

## INSTRUMENTOS CONSTITUCIONALES DE PROTECCIÓN PROCESAL DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ  
Juan Carlos SILVA ADAYA

Con motivo de la conmemoración del LXXX aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hemos seleccionado el tema de los “Instrumentos constitucionales de protección procesal de los derechos político-electorales”, teniendo en cuenta que, por primera vez en sus ochenta años de vigencia, la reforma de 1996 a la Constitución mexicana estableció mecanismos procesales específicos de control jurisdiccional de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales, colmando así una laguna que existía en nuestro orden jurídico, a fin de garantizar los derechos político-electorales del ciudadano.

En efecto, aun cuando eventualmente en México se contemplaron otros mecanismos de protección, éstos no tuvieron el carácter de auténticos instrumentos jurisdiccionales de protección constitucional de los derechos político-electorales. Así, por una parte, si bien en el último tercio del siglo XIX los tribunales federales mexicanos empezaron a desarrollar la tesis de la “incompetencia de origen” —recuérdese, por ejemplo, el llamado *Amparo Morelos*—, conforme a la cual el juez de amparo estaba facultado para analizar no sólo la constitucionalidad de los actos y disposiciones legislativas reclamados sino también la legitimidad de la designación o elección de las autoridades a quienes se atribuían tales actos, cuyo desarrollo culminó con la autoproclamación de don José María Iglesias, entonces presidente de la Suprema Corte, a través del Plan de Salamanca y con base en el artículo 79 de la Constitución de 1857, como presidente sustituto, al estimar ilegítimos los comicios por los cuales Miguel Lerdo de Tejada intentó reelegirse como presidente de la República. Sin embargo, como se sabe, don Ignacio L. Vallarta, quien sucedió a Iglesias en la presidencia de la Suprema Corte, promovió una tesis contraria que distinguía entre legitimidad y competencia, estimando que esta última era el único aspecto protegido por el artículo 16 constitucional como garantía

individual y que, a partir de la Constitución de 1917, llevó al establecimiento de la jurisprudencia de que “La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales”, propiciando así la ausencia, hasta 1996, de un control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos y procedimientos electorales, prevaleciendo un contencioso electoral de naturaleza política.

Del mismo modo, el denominado recurso de reclamación del que conocía la Suprema Corte, según la reforma política de 1977, para impugnar la resolución del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados respecto de la elección de alguno de sus miembros, pero cuya “resolución” equivalía a una mera opinión sin carácter vinculatorio, lo cual fue severamente criticado por la doctrina pues restaba autoridad a la Corte y no era propiamente un instrumento de control jurisdiccional.

Asimismo, los medios de impugnación de los que conocían el Tribunal de lo Contencioso Electoral a partir de 1987 y el Tribunal Federal Electoral desde 1990, ciertamente eran medios de control de la legalidad electoral (que, en cuanto tales, atendían al derecho a un recurso efectivo público ante un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley con las debidas garantías, como lo exigen los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos) pero no tenían el carácter de instrumentos constitucionales de protección de los derechos político-electorales.

Del mismo modo que, respecto de otros derechos y libertades fundamentales, el constitucionalismo se percató de que no era suficiente que los mismos se consagraran o establecieran en una declaración de derechos o en algún documento solemne con el carácter de supremo, denominado “constitución”, para asegurar su pleno respeto y observancia, como ocurrió desde finales del siglo XVIII y gran parte del siglo XIX, sino que se requerían establecer auténticas garantías constitucionales, en tanto instrumentos procesales, para tutelar dichos derechos y libertades fundamentales contra su afectación por parte de las autoridades públicas, con el objeto de asegurar su vigencia, ciertamente, los diversos ordenamientos constitucionales también reflejan la tendencia hacia el establecimiento de controles jurisdiccionales para la defensa constitucional de los derechos político-electorales, si bien su adopción ha sido posterior y, generalmente, a través de instrumentos específicos y órganos tutelares distintos a los previstos para otro tipo de derechos humanos.

En el derecho electoral comparado se presentan diferentes sistemas contenciosos electorales, los cuales pueden clasificarse según el órgano al cual se le atribuye el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y procedimientos electorales.

En este sentido, es posible distinguir —como lo sugiere Duverger— entre el contencioso político y el contencioso jurisdiccional, según la función respectiva se confíe a una asamblea política o a un órgano jurisdiccional (en tanto que la solución jurídica de las controversias, en este último caso, se somete a un tercero imparcial); a los mencionados, se debe adicionar el llamado contencioso electoral administrativo, cuando la resolución de las impugnaciones le corresponde al propio órgano encargado de organizar las elecciones y el mismo tiene naturaleza propiamente administrativa, así como el contencioso mixto, que contempla alguna combinación de aquellos órganos (político y/o jurisdiccional y/o administrativo) en la solución de las controversias electorales.

