

DERECHOS POLÍTICOS DEL CIUDADANO. AMPARO Y DESAMPARO DEL JUICIO DE AMPARO

Flavio GALVÁN RIVERA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El siglo XIX*. III. *El siglo XX*.
IV. *Una novedad: justicia electoral*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Aun cuando el título parece tan sólo sugerente o sugestivo —e incluso un simple juego de palabras—, no es así, constituye la síntesis de toda una historia, larga, accidentada y hasta incierta, sobre la protección judicial de los derechos políticos del ciudadano, así como la ausencia, en el derecho mexicano, de medios jurisdiccionales para garantizar su protección jurídica.

Esta historia empieza en los últimos treinta años del siglo XIX, con dos corrientes jurisprudenciales plenamente identificadas y continúa con una tendencia de pensamiento judicial claramente definida, en apariencia, durante los primeros sesenta años del siglo XX, fundamentalmente.

En las primeras seis décadas del siglo pasado, el amparo y desamparo del juicio de amparo, colocó a los derechos políticos en situación precaria, de inseguridad jurídica, porque la jurisprudencia de la Suprema Corte

* Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2006-2007); Magistrado de la Sala Superior del mismo Tribunal (2006-2016); Magistrado del Tribunal Federal Electoral (1990-1996); Secretario General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2006); Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal (1987-1990).

Profesor de Carrera, titular por oposición, en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, con licencia a partir de 1996 hasta la fecha, sin interrupción en la actividad académica; Profesor de la División de Estudios de Posgrado de la misma Facultad y de las Universidades Autónomas de Chiapas, Chihuahua, Morelos, Oaxaca y Tamaulipas, así como del Posgrado de la Universidad Panamericana, la Universidad Xalapa y el Instituto Internacional del Derecho y el Estado.

asumió un rumbo errático, en su quinta época, que va de 1917 a 1957. Esta tendencia judicial equívoca, incierta, aparentemente indeterminada, cambió radicalmente con la nueva legislación electoral, sustantiva y procesal, constitucional y legal, vigente a partir del último lustro del siglo XX.

Desde la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, ya se establecía textualmente, sobre los derechos políticos o prerrogativas del ciudadano, lo siguiente:

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares.

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

III. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país.

IV. Tomar las armas en el ejército ó en la guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones.

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

Al ser expedida la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1917, que reformó a la de 1857, sobre el tema bajo análisis, reiteró, con el mismo numeral, el texto del artículo 35 transcrito con antelación.

Tan sólo con ligeras reformas, más de estilo que de fondo, el vigente artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es al tenor siguiente:

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

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

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

IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y

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

Así previstos los derechos políticos del ciudadano mexicano, en el contexto de la Ley Suprema de la Federación, resulta de capital importancia analizar, en el ámbito del derecho jurisdiccional, cuál ha sido el tratamiento que han tenido ante los tribunales de amparo, tuteladores de las denomi-

nadas “garantías individuales”, en el contexto del Derecho Constitucional Mexicano, mejor identificados actualmente como derechos constitucionales.

En otras palabras, se trata de exponer cuál ha sido la suerte de los derechos políticos del ciudadano mexicano en el contexto del juicio de amparo, medio de defensa de los derechos constitucionales del individuo frente al Estado, juicio de garantías que ha sido explicado como una institución “orgullosamente mexicana”.

II. EL SIGLO XIX

A pesar de que, en sentido estricto, no son las denominadas Tesis Iglesias y Vallarta, auténticos antecedentes de la defensa jurisdiccional de los derechos políticos del ciudadano, sí constituyen antecedentes incuestionables sobre la intervención del Poder Judicial de la Federación en materia política y, por ende, son temas ineludibles para mejor entender “el amparo y desamparo del juicio de amparo” a los derechos políticos o prerrogativas del ciudadano.

Las enunciadas Tesis Iglesias y Vallarta se refieren, en el contexto político-jurisdiccional que les dio origen, a la intervención, aceptada o rechazada, de los tribunales de la federación en materia de calificación de la elección de diputados locales y gobernadores de los Estados de la República, tema que se consideraba, por razón de soberanía local, ámbito de la competencia exclusiva de las legislaturas de los Estados, en términos del artículo 40 de la Constitución Federal de 1857.

1. *Una tesis: José María Iglesias*

José María Iglesias Inzaurraga, originario de la Ciudad de México, fue presidente de la Suprema Corte de Justicia de 1873 a 1876. Bajo esta Presidencia, la Suprema Corte conoció, en 1874, del juicio de amparo quizá más importante para constituir la tesis de jurisprudencia conocida como “Tesis Iglesias”.

El citado juicio de garantías en revisión fue promovido por varios hacendados del Estado de Morelos, patrocinados por Isidro Montiel y Duarte, quienes controvirtieron la constitucionalidad de la Ley de Hacienda local, de 12 de octubre de 1873, por considerar el cobro de impuestos contrario al artículo 16 de la Constitución Federal.

Los quejosos, en el juicio registrado en la Historia Patria como “Amparo Morelos”, argumentaron que: 1) el ciudadano Vicente Llamas, con quien se integró quórum, en la legislatura que discutió y aprobó la impugnada Ley de Hacienda, fue electo diputado en contravención a la Constitución del Estado, la cual prohibía su elección, por ser jefe político del distrito de Jonacatepec; 2) el General Leyva, quien promulgó la Ley, fue reelecto Gobernador, no obstante que la Constitución del Estado, reformada sin cumplir el procedimiento establecido en el mismo ordenamiento supremo local, prohibía su reelección, y 3) aun suponiendo correctamente reformada la Constitución, la reelección del General Leyva estaba afectada de nulidad, por no haber obtenido las dos terceras partes de los votos emitidos, a pesar de lo dispuesto en el precepto constitucional reformado.¹

En su oportunidad, la Corte Suprema resolvió, por mayoría de seis votos contra cuatro, que era procedente otorgar, conforme a lo previsto en el artículo 101 de la Constitución, el amparo solicitado, dado que existía violación al artículo 16 de la Ley Suprema de la Federación, al concluir que está afectado de *incompetencia de origen* todo funcionario público nombrado o electo en contravención de lo dispuesto en la invocada Constitución o en las leyes aplicables, emanadas de la ley suprema en cita.²

La consideración fundamental de la Corte Suprema fue que si “el amparo cabe contra los actos de autoridad incompetente, cabe por lo mismo contra los actos de las falsas autoridades, de las autoridades ilegítimas, a quienes su ilegitimidad quita toda competencia”.

Tiempo después de resolver el denominado Amparo Morelos, la Corte Suprema conoció de otro juicio de amparo en revisión, con argumentación similar, incoado en contra del gobernador del estado de Puebla; los quejo-

¹ Cfr. Iglesias, José María, “Estudio constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia”, en Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia en la República restaurada 1867-1876*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1989, pp. 138-159.

² La Constitución Política de la República Mexicana, de 1857, en los citados numerales establecía literalmente lo siguiente, en su parte conducente:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento [...].

Artículo 101. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes ó actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.

II. Por leyes ó actos de la autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados.

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

sos argumentaron que el gobernador había sido reelecto a pesar de la prohibición expresa prevista en la Constitución del Estado.

La Corte Suprema concedió el amparo solicitado, por violación al mencionado artículo 16 constitucional. En este caso la Corte dejó sentado un principio de especial trascendencia, relativo a la constitucionalidad de la actuación de un funcionario público electo en contravención de la normativa aplicable, al considerar que “no basta la decisión de un colegio electoral, cualesquiera que sean su formación y su categoría, para dar validez a actos viciados por una notoria inconstitucionalidad”.

