

## EL AMPARO Y LOS DERECHOS POLÍTICOS

José Alejandro LUNA RAMOS\*

SUMARIO: I. *Preámbulo*. II. *Controversia Iglesias-Vallarta*. III. *Repercusiones*. IV. *Calificación de las elecciones*. V. *Hacia la protección plena de los derechos políticos*. VI. *Fuentes*.

### I. PREÁMBULO

Muy probablemente, el juez suplente, Pedro Sámano, a cargo del entonces único Juzgado de Distrito en San Luis Potosí, al emitir, el 13 de agosto de 1849, la primera sentencia de amparo, en virtud de la cual se concedió la protección federal al quejoso Manuel Verástegui en contra de la orden de destierro dictada por el gobernador Julián de los Reyes, no se imaginó la trascendencia que tendría dicha resolución para el sistema jurídico nacional.<sup>1</sup>

Esta sentencia de 1849 constituye un excelente ejemplo del paradigma del actual Estado constitucional de derecho y de la forma en como los jueces constitucionales deben actuar.

En efecto, en primer término, debe considerarse que la circunstancia de que todavía no se hubiera expedido la reglamentación procesal del amparo,<sup>2</sup> en forma alguna impidió el dictado de la sentencia.

[...] el artículo 25 del Acta de Reformas, impone al juzgado a mi cargo la obligación de amparar a cualquier ciudadano contra los ataques violentos ya sea de los supremos poderes de la nación, ya de los estados: que la circunstancia de no haberse reglamentado el modo y términos en que tal protección

\* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>1</sup> Arizpe Narro, Enrique, *La primera sentencia de amparo*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.

<sup>2</sup> Debe recordarse que el artículo 5o. del Acta de Reformas de 1847, incorporada a la Constitución, sometía a una ley constitucional la reglamentación del juicio de amparo, la cual no se expidió sino hasta 1861.

debe dispensarse, no es ni puede ser un obstáculo para cumplir con ese sagrado deber porque a nadie puede ocultarse el modo de sustanciar un expediente y que, de no dar cumplimiento al citado artículo, resultaría una contravención del objeto y fin que los legisladores se propusieron, no menos que una muy notable infracción que inconcusamente haría responsable al que la cometiera; que una ley desde el momento en que se publica debe ser obligatoria; no expresándose con ella lo contrario, como dice muy bien el asesor, y que por lo mismo no se ha podido ni puede dejar de cumplir con la referida disposición constitucional [...].<sup>3</sup>

Adviértase que en su argumentación, el juez aduce que el Acta de Reformas de 1847, en cuanto documento incorporado al cuerpo constitucional vigente en ese momento, debe obedecerse sin que pueda interponerse la circunstancia de la inexistencia de una ley reglamentaria, porque a final de cuentas el proceso sólo constituye el medio (instrumento) para alcanzar un fin tan trascendente como la salvaguarda de los derechos fundamentales del hombre frente a los ataques de los poderes políticos.

En otras palabras, en la sentencia se trata a la Constitución como una verdadera norma jurídica aplicable directamente al caso concreto sin necesidad de la existencia de una concreción legislativa, lo que constituye precisamente el punto de partida del actual paradigma jurídico occidental.

En otra parte de la sentencia, el juez confirma esta visión de nuestra ley fundamental, la cual es contraria al pensamiento reinante en su época que ve en la Constitución un mero documento programático de contenido preponderantemente político que guía al legislador en su trabajo.

[...] la orden de destierro que motivó el recurso que ha dado lugar a la formación de las antecedentes actuaciones...cometiendo un verdadero ataque a las garantías individuales que deben respetarse siempre por cualquier autoridad, por estar afianzadas en la Constitución y ser esto conforme al buen orden y comunal provecho de la sociedad, por tales fundamentos [...] este juzgado dispensa a don Manuel Verástegui la protección que solicita de conformidad con lo dispuesto en el repetido artículo 25 del Acta de Reformas, para que no pueda ser desterrado del Estado [...].<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Citada por Aldasoro Velasco, Héctor F., "La primera sentencia de amparo dictada a nivel federal el 13 de agosto de 1849 en el Estado de San Luis Potosí", *La actualidad de la Defensa de la Constitución. Memoria del Coloquio Internacional en celebración del sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo mexicano*, México, UNAM, 1997, p. 11.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 12.

Como se observa, además de considerar a la Constitución como una verdadera norma que debe aplicarse al caso (referencia al artículo 25 del Acta de Reformas) la sentencia también expresa que las garantías individuales deben respetarse por estar afianzadas precisamente en el texto constitucional, lo que constituye el segundo pilar en el cual se apoya el modelo en cuestión, consistente en tomar en cuenta que la Constitución contiene una serie de principios, entre los que destacan los derechos humanos y respecto de los cuales, el papel del juez constitucional consiste en buscar su optimización en el caso concreto, ampliar sus efectos e irradiarlos al resto del sistema jurídico.

De ahí que pueda afirmarse que la primera sentencia de amparo se inscribe en esa corriente del pensamiento jurídico moderno que crítica los rasgos fundamentales del Estado legal de derecho y que, con el tiempo, vendrá a sustituirlo con la construcción del Estado constitucional de derecho.

Esta tendencia inaugurada por la primera sentencia de amparo presentará diversos altibajos a lo largo del tiempo en el sistema jurídico nacional, uno de ellos lo constituirá precisamente la famosa controversia Iglesias-Vallarta en torno a la judicialización de la política.

## II. CONTROVERSIA IGLESIAS-VALLARTA

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, Don José María Iglesias, Presidente de la Suprema Corte de Justicia en el periodo 1873-1875, fue promotor de la tesis de “la incompetencia de origen”, sustentada en el famoso caso del “Amparo Morelos”.

El gobernador del estado, Francisco Leyva, expidió el 13 de octubre de 1873 la Ley de Hacienda Estatal para el año fiscal de 1874. Cinco hacendados (Ramón Portillo y Gómez, Isidoro de la Torre, Joaquín García Icazbalceta, Pío Bermejillo y José Toriello Guerra) fueron gravados con una contribución de setenta mil pesos anuales, cada uno.

Inconformes, promovieron amparo ante el juez Segundo de Distrito — con residencia en Cuernavaca— y argumentaron, entre otras razones, que dicha ley violaba el artículo 16 constitucional, ya que el Congreso y el gobernador no tenían competencia para expedir y promulgar la ley en cuestión, porque el cuerpo legislativo la había aprobado sin el quórum requerido, pues en la integración del mismo había participado el Diputado Vicente Llamas, el cual había sido electo, a pesar de que la Constitución local prohibía su elección por ser jefe político de un Distrito.

También manifestaban que el gobernador se había reelegido mediante una reforma a la Constitución local, que no había sido emitida en los términos prescritos por ella y, que dicha persona fue reelecta por menos de las dos terceras partes de los votos que exigía la propia Constitución reformada.

El juez de Distrito concedió el amparo y, posteriormente, el asunto llegó a la Suprema Corte en revisión.

En su sentencia de 11 de abril de 1874, la Corte determinó que si el amparo cabía contra todos los actos de autoridad incompetente, procedía por lo mismo contra los actos de autoridades ilegítimas que ocupaban el cargo público, sin contar con el voto popular o que resultaron electas infringiendo las bases electorales de la Constitución Federal o de las Constituciones de los Estados; de esa manera, al entrar al estudio sobre la legitimidad de las autoridades responsables, se concluyó que el gobernador del estado de Morelos carecía de legitimidad para promulgar la ley impugnada.

