

EL HISTÓRICO DEBATE SOBRE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO PARA LA TUTELA DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

María del Carmen ALANÍS FIGUEROA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Tesis de Iglesias y efectos de su aplicación*. III. *Réplica de Vallarta y sus consecuencias jurídicas*. IV. *Consolidación de la improcedencia jurisprudencial y legal*. V. *Situación actual*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Expreso mi reconocimiento al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haber formulado la convocatoria a participar en esta obra conmemorativa, con motivo de los ciento sesenta años que cumple el primer fallo judicial que concedió a un particular el amparo de la justicia federal. Al celebrar este acontecimiento, se rinde un justo homenaje a la institución jurídica que más importancia ha tenido en nuestra historia y la que más proyección ha alcanzado a nivel internacional como una aportación de nuestro país a los sistemas jurisdiccionales de protección constitucional.¹

* Magistrada presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ El doctor Fix-Zamudio comenta que: “Esta característica de carácter histórico del amparo mexicano es la que ha trascendido a varias legislaciones latinoamericanas e inclusive al ordenamiento español, así como a varios documentos de carácter internacional. En efecto, como instrumento de tutela de derechos fundamentales, con exclusión de la libertad personal tutelada por el *habeas corpus*, el derecho de amparo está consagrado actualmente por las Constituciones de Argentina (1856-1860), artículo 43, modificado en la reforma sustancial de 22 de agosto de 1994; Bolivia (1967), artículo 19; Costa Rica (1949-1989), artículo 48; Ecuador (introducido en la reforma de 1992 a la carta de 1978), artículo 31 del texto constitucional codificado en 1996; El Salvador (1983), artículo 247; Guatemala (1985), artículo 265; Honduras (1982), artículo 183; México (1917), artículos 103 y 107; Nicaragua (1987), artículo 188; Panamá (1972-1983), artículo 50; Paraguay (1992), artículo 134; Perú (1993), artículo 200.2; Uruguay (1967), implícitamente en los artículos 7o. y 72, reglamentados por la Ley de Acción de Amparo de 1987, y Venezuela (1961), artículo 49. Además de los anteriores ordenamientos,

El haber optado en este trabajo por confrontar cuál ha sido la situación del juicio de amparo en cuanto a los derechos políticos y electorales obedeció, en buena medida, al dato incontrovertible de que los acontecimientos que dieron origen a la emisión de esa primera sentencia de amparo, tuvieron precisamente como causa una cuestión de naturaleza eminentemente política.

No está por demás recordar las reacciones que se suscitaron en todo el país frente a la suscripción y cumplimiento del Tratado de Guadalupe que implicaba para México la pérdida de una muy considerable porción de su territorio.²

En San Luis Potosí, ante la llamada “Rebelión de Sierra Gorda”, que encabezó el general Eleuterio Quiroz en contra de la aplicación del Tratado, las autoridades de aquella entidad encontraron como principal responsable a Manuel Verástegui, ya que a él se atribuía la autoría intelectual y redacción del plan que sustentó al movimiento armado. Ello trajo como consecuencia su aprehensión y traslado a la capital del Estado, en donde permaneció recluido por espacio aproximadamente de un mes, hasta que el general Julián de los Reyes, en su carácter de gobernador, ordenó ponerlo en libertad bajo la condición de que Verástegui abandonara de inmediato el territorio del Estado.

Tal suceso, según el texto expreso de la célebre sentencia dictada el 13 de agosto de 1849, significó

[...] un verdadero ataque a las garantías individuales que deben respetarse siempre por cualquiera autoridad, por estar afianzadas en la Constitución y

el derecho de amparo fue consagrado en la Constitución republicana española de diciembre de 1931 (artículos 105 y 121-124) y restablecido en la carta democrática de diciembre de 1978 (artículo 53). Por otra parte, se han creado varios instrumentos similares, tales como el *mandado de securanca* brasileño, que algunos autores han traducido al castellano como «mandamiento de amparo», que asume algunas modalidades novedosas en la carta federal de 1988, que introdujo el *mandado de securanca colectivo*, y los instrumentos calificados como *habeas data* y *mandado de injuncao*; el *recurso de protección*, regulado por el artículo 20 de la Constitución chilena de 1980, así como la *acción de tutela* de la carta fundamental colombiana de 1991” (Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México, Corte de Constitucionalidad de Guatemala-UNAM, 1998, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica número 12, p. 98).

² En efecto, dicho tratado “[...] dio término a la Guerra de Estados Unidos contra México (1846-1848). Fue firmado el 2 de febrero de 1848 en la sacristía de la Basílica de Guadalupe, en la villa homónima de la capital. Por el tratado, México perdió [...] en total, cerca de 2.5 millones de kilómetros cuadrados”. Álvarez, José Rogelio, *Enciclopedia de México*, México, Secretaría de Educación Pública, 1987, t. VI, p. 3542.

ser ésto conforme al buen orden y comunal provecho de la sociedad; por tales fundamentos y demás que se contienen en el precitado dictamen a que me refiero, se declara que este juzgado dispensa a D. Manuel Verástegui la protección que solicita, en conformidad de lo dispuesto en el repetido artículo 25 del Acta de Reformas para que no pueda ser desterrado del Estado, sin que preceda la formación del juicio y pronunciamiento del fallo por la autoridad judicial a que exclusivamente corresponde por la Constitución; debiendo quedar entre tanto en el pleno uso de los derechos y libertad que la misma carta fundamental le concede como ciudadano mexicano.³

Si bien el presente ensayo persigue objetivos de carácter “histórico”, también discute algunas perspectivas para lograr la consolidación de los mecanismos procesales e instrumentos jurídicos que han sido introducidos en nuestra legislación, para colmar los vacíos que impiden una correcta y completa impartición de justicia en un ámbito generalmente no justiciable, como el relacionado con el ejercicio de los derechos políticos.

II. TESIS DE IGLESIAS Y EFECTOS DE SU APLICACIÓN

El marco jurídico trazado por la Constitución Federal de 1857, en lo que se refiere al control de la constitucionalidad, significó una transformación total del régimen al que habían instituido los ordenamientos constitucionales anteriores, en varios de los cuales se le había atribuido al Congreso General, como órgano depositario del Poder Legislativo, la potestad suprema de ser el máximo intérprete de la ley fundamental. La Constitución en comento, inspirada evidentemente en el sistema judicial de protección norteamericano, había suprimido tal facultad del Poder Legislativo para conferirla al Poder Judicial Federal y particularmente a la Suprema Corte de Justicia, a través del conocimiento y resolución del juicio de amparo, que logró adquirir así su propia fisonomía y consolidarse como una institución protectora de los derechos fundamentales y garante de la vigencia invariable del pacto federal.⁴ De tal manera que al referirse a esta dualidad funcional

³ Arizpe Narro, Enrique, *La primera sentencia de amparo*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, p. 47.