La participación reiterada de la Corte Suprema en asuntos políticos del país generó gran inquietud e interés, no sólo entre los juristas, sino también al interior de la clase política en general, lo cual dio origen a dos tendencias de opinión opuestas, claramente identificadas, la corriente que comulgaba con la denominada Tesis Iglesias, en honor de su más destacado defensor, aun cuando no creador, sobre todo en su calidad de ministro presidente del más alto tribunal de la República, y la vertiente que se oponía a este intervencionismo judicial, en el ámbito político-electoral fundamentalmente.

Tan profunda fue la inquietud y el temor originado que el Congreso de la Unión consideró pertinente expedir la ley de 18 de mayo de 1875, para prohibir expresamente, bajo penas severas, que los tribunales de la federación emitieran sentencias relativas a las declaraciones de los colegios electorales, en cuanto a la calificación de las distintas elecciones constitucionales.

José María Iglesias protestó enérgicamente ante el Pleno de la Corte Suprema y calificó a la ley como inconstitucional; sin embargo, al poco tiempo un Juez de Distrito, del Estado de Jalisco, la declaró válida y la aplicó. Ante esta situación, a petición de Iglesias, apoyado por el voto de la mayoría y como medida disciplinaria, se determinó suspender en el cargo al juez indisciplinado; en tanto, la Corte Suprema siguió juzgando respecto de las determinaciones de los colegios electorales, sin que el Congreso de la Unión impusiera alguna de las sanciones previstas en la aludida ley de 18 de mayo de 1875.

Así, aparentemente, la doctrina de la *incompetencia de origen* o Tesis Iglesias había triunfado; había conquistado un lugar de privilegio en la conciencia de juristas y políticos de México, para beneplácito de la mayoría de los ministros de la Corte Suprema.

Con el transcurso de los días, las semanas y los meses, llegó el 26 de octubre de 1876, fecha en la que el Congreso de la Unión declaró reelecto Presidente de la República a Sebastián Lerdo de Tejada, a pesar de ser un hecho notorio la no realización de elecciones legales.

En protesta, José María Iglesias lanzó un manifiesto a la nación, en su calidad de Presidente de la Corte Suprema de Justicia, garante de la Constitución; declaró que Lerdo de Tejada había roto sus títulos legales y que no podía ser reconocido como Presidente constitucional de la República; por tanto, *motu proprio*, sin petición de parte y sin juicio alguno, el ministro José María Iglesias declaró nula la elección, aduciendo categóricamente: “Sobre la Constitución, nada. Sobre la Constitución, nadie”.

Ante tal situación, el ministro presidente de la Corte Suprema de Justicia abandonó toga y birrete, para entrar a la lucha política, en la que convergían tres corrientes políticas; la de Porfirio Díaz, quien se rebeló contra Sebastián Lerdo de Tejada; la encabezada por éste, cuya reelección había sido declarada inconstitucional, y la de José María Iglesias, con la pretensión de ostentar la presidencia constitucional, esto es, el gobierno legítimo.

Desafortunadamente, el triunfo fue para Porfirio Díaz. Iglesias tuvo que emigrar a San Francisco, California, para regresar a México en 1877, donde murió, el 17 de diciembre de 1891.

Para conocer las razones fundamentales que sustentaron la “Teoría de la Incompetencia de Origen” resulta oportuno ceder el uso de la palabra al ministro José María Iglesias, quien expuso los siguientes argumentos:³

Con motivo del fallo pronunciado por la Corte de Justicia en el negocio de amparo que promovieron algunos propietarios del Estado de Morelos, por violación del artículo 16 de la Constitución de 1857, se ha hecho cundir una alarma verdadera ó fingida, vociferándose que se ha dado muerte á la Federación, y cometídose el atentado más grave contra la soberanía de los Estados. Cuando tal trascendencia se dá a la sentencia mencionada, deber imprescindible es ya para mí, puesto que sostuve el amparo con mi voz y con mi voto, explicar los fundamentos que he tenido para proceder así, consecuente con la conducta que he observado como Presidente de la Corte, en todos los casos análogos [...].

La cuestión está reducida en su esencia á resolver si cabe en las facultades de la Corte de Justicia examinar, en algunos casos, la legitimidad de las autoridades de los Estados [...].

[...] los tribunales de la Federación, de los que el primero es la Corte de Justicia, deben resolver las controversias que por vía de amparo se susciten, contra leyes ó actos de cualquiera autoridad, que violen las garantías individuales, cuando á esa autoridad se niegue el carácter de competente (p. 138).

³ Iglesias, José María, *op. cit.* Como la cita textual del ensayo abarca varias páginas, al final del párrafo respectivo se anota el número de la página correspondiente, para facilitar la consulta directa o el cotejo, en su caso.

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

[...] Al referirse la Carta fundamental en su art. 16 á la competencia de las autoridades, se refiere á la vez á su legitimidad, implícita é indispensablemente. Cuando no cabe duda en que una autoridad es legítima, su competencia mira ya sólo, en efecto, de una manera secundaria, á la órbita dentro de la cual ella debe girar; pero si la legitimidad es dudosa, y con mayor razón si la ilegitimidad es incuestionable, la competencia mira entonces á la manera con que la persona fue nombrada [...] (p. 139).

Al expresarse que el amparo se da contra las autoridades, lo que notoriamente se ha querido decir, es que no procede contra los particulares, aunque ataquen las garantías [...]. Ahora, para que el amparo proceda contra las autoridades, basta que estén funcionando como tales, aun cuando sea sin título legal. Precisamente el recurso de amparo cabe y es el único que puede haber, para que las falsas autoridades, las ilegítimas, las usurpadoras, cesen en el ejercicio de las funciones que no les competen. De lo contrario, seguirían cometiendo sus atropellamientos, sin que nadie pudiera irles á la mano. Las garantías puestas bajo el amparo de la justicia federal, aun en el caso de ser violadas por autoridades legítimas, quedarían sin protección alguna bajo la tiranía de un usurpador [...] (p. 140).

Es un síntoma de fatales efectos para nuestras instituciones republicanas y democráticas, lo que en materia de elecciones se va erigiendo en sistema [...]. En medio de la más completa indiferencia pública, se va entronizando la funesta corruptela de que los colegios electorales se consideren superiores á toda obligación [...]. Para los colegios electorales sucede con pasmosa frecuencia, que nada significan las leyes ni las Constituciones. De esta manera cometen verdaderos atentados, en razón de que el poder electoral, aun en su expresión más pura y más genuina, no es superior á las reglas legales y constitucionales á que debe amoldarse [...]. Al paso que vamos, para no convertir en farsa nuestras instituciones, para que no continúen sirviendo de burla y escarnio á los que las infringen [...] sería mas sencillo y mas franco reducir el sistema electoral á una sola regla [...] «Para ser electo funcionario público, se necesita única y exclusivamente ser aprobado por la mayoría del respectivo colegio electoral» (pp.142 y 143).

[...] Por mas que un Estado sea soberano, si su legislatura, erigida en colegio electoral, hace declaraciones que estén en pugna abierta con los preceptos de la Constitución particular del Estado, tales declaraciones no son válidas, porque pierde el pueblo su soberanía cuando no la ejerce en los términos establecidos por el Código político que se ha dado, infringiéndose así el artículo 41 de la Constitución Federal [...] (p.144). La doctrina de la Corte se reduce á consignar el principio de que cabe en sus atribuciones desconocer como legítima la autoridad de un Estado, cuando está funcionando sin que haya sido elevada al poder en virtud del voto popular, por no haber habido elecciones debiendo haberlas; ó cuando en las elecciones habidas se ha infringido la Constitución Federal; o cuando en ellas no se ha procedido en los términos establecidos en las constituciones particulares de los Estados en materia electoral [...] (p. 150).