En el primer grupo de considerandos se establecía que la incompetencia derivada de la legitimidad llamada incompetencia absoluta, debía entenderse necesariamente comprendida en el artículo 16 de la Constitución, puesto que en él no se hacía distinción ni excepción alguna. Que admitir tal distinción y excepción desatendiendo a los quejosos por favorecer la independencia y soberanía de los estados, sería actuar contrariamente a «los derechos del hombre que son el fin, y a la institución que es el medio».

En relación a la polémica sobre la independencia o soberanía de los Estados, en la ejecutoria de la Suprema Corte se establecía que dicha soberanía no ha sido absoluta sino relativa, limitada y restringida por los artículos 40,41,109 y 126, entre otros de la Constitución.

Se establecía asimismo que los estados tenían el deber de adoptar para su régimen interior, la forma de gobierno republicano representativo y popular, y la de darse una Constitución particular que estuviera de acuerdo con la Constitución general. Finalmente en el último considerando [...] se establecía que si la forma como estaban constituidos los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos al expedirse y sancionarse la ley de presupuesto, fuera contraria a ese sistema: «[...] tales autoridades deben reputarse legítimas e incompetentes, y la justicia federal, tiene que entrar en el examen de sus títulos».

Por otra parte, se establecía que correspondía a la esencia misma del sistema de gobierno «por interés de la libertad electoral el que los colegios electorales superiores califiquen la elección de sus miembros; el que esas calificaciones sean revisables, y que lo así hecho quede definitivamente legi-

timado, y así es como hoy debe estimarse la declaración hecha con respecto al diputado Llamas».

En consecuencia, se consideró legítima y competente la legislatura del estado de Morelos para expedir la Ley de Presupuestos.

Finalmente, en relación con la elección de Francisco Leiva [...] fue calificada como «un vicio que afecta la esencia misma del gobierno republicano representativo, y al régimen constitucional que la Constitución Federal garantiza a los Estados por sus artículos 109 y 41», en consecuencia, el gobernador de Morelos al sancionar la Ley de Presupuestos, obró como autoridad ilegítima y, por lo tanto, incompetente.<sup>5</sup>

Como se advierte, el argumento toral de este fallo radica en la interpretación del artículo 16 constitucional, conforme al cual todo acto debía ser emitido por autoridad competente, entendiendo por tal, no sólo aquella dotada de las atribuciones legales necesarias para expedirlo, sino también, aquella que debía ser electa, designada o integrada (en el caso de órganos colegiados) conforme con lo establecido por la normatividad aplicable.

La exigencia de la legitimidad de las autoridades para expedir la ley o el acto reclamados, implicaba que su competencia no sólo era funcional, sino también originaria, y de ahí el nombre de la institución, como incompetencia de origen.

Se produjo entonces un debate de gran altura entre los juristas que apoyaban estas actividades de carácter político del más alto tribunal del país, y otro sector que estimaba, como lo sostuvo Ignacio L. Vallarta, que la Suprema Corte debía limitarse a sus funciones estrictamente judiciales y por lo tanto debía apartarse de la política activa.<sup>6</sup>

La tesis de la incompetencia de origen se basa en la premisa de que toda autoridad ilegítima, es decir, que no ha sido electa o designada conforme a lo establecido por la ley resulta ser incompetente.

La importancia de esta tesis lo constituye el hecho de que se parte de la base de que deben privilegiarse los principios establecidos en la Constitución, como son los derechos humanos y la forma de gobierno, los cuales

<sup>5</sup> Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, pp. 111-113.

<sup>6</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “Ignacio Luis Vallarta. La incompetencia de origen y los derechos políticos”, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. A cien años de la muerte de Vallarta*, México, 1, 1994, Serie L, Historia del Derecho, num. 1, p. 22.

debían ser protegidos por el medio de defensa constitucional establecido para ello: el juicio de amparo.

Sin embargo, importa considerar que la sentencia en cuestión —tal y como lo señaló el propio Iglesias—, era contradictoria, ya que, por un lado, sostenía la tesis de la incompetencia de origen con base en la cual declaró la ilegitimidad del gobernador del estado de Morelos, mientras que por otro, esa misma tesis se consideraba inaplicable para el caso del diputado Llamas, quien había sido electo en conculcación a la Constitución local.

Esta contradicción, junto con la confusión que se realizaba entre legitimidad y competencia, se utilizarán por los detractores de la tesis.

En contra del criterio de la incompetencia de origen se presentaría don Ignacio Luis Vallarta, que asumiría la presidencia de la Corte en mayo de 1878.

Si bien se ha señalado que el mismo Vallarta había participado en 1869, como abogado, en un juicio de amparo de carácter político, puesto que defendió la posición del entonces gobernador de Querétaro coronel Julio Cervantes, en sus conflictos con la legislatura local, posteriormente comprendió los riesgos de la participación de la Suprema Corte en la política activa, la que se presentaba con mayor agudeza debido a la posición del Presidente de la Corte como virtual vicepresidente de la República. Por tal motivo, en sus actividades como presidente se propuso, por una parte, superar la tesis de la incompetencia de origen, y por la otra, como es notorio, promover la reforma constitucional para suprimir la suplencia del presidente de la Corte en las ausencias temporales o definitivas del titular del Ejecutivo Federal.<sup>7</sup>

Al asumir el cargo, Vallarta se encontraba en minoría en lo relativo a la restricción de la tesis de la incompetencia de origen y, ante ello, presentará un famoso voto particular en el caso conocido como el amparo de León Guzmán, que había promovido el juicio de garantías en contra del Gran Jurado del Congreso del Estado de Puebla, que pretendía seguirle un juicio de responsabilidad como presidente del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad.

El voto se fundamenta básicamente en que los conflictos políticos no podían tener soluciones judiciales, es decir, que sobre ellas no podía plantearse controversia alguna que los tribunales tuvieran competencia para resolver, ya que estos conflictos inciden en las relaciones políticas de los poderes públicos, o en la organización misma del gobierno y, por lo tanto, no afectan

<sup>7</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, p. 26.

las garantías individuales reconocidas en la Constitución y tampoco implicaban una invasión a la soberanía de los estados o leyes y actos de éstos que invadieran la esfera de autonomía federal. Asimismo, en su voto, Vallarta estimaba que la Suprema Corte no estaba facultada expresamente por la Constitución de 1857 para revisar los títulos de legitimidad de las autoridades locales, por lo que resultaba igualmente inconstitucional la actuación de ese alto Tribunal, dejando en entredicho el famoso apotegma de Iglesias “sobre la Constitución nada; nadie sobre la Constitución”.