⁴ La Constitución Política de la República Mexicana, promulgada el 12 de febrero de 1857, estableció lo siguiente: “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.

del juicio de amparo, José María Lozano, ilustre comentarista de esta época, afirmaba que:

[...] La Constitución ha colocado en una misma categoría las garantías individuales y las garantías políticas que marcan los límites en que constitucionalmente giran los poderes de la Federación y los poderes de los Estados [...]. Las autoridades ó poderes federales, y las autoridades ó poderes de los Estados, giran en órbitas distintas bien marcadas por la Constitución; para señalarlas se ha tenido en cuenta el bien de los asociados, objeto de todas las instituciones sociales; por consiguiente, cuando se rompe ese equilibrio constitucional, cuando se perturba la armonía en la marcha de los poderes públicos, menoscabándose la soberanía nacional ó la soberanía de los Estados, todo el que por ello sienta un perjuicio, puede restablecer, por lo que respecta al individuo, la armonía interrumpida, por medio del recurso de amparo.⁵

Ante tales modificaciones sustanciales, el juicio de amparo se convirtió en la única vía con la que contaban los ciudadanos para lograr el sometimiento irrestricto de los actos y de las leyes a la Constitución, con lo cual dicha institución jurídica se configuraba entonces como un arma para la salvaguarda y defensa de las libertades individuales, integradas en aquel entonces en la categoría de “derechos del hombre” (*sic*) y ante cualquier vulneración del orden constitucional, a causa de una invasión de competencias o usurpación de atribuciones en que incurrieran las autoridades federales respecto de las autoridades locales y viceversa.

Lo anteriormente expuesto ilustra por qué hasta cierto punto fue natural que, al entrar al estudio y resolución de asuntos en los cuales se argumentara conculcación de garantías individuales o invasión de atribuciones, la Suprema Corte de Justicia terminara pronunciándose sobre la situación concreta de derechos políticos que, activa o pasivamente, estuviesen involucrados en los planteamientos de las demandas de amparo correspondientes.

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

Artículo 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley.

La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó acto que la motivare” (Coronado, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, p. 258).

⁵ Citado por Coronado, Mariano, *op. cit.*, pp. 199 y 200.

De tal manera que, a decir de Lucio Cabrera Acevedo,⁶ los asuntos fallados en ese entonces y que implicaban de manera directa o indirecta el ejercicio de tales derechos políticos, podrían agruparse en dos tipos:

- 1) Los que afectaban las relaciones de la Suprema Corte de Justicia con los otros dos Poderes de la Unión⁷ y
- 2) Los concernientes a actos de los Estados y que afectaban tanto su régimen interior como sus relaciones con la federación.

A propósito de estos últimos, la Suprema Corte de Justicia revisaba la actuación de los funcionarios, determinando si cumplían o no con el requisito constitucional de haber sido electos popularmente, sólo para el efecto de decidir entonces si la actuación por ellos realizada debía reputarse válida o no, es decir, constitucional o inconstitucional. Es en razón de lo anterior, que se ha afirmado que la aportación hecha por José María Iglesias no fue realmente innovadora, sino depuradora de un posicionamiento jurídico que

⁶ Citado por Javier Moctezuma Barragán, en *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994, p. 63.

⁷ Un caso paradigmático que provocó una abierta confrontación entre el Congreso y la Corte, fue fallado el 29 de abril de 1869, con motivo del juicio promovido por Miguel Vega. El Máximo Tribunal había declarado inconstitucional el artículo 8o. de la Ley de Amparo de 1869, que prohibía expresamente la procedencia del juicio “en negocios judiciales”. En dicha resolución, redactada en forma muy escueta, la misma Suprema Corte revocó el auto dictado por el juez de distrito en el estado de Sinaloa, el 27 de marzo anterior, por el que dicho juez desechó la demanda de amparo interpuesta por el licenciado Manuel Vega contra una providencia del Tribunal Superior de la referida entidad federativa, que lo había suspendido en el ejercicio de la profesión de abogado. El desechamiento lo apoyó el juez federal en la prohibición del artículo 8o. de la Ley de Amparo de 1869. La Suprema Corte ordenó que el citado juez federal admitiese dicha demanda y la tramitara conforme a derecho [...]. La resolución mencionada del más alto tribunal del país provocó una reacción violenta de un sector del Congreso que había aprobado el citado artículo 8o. de la Ley de Amparo de 1869, pocos meses antes, y por ello se inició un procedimiento de responsabilidad política, a través de la acusación que ante el propio Congreso presentaron los diputados Gaxiola, Sánchez Azcona, Marín y Julio Zárate, el 6 de mayo de 1869, en contra de los magistrados de la propia Suprema Corte que habían votado en favor de la admisión de la demanda de amparo presentada por Miguel Vega [...] es decir los ministros Riva Palacio, Cardozo, Castillo Velasco, Ramírez (Ignacio), Guzmán (León), y Guzmán (Simón). Se abrió el procedimiento ante la Sección del Gran Jurado, pero no siguió adelante por la oposición de la propia Suprema Corte para someterse al Congreso, en su comunicación de 17 de mayo del citado año de 1869, suscrita por su entonces presidente el ilustre Ignacio Ramírez [...]” (Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, pp. 416 y 417).

venía siendo argumentado como sustento para la concesión de diversos amparos.