En la actualidad, prácticamente ya no hay sistemas que tengan un contencioso electoral exclusivamente político (quizás la excepción podría ser Suiza y, en cierta medida, Italia), ya que aquellos países que conservan un control político para los comicios legislativos o, en su caso, presidenciales, lo hacen coexistir con un control jurisdiccional previo o posterior, lo que les convierte en sistemas contenciosos mixtos. Así, por ejemplo, en cuanto a los Estados Unidos de América, cabe concebirlo como un sistema contencioso electoral mixto, que combina impugnaciones ante un órgano jurisdiccional de carácter local y, ulteriormente, ante un órgano político: La respectiva Cámara del Congreso con motivo de las elecciones de sus miembros, así como el correspondiente colegio electoral tratándose de las elecciones presidenciales, si bien tres de los cincuenta Estados (Alabama, Illinois y Kentucky) carecen de legislación que prevea medios de impugnación jurisdiccional respecto de elecciones federales y otros cinco prevén sólo para impugnar elecciones presidenciales mas no para las de senadores o representantes, por lo que en tales Estados se presenta un contencioso electoral exclusivamente político respecto de elecciones legislativas federales). Por lo que se refiere a América Latina, el único país que conserva un contencioso político es Argentina, combinándolo con medios de impugnación jurisdiccionales, en ciertos casos, ante la Cámara Nacional Electoral que forma parte del Poder Judicial Federal.

Un caso de contencioso electoral mixto político-jurisdiccional también es el de Alemania, pero a diferencia de los anteriores, allí primero la impugnación se presenta ante un órgano político, el Bundestag, cuya resolución puede ser ulteriormente impugnada ante el Tribunal Constitucional.

Entre los sistemas contenciosos electorales jurisdiccionales es posible distinguir según los medios de impugnación sean interpuestos ante la jurisdicción ordinaria (esto es, el propio Poder Judicial, como ocurrió en Inglaterra a partir del *Election Petition Act* de 1868, modificado en 1879, en que que el juicio de las elecciones tradicionalmente competencia del Parlamento se transfirió a dos jueces de la *King's (Queen's) Bench Division de la High Court of Justice*); una jurisdicción constitucional, como es el caso de la Corte de Constitucionalidad de Austria a partir de 1920; una jurisdicción especializada en materia electoral, cuyas resoluciones sean definitivas e inatacables (los llamados tribunales o cortes electorales, predominantes en América Latina), ya sea que forme parte del poder judicial (como en México) o tenga una naturaleza autónoma (tal es el caso de Uruguay, cuya Corte Electoral fue creada en 1924, así como de Costa Rica y Ecuador), o bien, ante alguna combinación de las anteriores jurisdicciones, ya sea ante la jurisdicción contenciosa administrativa y posteriormente la justicia constitucional, como en España y Francia; asimismo, por lo que se refiere a Latinoamérica, ante tribunales electorales autónomos o pertenecientes al Poder Judicial y ulteriormente ante la jurisdicción constitucional, ya sea que ésta esté a cargo de la respectiva Corte Suprema de Justicia, como en El Salvador, Honduras, Panamá y Paraguay; de un Tribunal Constitucional, como en Bolivia, o bien, primero ante la Corte Suprema de Justicia y después ante la Corte de Constitucionalidad, como ocurre en Guatemala.

Por otra parte, también existe un contencioso electoral exclusivamente administrativo, ante órganos electorales autónomos de naturaleza propiamente administrativa, cuyas resoluciones son definitivas e inatacables (como en Nicaragua y República Dominicana).

Finalmente, nos encontramos con contenciosos electorales mixtos encomendados a órganos de naturaleza administrativa y posteriormente jurisdiccional, como también ocurre en diversos países latinoamericanos, ya sea que las resoluciones de aquéllos puedan impugnarse ante un tribunal electoral autónomo (como en Chile, y Perú), la respectiva Corte Suprema de Justicia (Venezuela, tratándose de elecciones presidenciales), un tribunal electoral que forma parte del Poder Judicial (México, donde las sen-

tencias del respectivo Tribunal Electoral son definitivas e inatacables, en tanto que en Brasil, las resoluciones de su Tribunal Superior Electoral pueden ser impugnadas, además, por razones constitucionales ante el correspondiente Supremo Tribunal Federal), o bien, ante la jurisdicción contenciosa administrativa (así ocurre en Colombia y, tratándose de elecciones de diputados y senadores, en Venezuela).