No cabe duda, omitiendo los excesos a los que llegó, valiente y visionaria fue la tesis postulada por José María Iglesias, al pretender mantener el orden constitucional y legal en la materia electoral, a pesar de la soberanía interna de los Estados de la República y de la libertad que debe caracterizar a las elecciones, así como a la calificación electoral, política, jurídica o mixta; libertad que no se puede ni debe confundir con la anarquía, la arbitrariedad, la inconstitucionalidad y menos aún con la prevalencia de los caprichos o los intereses políticos de partidos, asociaciones, grupos o personas individualmente considerados, por importantes que puedan ser.

2. *La antítesis: Ignacio L. Vallarta*

En contraposición a la intitulada Tesis Iglesias, en la cotidiana actividad jurisdiccional de la Corte Suprema, con el transcurso de los años, se fue elaborando la tendencia ahora conocida como Tesis Vallarta, en homenaje a su ilustre autor. A fin de comprender mejor la aludida postura contraria cabe citar, en su parte conducente, el voto particular del Ministro Ignacio L. Vallarta, a la sazón Presidente de la Corte Suprema (1878 a 1882), emitido el 23 de agosto de 1878,⁴ al ser resuelto, previa discusión celebrada los días 19 a 23 del citado mes y año, el juicio de amparo en revisión promovido por el magistrado León Guzmán, presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, quien se negó a reconocer al gobernador y a la Legisla-

⁴ Es de justicia aclarar que la posición del Ministro Ignacio L. Vallarta fue permanente y firme; siempre en contra de la denominada “Teoría de la incompetencia de origen”, a la que calificó reiteradamente de “anárquica y subversiva”.

tura de la entidad, por considerarlos usurpadores del poder público, motivo por el cual presentó la respectiva acusación ante el Senado de la República.⁵

En contra del criterio de la mayoría de ministros, que confirmó el amparo de la Justicia de la Unión concedido al quejoso, por el Juez de Distrito de Puebla, en la sentencia de 27 de julio de 1878, al considerar que el magistrado fue juzgado por el Gran Jurado del Congreso del Estado, integrado por un grupo de ocho diputados que ejercía de hecho el Poder Legislativo local, en tanto se constituía el correspondiente Congreso que, de derecho, ejerciera la autoridad legislativa del Estado, el ministro Ignacio L. Vallarta manifestó:⁶

[...] Vengo á defender, lo diré en una palabra, la soberanía de los Estados consagrada en la Constitución, contra una interpretación, que reputo infundada, del art. 16 de ese Código, é interpretación que ha criado a favor de la Corte y en perjuicio de los Estados una tutela que yo creo subversiva del régimen federal [...] (p. 111).

[...] ¿Tienen los tribunales federales la facultad de examinar y calificar la legitimidad de las autoridades de los Estados, a fin de deducir de esa calificación su competencia o incompetencia? (p. 112).

[...] Para resolver negativamente esta cuestión, basta leer el art. 117 de la ley fundamental, y saber que en todos los preceptos que ella contiene no hay un texto, una palabra, una sola sílaba que dé al poder judicial federal la *facultad expresa* de revisar los títulos de legitimidad de las autoridades locales... llámese legislatura, gobernador, magistrado, jefe político, alcalde o simple comisario de policía; la lógica con su poder irresistible obliga a confesar que esa *facultad queda reservada a los Estados* por la Constitución (pp. 113 y 114).

Ante el terminante precepto constitucional... deben enmudecer todos los argumentos... invocados para burlarlo... deben los constitucionalistas sinceros, los que desean de verdad el imperio de la ley constitucional, deponer hasta sus temores por los peligros del sistema federal, que creando soberanías locales, establece por necesidad la *irresponsabilidad de sus legislaturas* en el régimen interior de los Estados [...] sostener en la práctica que cuando los poderes locales abusen, a juicio de los funcionarios federales, pueden éstos, sin tener *facultad expresa*, ingerirse en el régimen interior de los Estados, es, a mi juicio, una inconsecuencia de imposible justificación (p. 114).

⁵ Vallarta, Ignacio L., *Cuestiones Constitucionales*, t. I: *Votos*, México, Imp. de J. J. Terrazas, San José de Gracia 5, 1894, pp. 110 y 156-161.

⁶ *Ibidem*. Como la cita textual del voto abarca varias páginas, al final del párrafo respectivo se anota el número de la página correspondiente, para facilitar la consulta directa o el cotejo, en su caso.

Para ver en toda su deformidad la teoría de que la Corte además de las facultades *expresas* que le da la Constitución, puede ejercer aquellas que ella misma se arrogue como supremo intérprete [...]. Veamos [...] de cerca de la Corte, funcionando con semejantes facultades, y para que se palpe en toda su desnudez no sólo lo despótico y arbitrario, sino lo verdaderamente anárquico y monstruoso de tal poder, concedamos aquí que se puedan examinar los títulos de legitimidad de las autoridades lo mismo por defectos electorales, que por falta de cumplimiento de los preceptos de un reglamento de debates; ora por vicios en el nombramiento, ora por falta de algún requisito en el nombrado, etc., etc. ¿Qué sucedería cuando la Corte gozase de tanto poder que ningún título de empleado, autoridad o funcionario fuera irrevocablemente legítimo, sino cuando este tribunal le pusiese su “Visto Bueno”? (pp. 124 y 125).

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

Pero no sería esto todo, sino que las consecuencias [...] irían más lejos: irían hasta herir de muerte la independencia de los poderes federales mismos. El Presidente de la República, el Congreso de la Unión, quedarían subordinados a la Corte de Justicia, dependiendo de ésta nada menos que en la revisión de sus títulos de legitimidad, es decir, en su existencia misma constitucional [...] (p. 125).

[...] El punto que yo he querido analizar y demostrar, es este: la Corte, que no tiene más facultades que las que la Constitución expresamente le concede, no puede invocar poderes arbitrarios para calificar la legitimidad de las autoridades locales, sin constituir una dictadura judicial, despótica y tiránica, cosa que la Constitución no consiente por más que tal tiranía fuera inofensiva [...] (p. 128).

[...] Se ha dicho que donde no hay legitimidad en la autoridad, tiene ésta *incompetencia de origen*. ¿Qué quiere esto decir en lenguaje forense? ¿En qué ley, en qué doctrina se habla de la *incompetencia de origen*? Trabajo costaría, citar un solo autor para quien fuera conocida esa incompetencia. Esa frase no tiene sino esta inteligencia que es a la vez su historia: como el art. 16 habla sólo de competencia, y no de la legitimidad, cuando se quiso juzgar de ésta, lo mismo que de aquélla, se llamó a la ilegitimidad *incompetencia de origen*, creyendo así suplir el silencio del precepto constitucional y facultar a los tribunales federales para revisar los títulos de las autoridades. Es conveniente no olvidar estas indicaciones históricas, para comprender el tormento que se ha dado al art. 16 (p. 129).

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

Y lo que digo del Congreso de la Unión es también aplicable a las Legislaturas de los Estados [...] sólo a esas Legislaturas toca calificar la legitimidad

de sus miembros, sin que la Corte lo pueda hacer jamás, aun cuando pueda juzgar de la *competencia*, de las legislaturas en ciertos casos [...] (p.134).

[...] Para sostener con éxito lo contrario, sería preciso que el art. 16 hablara no sólo de *autoridad competente*, sino también de *autoridad legítima* [...] (p. 138).