En la decadencia de la tesis de la incompetencia de origen, además de la postura de Vallarta, se impuso también la inestabilidad política que caracterizó el siglo XIX mexicano. A lo largo de 1880 la Suprema Corte advirtió que era realmente grave e insostenible en la práctica que uno de los poderes de la Unión “[...] declarase a casi todos los poderes judiciales de las entidades del país —integrados por jueces y magistrados que debían ser electos y no lo eran— como ilegítimos y nulas las sentencias que pronunciaban por la inconformidad del quejoso”.<sup>8</sup>

La sentencia que finalmente eliminaría esta tesis fue dictada el 6 de agosto de 1881, en el amparo de Salvador Dondé, en el cual se determinó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no podía inmiscuirse en los títulos de legitimidad de las autoridades de cualquiera de los tres poderes, fuesen federales o locales. En la parte que nos interesa, la sentencia considera:

[...] la competencia se controvierte cuando se niega jurisdicción a las autoridades, por razón de las funciones que la ley le encomienda, del lugar, de la cosa o de las personas que intervienen en el juicio, y la legitimidad cuando la negación de la jurisdicción se funda en la inhabilidad del funcionario, en los vicios de origen o cualquier infracción verificada en su nombramiento; que negándose en el caso actual la jurisdicción del tesorero, por razón de los vicios de su nombramiento, se opone la ilegitimidad y no la competencia, única de que esta Suprema Corte puede ocuparse en los juicios de amparo; que si el nombramiento del tesorero importa la violación de algunos artículos constitucionales, este tribunal no puede apreciar esas violaciones en el presente juicio, mas que en tanto que estén comprendidas en los artículos 101 y 102 de la Constitución; que no violándose con ese nombramiento garantía alguna individual y no significando invasión en las atribuciones federales, el amparo es improcedente.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> *La Suprema Corte de Justicia de la Nación a principios del Porfiriato (1877-1882)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1990, p. 68.

<sup>9</sup> Ejecutoria citada por Vallarta Ogazón, Ignacio Luis, *Votos. Cuestiones constitucionales*, México, Oxford University Press, 2002, p. 201.

El criterio en cuestión, acorde con lo expuesto por Vallarta, se basaría en tres puntos.

En primer término, la posibilidad de que el Poder Judicial revise la legitimidad de las autoridades federales o locales traería como consecuencia desnaturalizar las funciones del mismo, al permitirle pronunciarse respecto de negocios meramente políticos (*political questions*), lo que acarrearía sustituir una supuesta dictadura política por una dictadura judicial.

[...] se desnaturaliza el Poder Judicial cuando se injiere en las cuestiones políticas o administrativas. Los tribunales no pueden, no deben hacer más que administrar justicia, aplicando a cada caso la ley preexistente. Si en lugar de estar limitada su competencia a llenar esa alta misión se les faculta, no para que den a cada uno lo que es suyo, sino para que contenten los intereses de partidos, 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. Rudimentales, casi vulgares, como lo son, estas nociones sobre la naturaleza de ese Poder, ellas han sido elevadas hasta la altura de una máxima fundamental del derecho público, desde que Montesquieu demostró científicamente la necesidad de la división de los Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, desde que por unánime consentimiento las Constituciones modernas reconocen y consagran la verdad demostrada por ese publicista de que «no hay libertad posible si el Poder Judicial no está separado del Legislativo y del Ejecutivo». Y hay que reconocer como necesaria consecuencia de esa máxima, que desaparece de hecho tal división de poderes cuando uno usurpa las funciones de otro, cuando aquél ejerce las atribuciones de éste.<sup>10</sup>

El segundo de ellos, reflejado en la sentencia de la Corte, considera que la denominada incompetencia de origen había ampliado excesivamente la figura jurídica de la competencia y, por tanto, debía distinguirse entre competencia y legitimidad.

Con base en esa distinción, la sentencia aduce que la Corte no contaba con facultades para revisar la legitimidad de las autoridades, es decir, no podía analizar los vicios en su nombramiento, puesto que la Constitución únicamente la autorizaba para revisar su competencia, esto es, a revisar si la ley le otorga facultades para ello y si su aplicación se ha realizado en los casos y en la forma que la normatividad determina.

<sup>10</sup> Vallarta Ogazón, Ignacio Luis, *op. cit.*, p. 157.

[...] la competencia nace de la institución, de la ley que da a la autoridad éstas o aquellas facultades, y la legitimidad se deriva de la elección, del nombramiento de la persona, según que se lleven o no los requisitos legales en ese acto del todo independiente de la institución. Y así como institución y nombramiento no son la misma cosa, así no lo son competencia y legitimidad; así como aquellos no son siquiera género y especie, así no lo son tampoco éstas. No son exactos, pues los conceptos que apoyan aquellas definiciones, porque ni la competencia se deriva de nombramiento, ni la legitimidad da jurisdicción general a persona alguna [...] Legitimidad y competencia son, por tanto, dos cosas enteramente distintas, que se rigen por leyes diversas, sin que siempre la falta de aquella arguya carencia de ésta.<sup>11</sup>

Por su parte, como tercer argumento se señala que la conculcación de disposiciones constitucionales en el nombramiento de los funcionarios públicos, no puede ser analizada por la Corte, porque ello implica en forma alguna una violación a las garantías individuales o una invasión a la esfera federal.

Cierto es que todo mexicano tiene el derecho de no ser gobernado sino por autoridades legítimas; pero ese derecho no puede hacerse efectivo en el amparo, sino por la vía y forma determinadas en las leyes. El que cree ilegítimo a un Presidente, a un Congreso, a un gobernador, a 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 elección 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. Tal es la exigencia del sistema republicano, si él ha de dar estabilidad a la administración pública, si en lo político como en lo judicial debe haber decisiones que no pueden discutirse ni revisarse, sin minar los cimientos del orden social. Y lo que digo de aquellos Poderes supremos lo aplico también a las autoridades subalternas, jefes políticos, empleados de Hacienda, autoridades municipales, etc. Quien crea ilegítima alguna de esas autoridades, bien puede probarlo ante quien deba nombrarlas o deponerlas; pero no puede venir ante esta Corte queriendo rendir esa prueba, aun sin oír a la autoridad acusada, y esto no sólo para que se le remueva, sino hasta para que se nulifiquen todos sus actos. Esto mani-

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 185.

fiestamente confunde las atribuciones de los Poderes públicos, esto no puede hacerse en juicio alguno.<sup>12</sup>

### III. REPERCUSIONES

La primera consecuencia que trajo consigo el abandono de la tesis de la incompetencia de origen fue, sin lugar a dudas, excluir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en general, al Poder Judicial de la Federación, del conocimiento de las denominadas cuestiones políticas.

De hecho, el criterio de Vallarta ha permeado hasta nuestros días en lo relativo a evitar confusiones entre las instituciones de competencia y legitimidad, pues se reconoce que entre ambas figuras no existe una relación de género-especie o de cualquier otro tipo que lleve a su confusión, como lo demuestran las denominadas autoridades de facto, estudiadas en el ámbito del derecho administrativo.

La circunstancia de que dicho criterio aún cuenta con vigencia, se puede advertir claramente en la siguiente jurisprudencia, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

INCOMPETENCIA DE ORIGEN. NO PROCEDE ANALIZARLA EN LA SENTENCIA DE UN JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL. La competencia que los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución federal, y 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral otorgan a este tribunal en el juicio de revisión constitucional electoral, se circunscribe al examen del contenido de los actos o resoluciones definitivos y firmes impugnados concretamente, provenientes de los órganos de las entidades federativas, previstos en la ley como competentes para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el resultado final de las elecciones, por posibles violaciones a preceptos constitucionales en que pueden incurrir en el desempeño de esas actividades. Por tanto, si en dicho juicio se combate la sentencia definitiva emitida en otro medio de impugnación jurisdiccional por el tribunal electoral de una entidad federativa, y entre los agravios se alega la ilegitimidad de la integración del tribunal emisor de la resolución reclamada, no procede exa-

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 166.

minar y decidir tal cuestión por no poder formar parte de la *litis*, al tratarse de un acto distinto al impugnado.<sup>13</sup>

En ese orden de ideas, uno de los fundamentos de la tesis de la incompetencia de origen implicaba una ampliación injustificada del concepto de competencia y una confusión de tal concepto con el de legitimidad, situación que fue claramente observada por Vallarta.