En consecuencia, de los dieciocho países continentales de América Latina, ocho contemplan un sistema contencioso electoral en que las decisiones de los respectivos órganos electorales autónomos o pertenecientes al Poder Judicial (ya sean de naturaleza administrativa y/o jurisdiccional) son definitivas e inatacables (Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay), en tanto que los otros diez prevén la posibilidad de que las correspondientes decisiones de tales órganos sean susceptibles de impugnación por razones de constitucionalidad y/o legalidad ante el órgano judicial supremo (Argentina, en todos los casos salvo los relativos a los resultados de las elecciones legislativas y presidenciales; Brasil; El Salvador; Honduras; Panamá; Paraguay, y Venezuela, en los casos de elecciones presidenciales), un órgano de lo contencioso administrativo (Colombia y, tratándose de elecciones distintas a las presidenciales, Venezuela) y/o un tribunal constitucional (Bolivia y Guatemala, en el entendido que en este último cabe primero la impugnación ante la respectiva Corte Suprema de Justicia y después ante la Corte de Constitucionalidad). A los anteriores cabe agregar el caso en que se conserva parcialmente un contencioso político, toda vez que las respectivas decisiones de los órganos electorales de naturaleza administrativa pueden ser impugnadas ante un órgano político (Argentina, tratándose de resultados de las elecciones legislativas y presidenciales).

Conforme a lo que antecede, atendiendo a las peculiaridades de las controversias electorales (normatividad sustantiva y procesal con modalidades específicas, plazos muy reducidos para resolver, intereses político-partidistas involucrados y trascendencias de los fallos respectivos), se aprecia una tendencia en el derecho electoral comparado a encomendar, en única o última instancia, a órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral, ya sea ubicados dentro del poder judicial o de naturaleza autónoma respecto de los órganos del poder público (conforme al modelo latinoamericano), o bien, a tribunales constitucionales (según la tendencia de Europa Continental), la protección constitucional de los

derechos político-electorales, así como a establecer instrumentos específicos distintos a los previstos para tutelar otro tipo de derechos humanos.

Al respecto, con el objeto de garantizar los requisitos de idoneidad (capacidad profesional, honestidad e imparcialidad, incluyendo su apartidismo) se aprecia el interés de los protagonistas políticos por antonomasia, esto es, los partidos políticos, en participar en la designación de los integrantes de los referidos órganos jurisdiccionales competentes para resolver las controversias electorales, a través de sus representantes en las cámaras legislativas, exigiendo mayorías calificadas para tales designaciones y, en ocasiones, previendo la participación de la respectiva Suprema Corte para garantizar la capacidad técnica (como en Costa Rica, Chile y México), limitando o, incluso, excluyendo la participación del Ejecutivo sobre el particular.

Por lo general, contra las resoluciones de tales órganos jurisdiccionales con competencia electoral no procede recurso ulterior alguno, en tanto que sus efectos son definitivos e inatacables (piénsese, por ejemplo, en el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, el Tribunal Supremo de Ecuador, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, el Jurado Nacional de Elecciones de Perú y la Corte Electoral de Uruguay, así como en los mencionados tribunales constitucionales europeos y latinoamericanos).

En general, como han advertido los doctores Manuel Aragón y Héctor Fix-Zamudio en diversos trabajos, se aprecia una marcada tendencia hacia la “judicialización” de los procedimientos contenciosos electorales. Esta situación se advierte no sólo por la previsión de medios de impugnación ante órganos propiamente jurisdiccionales, sino por el hecho de que varios de los órganos encargados de la organización, administración y vigilancia de los procedimientos electorales se encuentran fuertemente “judicializados” en su integración (en cuanto que varios de sus miembros provienen del poder judicial o son nombrados de igual forma, se les exigen los mismos requisitos y/o se les otorgan garantías equivalentes a las de otros funcionarios judiciales). La consecuencia de esta “judicialización” de los sistemas contenciosos electorales estriba en que *la resolución de los conflictos e impugnaciones sobre los procedimientos electorales debe basarse en el principio de juridicidad (constitucionalidad y/o legalidad)* y no según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad política.

