

CAPÍTULO
SEGUNDO
**EL SUFRAGIO
COMO DERECHO
FUNDAMENTAL**

Las elecciones constituyen los procesos fundamentales para garantizar la forma de gobierno y los derechos humanos en nuestro país; desde este punto de vista, las elecciones son una forma de garantía constitucional, puesto que en toda Constitución deben consagrarse y protegerse tanto los derechos del hombre a través de los derechos políticos, como la forma de gobierno, que en nuestro país es republicana, representativa, federal y democrática.

Con el tema de las elecciones se pulsan, en consecuencia, los principios fundamentales de la vida constitucional del Estado, pues se involucran los derechos civiles y políticos con la renovación de los poderes. En este capítulo se analizan los orígenes y problemas del derecho de sufragio como derecho del hombre.

Desde 1977, la Constitución federal y las particulares de los estados han formado el marco normativo de las cuestiones electorales, regulando los derechos políticos y los derechos fundamentales relacionados con aquéllos, así como el régimen de los partidos políticos y los principios de los procesos electorales.

EL CONTRASTANTE MARCO FEDERAL: LAS PRERROGATIVAS CIUDADANAS NO SON DERECHOS HUMANOS

Frente al avance en materia electoral que sin lugar a dudas se ha verificado en nuestro país, la reforma política federal en México, la protección y optimización de los derechos políticos han sido relegadas en el desarrollo de los derechos humanos.

Desde finales del siglo XIX, bajo la influencia del gran jurista Ignacio L. Vallarta, se pretendió crear una barrera entre la política y el derecho. Para lograr ese objetivo se adoptó la doctrina de la “no justiciabilidad” de las cuestiones políticas, bajo la tesis de incompetencia de origen para autolimitar al Poder Judicial Federal en el conocimiento de los procesos políticos, como las elecciones y los derechos públicos subjetivos que de ellas se derivan, pues aunque involucrasen la violación de derechos humanos, fundamento de las instituciones sociales desde el artículo 1º de la Constitución Federal de 1857, resultaban de la competencia de la rama política, es decir, del Congreso de la Unión.

Basada nuestra jurisprudencia en un precedente de la Suprema Corte de los Estados Unidos que ya ha sido superado en ese país (Luther v. Borden, 48 us 1, 1849; Baker v. Carr, 369 us 186, 1962 y Powell v. McCormack, 395 us 486, 1969), todavía es una interpretación vigente la tesis jurisprudencial que asevera: “La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales” (tesis núm. 312, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXVI, p. 516). Esta tesis ha sido reiterada en todas las épocas jurisprudenciales vigentes y aunque ha recibido distintos números,⁷⁴ su contenido ha permanecido incólume a pesar de las reformas constitucionales para insertar la justicia electoral dentro del Poder Judicial de la Federación. Antes bien, la tesis se ha expandido para no aceptar la defensa a través del juicio de amparo contra posibles violaciones a la investidura de los ediles de los ayuntamientos.⁷⁵

Asimismo, la Ley de Amparo vigente establece en el artículo 73, fracciones VII y VIII, la improcedencia del juicio de garantías contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.⁷⁶ El proyecto elaborado de nueva Ley de Amparo en el año 2001 no ha contemplado un cambio a este respecto.

Por ello, la doctrina coincide en afirmar que “los derechos políticos de los ciudadanos aún carecen de protección constitucional”.⁷⁷ Lo cual, además de ser una paradoja, es una clara contravención de los tratados internacionales suscritos por México que, según el artículo 133 constitucional, son ley suprema de la nación.⁷⁸ Dichos tratados han reconocido a los derechos políticos como derechos humanos y, en consecuencia, sometidos a la protección de los recursos judiciales nacionales e internacionales. El artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969 y ratificado y publicado por México el 7 de mayo de 1981, reconoce sin ambages a los derechos políticos como derechos del hombre.⁷⁹

⁷⁴ También se cita como tesis número 623 de la *Compilación de Jurisprudencia* de 1965.

⁷⁵ “Los miembros de un ayuntamiento no tienen derechos a su cargo, si no es una prerrogativa del ciudadano. Los denominados derechos políticos no son garantías individuales y, por ende, no son tutelables por el juicio de amparo”. Presidente Municipal de Tehuacán. *Semanario Judicial de la Federación*. 5ª Época, Tomo IV, 1919, p. 613. *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-1988, p. 1061.