Por otra parte, el criterio propuesto por Vallarta desafortunadamente también sufrió una ampliación excesiva que contribuyó a impedir que el fenómeno de la judicialización de la política se introdujera en nuestro país hasta muy entrado el siglo XX.

Esta situación encontrará su máxima expresión en la tesis reiterada por nuestros tribunales, en el sentido de que el amparo no procede en contra de conculcaciones a los derechos políticos, por considerar que los mismos no constituyen garantías individuales<sup>14</sup> (derechos humanos en la teoría constitucional moderna), situación que en forma alguna fue planteada por Vallarta, puesto que, tal y como puede observarse en sus votos, únicamente hace referencia a la cuestión de si el análisis de la legitimidad de las autoridades podía o no ser materia del artículo 16 constitucional, sin llegar a plantearse la naturaleza jurídica de los derechos políticos.

Actualmente, no sería dable sostener que los derechos políticos no son derechos humanos, puesto que existen instrumentos internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano en materia de derechos humanos —documentos que forman parte del bloque de constitucionalidad del sistema jurídico nacional, los cuales contienen, entre otros, un catálogo de derechos políticos, tal y como se advierte en los artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos—.

De hecho, esta situación viene a ser reforzada por el fenómeno propio de la posguerra, en el cual las denominadas *political questions* se ven reducidas cada vez más y sometidas al análisis y decisión de terceros imparciales e independientes, mediante procesos adversariales dirigidos por tribunales independientes, lo que se ha venido a denominar como “judicialización de la política”.

<sup>13</sup> Tesis S3ELJ 12/97, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, 2005, pp. 147 y 148.

<sup>14</sup> Tesis 623, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, vol. III, 1989, p. 1061.

Anteriormente, este tipo de controversias generalmente quedaban al margen de los mecanismos jurídicos de control del poder, puesto que su resolución apelaba a medios netamente políticos, tales como la negociación, la amigable composición, entre otras.

En cambio, con el proceso de judicialización se busca que este tipo de controversias se resuelvan mediante la aplicación del sistema normativo por conducto de un órgano imparcial, en donde el pleno respeto a los derechos humanos, a la Constitución y al régimen democrático constituyan elementos y guías fundamentales de la resolución que les ponga fin.

En este aspecto, como Javier Moctezuma Barragán ha demostrado, Iglesias debe ser considerado como un precursor de la tendencia consistente en la judiciabilidad de las cuestiones electorales, la cual inicia a partir de la década de los 70 con la modificación del hasta entonces inveterado sistema de autocalificación y que indudablemente constituyó uno de los elementos que obstaculizaron la aplicación de esta tendencia en nuestro país.

De hecho, debe recordarse que en el citado “Amparo Morelos”, la Corte consideró improcedente el amparo respecto de los actos del Congreso del Estado de Morelos, por entender que las resoluciones de los colegios electorales, incluso la de aceptar un diputado inelegible, eran definitivas e inatacables por cualquier vía, acorde con lo establecido en las normas constitucionales vigentes en esos momentos, de tal forma que la ilegitimidad pronunciada en dicho caso sólo fue respecto del gobernador, lo cual, como se mencionó, originaba una contradicción e incongruencia de carácter interno en dicha resolución.

Por ello, en nuestro país el sometimiento de las cuestiones políticas a mecanismos jurídicos de control del poder iniciará precisamente en el momento en que inicia la modificación del sistema de autocalificación de las elecciones para transformarse hasta convertirse en el sistema jurisdiccional que actualmente nos rige.

#### IV. CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES

Conforme con la clasificación propuesta por Eduardo Galindo Becerra,<sup>15</sup> los sistemas de calificación de las elecciones se pueden clasificar, acorde

<sup>15</sup> Galindo Becerra, Eduardo, “Resultados y calificación de elecciones”, *Apuntes de Derecho Electoral. Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, pp. 390-392.

con el órgano que lo realiza, en: autocalificación, heterocalificación, mixtos y jurisdiccionales.

1. Sistema de autocalificación: como su propio nombre lo dice, en este sistema el órgano encargado de calificar las elecciones es el propio órgano electo por conducto de los denominados colegios electorales, lo que implicaba que la determinación de la validez o invalidez del proceso electivo correspondía a las mismas personas que habían resultado electas.

2. Sistema de heterocalificación: en el cual la declaración de validez de una elección corresponde a un órgano distinto al que ha sido electo y en el cual se busca que un tercero imparcial realice la calificación de la elección correspondiente. El órgano encargado de la calificación puede ser de carácter político, administrativo o jurisdiccional.

3. Sistema mixto: constituye una mezcla de los dos primeros sistemas mencionados y en ese sentido implica una calificación jurídico-política de las elecciones.

En este tipo de sistema, aunque el órgano electo comparte la función de calificar la elección con un tercero, generalmente existe un predominio de los primeros, de tal forma que la última palabra corresponde a las personas electas para ocupar los cargos de elección popular, materia de calificación.

4. Sistema jurisdiccional: si bien podría ser calificado como una especie del sistema de heterocalificación, este tipo presenta características particulares que son necesarias destacar.

El sistema de mérito se inscribe en el desarrollo del sistema jurídico y político de las sociedades occidentales que ha dado origen al Estado constitucional y democrático de derecho, el cual, entre otras características, se encuentra la consistente en la judicialización de los conflictos políticos.

Los elementos que lo caracterizan son los siguientes:

a) La calificación de las elecciones corresponde en última instancia a un órgano especializado de carácter jurisdiccional tanto en un aspecto formal y material, el cual puede constituir un organismo autónomo, o bien, encontrarse integrado al Poder Judicial.

b) Tiene por objeto garantizar la constitucionalidad y legalidad de todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales.

c) Implica el establecimiento de un régimen de medios de impugnación de carácter integral con pleno respeto a los derechos fundamentales, para cumplir dicho objeto.

*Antecedentes*

La autocalificación de las elecciones prevaleció en el sistema electoral mexicano durante prácticamente el siglo XIX y la mayor parte del siglo XX. Conforme a dicho sistema, cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión calificaba la elección de sus miembros.

En la década de los 70 se reformó el artículo 60 constitucional para establecer el primer medio de impugnación en materia electoral de carácter jurisdiccional, consistente en el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos alcances y efectos resultaban muy limitados.<sup>16</sup>

La reforma introdujo el sistema mixto de calificación de la elección, al constituir el primer antecedente por virtud del cual se introdujo la existencia de un mecanismo de impugnación de naturaleza jurisdiccional y se permitía la intervención de un órgano judicial en el proceso de calificación de las elecciones. Sin embargo, esa reforma no concedió a la resolución dictada por la Suprema Corte la naturaleza jurídica de sentencia obligatoria, por lo que esa determinación constituía una simple opinión carente de ejecutoriedad coactiva, puesto que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, al dictar su nueva resolución, no estaba obligado jurídicamente a acatar la decisión de la Corte, por no existir norma constitucional o legal que así lo estableciera y, en cambio, a esta nueva decisión resoluciona se le caracterizaba como definitiva e inatacable.