Tres años después de haber resuelto el juicio de amparo en revisión promovido por el magistrado León Guzmán, Salvador Dondé, patrocinado por Jacinto Pallares, promovió juicio de amparo, ante el juez de Distrito de Campeche, en contra del tesorero General del Estado, para controvertir el cobro de diversos impuestos.⁷

El juez concedió el amparo de la Justicia de la Unión al demandante, sustentado su sentencia, fundamentalmente, en la teoría de la incompetencia de origen, aduciendo que el tesorero era un usurpador, un ilegítimo y, por tanto, incompetente para ejercer las funciones propias de ese cargo, porque fue nombrado por Marcelino Castilla, quien no era gobernador del Estado conforme a lo dispuesto en la Constitución de Campeche, sino un gobernador de hecho, ilegítimo, usurpador, ante la ley y el derecho constitucional.⁸

Mediante escrito de 30 de julio de 1881, el licenciado Jacinto Pallares, abogado de Salvador Dondé, al tratar de defender a su cliente, asumió la defensa misma de la sentencia del juez de Distrito de Campeche, para lo cual sustentó su alegato en las consideraciones sustanciales de la teoría de la incompetencia de origen.⁹

La Corte Suprema de Justicia, bajo la Presidencia del Ministro Ignacio L. Vallarta, previa discusión llevada a cabo durante las audiencias celebradas el 1, 2, 4 y 6 de agosto de 1881, en esta última fecha, por mayoría de votos, dictó ejecutoria, revocando parcialmente la sentencia del juez de Distrito.¹⁰

Al emitir su voto favorable, el ministro Vallarta expresó múltiples argumentos, de los cuales se reproducen a continuación únicamente los aparta-

⁷ Cfr. Vallarta, Ignacio L., *op. cit.*, t. III (2a. ed., México, Porrúa, 1975, pp. 166 y 167).

⁸ Como el gobernador Marcelino Castilla fue electo para concluir el periodo de su antecesor, Joaquín Baranda, su encargo concluyó, en el mejor de los casos, según el abogado patrono del demandante, cuando debía concluir el periodo para el que fue electo el gobernador Baranda (septiembre de 1879); por tanto, cuando designó al tesorero general del Estado, ya no era gobernador constitucional, sino sólo *de facto*. Cfr. Vallarta, Ignacio L., *op. cit.*, t.III, pp. 167-173.

⁹ La parte conducente del alegato se reproduce en la citada obra de Ignacio L. Vallarta (t. III, pp. 167-227).

¹⁰ *Ibidem*, t. III, pp. 312-317.

dos que se consideran más significativos y contundentes, para los objetivos del presente estudio.¹¹

Las diversas ejecutorias que recientemente han condenado la teoría de la *incompetencia de origen* bastarían [...] para negar este amparo [...] (p. 227).

Los hechos mismos que la demanda refiere y de donde toma la *incompetencia de origen*, están demostrando con incontestable evidencia que ellos plantean *cuestiones políticas*, pero ni siquiera una sola *controversia judicial* [...] (p. 244).

No se necesita entrar en muy largas consideraciones para persuadirse de que se desnaturaliza el Poder Judicial cuando se ingiere, en las cuestiones políticas ó administrativas. Los tribunales no pueden, no deben hacer más que administrar justicia, aplicando á cada caso la ley preexistente: si [...] se les faculta [...] para que contenten los intereses de partido, para que satisfagan las exigencias transitorias de la conveniencia, el Poder judicial pierde la majestad de sus funciones, y el orden público queda subvertido desde sus cimientos [...] (p. 245).

[...] El que cree ilegítimo á un Presidente, á un Congreso, á un Gobernador, á una Legislatura, no puede ir ante los tribunales entablando una demanda contra ellos, aunque esa demanda sea de amparo, sino que debe ocurrir ante el colegio electoral, que revisa y computa los votos, que aprecia las causas de nulidad de la eleccion y que resuelve definitiva y finalmente sobre la validez del acto político. Si ese colegio la declara buena, tal declaración es la *res judicata* en el orden político, que no puede después combatirse, así como no se combate la sentencia ejecutoriada por más injusta que sea [...] (p. 259).

El amparo jamás juzga de la ilegitimidad de la autoridad sino sólo de su competencia, y sirve precisamente para garantizar al individuo contra las arbitrariedades de la autoridad, aun *de facto* y que sólo tiene un título colorado ó putativo. Esta, en mi concepto, es la teoría constitucional [...] (p. 260).

Los brillantes, reiterados y persistentes argumentos lógico-jurídicos del ministro Vallarta, elocuentes y persuasivos, lograron finalmente su objetivo, la Corte Suprema de Justicia abandonó la teoría de la incompetencia de origen y estableció nueva tesis de jurisprudencia, en el sentido de que la “cuestión de legitimidad es meramente política y no corresponde a la justicia federal resolverla en juicio de amparo”.

¹¹ *Ibidem*, t. III, pp. 227-311. Dado que la cita textual del voto abarca varias páginas de la obra consultada, al final del párrafo respectivo se anota el número del folio correspondiente, para facilitar su consulta directa o el cotejo, en su caso.

De la tesis postulada por Ignacio L. Vallarta ha escrito el distinguido jurista y político Antonio Carrillo Flores: “Bien hizo, pues, Vallarta [...] en enterrar para siempre la desorbitada teoría de la incompetencia de origen. Y no, como muy bien dilucidó Rejón, porque razones lógicas militen en contra de que los derechos políticos se garanticen a través de procedimientos judiciales [...]”.¹²

Seguramente no le faltó razón al maestro Antonio Carrillo Flores, en su comentario laudatorio, como tampoco careció de razón el ministro Vallarta, al expresar los argumentos que dieron vida a sus votos particulares y razonados, cuyo criterio sustancial fue asumido finalmente como nueva tesis de jurisprudencia sustentada por la Corte Suprema,¹³ bajo su Presidencia, la cual dio fin a la teoría de la incompetencia de origen.

Sin embargo, es probable también que esta nueva tendencia de la Doctrina Jurisprudencial del más alto tribunal de la República, al final del siglo XIX, haya sido uno de los motivos determinantes para retardar, por más de cien años, la protección jurídica o, por mejor decir, la tutela jurisdiccional, de los derechos políticos del ciudadano.

III. EL SIGLO XX

Dos aspectos importantes se deben destacar en el transcurso del siglo XX; por motivos cronológicos cabe enunciar, en primer lugar, la tendencia jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia y, en segundo, el aspecto legislativo, para retornar, en una tercera fase, para los efectos del presente estudio, al análisis de la jurisprudencia de la Suprema Corte.

1. *Jurisprudencia de la Suprema Corte*

Inspirada seguramente en la tesis de jurisprudencia dominante en la Suprema Corte de Justicia de finales del siglo XIX, durante los primeros veinticinco años del siglo XX, el más alto tribunal de la República, al resolver

¹² “La Suprema Corte Mexicana como poder y como tribunal”, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981, pp. 69 y 70.

¹³ En la picaresca de la cotidiana vida de los tribunales colegiados se suele decir, en abono de quienes disienten del criterio mayoritario, con argumentos expresos: “El voto particular de hoy será la tesis de jurisprudencia de mañana”. La realidad de los órganos plurisubjetivos de impartición de justicia, en reiteradas ocasiones, se ha encargado de hacer verdad tal aseveración, de renovar la vida y dar mayor fuerza al comentario atrevido, aun cuando no siempre equivocado.

diversos amparos en revisión (337/17, 759/19, 1051/19, 83/20 y uno más, que fue el último precedente, cuyo número de identificación de expediente no se precisa en la publicación, aun cuando se asienta que fue promovido por el Ayuntamiento de Acayucan y resuelto el 4 de septiembre de 1920), sostuvo que el juicio de amparo es improcedente para impugnar los actos de autoridad que se consideren violatorios de los derechos políticos del ciudadano, porque éstos no tienen naturaleza jurídica de garantías individuales.

La citada tesis de jurisprudencia de la quinta época, aun cuando en su origen sin esta denominación formal, en términos contundentes, categóricos, claros y breves, establecía: “DERECHOS POLÍTICOS. IMPROCEDENCIA. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales”.¹⁴

Sin embargo, en la misma quinta época se sostuvo, en jurisprudencia establecida por reiteración, una idea diferente, aun cuando no necesariamente opuesta e incluso, hasta cierto grado, complementaria de la antes transcrita. La nueva jurisprudencia surgió al resolver los juicios de amparo en revisión 1379/24, 3396/24, 2711/25, 2132/24 y uno más, que fue el primer precedente, cuyo número de identificación de expediente no se precisa en la publicación, aun cuando se asienta que fue resuelto el 28 de marzo de 1924.