Por otra parte, es pertinente destacar que no existe impedimento teórico, técnico ni jurídico, derivado de la naturaleza del sistema federal, para que las resoluciones finales de los órganos electorales de las entidades federativas puedan ser impugnadas por razones de constitucionalidad ante un órgano jurisdiccional central (que tendría el carácter de órgano nacional o del Estado federal). Así, por ejemplo, en los cuatro países federales latinoamericanos (Argentina, Brasil, México y Venezuela) existe la posibilidad de impugnar las respectivas elecciones locales ante un órgano jurisdiccional del respectivo Poder Judicial federal, en su caso, especializado en materia electoral; de manera similar, tanto el Tribunal Constitucional de Alemania como la Corte de Constitucionalidad de Austria llegan a conocer de impugnaciones respecto de elecciones locales.

Finalmente, por lo que se refiere a la protección del derecho político-electoral consistente en el voto activo, prácticamente todos los países confieren legitimación a los ciudadanos para promover algún medio de impugnación en contra de su inclusión o exclusión indebida del padrón electoral o lista nominal de electores, así como de la negativa a expedirle su respectiva cédula o credencial para votar. Mientras algunos países confieren también legitimación a partidos políticos y candidatos —incluso, al ministerio público o fiscal electoral, en su carácter de representantes del interés social o en beneficio de la ley— para impugnar cualquier resolución relacionada con el padrón electoral, aunque sólo se refiera a algún ciudadano en lo individual, en otros se reserva tal legitimación a los partidos políticos tratándose de la impugnación jurisdiccional a la publicación de las listas generales o nominales de electores.

En relación con los resultados electorales, mientras que todos y cada uno de los dieciocho países confieren legitimación a los partidos políticos para su impugnación, doce de ellos le atribuyen tal legitimación también a los candidatos (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela, en tanto que Uruguay sólo para el caso de elecciones legislativas, puesto que reserva a las autoridades partidarias registradas ante la Corte Electoral la impugnación de elecciones presidenciales), dos de ellos sólo les otorga el carácter de coadyuvantes (México, si bien tratándose de cuestiones de inelegibilidad el respectivo candidato también puede ser actor, y Paraguay), en tanto que los cuatro restantes no prevén expresamente legitimación alguna para los candidatos (Argentina, El Salvador, Guatemala y República Dominicana). Adicionalmente, siete países establecen acción popular o pública

para impugnar resultados electorales o condiciones de inelegibilidad (Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, Nicaragua, Perú y Venezuela, en el entendido de que Uruguay la prevé sólo para las elecciones legislativas), toda vez que además de los partidos políticos y los candidatos, se encuentran legitimados los propios ciudadanos para tal efecto.

### *Definición de derechos político-electorales del ciudadano*

Para efectos de la presente exposición es conveniente apuntar qué debe entenderse por derechos político-electorales del ciudadano, según deriva de la totalidad de los reconocidos en el orden jurídico mexicano, por lo que esta conceptualización o descripción se hará partiendo de lo establecido en los artículos 35 de la Constitución federal; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De esta manera por derechos políticos se alude a aquéllos que posibilitan la participación directa o indirecta de las personas, individual o colectivamente, en los procesos de formación de la voluntad estatal, y el acceso al gobierno, lo cual incluye el derecho de participación en los asuntos públicos, bien sea directamente o mediante representantes libremente electos; el sufragio activo y pasivo, en elecciones libres, auténticas y periódicas, por medio del voto universal, libre, secreto y directo; el nombramiento o acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas; la asociación y petición en materia política, y la defensa de la República y sus instituciones.

Sin embargo, es necesario destacar que en ciertos ordenamientos constitucionales locales, se han establecido otros derechos de contenido político que tradicionalmente no se consideran dentro de los enumerados, pero que también se incluyen en favor de los ciudadanos del Estado, aumentando el catálogo mínimo de derechos políticos que fortalecen el régimen democrático, como sucede, por ejemplo, en los Estados de Chihuahua, México y Guerrero, respecto de los cuales también sería necesario analizar si deben ser objeto de un control jurisdiccional de la constitucionalidad que vaya más allá de un mero examen sobre la legalidad del acto de autoridad, como ocurre en el Estado de Chihuahua con el Tribunal Estatal de Elecciones y las facultades que se le reconocen en materia de referéndum y plebiscito.

## *Instrumentos procesales para la defensa de los derechos políticos en México*

En esta parte de la exposición, en primera instancia, se abordará lo relativo a los medios procesales de carácter constitucional y legal para la defensa de los derechos político-electorales del ciudadano, tanto jurisdiccionales como administrativos, y, en una segunda parte, se aludirá a la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como medio no procesal que igualmente se ha establecido en el ordenamiento jurídico nacional con ese mismo objeto. Aclarando que no siempre el ciudadano en lo individual está legitimado para presentar la demanda o interponer el recurso, ya que en lugar de éste puede serlo otro actor político, como ocurre con los partidos políticos, las agrupaciones políticas nacionales y las organizaciones de observadores o ciudadanos, por ejemplo, por lo que es pertinente destacar que no existe una auténtica acción popular en la materia.