En aquel entonces, el más alto tribunal de la República sustentó criterios contradictorios en el sentido de intervenir o no en problemas de esta naturaleza, derivados de la presunta ilegitimidad de las autoridades locales. Así, José María Iglesias hizo notar, en el momento oportuno, la evidente discrepancia en que había incurrido la Suprema Corte al resolver esos juicios de amparo, afirmando que:

A la vez que ésta había pronunciado las sentencias de 2 de diciembre de 1871 y de 26 de marzo de 1873, una por unanimidad y otra ya por simple mayoría, en las que se declaraba que los estados, en uso de su soberanía, eran los únicos que pueden decidir sobre la legitimidad de las autoridades en el régimen interior, sin que a los juzgados de distrito toque examinar, y menos decidir sobre la legalidad de las autoridades que funcionan, porque esta injerencia sería una violación expresa del artículo 40 del Código de la República, y que sólo a las legislaturas de los estados toca, como cuerpo electoral, calificar y apreciar los vicios que haya en la elección de diputados a las mismas, y a la declaración relativa a los gobernadores; había pronunciado también las sentencias de 28 de junio de 1872, con excepción de un solo voto; de 18 de julio de 1872, con excepción de un solo voto también, de 12 de noviembre de 1872, y de 14 de diciembre de 1872, ambas por mayoría, en las cuales se estableció el principio de que cabe en las facultades de los tribunales de la Federación decidir en determinados casos sobre la legitimidad de las autoridades de los estados.⁸

La adopción de una postura decisiva en la materia se dio cuando el jurista ocupó el cargo de Presidente de la Suprema Corte de Justicia, sentándose las bases de la “Tesis Iglesias” sobre “incompetencia de origen”. En un juicio promovido por hacendados morelenses contra una ley que aumentaba los impuestos, éstos argumentaron el artículo 16 de la Constitución federal, en el sentido de que “nadie puede ser molestado en sus propiedades sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente [...]”. Al respecto, esgrimieron que la ley impugnada no había sido elaborada por autoridad competente, porque la legislatura que la había aprobado no estaba debidamente integrada, ya que para completar el *quorum* se había incluido a Vicente Llamas, que había sido declarado diputado a pesar de haber sido electo sin separarse de su cargo de jefe político de su distrito, con lo que se

⁸ Iglesias, José María, *Estudio constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia*, México, Imprenta de Díaz de León y White, 1874, pp. 11 y 12.

violaba la Constitución local. Por otra parte, se decía que no era autoridad competente el gobernador Francisco Leyva, porque no podía ser gobernador por segunda vez, ya que se había reformado la Constitución para ser reelecto, sin seguir el procedimiento establecido. Si la legislatura y el gobernador eran autoridades ilegítimas, por consecuencia resultaban incompetentes, en el sentido de no poder ejercer funciones por no tener realmente la autoridad que ostentaban.

El juez de Distrito concedió el amparo a los quejosos, pero el gobernador Leyva impugnó la decisión y pidió la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, la cual dictó el fallo el 11 de abril de 1874. En éste se plasmaron las ideas que posteriormente serían recogidas en el ensayo de Iglesias:

Si el amparo cabe contra todos los actos de autoridad incompetente, cabe por lo mismo contra los actos de las falsas autoridades, de las autoridades ilegítimas, debiendo entonces la Suprema Corte desconocer como legítima la autoridad de un estado cuando está funcionando, sin que haya sido elevada al poder en virtud del voto popular, por no haber habido elecciones debiendo haberlas; o cuando en las elecciones habidas se ha infringido la Constitución Federal; o cuando en ella no se ha procedido en los términos establecidos por las Constituciones particulares de los estados en materia electoral [...].⁹

A partir de este momento, el más alto Tribunal de la República empezó a conocer y resolver en cuanto al fondo, diversos juicios de amparo que involucraban cuestiones relacionadas con el ejercicio de derechos políticos, teniendo como principal defensor a José María Iglesias, pues como lo advierte Clemente Valdés:

Para él, en un sistema republicano y democrático, no se puede permitir la funesta corruptela de que los colegios electorales se consideren superiores a toda obligación. Los defensores de la soberanía absoluta de los estados violan las constituciones de éstos y la Constitución federal. Supongamos que el Congreso de la Unión en funciones de colegio electoral, declara presidente de la República a un niño o a un extranjero: ¿Qué haríais entonces vosotros, fanáticos partidarios del ilimitado poder de los colegios electorales? ¿Puede un funcionario que está en forma ilegítima en un cargo público, ser competente? Iglesias sostiene que no puede existir competencia por parte de una autoridad usurpadora. Ahora bien, si los otros dos poderes federales no hacen

⁹ Iglesias, José María, "Estudio constitucional sobre las facultades de la Corte de Justicia", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, t. VIII, núm. 30, 1946, pp. 259 y ss.

nada al respecto, ello no sólo no es excusa para que el poder judicial no actúe, sino por el contrario hace más apremiante que la Corte, que está obligada a guardar y custodiar la Constitución, haga que se cumpla. El acto de la Corte al determinar cuándo es legítima una autoridad de elección popular, además de su trascendencia jurídica tiene trascendencia política indudable y puede tener indudables beneficios políticos acaso —dice Iglesias— sea la válvula de seguridad que impida estallar la maquina política. Para él, quienes pretendían que por respeto a una supuesta soberanía absoluta de los estados, las resoluciones de sus colegios electorales eran inapelables, lo que en realidad estaban diciendo era que para ser electo [...] se necesita única y exclusivamente ser aprobado por la mayoría del respectivo colegio electoral esto podía ser tanto como legalizar, tal como se estaba haciendo, el «asalto al poder de autoridades fraudulentas».¹⁰

Así pues, resulta claro que con la decisión asumida por la Suprema Corte se reconocía que contaba con facultades para intervenir en controversias que involucraban el ejercicio de derechos políticos en las entidades federativas, cuando existiera violación a la Constitución General de la República o a la Constitución local respectiva.

[...] el asunto iba mucho más allá: por un amparo iniciado por una persona, un juez de distrito podía llegar a examinar la legitimidad de los funcionarios. La Suprema Corte podía hacer que se respetaran los derechos de una persona que recurría a la justicia federal, cuando los actos provenían de funcionarios que no eran autoridades, por no haber sido legítima su designación o su elección. ¿Podría la Corte juzgar igualmente la ilegitimidad de diputados federales, de senadores y del presidente de la República? Naturalmente esto no quería decir que la Corte tuviera facultades para separar de su puesto a una autoridad considerada ilegítima, pues de acuerdo con la Constitución de 1857 en las sentencias de los tribunales de la federación, en las controversias por leyes o actos que violaran las garantías individuales, no se podían hacer declaraciones generales, por lo cual las resoluciones de la Corte no servían para destituir a las autoridades de sus puestos, y así lo reconocía Iglesias, diciendo que la sentencia se limitaba a proteger al quejoso y sólo para éste será ilegítima la autoridad, la cual podía continuar en su cargo. De esta manera las sentencias en los juicios mencionados funcionaban sólo como una condenación moral, pero desde luego eran un arma poderosísima y así lo vieron muchos funcionarios a los que no tranquilizaban las palabras de Iglesias, que

¹⁰ Valdés S., Clemente, “La Suprema Corte: entre el poder y la sumisión”, *La Jornada Semanal*, suplemento de *La Jornada*, México, núm. 159, 28 de junio de 1992, p. 38.

