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, “El juicio de amparo y los derechos político-electorales”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, t. I.
- TORO CALERO, Luis del, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el proceso electoral: el recurso de reclamación jurídico-electoral*, México, Impactos Publicitarios Internacionales, 1978.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.
- VERBA, Sydney, *Participation and Political Equality. A Seven Nation Comparison*, Chicago, University of Chicago Press, 1978.

Hemerografía

- HERNÁNDEZ, María del Pilar, “Constitución y derechos fundamentales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 84, septiembre-diciembre de 1995.

IGLESIAS, José María, “Estudio constitucional sobre las facultades de la Corte de Justicia”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, t. VIII, núm. 30, 1946.

Direcciones electrónicas

Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, consultada en la página electrónica de Internet del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://info.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/>, 28 de agosto de 2006.

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán a 22 de octubre de 1814, consultado en la página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://info.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/>, 28 de agosto de 2006.

Leyes Constitucionales de 1836, consultadas en la página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://info.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/>, 28 de agosto de 2006.

Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, consultadas en la página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://info.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/>, 28 de agosto de 2006.

Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, consultada en la página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://info.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/>, 28 de agosto de 2006.

Constitución Política de la República Mexicana de 1857, consultada en la página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://info.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/>, 28 de agosto de 2006.

IUS 2005, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Disco 3, 5a. a 8a. épocas, apéndices 1917-1995 y apéndice 1917-2000 (actualizaciones 2001 y 2002).

JURIS1, *La Justicia electoral en México 1987-1998 y jurisprudencia relativa*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.