Este otro criterio jurisprudencial es al tenor siguiente:

DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON ACTOS VIOLATORIOS DE GARANTÍAS. Aun cuando se trate de derechos políticos, si el acto que se reclama puede entrañar también la violación de garantías individuales, hecho que no se puede juzgar *a priori*, la demanda de amparo relativa debe admitirse y tramitarse, para establecer, en la sentencia definitiva, las proposiciones conducentes.¹⁵

Igualmente se pueden citar, como ejemplo de esta tendencia errática de la jurisprudencia de la Suprema Corte, en la quinta época, las siguientes tesis relacionadas:

DERECHOS POLÍTICOS. Si bien la Corte ha establecido que contra la violación de los derechos políticos es improcedente el amparo, tal jurisprudencia se refiere a los casos en que se pida la protección federal contra autoridades que ejercitan funciones políticas y cuyos actos se relacionan directa y exclusivamente con la realización de derechos de la misma naturaleza; pero no puede aplicarse a los casos en que se pida amparo contra determinaciones judiciales que imponen una pena que, si bien puede afectar los derechos políticos, tam-

¹⁴ Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, t. VI, 2000, pp. 131 y 132.

¹⁵ Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, t. VI, 2000, p. 131.

bién puede violar garantías individuales. Amparo penal. Revisión del auto de improcedencia. Mendoza Eustaquio y coagraviados. 24 de febrero de 1922. Mayoría de 9 votos.¹⁶

DERECHOS POLÍTICOS. Si bien se ha establecido la jurisprudencia respecto de que el amparo no procede contra la violación de derechos políticos, si además de vulnerarse éstos, se conculcan derechos político-individuales, como lo es la privación de los sueldos a que tenga derecho el agraviado, entonces cabe la concesión del amparo.

Amparo penal en revisión 774/26. Chávez J. Manuel y coagraviados. 19 de agosto de 1926. Mayoría de 6 votos.¹⁷

Como se puede advertir, del texto de las dos tesis de jurisprudencia y de las tesis relacionadas que han quedado transcritas, el criterio de la Suprema Corte, al conocer de diversos juicios de amparo, no ha sido uniforme, sino adecuada a las características y circunstancias de cada caso en particular, para bien de la gobernabilidad del país y la estabilidad nacional o para mal, en perjuicio de la tutela jurisdiccional de los derechos políticos del ciudadano y, en especial, de los derechos y deberes de naturaleza electoral.

2. *Ley de Amparo*

La Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁸ expedida por decreto legislativo publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 10 de enero de 1936, vigente a partir de la misma fecha, congruente con la tendencia jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia, de las dos últimas décadas del siglo XIX y de los primeros veinticinco años del siglo XX, en materia de derechos políticos, estableció literalmente:

Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

[...]

VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los presidentes de casillas, juntas computadoras o colegios electorales, en materia de elecciones;

¹⁶ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. X, p. 475.

¹⁷ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XIX, p. 294.

¹⁸ El título original del citado ordenamiento reglamentario era Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, el cual fue reformado, para quedar con el título actual, por decreto legislativo de 26 de diciembre de 1967, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril de 1968.

VIII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente.

Por decreto legislativo de 21 de diciembre de 1987, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* los días 5 y 11 de enero de 1988, el Poder Legislativo Federal reformó la fracción VII, del citado numeral 73, de la Ley de Amparo, para quedar al tenor literal siguiente: “E juicio de amparo es improcedente: [...] VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.

Tiene especial relevancia señalar que estas causales de improcedencia del juicio de amparo fueron establecidas, por vez primera, en la citada de Ley Orgánica de 1936, no estaban previstas en el texto de la derogada Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal, de 18 de octubre de 1919.

Cabe señalar asimismo que el texto de la transcrita fracción VIII nunca ha sido reformado, está actualmente en vigor, tal como fue literalmente escrito en el original de la ley de 1936.

3. *Una tendencia errática*

A pesar del texto contundente de la tesis de jurisprudencia citada en primer lugar y de la no menos clara literalidad de la Ley de Amparo, en el precepto conducente antes transcrito, en la cotidiana práctica jurisdiccional, la Suprema Corte de Justicia no se ha excluido, de manera absoluta, del conocimiento de las controversias de evidente naturaleza política e incluso de las de esencia fundamentalmente electoral, como ha demostrado, con todo acierto, el constitucionalista Miguel González Avelar, cuya obra fue calificada, por José Francisco Ruiz Massieu, como “[...]un análisis minucioso, imaginativo y au malicioso de la quinta época del *Semanario Judicial de la Federación* [...]”.

De este documentado estudio, dice José Francisco Ruiz Massieu, se desprende evidentemente que:

[...] el Poder Judicial Federal, y específicamente la Suprema Corte de Justicia, a pesar de tantas y tan válidas razones para no injerirse en *cuestiones po-*

líticas lo ha hecho, aunque de manera errática; ha dado entrada, sustanciado y hasta resuelto recursos de amparo que lo han arrojado al mundo del que tanto abominan los jueces tradicionalistas, al mundo de la política.¹⁹

El profesor duranguense, Miguel González Avelar, sobre la tendencia jurisprudencial de la Suprema Corte, en el sentido de intervenir en el conocimiento y resolución de controversias de naturaleza política, mediante el juicio de amparo, es decir, de las relativas a la conquista, ejercicio y conservación del poder público, hace la siguiente clasificación tripartita:²⁰

En primer término aparecen los actos que se refieren a la integración de los poderes de la federación, de los estados y de los órganos municipales [...] actos que implican la búsqueda, persecución o conquista del poder. Aquí es donde podemos encontrar estrictamente todo lo relativo al proceso electoral; desde los actos preparatorios que lo hacen posible hasta la calificación del mismo [...] por alguna de las cámaras federales o por los congresos de los estados [...].

En segundo término, encontramos aquellos actos que consisten en el ejercicio del poder, entendido éste como la facultad de hacer en nombre del pueblo y en su beneficio lo que las leyes disponen [...].

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

Ahora bien, para muestra de esa tendencia errática, en la cotidiana práctica jurisdiccional, que sin duda alguna desmiente la aparente convicción invariable, firme, uniforme, contundente y constante de la Suprema Corte de Justicia, de no inmiscuirse en cuestiones políticas y, en particular, en el conocimiento y resolución de controversias de intereses de naturaleza política-electoral, resultan suficientes los botones siguientes:²¹

¹⁹ Nota preliminar a la segunda edición del libro de Miguel González Avelar, intitulado *La Suprema Corte y la política* (México, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1994, p. 13).

²⁰ *Ibidem*, pp. 38 y 39.

²¹ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, México, Antigua Imprenta de Murguía. Dado que lo citado corresponde a diferentes tomos, páginas y años del *Semanario* consultado, al final de cada párrafo se anota el tomo, año y páginas respectivos, a fin de facilitar su consulta directa o el cotejo, en su caso.

1. El 18 de marzo de 1919, por mayoría de 5 votos, contra 4, la Suprema Corte resolvió la revisión de amparo promovida por el Presidente Municipal de Tehuacán, Puebla, a fin de impugnar el desechamiento de su demanda de amparo, presentada en representación del ayuntamiento, para controvertir, de la Legislatura y del Gobernador del Estado, la declaración de nulidad de la elección de los integrantes de ese ayuntamiento.