<sup>16</sup> *Diario Oficial de la Federación* de seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete:

“Artículo 60. La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un colegio electoral que se integrará por los sesenta presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por cuarenta presuntos diputados que resultaron electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta.

En la Cámara de Senadores el Colegio Electoral se integrará con los presuntos senadores que obtuvieren declaratoria de senador electo de la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal.

Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Si la Suprema Corte de Justicia considerara que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso”.

Tendrían que pasar casi diez años para que el sistema de calificación prevaleciente en nuestro país fuera objeto de una nueva modificación,<sup>17</sup> la cual, si bien implicó la desaparición del recurso de reclamación, introdujo la creación de un organismo autónomo de carácter administrativo: el Tribunal de lo Contencioso Electoral, por lo que esa reforma puede considerarse el germen que con el paso del tiempo daría origen al actual sistema de calificación establecido en nuestro país.

Claro que el sistema prevaleciente en esos momentos puede ser considerado como mixto, puesto que se dejaba en manos de las cámaras correspondientes la última palabra en la calificación de la elección de sus respectivos miembros.

La tendencia a judicializar los conflictos políticos tuvo un nuevo impulso con la reforma constitucional de 1990,<sup>18</sup> en la cual se estableció un sistema

<sup>17</sup> *Diario Oficial de la Federación* del quince de diciembre de mil novecientos ochenta y seis: “Artículo 60. Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará con todos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto con los electos por el principio de votación mayoritaria como con los electos por el principio de representación proporcional.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior Legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

Corresponde al gobierno federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la Ley; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones, todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables”.

<sup>18</sup> *Diario Oficial de la Federación* de seis de abril de 1990:

“Artículo 60. Cada Cámara calificará a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de declarar, cuando proceda, la validez de la elección de sus miembros.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

de medios de impugnación en materia electoral a nivel federal, cuyo conocimiento y resolución se otorgó a un tribunal especializado de carácter administrativo (Tribunal Federal Electoral), en el cual se desarrollaban procesos adversariales.

Sin embargo, el sistema de calificación continuaba siendo mixto, puesto que a pesar de que las resoluciones de dicho tribunal eran obligatorias, los colegios electorales de cada Cámara podían revocarlos o modificarlos, aunque previo cumplimiento de determinados requisitos establecidos a nivel constitucional (votación calificada y en virtud de la ilegalidad del fallo).

En la reforma constitucional de 1993,<sup>19</sup> finalmente se estableció un sistema de heterocalificación de las elecciones en cuanto a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, en virtud del cual la determinación de la validez de la elección se encargaba al Instituto Federal Electoral, la cual podía ser impugnada ante el Tribunal Federal Electoral en un proceso biinstancial, cuyas decisiones eran definitivas e inatacables.

Las constancias otorgadas a presuntos legisladores cuya elección no haya sido impugnada ante el tribunal serán dictaminadas y sometidas luego a los Colegios Electorales, para que sean aprobadas en sus términos, salvo que existiesen hechos supervenientes que obliguen a su revisión por el Colegio Electoral correspondiente.

Las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho.

Las resoluciones de los Colegios Electorales serán definitivas e inatacables”.

<sup>19</sup> *Diario Oficial de la Federación* de tres de septiembre de 1993:

“Artículo 60. El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas del Tribunal Federal Electoral, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación”.

Posteriormente, con la reforma constitucional de 1996<sup>20</sup>, se transitaría de un sistema de heterocalificación a un sistema jurisdiccional con la creación de un órgano jurisdiccional especializado en materia electoral como parte integrante del Poder Judicial de la Federación, el cual acorde con lo establecido en el artículo 99 constitucional es el máximo órgano jurisdiccional de la materia.

Asimismo, en el artículo 41 constitucional se determinó el establecimiento de un sistema de medios de impugnación de carácter integral a efecto de garantizar la constitucionalidad y legalidad de todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales.

En este sistema jurisdiccional de calificación, la declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores se realiza por el Instituto Federal Electoral, acto que puede ser combatido mediante un proceso biinstancial que inicia ante las salas regionales mediante la promoción del juicio de inconformidad y continua ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante la Sala Superior), mediante la interposición del correspondiente recurso de reconsideración.

La reforma en cuestión otorgó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la atribución de realizar el cómputo final de la elección presidencial, la calificación de la elección y la declaración de Presidente electo, con lo cual todas las elecciones a nivel federal se encuentran sujetas a un proceso de heterocalificación de carácter jurisdiccional.

<sup>20</sup> *Diario Oficial de la Federación* de veintidós de agosto de 1996:

“Artículo 60. El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación”.

Finalmente, los cambios constitucionales de 2007, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el trece de noviembre, mantuvo vigente el sistema jurisdiccional de calificación de elecciones, fortaleciendo las atribuciones del Tribunal Electoral al otorgarle facultades para resolver sobre la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución y al establecer la permanencia de las salas regionales.

#### IV. HACIA LA PROTECCIÓN PLENA DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

Para Kelsen, los derechos subjetivos políticos son una autorización para influir en la construcción de la voluntad estatal, la cual no es otra cosa sino la participación directa (por sí mismo) o indirecta (por medio de representantes) en la producción del orden jurídico.<sup>21</sup>

Los derechos políticos pueden ser considerados desde dos vertientes, aquellos cuyo contenido es esencialmente político: derecho de votar y ser votado; derecho de acceder a los cargos públicos; de tomar las armas; asociarse libre e individualmente para tomar parte pacífica en los asuntos políticos del país, y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, los cuales se encuentran establecidos en los artículos 35 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Junto a estos derechos, eminentemente políticos (*political rights*), existen otros derechos que se encuentran estrechamente vinculados al ejercicio de los primeros, de tal forma que resultan necesarios para la plena eficacia de aquéllos.<sup>22</sup>

Entre estos derechos, cuyo ámbito de aplicación es mayor y no se reduce meramente a las cuestiones políticas, podemos mencionar la libertad de expresión y el derecho de información (artículo 6o. constitucional), el derecho de petición (artículos 8o. y 35, fracción V, de la Constitución) y el de reunión (artículo 9o. de la carta magna).

A pesar de que nuestra ley fundamental establece una serie de derechos políticos, *per se* o por vinculación, desafortunadamente durante un importante periodo de nuestra historia no se contempló un medio de defensa de carácter jurisdiccional para reparar las conculcaciones a los mismos y lo-

<sup>21</sup> Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 10a. ed., trad. de Roberto Vernengo, México, UNAM-Porrúa, 1998, p. 150.

<sup>22</sup> Véase Tesis S3ELJ 36/2002, "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", *Revista Justicia Electoral*, suplemento 6, 2003, pp. 40 y 41.

grar su plena eficacia, lo que conducía a la paradoja de la existencia de derechos humanos sin garantías.

Al respecto, debe recordarse que los derechos políticos no gozaban de una efectiva tutela judicial, en razón de que no se les concebía como garantías individuales.