*Medios procesales para la defensa de los derechos político-electorales del ciudadano.* Con el objeto de hacer esquemática la exposición, en este apartado se pueden clasificar los medios de defensa en razón, primero, de los órganos competentes para resolver la acción de inconstitucionalidad, el recurso o juicio; segundo, del tipo de acto que es materia de impugnación y, tercero, del momento en que deben interponerse, dejando para la parte final de este apartado lo relativo al juicio político y los delitos en materia electoral.

- a) *Por órgano competente.* En el sistema federal de medios procesales para la defensa de los derechos político-electorales del ciudadano, a su vez, puede establecerse una primera distinción que obedece al carácter de la autoridad competente para resolver el recurso o juicio. Así, se puede aludir al único medio de defensa *administrativo* que es el recurso de revisión (cuya resolución corresponde al consejo —si ocurre dentro de un proceso electoral federal— o la junta ejecutiva —durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales— del Instituto Federal Electoral jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado), aunque cabe advertir que atendiendo a la clasificación del maestro Niceto Alcalá Zamora y Castillo, estrictamente se trata de una forma autocompositiva. Por otra parte, se debe aludir a los medios pro-

cesales *jurisdiccionales* [cuya resolución corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se impugnan normas generales, leyes o tratados internacionales, a través de la acción de inconstitucionalidad, o bien, la sala competente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando la materia *decidendi* consiste en un acto o resolución, por medio de los siguientes instrumentos procesales: a) Recurso de apelación; b) Juicio de inconformidad; c) Recurso de reconsideración; d) Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, y e) Juicio de revisión constitucional electoral].

- b) *Por la naturaleza de los actos que son materia de impugnación.* Al respecto, cabe distinguir entre la acción de inconstitucionalidad que tiene por objeto la impugnación de *normas generales o leyes*, tanto federales, locales o del Distrito Federal, así como de tratados internacionales que se estimen inválidos por violar o estar en contradicción con algún precepto constitucional, según se prevé en la fracción II del artículo 105 de la Constitución federal y en los artículos 1º a 9º y 59 a 73 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, están el resto de los juicios y recursos para la defensa de los derechos político electorales y en contra de los *actos y resoluciones*, tanto administrativos como jurisdiccionales, que provengan de una autoridad federal, estatal, del Distrito Federal o municipal. Efectivamente, así en este segundo grupo figuran los recursos de apelación y reconsideración y los juicios de inconformidad, para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y de revisión constitucional electoral, según se establece en los artículos 41, fracción IV, y 99, párrafo cuarto, fracciones I a V, y VII, de la Constitución federal, así como en los artículos 1º a 3º, párrafos 1 y 2, incisos a) a c), y 4º a 93 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

- c) *Por el momento en que debe interponerse la acción, recurso o juicio.* Un primer grupo está constituido por los recursos y juicios que son susceptibles de presentarse *fuera del proceso electoral federal* (recursos de revisión y de apelación y juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano). En el segundo grupo se ubican los que se presentan *durante el proceso electoral fede-*

*ral*, existiendo, a su vez, dos subgrupos que son los que se presentan *durante la etapa de preparación de la elección o previamente a la jornada electoral* (recursos de revisión y de apelación y juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano), y el otro que corresponde a los que ocurren *durante la etapa de resultados y declaración de validez* (juicio de inconformidad y recurso de reconsideración, teniendo dicho juicio por objeto fundamental la impugnación de resultados o determinaciones de las autoridades electorales federales relativas a la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores o diputados, mientras que el recurso de reconsideración esencialmente es procedente en contra de sentencias dictadas, en el juicio de inconformidad, por las salas regionales en esas elecciones y actos del Consejo General en la asignación de diputados o senadores por el principio de representación proporcional).

Adicionalmente, resulta útil señalar el hecho de que los juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano y el de revisión constitucional electoral, así como la acción de inconstitucionalidad, no tienen un momento procesal específico dentro o fuera de los procesos electorales para su presentación, como ocurre con los abordados, aunque, existen ciertos plazos y requisitos de procedencia dirigidos a garantizar su eficacia en la defensa de los derechos que sean afectados por el acto de autoridad.