El Juez de Distrito de Puebla desechó la demanda por tratarse de la violación de derechos políticos y no de garantías individuales. El Ministerio Público pidió a la Corte confirmar el desechamiento porque el juicio fue promovido por un Ayuntamiento y no por un individuo. La Corte revocó la sentencia del Juez y ordenó tramitar la demanda, por considerar que el amparo procede a favor de las personas morales, como es el ayuntamiento, siendo dudosa y no manifiesta su improcedencia, para la tutela de derechos políticos (tomo IV, 1920, pp. 613 a 617).

2. En la misma fecha, la Corte resolvió similar revisión promovida por el Partido Independencia, para controvertir el mismo desechamiento de demanda. Por unanimidad de nueve votos, la Corte confirmó la sentencia del juez de Distrito de Puebla, aduciendo que los partidos políticos no estaban legitimados expresamente para incoar juicio de amparo (tomo IV, 1920, pp. 622 a 624).

3. Por escrito de 28 de enero de 1919, Arturo Imaz Baume, Aurelio González Carrasco y Manuel Rivera Vázquez, promovieron juicio de amparo en contra del ayuntamiento de Tacubaya, Distrito Federal, por impedirles, sin fundamento, asumir el cargo y cumplir sus funciones, como regidores propietarios de ese ayuntamiento.

Los quejosos solicitaron la suspensión de los actos reclamados, que fue concedida por el juez Segundo Supernumerario de Distrito, en el Distrito Federal. Inconforme, el Presidente Municipal promovió revisión de amparo y la Corte, el 21 de marzo de 1919, por unanimidad de ocho votos, confirmó la sentencia del juez, dado que con ello a nadie se causaba perjuicio; además, “la sociedad y el Estado están interesados en que los funcionarios electos —por voto público— ejerzan sus funciones”. (tomo IV, 1920, pp. 646-649).

4. El Presidente Municipal de Metztlán, Hidalgo, promovió juicio de amparo en contra de la Legislatura del Estado, por haber reformado ilegalmente la Ley Electoral de 1894, declarado la nulidad de la elección de integrantes del ayuntamiento, de fecha 7 de diciembre de 1919, y convocado a elegir nuevo presidente municipal. El juez de Distrito concedió el solicitado amparo de la Justicia Federal.

El 20 de abril de 1920, por unanimidad de ocho votos, la Corte revocó la sentencia recurrida en revisión de amparo y decretó el sobreseimiento, bajo el argumento de improcedencia, porque “el amparo se ha instituido sólo para garantizar el goce de los derechos individuales”, en tanto que los actos reclamados en el juicio “son del orden político” (tomo VI, 1920, pp. 699 a 701).

5. Ante el Juez de Distrito de Zacatecas, José Falcón y coagraviados, integrantes del ayuntamiento de Zacatecas, promovieron juicio de amparo en contra del Gobernador y del Congreso del Estado, para impugnar dos decretos de 17 de diciembre de 1922, por los que se declaró que habían “desaparecido las autoridades municipales de la ciudad de Zacatecas” y se nombró a un presidente municipal provisional. El juez concedió el amparo solicitado.

No conformes, las autoridades responsables promovieron recurso de revisión, expresando diversas causales de improcedencia del juicio, que desestimó la Corte, la cual resolvió el fondo de la *litis*, por mayoría de cinco votos, contra cuatro, el 5 de octubre de 1923, confirmando la sentencia impugnada.

En su ejecutoria, la Corte adujo que no obstante la jurisprudencia sobre la improcedencia del amparo, para tutelar “derechos esencialmente políticos”, es indiscutible que si bien la elección popular de:

Presidente Municipal, Regidor o Síndico engendra derechos de carácter netamente político ya estando en funciones adquieren el derecho de desempeñar, por tiempo señalado, los cargos para los cuales resultaron electos; y ese derecho dio, a su vez, nacimiento a otros, pero ya de carácter civil entre otros, el de percibir las remuneraciones, así como el de permanecer en el puesto sin poder ser destituidos sino por resolución judicial, puesto que tal destitución equivaldría a una pena al haber derechos personales involucrados en los políticos no pueden dejar de tener la protección que la Ley Suprema les otorga, y que cuando son violados, surge el derecho de acudir al juicio de garantías” (tomo XIII, 1924, pp. 815 a 820).

Queden, por el momento, los casos anteriores como ejemplo contundente de la mencionada línea de actuación errática que, sin embargo, no ha sido exclusiva de la Quinta Epoca de la Jurisprudencia de la Corte; los años recientes también pueden proclamar su aportación a esta variada y variable tendencia, como se puede advertir de las tesis que se citan a continuación, también sólo como botones de muestra:

AMPARO CONTRA NORMAS ELECTORALES. PROCEDE EXCEPCIONALMENTE CUANDO SE AFECTAN GARANTÍAS INDIVIDUALES, COMO CUANDO SE PROHÍBE LA RATIFICACIÓN O REELECCIÓN DE MAGISTRADOS DE JUSTICIA ELECTORAL. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 5/2002, publicada con el rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ARTÍCULOS 69 DE LA CONSTITUCIÓN Y 78 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, AMBAS DEL ESTADO DE JALISCO, SON DE NATURALEZA ELECTORAL, POR LO QUE EL PROCEDIMIENTO PARA IMPUGNARLOS POR ESA VÍA SE RIGE POR LAS DISPOSICIONES ESPECÍFICAS QUE PREVÉ LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE JALISCO DE DIECISIETE DE JULIO DE DOS MIL UNO)”²², sostuvo que son normas electorales, entre otras, las que prevén los requisitos para la designación de Magistrados Electorales y, por ende, pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 105, fracciones II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, ese criterio de selectividad en la vía para impugnar normas electorales no es absoluto, sino que admite excepciones, como la relativa a cuando dichas disposiciones violan garantías individuales, por ejemplo, por no permitir la reelección o ratificación de dichos Magistrados, en cuyo caso el gobernado afectado puede acudir a reclamarlas a través del juicio de amparo.

Amparo en revisión 1022/2007. Armando Bejarano Calderas. 20 de febrero de 2008. Cinco votos; el Ministro José Fernando Franco González Salas votó con salvedades. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Arnulfo Moreno Flores.

Amparo en revisión 105/2008. Elva Regina Jiménez Castillo. 2 de abril de 2008. Mayoría de cuatro votos. Disidente y Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.²²

AMPARO DIRECTO. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ESTÁ OBLIGADO A REMITIR AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO REQUIRENTE LA DEMANDA RELATIVA CON SUS ANEXOS, ASÍ COMO LA SENTENCIA IMPUGNADA Y, EN SU CASO, EL INFORME JUSTIFICADO, PARA QUE DICHO COLEGIADO DETERMINE SOBRE SU PROCEDENCIA. El artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el órgano especializado y la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en el país, con excepción de la facultad que aquélla confiere en la fracción II de su artículo 105 a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que sus resoluciones son definitivas e

²² Tesis Aislada: 2a. XLVI/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, mayo de 2008, p. 223.

inatacables. En este sentido, se concluye que cuando se promueva juicio de amparo en contra de las sentencias dictadas por el citado Tribunal Electoral, conforme a los artículos 158, 167, 168 y 169 de la Ley de Amparo, dicho órgano está obligado a remitir al Tribunal Colegiado de Circuito en turno la demanda y sus anexos, así como la sentencia impugnada y, en su caso, el informe justificado, para el efecto de que dicho colegiado provea respecto de la procedencia del juicio de amparo, ya que sólo los órganos competentes para conocer de los juicios de garantías pueden determinar sobre su procedencia; quedando únicamente a cargo del Tribunal Electoral decidir, con plenitud de jurisdicción, sobre el otorgamiento o no de la suspensión de la ejecución de la sentencia reclamada conforme a los artículos del 170 al 176 de la misma ley. Varios 799/2005-PL. Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 4 de mayo de 2006. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Guillermo I. Ortiz Magoitia. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Bertín Vázquez González.²³

No obstante la improcedencia constitucional del juicio de amparo, para controvertir las sentencias dictadas por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Pleno de la Suprema Corte decidió que esta improcedencia debe ser declarada necesariamente por el correspondiente tribunal de amparo, razón por la cual la Sala electoral debe ser considerada “autoridad responsable”, en el “inexistente juicio de amparo electoral”, con todas las consecuencias constitucionales y legales que ello implica.