En ese sentido, para la Suprema Corte de 1920 era muy claro que las cuestiones jurídicas en materia electoral no se referían a garantías individuales, por lo que el amparo resultaba improcedente. Dicha tesis se convirtió, en lo sucesivo, en el argumento más constante para no conocer de reclamaciones en materia electoral, no obstante que con posterioridad se matizó el criterio al establecerse la procedencia del juicio de amparo en aquellos casos en que, junto con violaciones a derechos políticos, se encontraran transgredidas algunas de las garantías individuales, o en aquellos casos en que la remoción de un cargo de elección popular hubiere sido realizada sin satisfacer el procedimiento respectivo o cuando la Constitución o la ley no concedan la facultad para realizar tal remoción.<sup>23</sup>

Esta situación se modificaría radicalmente con el inicio de la etapa de la judicialización de la política.

A partir de la década de los 90, surge la denominada apelación ciudadana, establecida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1994, medio de impugnación, en virtud del cual los ciudadanos podían impugnar ante el Tribunal Federal Electoral la no expedición de su credencial para votar, o bien, la inclusión o exclusión indebida en la lista nominal de electores.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Maitret, Armando I., *La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales, en la reforma que viene*, Ponencia presentada en la Reunión Nacional de Juzgadores Electorales, celebrada en Villahermosa, Tabasco.

*Cfr.* Tesis publicada bajo el rubro "DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON ACTOS VIOLATORIOS DE GARANTÍAS", *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, t. VI, p. 131.

<sup>24</sup> Importa aclarar que previamente al establecimiento de dicho recurso, existieron otros medios de impugnación, como el establecido en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, denominado recurso de inconformidad que procedía, entre otras cuestiones, contra actos del Registro Nacional de Electores, el cual procedía cuando el citado recurso estimaba improcedente la reclamación presentada por el ciudadano al que se le negaba la inscripción en el padrón electoral. Sin embargo, dado que el objetivo de esta parte del trabajo es presentar de manera sucinta los datos más relevantes en torno a la protección de los derechos políticos, la mención de la apelación electoral, antecedente legislativo inmediato anterior del actual juicio para la protección de los derechos político-electorales

Como se advierte, los derechos protegidos por medio de este recurso eran bastante limitados, circunscribiéndose prácticamente al derecho de voto activo.

Sería hasta la reforma constitucional de 1996 y la expedición de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de noviembre de ese mismo año, que finalmente se establecería un medio de impugnación denominado juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuyo ámbito de procedencia abarcaba los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

La simple comparación entre la apelación ciudadana (antecedente legislativo inmediato anterior) y el juicio para la protección, permite apreciar el enorme avance que en sólo dos años tuvo nuestro país en materia de salvaguarda de este tipo de derechos humanos, ya que ese nuevo juicio abarcaba la protección del derecho de voto activo y pasivo, de asociación en materia política y de afiliación a los partidos políticos.

La creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación —encargado de resolver ese medio de impugnación—, contribuirá decididamente a expandir la protección de esos derechos, bajo la consideración de que al tratarse de derechos fundamentales consagrados a nivel constitucional, la interpretación de los mismos debe ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, sin que sea dable interpretarlos de manera restrictiva, puesto que constituyen la base y sustento de la democracia representativa.<sup>25</sup>

Bajo esa perspectiva, dicho órgano jurisdiccional ha dirigido el esfuerzo de potenciar los derechos político-electorales en tres direcciones principalmente.

La primera consistente en ampliar el catálogo de derechos protegidos a través de ese medio de impugnación, bajo la consideración que junto a los derechos eminentemente político-electorales, se encuentran otros derechos humanos estrechamente vinculados, sin los cuales éstos no pueden ser ple-

del ciudadano, sólo tiene por objeto servir como punto de comparación a efecto de advertir los grandes avances que se han tenido en la materia a partir de la década de 1990.

<sup>25</sup> Tesis S3ELJ 29/2002, “DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA”, *Compilación...*, *cit.*, pp. 97-99.

namente ejercidos y eficaces. Tal ha sido el caso del derecho de petición,<sup>26</sup> de información<sup>27</sup> y de acceso al cargo público, relativos a la materia político-electoral.<sup>28</sup>

Así, por ejemplo, en lo relativo al derecho de información se tiene el asunto identificado con la clave SUP-JDC-117/200, en el cual un militante de un partido político solicitó información al Instituto Federal Electoral, respecto de quiénes eran los órganos directivos nacionales y estatales de su partido político que se encontraban registrados ante la autoridad electoral, así como los documentos que acreditaban el legal procedimiento del nombramiento de los mismos.

Ante la negativa de la autoridad federal de proporcionar dicha información y a pesar de la falta de regulación específica, la Sala Superior realizó una aplicación directa del artículo 6o. de la Constitución federal y consideró que los registros a cargo del IFE, relativos a los documentos básicos y cuadros de dirigentes de los partidos políticos, así como a los procedimientos de elección, tienen el carácter de públicos, por lo que el acceso a los mismos debe estar abierto a los ciudadanos peticionarios en general, en virtud de que la información anotada está relacionada con entidades de interés público y el registro lo lleva a cabo un organismo público autónomo sin que legalmente se prevea que la respectiva información tenga carácter confidencial.

Una segunda vertiente consiste en potenciar el contenido de los derechos político-electorales a efecto de ampliar la procedencia del juicio en cuestión y no limitarla únicamente a los supuestos establecidos por el artículo 80 de la citada ley general, bajo el argumento de que lo establecido en tal precepto debe considerarse de carácter enunciativo.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Tesis S3ELJ 26/2002, “DERECHO DE PETICIÓN EN MATERIA POLÍTICA. TAMBIÉN CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS”, *Compilación..., cit.*, pp. 95 y 96.

<sup>27</sup> Tesis S3EL 038/2005, “DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCE”, *COMPILACIÓN..., CIT.*, T. TESIS RELEVANTES, PP. 485-487.

<sup>28</sup> Tesis 12/2009, “ACCESO AL CARGO DE DIPUTADO. COMPETE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON ÉL”. La Sala Superior en sesión pública celebrada el ocho de julio de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia. Véase también la ejecutoria dictada en el asunto identificado con la clave SUP-JRC-10/2010.

<sup>29</sup> Tesis S3ELJ 02/2000, “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA”, *Compilación..., cit.*, pp. 166-168.

Así, por ejemplo, se ha determinado que el derecho de ser votado no implica, para el candidato postulado, únicamente la contención en una campaña electoral y su posterior proclamación de acuerdo con los votos efectivamente emitidos, sino también el derecho a ocupar el cargo que la ciudadanía le encomendó.<sup>30</sup>

De hecho, esta tendencia se vio confirmada con la reforma constitucional de 2007 y las modificaciones realizadas a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 1o. de julio de 2008, en la cual, entre los derechos protegidos por el juicio de referencia se incluyó el derecho de acceso a los cargos públicos para integrar las autoridades electorales, con lo cual se derogó tácitamente la jurisprudencia<sup>31</sup> establecida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme a la cual el juicio para la protección resultaba improcedente contra la designación de funcionarios electorales.

La tercera vía —y quizás la más importante— ha consistido en ampliar a los sujetos responsables de las conculcaciones a los derechos político-electorales para incluir a los partidos políticos, a efecto de que el medio de impugnación en comento fuera procedente en contra de actos definitivos e irreparables emitidos por los órganos internos de dichas entidades de interés público que afectarán derechos político-electorales de sus militantes y afiliados.