decía: «Los únicos que pueden estar justamente alarmados son los que hayan asaltado el poder por medio de la usurpación».¹¹

La historia consigna que la doctrina de José María Iglesias llega a su clímax en 1876, cuando el entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia declaró de oficio la nulidad de las elecciones presidenciales ganadas por Sebastián Lerdo de Tejada y se proclamó titular del Ejecutivo Federal. Ello, en virtud de que los comicios se habían caracterizado por la generalización de un cúmulo de irregularidades, de tal suerte que, a decir de los cronistas de la época,

[...] un importante número de electores se abstuvo de votar en por lo menos nueve estados; las elecciones se hicieron mediante la eliminación de las autoridades constitucionales, bajo la presión de los comandantes militares, los fraudes, las suplantaciones, la corrupción y los abusos de todo género se presentaron en una escala de notorio escándalo, la opinión pública era de que no había habido [*sic*] una elección conforme a derecho.¹²

De esta manera, invocando el sistema de suplencia establecido en los artículos 79 y 82 de la Constitución Federal de 1857, José María Iglesias en su doble calidad de presidente de la Suprema Corte de Justicia y vicepresidente de la República, rechazó la reelección de Lerdo de Tejada, valiéndose para ello de los argumentos expuestos en su célebre *Estudio constitucional sobre las facultades de la Corte de Justicia*, mismos que en síntesis señalan lo siguiente:

La doctrina de la Corte se reduce a 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; o cuando en las elecciones habidas se ha infringido la Constitución Federal; o cuando en ellas no se ha procedido en los términos establecidos por las constituciones particulares de los Estados en materia electoral. Aunque por vía de explicación se ponen aquí tres casos distintos, en realidad están reducidos a uno solo, que es el de infracción de la Constitución Federal, porque ésta se infringe cuando

¹¹ *Ibidem*, p. 39.

¹² Duarte Rivas, Rodolfo, “Antecedentes históricos de la justicia político-electoral en México”, *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, p. 63.

faltan las elecciones debiendo haberlas; o cuando se viola la Constitución particular de un Estado en materia electoral.

¿Qué tiene de alarmante semejante doctrina, para las autoridades que no adolezcan de los vicios expresados? Las que hubieren sido nombradas por el voto popular en las elecciones celebradas al efecto, sin infracción alguna de la Constitución particular del Estado ni de la federal, están bien seguras de que la Corte se atreva nunca a declararlas ilegítimas. Las únicas que pueden estar justamente alarmadas son las que hayan asaltado el Poder por medio de la usurpación; las que tengan en su conciencia el remordimiento de deber su elevación a títulos falsos e ilegítimos. La existencia de la alarma será, por lo tanto, un síntoma bien marcado de falta de legitimidad. Las autoridades que se consideren verdadera emanación del pueblo, permanecerán tranquilas: no así las ilegítimas y usurpadoras. Por el grado de su exaltación podrá conocerse la inestabilidad de sus atribuciones.¹³

Si bien resulta particularmente relevante la aportación jurídica de José María Iglesias, pues se sustentaba en la necesidad de que el quebranto al orden constitucional tuviera siempre una consecuencia jurídica, aunque se tratara inclusive del ejercicio de derechos políticos, debe recordarse que la manera y términos en que el Poder Judicial Federal podría conocer de estos peculiares casos era únicamente al resolver de los juicios de amparo en los que se planteara la violación del artículo 16 constitucional,¹⁴ por incompetencia de la autoridad responsable derivada precisamente de su falta de legitimidad.

III. RÉPLICA DE VALLARTA Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS

La doctrina antes expuesta y las especulaciones que había generado en cuanto a su sentido y alcances, llegaron a su fin con la postura de Ignacio L. Vallarta, ministro y presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien determinó cuál debería de ser la interpretación del artículo 16 de la Constitución Federal de 1857, en los términos siguientes:

¹³ *Ibidem*, pp. 58 y 59.

¹⁴ “Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En el caso de delito *infraganti*, toda persona puede aprehender al delincuente y á sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata”, Coronado, Mariano, *op. cit.*, p. 62.

Para entender ese artículo en el sentido que él comprenda, no sólo la competencia, sino la legitimidad de la autoridad, ha sido precisamente inventar una frase que no tiene sentido jurídico, que no ha sido conocida en el foro, sino hasta que se comenzaron a tratar asuntos como el de Morelos. 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 no fuera conocida esa incompetencia [...]. Esa frase no tiene sino esta inteligencia que es a la vez su historia: como el artículo 16 habla sólo de la competencia, y no de la legitimidad, cuando se quiso juzgar de ésta, lo mismo que de aquella, 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 artículo 16 con el fin de interpretarlo en un sentido que no tiene, que no puede tener [...].

[...] nadie más que el Congreso de la Unión califica la legitimidad del nombramiento de los diputados y senadores, en los términos del artículo 60 de la Constitución que dice: «cada cámara calificará las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas que hubiera sobre ellas»; es falso por consiguiente que para juzgar de la competencia se necesite calificar la legitimidad; tal conclusión es también aplicable a las Legislaturas de los Estados, las constituciones locales tienen casi copiado el artículo 60, y por él y por la soberanía que les reconoce el artículo 41 del Código Federal, 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, si esta palabra, en el sentido que usa el artículo 16, puede alguna vez aplicarse al legislador.¹⁵

A mayor abundamiento, Ignacio L. Vallarta establece una clara distinción conceptual entre la legitimidad y la competencia, que más adelante serían retomados por la propia jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

La legitimidad se refiere a la persona, al individuo nombrado para tal cargo público; y la competencia se relaciona sólo con la entidad moral que se llama autoridad, y abstracción hecha de las cualidades personales del individuo, no mira sino a las atribuciones que esa entidad moral puede ejercer [...], la teoría de que debe ser una misma la autoridad que decida de la competencia y de la legitimidad, nos llevaría a la confusión más completa de los poderes públi-

¹⁵ Duarte Rivas, Rodolfo, *op. cit.*, pp. 79-81.

cos, a la invasión de unos en las atribuciones de los otros, a la subversión del orden constitucional. Aunque de la ilegitimidad surgiera como consecuencia necesaria la incompetencia [...], es una verdad evidente que no es ni puede ser una misma autoridad la que juzgue siempre de la ilegitimidad y de la incompetencia.