Finalmente, aun cuando no imputable de manera directa a la actuación de la Suprema Corte, cabe señalar dos casos recientes, que también resultan ilustrativos de la indefinición asumida por los tribunales de amparo del Poder Judicial de la Federación, al no excluirse del conocimiento de controversias en materia electoral; exclusión que ahora sería sistematizada, plenamente justificada, incluso imperativa, fundada en criterios constitucionales y legales de distribución de ámbitos de competencia, por razón de materia.

1. El 21 de diciembre de 2009, el juez Segundo de Distrito en el Estado de Zacatecas, concedió el amparo y protección de la Justicia de la Unión a José Manuel Ortega Cisneros, magistrado del Tribunal de Justicia Electoral del Estado, quien promovió el juicio de amparo en contra del Pleno del Tribunal Superior de Justicia y de la Quincuagésima Novena Legislatura del

²³ Tesis Aislada: P. L/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, julio de 2006, p. 11.

Congreso del Estado, entre otras autoridades. El juicio quedó registrado con el número 1002/2009-I.

En su demanda, presentada el 23 de noviembre de 2009, el quejoso argumentó que el procedimiento de designación de magistrados del Tribunal de Justicia Electoral de Zacatecas, para el periodo 2009-2013, fue inconstitucional, dado que no fue ratificado en el cargo, sin que se hubiera emitido previamente un dictamen técnico, debidamente fundado y motivado, que evaluara su desempeño como magistrado electoral, lo cual consideró violatorio de lo previsto en los artículos 14, 16 y 116, fracción III, de la Constitución.

No obstante que la responsable Comisión de Puntos Constitucionales de la LIX Legislatura invocó la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo, en el considerando cuarto de la sentencia el juzgador manifestó:

[...] no se actualiza la causal de improcedencia en virtud de que no se impugna una resolución o declaración de un organismo o autoridad en materia electoral y la designación no depende del voto popular, ya que... la realiza la Legislatura del Estado, a propuesta del Pleno del Tribunal Superior de Justicia que no son organismos o autoridades en materia electoral, mediante un proceso diverso al de sufragio popular.

2. Por escrito presentado el 23 de abril de 2009, por considerar violadas, en su perjuicio, las garantías de legalidad y seguridad jurídica, consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución federal, Televisión Azteca, S. A. de C. V. promovió juicio de amparo, en contra del Consejo General, del Comité de Radio y Televisión, de la Junta General Ejecutiva y del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, secretario técnico del citado Comité, todos del Instituto Federal Electoral, por haberle notificado 32 pautas de transmisión de promocionales de partidos políticos y autoridades electorales, para el periodo 3 de mayo a 5 de julio de 2009.

El juez Decimosegundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, por proveído de 27 de abril de 2009, admitió la demanda y la radicó en el expediente 640/2009. Por inexistencia de los actos reclamados, respecto de unas autoridades, y por haber dejado de existir el objeto o materia del acto reclamado, formalmente subsistente, mediante resolución de 24 de agosto de 2009, el Juez de Distrito decretó el sobreseimiento del juicio.

Inconforme sólo con la segunda causal de sobreseimiento, Televisión Azteca, S. A. de C. V. promovió recurso de revisión, admitido el 22 de

septiembre de 2009, por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en el expediente R. A. 335/2009, resuelto el 13 de enero de 2010, confirmando el sobreseimiento, por diversa causal, al considerar:

[...] siendo el acto reclamado de naturaleza eminentemente electoral, por la autoridad emisora; por su contenido; por sus efectos; por sus fundamentos y por sus motivos es notorio y manifiesto que en su contra se actualiza la causal de improcedencia contemplada en el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo, y que por ende resulta improcedente el juicio de garantías.

4. *Un comentario crítico*

La exclusión expresa del juicio de amparo y, por ende, de los tribunales de amparo del Poder Judicial de la Federación, especial y específicamente de la Suprema Corte, como medios para la defensa jurisdiccional de las prerrogativas o derechos políticos del ciudadano, se ha sustentado, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, en una diferencia formal fundamental, la pretendida diversidad irreductible que existe entre la naturaleza jurídica de los derechos constitucionales sustantivos, comúnmente identificados como “garantías individuales”, previstas en beneficio de todos los gobernados y los aludidos “derechos políticos”, cuya titularidad es exclusiva de quienes tienen la especial calidad jurídico-política de ciudadanos del Estado mexicano.

Al respecto, resulta oportuno y necesario recordar cómo se definen los derechos políticos y cuál es el concepto generalmente aceptado, en el derecho mexicano, de las denominadas “garantías individuales”.

Al abordar el tema de los derechos políticos, Hans Kelsen explica:

Los llamados derechos políticos se encuentran entre los que el orden jurídico usualmente reserva a los ciudadanos. Comúnmente son definidos como los que dan a su poseedor la facultad de intervenir en la formación de la voluntad del Estado. El derecho político principal es el de voto, esto es, el de participar en la elección de los miembros del cuerpo legislativo y de otros órganos estatales, como el jefe del Estado y los jueces. En una democracia directa, el derecho político por excelencia es el de participar en la asamblea popular.²⁴

²⁴ *Teoría General del Derecho y del Estado*, 4a. reimp., trad. de Eduardo García Máynez, México, Facultad de Derecho, UNAM, 1988, p. 279.

De los mencionados derechos subjetivos de naturaleza política, Ignacio Burgoa dice que son facultades que un Estado democrático otorga a los ciudadanos, para intervenir en la elección de las personas físicas que van a “encarnar” un determinado órgano estatal o para figurar como candidatos en esa elección (derecho de voto activo y pasivo). Asevera este autor que los derechos políticos son de carácter ocasional, efímero, en su ejercicio, porque están sujetos a una condición *sine que non*, consistente en la celebración de elecciones de los gobernantes.²⁵

Asimismo se puede decir que los derechos políticos son, en su conjunto, “el poder político” del cual está investido todo ciudadano “para participar, configurar y decidir en la vida política del Estado”²⁶ o, en otras palabras, que en su unidad son constitutivos del derecho de participación del ciudadano en la vida jurídico-política del Estado.

Dada su naturaleza, contenido y características, los derechos políticos constituyen una relación o vinculación jurídico-política permanente entre el ciudadano y el Estado, sustentada en las ideas de sistema y orden jurídico, soberanía popular, democracia y libertad, individual y política.

De manera complementaria pero indispensable, es factible definir a la participación política como

toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes.²⁷

La expresión “Garantías individuales”, tiene larga tradición en el derecho constitucional mexicano;²⁸ sin embargo, su estudio ha causado gran

²⁵ Cfr. *El juicio de amparo*, 8a. ed., México, Porrúa, 1971, pp. 458-461.

²⁶ Zovato, Daniel, “Derechos políticos como derechos humanos”, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 32.

²⁷ Definición asumida por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, citado por Sonia Picado en el ensayo intitulado “Derechos políticos como derechos humanos”, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, cit.*, p. 48.