Igualmente, es oportuno aludir al recurso de apelación procedente para impugnar principalmente las resoluciones recaídas al recurso de revisión; los actos de las autoridades del Instituto Federal Electoral no impugnables mediante el recurso de revisión; el informe sobre las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores, y la determinación y aplicación de sanciones. Igualmente, debe hacerse referencia al nuevo juicio que puede presentarse en contra de actos o resoluciones, tanto de autoridades federales como locales (ya sean estatales o del Distrito Federal, o bien, municipales), que es el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (para proteger el derecho constitucional de votar, ser votado y de asociación), así como el también nuevo juicio de revisión constitucional electoral, con el objeto de controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas o locales (con lo cual,

cualquier elección estatal, del Distrito Federal o municipal puede llegar a ser impugnada, por razones constitucionales, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral).

En cuanto al *juicio político* es necesario señalar que igualmente puede considerarse como un *medio procesal* de defensa de los derechos político-electorales del ciudadano, al menos, así puede derivarse de la expresión “actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”, y de acuerdo con lo prescrito en el artículo 7º, fracciones I, II y IV a VII, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que quedan comprendidos dentro de tales actos u omisiones los que ataquen a las instituciones democráticas, la forma de gobierno republicano, representativo, federal, la libertad de sufragio, o bien, cualquiera que infrinja la Constitución o las leyes federales o por omisión grave que cause perjuicios graves a la Federación, un Estado o la sociedad, o motive algún transtorno en el funcionamiento normal de las instituciones. Aunque, resulta adecuado destacar que se trata de un procedimiento sancionatorio, sin efectos correctivos o reparadores, que no tiene por objeto exclusivo la defensa de los derechos político electorales del ciudadano. Por otra parte, resulta conveniente apuntar que en este tipo de proceso, a diferencia de lo que ocurre incluso en muchos procesos de los analizados anteriormente, el ciudadano tiene legitimación para formular la denuncia por escrito ante la Cámara de Diputados.

Asimismo, por lo que concierne a los delitos en contra de los derechos político-electorales del ciudadano, indudablemente, se puede aludir a los que se tipifican en el Título Vigésimocuarto del Libro Segundo del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal, que se refiere a los delitos electorales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos, entre cuyos sujetos activos figuran los propios ciudadanos, funcionarios electorales, funcionarios partidistas, servidores públicos, diputados y senadores electos y ministros de culto religioso. Estos delitos, en una gran porción, tienen como bien jurídico tutelado el voto universal, libre, secreto y directo, así como personal e intransferible; el carácter de las elecciones libres, auténticas y periódicas; el cumplimiento de las obligaciones políticas del ciudadano, y la autenticidad de la documentación electoral y del Registro Nacional de Ciudadanos, aunque existen otros tipos que guardan relación con el tema de análisis como son los de rebelión y el de violación de de-

rechos establecidos en la Constitución general (artículos 132, fracción II, y 364, fracción II, del código penal federal).

*Facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como medio no procesal para la defensa de los derechos político electorales del ciudadano*

Es un medio no procesal para la defensa de los derechos político-electorales del ciudadano, en términos de lo dispuesto en el artículo 97, párrafo tercero, constitucional, ya que implica el facultamiento a dicho órgano jurisdiccional para la averiguación de algún hecho que constituya la violación del voto público, cuando, a su juicio, se ponga en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión y para el efecto de que los resultados de la investigación se hagan llegar oportunamente a los órganos competentes. Este medio no se refiere a una facultad propiamente jurisdiccional, en la que exista el conocimiento de una acción procesal, sustanciación con instrucción o una fase probatoria, mucho menos una sentencia que ponga fin al asunto que posea carácter vinculatorio, ya que se limita a una investigación para descubrir la verdad, sin sujeción a procedimiento judicial, y para el efecto de formular una denuncia a otra autoridad; asimismo, esta facultad de investigación carece de reglamentación específica y sus resultados se deben hacer del conocimiento de los órganos competentes, en el entendido de que cabría ponderar su pertinencia actual, teniendo presente los alcances jurídicos de los instrumentos procesales a los que se ha hecho referencia.

*Características sobresalientes de los medios procesales de defensa de los derechos político-electorales del ciudadano*

El sistema de medios para la defensa de los derechos político-electorales (ante el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral), así como la acción de inconstitucionalidad contra normas generales electorales (ante la Suprema Corte), desde la reforma constitucional de 1996, permiten un control completo e integral de la constitucionalidad de todas y cada una de las leyes y normas generales electorales, al igual que de la constitucionalidad y legalidad de todos y cada uno de los actos y resoluciones de las autoridades electorales (federales, estatales, del Distrito Fe-

deral y municipales), salvo lo que se precisa enseguida, ya que anteriormente era sólo de legalidad y para supuestos muy limitados.