Esas diversas condiciones en que una autoridad puede encontrarse, según sea legítima o ilegítima, competente o incompetente, no cae en nuestro sistema federal, bajo el imperio de un solo poder [...]. No es, pues, caso de la competencia de la Corte, [...] juzgar de la ilegitimidad de las autoridades de los estados; y no lo es, sencillamente porque no tiene facultad expresa para ello, lo que basta para que tal facultad sea de los estados. Para sostener con éxito lo contrario, sería preciso que el artículo 16 hablara no sólo de autoridad competente, sino también de autoridad legítima [...].¹⁶

Refutada así la “Tesis Iglesias”, se marcó la pauta para que nuestro máximo Tribunal —presidido por Ignacio L. Vallarta— adoptara una postura firme y definitiva sobre la improcedencia del juicio de amparo en materia de derechos políticos, al afirmar que:

El amparo no es un arma política para herir a sus enemigos, jueces que han querido derogar una ley electoral. [...] 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 [...].¹⁷

Como se puede advertir, la argumentación del ministro de la Suprema Corte de Justicia, además de invocar un principio de respeto absoluto a la soberanía de los estados, se sustentaba en la idea de que las cuestiones políticas no podían revestir formas judiciales. Es decir, que sobre ellas no podía plantearse en ningún caso controversia alguna que los tribunales tuvieran competencia para decidir, ya que dichas cuestiones incidían fundamentalmente en las relaciones políticas de los poderes públicos o en la organización gubernamental misma, y sostener lo contrario implicaría desnaturalizar al Poder Judicial y subvertir el orden constitucional.

¹⁶ Vallarta, Ignacio L., *Cuestiones constitucionales*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1879, t. I, pp. 39 y ss.

¹⁷ Vallarta, Ignacio L., *Votos en los negocios más notables resueltos por la Suprema Corte de Justicia*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1881, t. II, pp. 259 y ss.

Como resultado del cambio de criterio jurisprudencial, se fueron encontrando más argumentos para sustentar la postura antes expuesta. Inclusive, al propio Ignacio L. Vallarta se atribuye el haber establecido desde aquel tiempo una diferencia conceptual entre las garantías individuales —“derechos del hombre” según la terminología de la Constitución de 1857— y los derechos políticos, argumentando para tal efecto la existencia de tres clases de derechos: los *naturales* que eran inherentes a la naturaleza del hombre y se caracterizaban por ser universales, inalienables e imprescriptibles; los *políticos* que eran más restringidos por corresponder exclusivamente a los ciudadanos y que consistían en la facultad de participar en la organización y funcionamiento del Estado; y los *civiles*, más limitados aún, pues tenían su origen en los acuerdos de voluntades de los individuos o en las disposiciones de las leyes secundarias que se referían a intereses particulares de carácter patrimonial.

En síntesis, para la doctrina y la jurisprudencia imperantes durante la época de Vallarta, el juicio de amparo había sido instituido por la ley suprema únicamente para salvaguardar los derechos naturales del hombre, es decir, las garantías individuales, pero no así para tutelar otros derechos que no estuvieran previstos en el título primero, sección I, de dicho ordenamiento fundamental.

IV. CONSOLIDACIÓN DE LA IMPROCEDENCIA JURISPRUDENCIAL Y LEGAL

Bajo la vigencia de la Constitución Política de 1917, la situación de la improcedencia del juicio de amparo por violación a los derechos políticos de los ciudadanos, no sufrió en realidad modificación alguna. Se continuó con la tendencia de que los tribunales judiciales no intervinieran en la resolución de controversias que involucraran el ejercicio de tales derechos.

Los planteamientos que se formulaban en las distintas demandas de amparo eran de muy variada índole, pero se pueden distinguir por lo menos dos grandes grupos de actos o resoluciones impugnados. El primero de ellos relativo a la integración de los poderes públicos federales y locales, así como de los órganos gubernamentales de carácter municipal, es decir, el conjunto de actividades electorales desde la etapa preparatoria del proceso hasta la etapa final de calificación de los comicios que, en ese entonces, invariablemente era competencia de las Cámaras del Congreso de la Unión, o bien, de las legislaturas de los Estados.

En el segundo grupo pueden identificarse todas aquellas determinaciones vinculadas con la conservación del poder público y la realización de las facultades conferidas a las personas que ocupan los cargos correspondientes.

Así, al irse promoviendo los diversos juicios de amparo que tenían como causa la emisión de actos, resoluciones o normas que, a juicio de los quejosos, conculcaban derechos políticos relacionados con el acceso a cargos públicos o con la permanencia en el desempeño de los mismos, la Suprema Corte de Justicia fue definiendo la jurisprudencia que en forma tajante sostenía la improcedencia de la acción de amparo, en los términos siguientes:

DERECHOS POLÍTICOS. En los términos del artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, el juicio de amparo sólo procede por violación de garantías individuales, debiendo entenderse por tales, aquellas que conciernen al hombre y no las que se refieren al ciudadano. De aquí que la infracción de un derecho político no pueda remediarse por medio del juicio de garantías, puesto que no constituye violación de una garantía individual.¹⁸

DERECHOS POLÍTICOS. La afectación de estos derechos no puede ser reclamada en el juicio constitucional, que está instituido exclusivamente para garantizar la efectividad de las garantías individuales, consignadas en los veintinueve primeros artículos de la Constitución Federal y no para proteger los derechos políticos otorgados únicamente a los mexicanos, que tienen la calidad de ciudadanos.¹⁹

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

¹⁸ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. C, p. 1026.

¹⁹ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época-Séptima Época, ts. LXXI, primera parte, pp. 5301 y 1523.

no procediendo el amparo en cuanto al derecho de que emanan, lógica y jurídicamente, tampoco puede proceder en cuanto a sus efectos.²⁰

DERECHOS POLÍTICOS, AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACIÓN A. De conformidad con el artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, el juicio de amparo sólo procede por violación de garantías individuales, debiendo entenderse por tales, aquellas que conciernen al hombre y no las que se refieren al ciudadano; por lo que cualquier infracción de un derecho político no puede remediarse por medio del juicio constitucional; supuesto que no constituye violación de una garantía individual.²¹

DERECHOS POLÍTICOS. AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA LEYES DE CONTENIDO POLÍTICO ELECTORAL, SI LA CONTROVERSIA VERSA EXCLUSIVAMENTE SOBRE. Para que la acción constitucional intentada en contra de una ley de contenido político-electoral sea procedente, es menester que la controversia verse sobre la violación de una garantía individual, aun cuando esté asociada con derechos políticos, y no exclusivamente respecto de estos últimos, puesto que la violación de los derechos políticos no es reparable mediante el juicio de amparo.²²

Como se puede observar, la Suprema Corte de Justicia partió de la premisa de que los derechos políticos no pueden ser asimilados ni identificarse con las garantías individuales, de tal suerte que en la parte considerativa de los fallos que dieron lugar a las tesis de jurisprudencia antes citadas, el más alto tribunal de la República afirma que al haberse instituido el juicio de amparo en los términos del artículo 103, fracción I, de la Constitución General de la República, el propósito fue proteger a los individuos particulares en contra de las violaciones que sufran exclusivamente en aquellos derechos inherentes a su naturaleza humana. De ahí que cualquier otra infracción a otros derechos como son los especiales del ciudadano consistentes en votar y ser votado no puede ser reclamada por aquel medio, ya que no se trata de garantías individuales, además de que no son susceptibles de controversia ante los tribunales.