La construcción de esta determinación se realizó de manera paulatina e incluso en un determinado momento trajo como consecuencia el cambio de criterio por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Al respecto, pueden observarse tres etapas:

1. Improcedencia del juicio. En una primera etapa, el tribunal consideró que el juicio para la protección no servía para impugnar actos de los partidos políticos, lo que trajo como consecuencia el desechamiento de infinidad de asuntos en los que se reclamaba la restricción de derechos político-elec-

<sup>30</sup> Tesis S3ELJ 27/2002, “DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN”, *Compilación...*, *cit.*, pp. 96 y 97.

<sup>31</sup> Tesis S3ELJ 16/2003, “FUNCIONARIOS ELECTORALES. CONTRA SU DESIGNACIÓN RESULTA IMPROCEDENTE EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO”, *Compilación...*, *cit.*, pp. 138 y 139.

torales por parte de órganos internos de los partidos. En dicha etapa surgió una tesis jurisprudencial en tal sentido.<sup>32</sup>

2. Protección indirecta. Frente al constante reclamo de los ciudadanos que veían vulnerados sus derechos políticos-electorales sin tener una vía a la cual acudir, el tribunal procedió, sin cambiar su criterio anterior, a determinar que era factible revisar la actuación de los partidos políticos mediante la revisión del acto de autoridad que se encontraba estrechamente vinculado.

Dicho criterio funcionó con bastante eficacia sobre todo tratándose del registro de candidato y de dirigencias de partidos políticos, pues en estos actos, la autoridad administrativa electoral, a nivel estatal o federal, encargada del registro de candidatos o la inscripción de los cuadros directivos de los partidos políticos tenía la obligación de revisar que uno u otro acto se hubiera realizado conforme a la normatividad interna del partido político en cuestión.

Bajo esa perspectiva, el tribunal estimaba que si los candidatos o dirigentes no fueron elegidos o seleccionados conforme al procedimiento estatutario interno, entonces el acto de autoridad que concedía el registro o la inscripción se encontraba viciado de origen por un error propiciado por el representante partidario y, en consecuencia, el acto de autoridad debía revocarse.

El caso más famoso de esta etapa lo constituye sin lugar a dudas el identificado con la clave SUP-JDC21/2002, en el cual se declaró la inconstitucionalidad de los Estatutos del Partido Verde Ecologista de México y, en consecuencia, la revocación de todos los órganos directivos nacionales y estatales de dicho partido que habían sido electos con base en dicha normatividad interna.

A pesar de los avances que significó esta etapa en la protección de los derechos político-electorales contra la actuación de los partidos, lo cierto es que dicho criterio resultaba insuficiente, puesto que dejaba fuera del control jurisdiccional a todos aquellos actos y resoluciones de partidos políticos que en forma alguna estaban vinculados o servían de sustento a algún acto de autoridad, como era la imposición de sanciones al interior de dichos institutos políticos.

<sup>32</sup> Tesis S3ELJ 15/2001, “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS”, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, cit., pp. 118 y 119.

3. Protección directa. Será hasta el 28 de marzo de 2003 cuando al dictar las sentencias identificadas con las claves SUP-JDC-84/2003 y SUP-JDC-92/2003, la Sala Superior determinara modificar el criterio establecido en la primera etapa y sustituirla por la jurisprudencia<sup>33</sup> que actualmente rige la materia en el sentido de que los partidos políticos pueden ser demandados en el juicio para la protección, de tal forma que los actos definitivos e irreparables dictados por sus órganos internos son materia de control jurisdiccional a través de esa vía.

Para la modificación del criterio, el tribunal consideró los argumentos siguientes:

a) El derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17 de la Constitución federal, no establece excepción respecto de los conflictos que puedan presentarse en un partido político, con motivo de la aplicación e interpretación de su normatividad interna, además de que existen leyes internacionales suscritas por México, que contienen la obligación del Estado de establecer medios accesibles para la defensa de los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos político-electorales del ciudadano.

b) El artículo 41 constitucional, determina que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral, consiste en garantizar los derechos políticos de votar, ser votado y asociación, sin limitar esa protección respecto de los actos de los partidos políticos lo que se corrobora con los trabajos del proceso legislativo, que evidencian el propósito de crear un sistema integral de justicia electoral, para ejercer control jurisdiccional sobre todos los actos electorales.

c) El artículo 99 constitucional, al establecer la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sus primeras fracciones menciona como objeto de impugnación sólo actos de autoridad, pero al referirse al juicio para la protección de los derechos político-electorales en la fracción correspondiente, dispone su procedencia para impugnar actos o resoluciones que violen los derechos ya citados, lo que conduce a concluir que también quedan incluidos los actos de entidades colocadas en una relación preponderante frente a los ciudadanos en lo individual que les permita o facilite conculcar los derechos de éstos, como es el caso de los partidos políticos.

<sup>33</sup> Tesis S3ELJ 03/2003, “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, t. Jurisprudencia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, pp. 161-164.

d) El artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral tampoco limita la impugnación en dicho juicio a actos de autoridad, en tanto que el artículo 80 sólo contiene una relación enunciativa y no taxativa de algunos supuestos de procedencia de este juicio.

e) Por ello, mantener el criterio anterior, se reduce sin justificación la garantía constitucional prevista para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dejando una laguna, lo que además implicaría que las resoluciones de los partidos políticos al dirimir este tipo de conflictos, serían definitivas e inatacables, calidad que en materia electoral únicamente corresponde a las del Tribunal Electoral.

g) No constituye obstáculo, el hecho de que en la legislación falten algunas disposiciones expresas y directas para tramitar y sustanciar los juicios en los que el partido político sea sujeto pasivo, pues los existentes se pueden ajustar conforme a los principios generales del derecho procesal.

Como se advierte, al establecer dicho criterio y sustituir el anterior, la Sala Superior acudió a una interpretación directa y funcional de la Constitución y la legislación secundaria aplicable, con base en lo cual estimó que los derechos político-electorales, en tanto derechos humanos deben ser protegidos de cualquier conculcación, sin importar que provenga de las propias autoridades electorales o de entes que en virtud de sus situación poseen una poder fáctico o tienen una situación preponderante frente a otros sujetos.

De hecho, realizando un símil con la primera sentencia de amparo, en el criterio se determinó que la circunstancia de que no existiera un procedimiento regulado por la citada ley de medios para este tipo de controversias en forma alguna podía constituir un obstáculo para ampliar el ámbito de protección del juicio en cuestión.

Con relación a esta situación y derivado de la exigencia legal de que los estatutos de los partidos políticos prevean medios internos de defensa de los derechos político-electorales de sus afiliados, dicho tribunal estableció que antes de acudir a una instancia administrativa o jurisdiccional en busca de desagravio, el afiliado presuntamente afectado debiera agotar las instancias internas partidarias.<sup>34</sup>

Vale la pena comentar que las modificaciones introducidas a la citada ley de medios no sólo incorporaron los criterios jurisprudenciales en comento,

<sup>34</sup> Tesis S3ELJ 04/2003, "MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD", *Compilación, cit.*, pp. 178-181.

al establecer de forma expresa como sujeto responsable de los medios de impugnación en materia electoral a los partidos políticos, sino que incluso tal situación se ha ampliado al considerar que el juicio para la protección también puede ser interpuesto por precandidatos o candidatos a cargos de elección popular aún y cuando no estén afiliados al partido en cuestión.