Aunque refiriéndose a otro tipo de experiencias de la llamada democracia semidirecta o participativa que están previstas en ciertas constituciones estatales (Chihuahua —artículos 64, fracciones V, XII y XXXVII; 68, fracción V; 73; 75; 77, y 93, fracción XVI, de la constitución del Estado—; Estado de México —artículos 14 y 51, fracción V, de la Constitución del Estado—, y Guerrero —artículo 25, segundo párrafo, de la Constitución estatal—), como ocurre con el referéndum y el plebiscito, así como con la iniciativa popular, debe decirse que una interpretación literal o gramatical de las disposiciones jurídicas vigentes lleva a advertir que no hay mecanismos procesales que permitan un control de la constitucionalidad e, inclusive, en ciertos casos de la legalidad sobre dichos actos, según deriva de lo previsto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción VI, de la Constitución federal, cuya hipótesis normativa está limitada a los actos relacionados con los comicios para la elección de funcionarios o que surjan durante aquéllos, si bien, una interpretación sistemática y funcional podría llevar a los órganos jurisdiccionales competentes a concluir que sí pueden ser tutelados estos nuevos desarrollos de la democracia en los Estados, a través de los mecanismos actuales. Situación esta última que resulta trascendente, cuando se considera que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 219 que aparece publicada en el *Apéndice 1917-1995 del Semanario Judicial de la Federación*, ha declarado que el juicio de amparo es improcedente tratándose de la violación de derechos políticos, porque no son garantías individuales. Asimismo, esto es relevante al acudir a las experiencias de derecho comparado en las que se puede apreciar, por ejemplo, facultades en favor de la Corte Electoral del Uruguay y el Tribunal Superior de Justicia Electoral en Paraguay, para el control de la constitucionalidad en los procesos de referéndum.

Tratándose de los medios procesales cuya decisión está a cargo del Tribunal Electoral se reconoce en favor de éste atribuciones para resolver los asuntos de su competencia con plena jurisdicción, pudiendo confirmar, revocar o modificar el acto o resolución impugnado y, en este sentido, reparar cualquier violación a los principios de constitucionalidad o legalidad. Para el caso de las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad que declaren la invalidez de la norma general, ley o tratado, producen efectos a partir de la fecha que determine la Suprema

Corte de Justicia de la Nación y sólo tendrá efectos retroactivos en materia penal, rigiendo los principios generales y disposiciones legales aplicables en la materia.

Por otra parte, el sistema de medios de defensa de los derechos político-electorales se sujeta al principio de definitividad de las diversas etapas procesales, así como al principio de preclusión procesal, en cuanto a que se entenderá como consentido el acto contra el cual no se haya presentado en tiempo el medio de impugnación respectivo, declarándose improcedente el que se interponga en forma extemporánea. Igualmente, antes de acudir a un medio de impugnación ante el Tribunal Electoral se exige agotar, en su caso, las instancias previas de carácter administrativo o jurisdiccional.

Además, la reforma de 1996 amplió las personas legitimadas y los plazos para la presentación de los medios de impugnación y para comparecer a los mismos con el carácter de tercero interesado; adicionó los medios de prueba que pueden ser ofrecidos por las partes y admitidos, así como las diligencias para mejor proveer que puede ordenar el juzgador, junto con un adecuado sistema de valoración de pruebas (estos dos últimos aspectos, contemplados desde 1993).

En cuanto a la legitimación, resulta oportuno aclarar que tratándose del juicio de inconformidad, también se reconoce legitimación a los candidatos, cuando, por motivos de inelegibilidad, la autoridad correspondiente no les otorga la constancia respectiva; similar ampliación ocurrió en el recurso de reconsideración, ya que, también tratándose de supuestos originados en cuestiones de elegibilidad o inelegibilidad, el candidato puede interponerlo.

Igualmente, el establecimiento de términos legales fijos para la resolución final por el Tribunal Electoral de los medios de defensa o impugnación interpuestos contra los resultados electorales, aseguran la integración, renovación e instalación oportunas de los órganos del poder público.

Las leyes electorales garantizan la publicidad del actuar jurisdiccional y la resolución de los medios de defensa, ya que todos los autos, acuerdos, resoluciones y sentencias son publicados en los estrados de las distintas salas del Tribunal Electoral y del Instituto Federal Electoral. Inclusive, desde la interposición de un recurso o juicio, se publicitan para el efecto de que comparezcan los terceros interesados y los coadyuvantes, si es el caso de que también tuvieran que deducir algún derecho en el proce-

so. Además, por mandato constitucional y legal, todas las sesiones de resolución de las salas del Tribunal Electoral son públicas.