Ahora bien, no en pocos casos y en forma conexas al derecho político presuntamente violado, el ciudadano agraviado impugnaba la privación de su derecho a percibir la dieta o emolumento inherente al cargo del cual ale-

²⁰ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XXIV, p. 598.

²¹ *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, t. LXXI, primera parte, p. 21.

²² *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. XIV, octubre de 1994, p. 33.

gaba haber sido despojado o suspendido, sin que ello fuera óbice para que el Máximo Tribunal modificara su criterio, tal como lo demuestran las tesis siguientes:

DERECHOS POLÍTICOS (CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR). Es indiscutible que el caso típico de derechos políticos es de los derechos para desempeñar cargos de elección popular, y su violación no da lugar al juicio de amparo, pues no es posible confundir las garantías individuales con los derechos políticos, porque aquéllas están consignadas en los primeros veintinueve artículos de la Constitución Federal de la República y en ninguno de ellos se garantiza el derecho a desempeñar cargos públicos de elección popular. Además, dichas garantías individuales son las taxativas impuestas al poder público, en relación con todos los habitantes de la República, con abstracción hecha de su nacionalidad, sexo, capacidad jurídica, etcétera, y en cambio, los derechos políticos los concedió el constituyente exclusivamente a los ciudadanos mexicanos. Por tanto, la afectación de estos últimos, consistentes en el desempeño del cargo de municipales, no puede ser materia del juicio constitucional, ya que como dijo, éste se instituyó para garantizar el respeto de aquellas garantías, sin que sea obstáculo para sostener este criterio, la pérdida de los emolumentos por parte de aquel a quien se priva de un derecho político, pues siendo esos emolumentos consecuencia legítima de la función pública, y no procediendo el amparo en cuanto al derecho de que emanan, lógica y jurídicamente tampoco puede proceder en cuanto a sus efectos.²³

DERECHOS POLÍTICOS (DIPUTADOS). Todos los derechos que se deriven de la elección de diputados, inclusive el de no ser suspendidos o desaforados, sino en los términos de la Constitución local o de la ley orgánica relativa a la responsabilidad de los funcionarios públicos, son derechos políticos, y la privación de las dietas, es una consecuencia de esa suspensión o desafuero, que debe seguir la misma condición jurídica procesal de éste, cuestiones que no pueden ser discutidas en el juicio de garantías.²⁴

DERECHOS POLÍTICOS. El amparo tiene por objeto reparar las violaciones que las autoridades cometan contra las garantías individuales, pero no contra derechos políticos, como son los de desempeñar cargos públicos y gozar las prerrogativas inherentes a esas funciones, entre las cuales se encuentra la de percibir los emolumentos respectivos al cargo que se sirve.²⁵

²³ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. C, p. 548.

²⁴ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. LXXIV, p. 1249.

²⁵ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XXVIII, p. 327.

DERECHOS POLÍTICOS. AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACIÓN A. Es improcedente el amparo que se enderece por los miembros de un Ayuntamiento, contra la deposición de sus cargos, porque el derecho a desempeñar un empleo público como son los cargos concejiles y los de elección popular, constituye un derecho político, en cuanto que una función inherente a la ciudadanía, atento a lo dispuesto en los artículos 35, fracción II y 36, fracción V, de la Constitución, supuesto que dichos preceptos claramente establecen que el desempeño de los cargos de elección popular y concejiles, es una prerrogativa y una obligación del ciudadano. No debe tomarse en consideración la circunstancia de que, además de los derechos políticos que reclamen, se señale también como infringido el derecho de percibir los sueldos correspondientes, estimándose éstos como incluidos en el patrimonio de los quejosos, toda vez que dichos sueldos, emolumentos u honorarios, no son sino una consecuencia de la investidura política y, por ende, accesorios a ésta.²⁶

No obstante, en otro importante cúmulo de planteamientos formulados por los quejosos, la Suprema Corte de Justicia tuvo que atemperar su riguroso criterio de improcedencia para no dar lugar a la vulneración de garantías individuales, sobre todo en los casos en que resultaba evidente que aunque en el fondo se tratara de la afectación de un derecho político, el acto o resolución reclamados no se ajustaban a las garantías de legalidad y del debido proceso. El Alto Tribunal sostuvo que aun cuando se tratara de derechos políticos, si el acto reclamado entrañaba también la violación de garantías individuales, hecho que no podía juzgarse *a priori*, la demanda de amparo relativa debería admitirse y tramitarse, para establecer en la sentencia definitiva las proposiciones conducentes. Los criterios garantistas relacionados con esta problemática, son los siguientes:

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 políticos individuales, como lo es la privación de los sueldos a que tenga derecho el agraviado, entonces cabe la concesión del amparo. Si en la especie, los quejosos sostienen que estaban en posesión de sus cargos, que, según el artículo 115 de la Constitución Federal son esencialmente administrativos, aun cuando en determinados casos sus funciones sean políticas, pudieran ser puntos de estudio si pueden ser privados de dichos cargos por disposición de las autoridades señaladas como responsables, y si los procedimientos empleados por éstas, tienen, o no, apoyo legal; de donde resulta que las infracciones a las leyes relativas pu-

²⁶ *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, t. LXXI, primera parte, p. 22.

dieran constituir una violación de garantías individuales, lo que no se puede juzgar *a priori*; la Sala estima por esas circunstancias, que no es manifiesta e indudable la improcedencia de la demanda de amparo de que se trata, sino que es conveniente estudiar debidamente la cuestión, para establecer las proposiciones conducentes, en vista de lo que resulte de autos, lo cual implica la admisión y tramitación de la referida demanda de garantías, sin perjuicio de las causas de improcedencia que en el curso del juicio pudieran aparecer.²⁷