²⁸ Cfr. Martínez Bullle-Goyri, Víctor M., “Las garantías individuales en la Constitución Mexicana de 1917”, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1992, pp. 2-7.

confusión conceptual y equívocos terminológicos que, para el objetivo de este trabajo, no viene al caso tratar, sino señalar únicamente que, por ejemplo, Jorge Carpizo ha dicho que “nuestra Constitución no habla de derechos humanos, sino de garantías individuales” y que “la garantía individual es la *medida* en que la Constitución protege el derecho humano”.²⁹

Al respecto, Ignacio Burgoa Orihuela ha dicho que “las garantías individuales según la postura ideológica adoptada en las Constituciones que rigieron a nuestro país durante el siglo pasado, se reputaron, en términos generales, como medios sustantivos constitucionales para asegurar los derechos del hombre...”.³⁰ También ha escrito, el autor en cita, que:

[...] Los derechos del hombre se traducen sustancialmente en potestades inseparables e inherentes a su personalidad; son elementos propios y consustanciales de su naturaleza como ser racional, independientemente de la posición jurídico-positiva en que pudiera estar colocado ante el Estado y sus autoridades; en cambio, las garantías individuales equivalen a la *consagración jurídico-positiva* de esos elementos, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y del Estado mismo. Por ende, los derechos del hombre constituyen, en términos generales, el *contenido parcial* de las garantías individuales, considerando a éstas como meras relaciones jurídicas entre [...] gobernados, por un lado y el Estado y autoridades por el otro.³¹

No obstante las innegables diferencias existentes entre los derechos políticos o prerrogativas exclusivas del ciudadano y las garantías individuales de todos los gobernados, entre ambas especies existe un denominador común incuestionable, que quizá la Suprema Corte no supo o no quiso advertir: todos son derechos fundamentales; derechos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en todo Estado de derecho requieren y merecen tutela jurisdiccional para garantizar su vigencia plena.

El error de la Suprema Corte quizá sólo sea por tradición histórica; por un formalismo a ultranza; por la aplicación fiel a la letra de la ley y por la casi natural oposición de los jueces tradicionalistas, para el conocimiento de lo político, como si esta actividad, fundamental para la convivencia

²⁹ *Estudios constitucionales*, 8a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 485.

³⁰ *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 4a. ed., México, Porrúa, 1996, p. 182.

³¹ *Las garantías individuales*, 22a. ed., México, Porrúa, 1989, 187.

organizada de los hombres, no fuera también una conducta de carácter y trascendencia social, que necesaria e ineludiblemente debe estar regida por el derecho, dado que no es otra cosa que la organización jurídico-política de la sociedad, orientada a la conquista, ejercicio y conservación del poder público.

Asimismo se puede sostener que no hubo tal error en la actuación de la Corte, sino que esa forma de resolver fue impuesta por las circunstancias emergentes del régimen jurídico-político postrevolucionario; que la prudencia o quizá la disciplina institucional así lo aconsejaba, para lograr la gobernabilidad necesaria, a fin de alcanzar estabilidad social y orden jurídico en la República.

IV. UNA NOVEDAD: JUSTICIA ELECTORAL

La historia de la tutela jurisdiccional de los derechos políticos del ciudadano cambió radicalmente, dio un giro de 180 grados, con la expedición de la actual Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, según decreto legislativo de 19 de noviembre de 1996, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el inmediato día 22, para reglamentar la reforma constitucional contenida en decreto de 21 de agosto del año en cita, publicado oficialmente al día siguiente.

En términos de la reforma mencionada, el Tribunal Electoral Federal perdió su independencia o autonomía constitucional y quedó incorporado al Poder Judicial de la Federación, con nuevas y más amplias facultades para el control de la legalidad, definitividad y constitucionalidad de las resoluciones y actos en materia electoral, federal, estatal, municipal y del Distrito Federal.

Además, en la nueva ley procesal se destinó el libro tercero al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Si bien es verdad que en su origen normativo, constitucional y legal, no quedaron bajo la tutela jurisdiccional todas las prerrogativas o derechos políticos del ciudadano, sino exclusivamente los de naturaleza electoral, el adelanto fue considerable; por supuesto, falta mucho por avanzar, aun cuando la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha dado pasos agigantados en la materia, en espera de que el Poder Revisor Permanente de la Constitución y el legislador ordinario asuman las decisiones respectivas.

Otra zancada considerable se ha dado con la reforma constitucional de 6 de noviembre de 2007, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el inmediato día 13, con la correlativa reforma legal de 20 de junio de 2008, publicada oficialmente el primero de julio del mismo año.

Esta situación normativa vigente, constitucional y legal, procesal y orgánica, ha dado origen a un nuevo sistema de protección jurisdiccional de los derechos políticos del ciudadano, como ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada que se reproduce a continuación:

SISTEMA CONSTITUCIONAL DE JUSTICIA EN MATERIA ELECTORAL. De los artículos 94, 99 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el Órgano Reformador de la Constitución estableció un sistema integral de justicia en materia electoral, a fin de contar con los mecanismos necesarios para que las leyes y actos en esa materia estuvieran sujetos a control constitucional, haciendo una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Así, conforme a la Constitución Federal, existe un sistema de justicia electoral que permite, por un lado, impugnar leyes electorales, vía acción de inconstitucionalidad y, por otro, actos o resoluciones en materia electoral. Dichos medios se armonizan con el juicio de amparo, cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales frente a leyes o actos de la autoridad, mediante el cual podrán combatirse leyes que, aun cuando su denominación sea esencialmente electoral, pudiesen vulnerar algún derecho fundamental, debiendo comprenderse en la materia de estudio sólo ese aspecto, es decir, con la promoción del amparo no podrán impugnarse disposiciones que atañan estrictamente a la materia electoral, o bien al ejercicio de derechos políticos cuando éstos incidan sobre el proceso electoral, pues de acuerdo con el mencionado sistema, dicho examen corresponde realizarse únicamente a través de los medios expresamente indicados en la Ley Fundamental para tal efecto.

Amparo en revisión 743/2005. Jorge Castañeda Gutman. 8 y 16 de agosto de 2005. Mayoría de siete votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.³²

³² Tesis Aislada: P. I/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, enero de 2007, p. 105.

Aun cuando sea una verdad de Perogrullo, la historia quedó atrás, el presente y el futuro están a la vista, hasta lograr la plena tutela jurisdiccional de todos los derechos políticos del ciudadano, ya por un tribunal especializado, como sucede actualmente o por un tribunal de la justicia común. Lo deseable y recomendable, por la naturaleza y características de la *litis*, en los juicios electorales, es la existencia de un tribunal electoral, con autonomía constitucional, que garantice la vigencia plena del sistema democrático, sustentado, entre otros pilares, en los derechos políticos del ciudadano.

V. BIBLIOGRAFÍA

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, 4a. ed., México, Porrúa, 1996.
- , *El juicio de amparo*, 8a. ed., México, Porrúa, 1971.
- , *LAS garantías individuales*, 22a ed., México, Porrúa, 1989.
- CARPISO, JORGE, *Estudios constitucionales*, 8a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2003.
- CARRILLO FLORES, Antonio, “La Suprema Corte Mexicana como poder y como tribunal”, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981.
- GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, México, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1994.
- IGLESIAS, José María, “Estudio constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia”, en CABRERA ACEVEDO, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia en la República restaurada 1867-1876*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1989.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, 4a. reimp., trad. de Eduardo García Máynez, México, Facultad de Derecho, UNAM, 1988.
- MARTÍNEZ BULLE-GOYRI, Víctor M., “Las garantías individuales en la Constitución Mexicana de 1917”, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1992.
- PICADO, Sonia, “Derechos políticos como derechos humanos”, *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, 2a. ed., México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Fondo de Cultura Económica, 2007.
- VALLARTA, Ignacio L., *Cuestiones constitucionales*, t. I: *Votos*, México, Imp.

de J. J. Terrazas. San José de Gracia 5, 1894.

———, *Cuestiones constitucionales*, t. III: *Votos*, 2a. ed., México, Porrúa, 1975.

La violación del voto público, 2a. ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009, Colección Figuras procesales constitucionales. Número 4.

ZOVATO, Daniel, “Derechos políticos como derechos humanos”, *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Fondo de Cultura Económica, 1998.