En similar sentido, la sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad y, en su caso, los votos particulares son publicados íntegramente en el *Semanario Judicial de la Federación* y, cuando se declara la invalidez, se realiza una inserción en el *Diario Oficial de la Federación* y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

Cabe reconocer que el sistema de defensa o de medios de impugnación electoral cuya decisión corresponde al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral es complejo (lo cual reclama un alto grado de conocimiento y capacidad profesional para su empleo eficaz), sin embargo, ciertas disposiciones jurídicas atemperan dicha complejidad, puesto que prevén la obligación, a cargo del órgano jurisdiccional, de suplir las deficiencias en la argumentación de los agravios, siempre que los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos (con excepción del recurso de reconsideración y del juicio de revisión constitucional electoral), así como de subsanar la omisión en el señalamiento de los preceptos jurídicos presuntamente violados o suplir aquellos que se citen de manera equivocada, suplencia del derecho que igualmente se hace extensiva al recurso de revisión.

Al respecto, el Tribunal Electoral ha adoptado el criterio de que en los medios de impugnación se debe de estar a lo más favorable para los intereses del ciudadano (*in dubio pro cive*, lo cual ha propiciado que más del 98.12% de los juicios contra la negativa de credencialización o de inclusión en las listas electorales hayan sido resueltos en favor del ciudadano); asimismo, aun cuando el actor se equivoque en la denominación del medio de impugnación utilizado, se le deberá dar el trámite procesal que realmente le corresponda, siempre y cuando se identifique el acto o resolución impugnado y sea manifiesta su voluntad de oponerse al mismo.

En el caso de las acciones de inconstitucionalidad también la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe suplir o corregir el derecho o preceptos invocados, así como los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Como consecuencia de que los medios de defensa de los derechos político-electorales prácticamente pueden comprender como objeto procesal todo acto, resolución y ley electoral, se amplió el número de sujetos que pueden presentarlos o interponerlos, sin embargo, dicho número sigue siendo limitado, como consecuencia del establecimiento desde la Consti-

tución federal de un sistema electoral que favorece a los partidos políticos, pues en la teleología de éstos figura su carácter como organizaciones de ciudadanos que hacen posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, concentrándose prioritariamente en ellos la legitimación para presentar los recursos o juicios, en la mayoría de los concretos supuestos de procedencia y reconociéndoles sólo a aquéllos una suerte de interés en beneficio de la ley, no así un interés inmediato como consecuencia de un agravio personal y directo, lo cual lleva a decir que se carece de una acción popular en la materia.

En cuanto a la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además del Procurador General de la República y del 33% de la correspondiente legislatura local o cámara del Congreso de la Unión, según se trate de una ley electoral local o federal, se encuentran legitimados para promoverla los partidos políticos nacionales con registro ante el IFE (si se trata de leyes federales o locales) o los partidos políticos con registro estatal (exclusivamente en contra de la ley local del Estado respectivo), lo que también contribuye a la concentración en ciertos sujetos o actores políticos, sin ampliar el ámbito personal de validez de los sujetos legitimados para presentar las demandas por acción de inconstitucionalidad, por ejemplo, como podría ocurrir de legitimarse a cierto número de ciudadanos para presentar dicha acción de inconstitucionalidad.

Igualmente, se reconoció legitimación a los partidos políticos para impugnar los actos o resoluciones de las autoridades de las entidades federativas que organicen o califiquen comicios locales o resuelvan las controversias que surjan en los mismos.

Sin embargo, es necesario advertir que el hecho de prever un sistema casuístico o limitativo en el número de sujetos legitimados para presentar las demandas o acciones, o bien, interponer los recursos, y sobre todo de actos, acuerdos, resoluciones, sentencias o leyes susceptibles de ser impugnados, provoca que algunos supuestos que pueden ocurrir queden al margen del control de constitucionalidad o legalidad, a no ser que, en el caso de las limitaciones derivadas de la legitimación, se impugnen en forma indirecta por quienes sí estén legitimados para ello, o bien, en los casos en que pueda actualizarse una improcedencia por que se trate de un acto o resolución administrativa o jurisdiccional, igualmente se garantice el acceso a la jurisdicción del Estado, a través de las interpretaciones que realicen la Suprema Corte de Justicia de la Nación o las salas del Tribunal Electoral.