DERECHOS POLÍTICOS, VIOLACIÓN DE. Es exacto que existe jurisprudencia sobre que la violación de derechos políticos no da derecho al juicio de amparo, por no tratarse de garantías individuales; pero es de advertirse que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, restringiendo la amplitud de dicha tesis, la ha venido modificando posteriormente, en el sentido de que cuando en el amparo se reclaman derechos políticos, si el quejoso solamente puede ser privado de ellos mediante un procedimiento previo estatuido por la ley que rige tales derechos, no debe sobreseerse en el juicio de amparo, por improcedencia, sino entrarse a estudiar el fondo de la cuestión, a fin de resolver si el acto reclamado es o no constitucional; pues de lo contrario equivaldría a dejar el cumplimiento de la ley reglamentaria de aquellos derechos, al criterio exclusivo de la autoridad. Si se trata de cese de un empleado judicial, en una entidad en donde la ley respectiva exige que se forme un expediente y se justifique el cese, es claro que se han violado, en su perjuicio, las garantías que otorga el artículo 14 constitucional, si no se llenaron esos requisitos.²⁸

DERECHOS POLÍTICOS, AMPARO CONTRA LA VIOLACIÓN DE. Si bien es cierto que el amparo es improcedente contra actos de naturaleza eminentemente política, también lo es que esos actos pueden involucrar la violación de garantías individuales, protegidas por la Constitución; sería peligroso sustentar la tesis de que aun encontrándose íntimamente relacionados los derechos políticos con los derechos del hombre, se deseche, en todo caso, la demanda de amparo, pues resultaría que no habría un solo funcionario público que estuviera en posibilidad de ejercer libremente sus funciones, porque bastaría que disintiera del criterio sustentado por la mayoría del grupo político, para que éste lo consignara al gran jurado, que es el que tiene el control del mismo cuerpo político y sería irremisiblemente desaforado; de sostener la tesis dicha, se mataría la libertad de expresión y la libertad de pensamiento, prerrogativas inestimables que la Constitución Federal concede a los miembros de los cuerpos legislativos, protegidos ampliamente por el fuero inherente a esa clase de cargos. Por tanto, la privación de un cargo

²⁷ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XCI, p. 2642.

²⁸ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XLV, p. 893.

público, de elección popular, como el de diputado, puede envolver la violación de garantías individuales, por lo que la Primera Sala de la Suprema Corte considera, que no teniéndose *a priori* datos suficientes que ameriten considerar que sólo se trata de actos políticos, sino que puede existir alguna violación a las garantías individuales, no debe desecharse de plano la demanda de amparo que contra tales actos se enderece, sino que debe dárseles entrada, tramitarse el juicio en forma legal y, en su caso, dictar la resolución que corresponda.²⁹

DERECHOS POLÍTICOS. NO ES IMPROCEDENTE EL AMPARO CONTRA ELLOS, CUANDO SON ENJUICIABLES CONFORME A LA LEY RELATIVA. Cuando en el amparo se reclaman derechos políticos, si el quejoso no puede ser privado de ellos sino mediante un procedimiento previo estatuido por la ley que rige tales derechos, no es el caso sobreseer sino de entrar a estudiar el fondo de la cuestión a fin de resolver si el acto reclamado es o no constitucional.³⁰

Cabe agregar que por cuanto hace al tema de la “incompetencia de origen”, el Máximo Tribunal retomó puntualmente los postulados de Ignacio L. Vallarta y definió la respectiva tesis de jurisprudencia, en los términos siguientes:

INCOMPETENCIA DE ORIGEN. La Corte ha sostenido el criterio de que la autoridad judicial no debe intervenir para resolver cuestiones políticas que incumben, constitucionalmente, a otros poderes; en el amparo no debe juzgarse sobre la legalidad de la autoridad, sino simplemente sobre su competencia; pues si se declara que una autoridad señalada como responsable propiamente no era autoridad, el amparo resultaría notoriamente improcedente. Sostener que el artículo 16 de la Constitución prejuzga la cuestión de legitimidad de las autoridades, llevaría a atacar la soberanía de los estados sin fundamento constitucional y por medio de decisiones de un poder que, como el Judicial, carece de facultades para ello, convirtiéndose en árbitro de la existencia de poderes que deben ser independientes de él.³¹

Por otra parte, la primera ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 22, 23, 24 y 25 de octubre de 1919, no estableció causal de improcedencia alguna que se refiriera a la materia de derechos políticos. Sin embargo, ello no fue

²⁹ *Ibidem*, p. 1439.

³⁰ Segunda Sala, Informe 1934, Quinta Época, p. 33.

³¹ Apéndice del *Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1985, p. 272.

óbice para que la Suprema Corte de Justicia desechara las demandas de amparo respectivas, aplicando los criterios jurisprudenciales que han sido expuestos con antelación.

Posteriormente, la Ley de Amparo en vigor que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 10 de enero de 1936, en el Capítulo VIII, intitulado: “De los casos de improcedencia”, dispuso lo siguiente:

Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

[...]

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

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.

Como se puede observar, el legislador no hizo más que regular con especificidad lo que venía definiendo la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en tanto que la disposición contenida en la fracción VII, del artículo 73, fue modificada en su texto por reformas publicadas el 15 de enero de 1988, para quedar en los términos siguientes: “El juicio de amparo es improcedente: [...] VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral”.

Al respecto, es pertinente aclarar que ni la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, ni el dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y Segunda Sección de la de Estudios Legislativos de la H. Cámara de Diputados, consignaron razón alguna que explicara el cambio de redacción. No obstante, los motivos de fondo que inspiran y justifican la existencia de la causal en comento siguen siendo exactamente los mismos, y su nueva redacción es mucho más genérica al no incurrir en señalar específicamente un tipo de organismo o autoridad electoral, como lo hacía la causal anterior al referirse a “presidentes de casillas”, “juntas computadoras” y “colegios electorales”, y comprender en general a “organismos y autoridades en materia electoral”, es decir, a todo aquel órgano del Estado que por su naturaleza y por sus funciones se vincule con la materia “electoral”.

En consecuencia, al establecer la fracción en análisis que el amparo es improcedente en contra de las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral, la idea fue sustraer de la esfera de atribuciones del Poder Judicial Federal, la posibilidad de revisar las reso-

luciones o declaraciones que dicte cualquier tipo de organismo o autoridad en materia electoral, bastando con que el acto impugnado se refiera a tales cuestiones, para que la acción constitucional resulte improcedente de acuerdo con lo previsto por la citada fracción VII, del artículo 73, de la Ley de Amparo.