De hecho a estas tres tendencias que se han consolidado en el diario quehacer del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha venido a incorporar una más, con la cual dicho órgano jurisdiccional se ha inscrito en las más modernas tendencias del Estado Constitucional de Derecho, conforme a la cual la optimización de los principios constitucionales y potenciación de los derechos humanos obligan a que el juez constitucional haga prevalecer dichos principios y valores por encima de formalismos y presunciones jurídicas tan arraigadas como el apotegma de que la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento.

En esta cuarta vertiente se inscribe el “Caso Tanetze”,<sup>35</sup> en el cual se determinó que para determinar la publicación eficaz de los actos y resoluciones que afecten a comunidades indígenas debe atenderse a circunstancias tales como los altos índices de pobreza, los escasos medios de transporte y comunicación, los niveles de analfabetismo, la circunstancia de que la lengua indígena constituye la única forma de comunicarse, todo lo cual puede dificultar el conocimiento de los acuerdos o resoluciones en materia electoral e incluso producir la ineficacia de la publicitación de tales actos en periódicos y gacetas oficiales.

Estas cuatro tendencias dirigidas a ampliar el ámbito y protección de los derechos político-electorales constituyen una muestra palpable de como el trabajo de los tribunales constitucionales pueden y deben actuar para alcanzar la finalidad de su creación: la defensa e irradiación de los principios y valores contenidos en la Constitución.

El éxito de estas tendencias se ve reflejada en la circunstancia de que desde 1996 hasta 2009 el número de juicios para la protección de los derechos político electorales representó más del 68% de todos los medios de impugnación recibidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

<sup>35</sup> Tesis X/2007, “COMUNIDADES INDÍGENAS. NOTIFICACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD ELECTORAL POR PERIÓDICO OFICIAL. EL JUZGADOR DEBE PONDERAR LAS SITUACIONES PARTICULARES PARA TENERLA POR EFICAZMENTE REALIZADA”. La Sala Superior en sesión pública celebrada el doce de septiembre de dos mil siete, aprobó por unanimidad de votos esta tesis.

Federación. De hecho, sólo en el año 2009 se recibieron más de trece mil asuntos por esta vía<sup>36</sup>.

Por supuesto, debe advertirse que lo descrito en este breve apartado ha repercutido únicamente respecto de los derechos político-electorales que constituyen una especie del más amplio grupo de los derechos políticos, lo que trae como consecuencia que la protección establecida se centrará en este tipo de derechos con la creación de una jurisdicción especializada que posteriormente se incorporará al Poder Judicial de la Federación.

En esas condiciones, el camino hacia la plena protección de los derechos políticos, de carácter electoral o no, todavía tiene un importante camino por recorrer, en el cual los medios jurisdiccionales de defensa constitucional de los derechos humanos, principalmente el amparo y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, deben jugar un papel fundamental en la salvaguarda de todos los derechos fundamentales, para que de manera coherente y exhaustiva, cada uno en su ámbito de aplicación, pueda alcanzar el deseo expresado por Don José María Morelos y Pavón: *“que todo aquel que se queje con justicia tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el fuerte y el arbitrario”*.

La experiencia histórica de establecer de una instancia especializada encargada de dirimir, en forma definitiva e inatacable, los conflictos electorales demuestra lo acertado de tal diseño institucional, puesto que, como se ha visto, en los catorce años de existencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la tutela de los derechos político-electorales ha alcanzado un enorme e importante desarrollo, en el cual la aplicación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, así como las posturas y mecanismos fundamentales del Estado Constitucional de Derecho han permeado en toda su actividad con gran éxito.

El desarrollo en la defensa de los derechos políticos se explica en parte, porque, diferencia del amparo, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano procede no sólo contra actos de autoridades, sino también de particulares, como son los partidos políticos, quienes por sus características, son consideradas entidades de interés público y, en cuanto tales guardan una posición predominante en las relaciones con sus militantes, afiliados y ciudadanos en general para el ejercicio de este tipo de derechos fundamentales.

<sup>36</sup> Fuente: Dirección de Estadística Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. “Asuntos recibidos por el T.E.P.J.F. por tipo de asunto y año”. Consultable en la página de internet <http://www.tepjf.gob.mx/todo2.asp?menu=10>.

Por ello, en cuanto a salvaguarda de los derechos fundamentales, el juicio para la protección ha constituido un medio apto y eficaz para la salvaguarda de esta clase de derechos.

Claro que en esta materia aún faltan varias cuestiones trascendentes como es la armonización de todo el sistema electoral a nivel federal y estatal con las diferentes instancias internas que existen en los partidos políticos a efecto de que la salvaguarda de los derechos político-electorales se realice con la oportunidad y eficacia que se requiere en el sistema electoral en donde los tiempos de resolución deben ser sumamente cortos a efecto de no volver irreparable la violación y permitir que el acceso a los cargos de elección popular se realicen en los tiempos constitucionales establecidos para tal efecto.

En esta tarea que se antoja titánica, el faro que debe guiar ese esfuerzos lo constituye precisamente la primera sentencia de amparo, en la cual, a pesar de la inexistencia de ley procesal aplicable, a pesar del enfrentamiento que implicaba con los poderes políticos, en fin a pesar de todas las circunstancias adversas a las que se enfrentó, un juez de distrito comprendió perfectamente lo que el mundo occidental no cristalizaría sino hasta pasado los horrores de dos guerras mundiales, que la Constitución no constituye una mera declaración política, sino una verdadera norma jurídica que goza de un carácter fundamental en virtud de contener los derechos humanos de los que deben gozar y disfrutar todas las personas.

## VI. FUENTES

ARIZPE NARRO, Enrique, *La primera sentencia de amparo*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.

ALDASORO VELASCO, Héctor F., “La primera sentencia de amparo dictada a nivel federal el 13 de agosto de 1849 en el Estado de San Luis Potosí”, *La actualidad de la defensa de la Constitución. Memoria del Coloquio Internacional en celebración del sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo mexicano*, México, UNAM, 1997.

BERRUECOS GARCÍA TRAVESI, Susana, “Los nuevos contrapesos en la política mexicana: el TEPJF y la justicia electoral en el contexto de la consolidación democrática”, *Sociológica*, México, núms. 45-46, 2001.

ESTRADA SÁMANO, Rafael, *Sistemas de calificación electoral*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas-H. Cámara de Diputados e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1992, Colección de coloquios No 7.

- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Ignacio Luis Vallarta. La incompetencia de origen y los derechos políticos”, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. A cien años de la muerte de Vallarta*, México, num. 1, 1994, Serie L, Historia del Derecho.
- GALINDO BECERRA, Eduardo, “Resultados y calificación de elecciones”, *Apuntes de derecho electoral. Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Ignacio L. Vallarta. Una aproximación biográfica”, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación a principios del Porfiriato (1877-1882)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1990, pp. 907-945.
- KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, 10a. ed., trad. de Roberto Vernengo, México, UNAM-Porrúa, 1998.
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación a principios del Porfiriato (1877-1882)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1990.
- MAITRET, Armando I., *La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales, en la reforma que viene*, Ponencia presentada en la Reunión Nacional de Juzgadores Electorales, celebrada en Villahermosa, Tabasco.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994.
- PATIÑO CAMARENA, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, 6a. ed., México, Constitucionalista-IFE, 2000.
- VALLARTA OGAZÓN, Ignacio Luis, *Votos. Cuestiones constitucionales*, México, Oxford University Press, 2002, vol. III.
- Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2002*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.
- Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, t. Jurisprudencia, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