V. SITUACIÓN ACTUAL

La marginación de los derechos político-electorales, en lo que se refiere a su protección constitucional como consecuencia de la improcedencia del juicio de amparo, llegó a su fin con la creación de los procesos jurisdiccionales de carácter contencioso que permitieron la resolución de controversias relacionadas directa o indirectamente con el ejercicio de tales derechos.

En efecto, las reformas constitucionales de 1996, marcan la transformación de la justicia electoral en México, al conformarse una jurisdicción especializada e integral dentro del Poder Judicial de la Federación, en virtud de la cual se otorgan facultades de control constitucional de las leyes electorales a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se integra el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y desaparece el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados para calificar la elección presidencial. El nuevo órgano jurisdiccional electoral cuenta, a partir de dichas reformas, con facultades para revisar la constitucionalidad de todos los actos y resoluciones electorales, para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, y para revisar el apego a la Constitución de las resoluciones definitivas de las autoridades locales electorales.

Así, en el sistema de justicia electoral mexicano intervienen con el carácter de autoridades jurisdiccionales la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Suprema Corte es la máxima autoridad en materia de control de la constitucionalidad de leyes electorales.

La fracción II del artículo 105 constitucional faculta a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma electoral de carácter general y la propia Constitución.

Por lo que se refiere al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el artículo 99 constitucional lo faculta para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones en las elecciones federales de diputados, senadores y presidente de los Estados Unidos Mexicanos; las impugnaciones

de actos y resoluciones del Instituto Federal Electoral; las impugnaciones de actos y resoluciones definitivos y firmes de autoridades administrativas electorales y de tribunales electorales de las entidades federativas, que sean determinantes para el desarrollo de la elección correspondiente o de los resultados de la misma y destacadamente, las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país; los conflictos y diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores y entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, así como la determinación de sanciones en la materia.

Al desaparecer la atribución de la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral para llevar a cabo la calificación de la elección presidencial, el párrafo segundo de la fracción II, del artículo 99 constitucional estableció, un nuevo modelo de calificación jurisdiccional. Una vez resueltas las impugnaciones que se hubieran interpuesto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos. De esta manera concluye el modelo de calificación política que imperaba en México desde el siglo XIX y se transita a la calificación a cargo del órgano jurisdiccional en materia electoral federal.

Como consecuencia de las modificaciones constitucionales en materia electoral aprobadas en 1996, hubo que aprobar reformas, adiciones y expedir nuevas leyes reglamentarias de las atribuciones de las instituciones, autoridades y procedimientos electorales, de tal suerte que fueron modificados el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expidió una nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral, y tanto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como el Instituto Federal Electoral expidieron los reglamentos necesarios para el cumplimiento integral de sus atribuciones.

Las recientes adecuaciones de 2007 y 2008, introducidas tanto en el marco constitucional como en el legal y el reglamentario, han contribuido al fortalecimiento de esta jurisdicción especializada para el control constitucional en la materia político-electoral, resaltando particularmente la atribución conferida a las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación, para resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral, cuando éstas sean contrarias a la Constitución y con efectos particulares para los casos concretos sobre los que versen los medios de impugnación respectivos.

Cabe agregar que la situación jurídica en la que se encuentran los derechos político-electorales, en cuanto a su protección y salvaguarda, fue reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la forma y términos siguientes:

DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO CON EL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVÉ. Los derechos de participación política establecidos en las fracciones I y II del artículo 35 constitucional son verdaderas garantías individuales o derechos fundamentales, en primer término, porque participan de la posición de supremacía que tiene dicho precepto constitucional, de lo cual deriva que no sean disponibles en su núcleo esencial para los poderes constituidos; en segundo término, porque suponen una relación de interdependencia con las demás normas sobre derechos y libertades reconocidas en la norma suprema (sin libertad de expresión sería imposible el ejercicio efectivo del derecho de voto; al mismo tiempo, sin un gobierno sujeto a la legitimidad del voto público y a elecciones periódicas, sería difícilmente garantizable el goce efectivo de las demás garantías constitucionales); en tercer lugar, porque las pretensiones y expectativas que forman su objeto son claves para la organización y el funcionamiento del sistema democrático constitucional que la norma suprema trata de establecer. En ese sentido, los derechos de participación política, por virtud de su atributo de fundamentales, gozan de la protección constitucional encomendada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con sus respectivas esferas de competencia jurisdiccional.

Acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006. Partidos Políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Convergencia y Revolucionario Institucional. 7 de diciembre de 2006. Unanimidad de diez votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 83/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.³²

³² Tesis: P./J. 83/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 984.

En tal virtud, habrá que estar muy atentos al desarrollo de este nuevo sistema de justicia integral en materia electoral, que a golpe de jurisprudencia y de acertadas modificaciones normativas, se ha constituido en uno de los pilares en los que descansa nuestro régimen democrático.

Se ha erigido ya un verdadero andamiaje de garantías a los derechos político-electorales, sobre los cuales se ha cimentado la confianza de los ciudadanos y las organizaciones en los procesos políticos y electorales del país. La justicia electoral del país ha contribuido a generar esa confianza, lo que ha permitido el avance democrático.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, José Rogelio, *Enciclopedia de México*, México, Secretaría de Educación Pública, t. VI.
- Apéndice del Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1985.
- ARIZPE NARRO, Enrique, *La primera sentencia de amparo*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.
- CORONADO, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977.
- DUARTE RIVAS, Rodolfo, “Antecedentes históricos de la justicia político-electoral en México”, *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México Centroamérica, Centro de Estudios Constitucionales-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998, Colección cuadernos constitucionales México-Centroamérica, núm. 12.
- IGLESIAS, José María, *Estudio constitucional sobre facultades de la corte de justicia*, México, Imprenta de Díaz de León y White, 1874.
- VALDÉS S., Clemente, “La Suprema Corte: entre el poder y la sumisión”, *La Jornada Semanal*, suplemento de *La Jornada*, México, núm. 159, junio 28 de 1992.
- VALLARTA, Ignacio L., *Cuestiones constitucionales*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1879, t. I.

———, *Votos en los negocios más notables resueltos por la Suprema Corte de Justicia*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1881, t. II.

1. Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2a. ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales, 2a. ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 2a. ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009.

2. Jurisprudencia

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, México, tomos de jurisprudencia y de tesis relevantes, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