⁷⁶ Rodolfo Terrazas Salgado, “El juicio de amparo y los derechos político-electorales”, en *Locus Regit Actum*, núm. 10, Villahermosa, junio de 1997, págs. 31-45.

⁷⁷ Mariclaire Acosta, “Los derechos humanos y la reforma del Estado”, en *Revista del Senado de la República*, vol. 2, núm. 4, julio-septiembre de 1996, p. 157.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 158.

⁷⁹ Artículo 23. Derechos Políticos.

Lo anterior se complementa con el hecho de que a partir del 16 de diciembre de 1998, México ha depositado en la Organización de los Estados Americanos la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,⁸⁰ que aplica, entre otros instrumentos internacionales, el mencionado Pacto de San José, donde se reconocen a los derechos políticos como derechos humanos.

Aún antes de este reconocimiento, que se dio como un paso natural ante el proceso de globalización en que México y los demás países están inmersos, ya la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos había intervenido en la investigación de algunos conflictos electorales que importaban la violación de derechos políticos, como lo fueron el de la elección de diputados locales en el estado de Chihuahua del 7 de julio de 1985 (caso número 9768), del municipio de Durango del 6 de julio de 1986 (caso número 9780) y de gobernador del estado de Chihuahua del 6 de julio de 1986 (caso número 9828); todos ellos, como se aprecia, fueron casos de elecciones locales cuya intervención de la Comisión se basó en el apartado 2 del artículo 46 de la mencionada Convención Interamericana de Derechos Humanos.⁸¹

Esta ausencia del debido proceso legal en las elecciones mexicanas estaba prescrita como una protección jurisdiccional según el apartado 1 del artículo 25 de la propia Convención Interamericana, la cual establece:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente por proceso penal.

⁸⁰ Ricardo Méndez Silva. "México, la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Número 99, 1999.

⁸¹ Artículo 46.

Para que una petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44 ó 45 sea admitida por la Comisión, se requerirá:

(...)

2. Las disposiciones de los incisos 1.a y 1.b del presente artículo no se aplicarán cuando:

- a) No exista en la legislación interna del Estado de que se trata, el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados;

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

En el ámbito local, desde fines de 1980 se habían presentado iniciativas para reconocer los derechos políticos no como prerrogativas, sino como garantías individuales,⁸² pero la jurisdicción de amparo se ha negado persistentemente a abrirse ante las pretensiones de derechos políticos, por lo que fue necesario abrir una jurisdicción especializada, al margen del juicio de amparo que acatara el precedente que sentó la resolución número 01/90, decidida el 17 de mayo de 1990 por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos sobre los tres casos electorales referidos.⁸³

La dimensión internacional de los derechos humanos y, dentro de ellos, de los derechos políticos, materia y sustancia de las elecciones, tiene frente a los mexicanos un gran campo de expansión, sobre todo a partir del reconocimiento por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que los tratados internacionales tienen una categoría especial, aun frente a la legislación federal. Si bien debe entenderse que la tesis número LXXVII/99 publicada en

⁸² Luis Santos de la Garza. "Justicia electoral en México", en *Revista del Senado de la República*, vol. 2, núm. 4, julio-septiembre de 1996, p. 123. Fue el Partido de Acción Nacional el que presentó esta iniciativa.

⁸³ La resolución establece en el punto 100 que "En cuanto a los recursos y garantías internas en México la cuestión es si la legislación interna de México dispone de los medios adecuados o de un recurso sencillo y rápido o de 'cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, independientes e imparciales' que amparen a quienes recurran contra 'actos que violen sus derechos fundamentales', como son los derechos políticos. La Comisión ha podido apreciar que un recurso con tales características no existe en México". Y como conclusión final, la Comisión recomendó en el punto 102 de su resolución "La Comisión debe hacer presente al Gobierno de México en esta oportunidad que debe cumplir a cabalidad con la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos políticos y a la protección judicial, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1.1 de la *Convención Americana*. En este sentido, la Comisión espera que tales reformas conduzcan a la adopción de normas que protejan adecuadamente el ejercicio de los derechos políticos y a instituir un recurso efectivo y rápido para la protección de los mismos. La Comisión se pone a disposición del Gobierno de México para cooperar con él en todo aquello que conduzca a lograr los fines mencionados". Cfr. <http://mw.cidkoas.org/annuairep/89j0sparVCap3d.htm>. Lo mismo se había recomendado en el caso de los diputados de Nuevo León que se quejaron contra la *Ley Electoral del Estado* de mayo de 1987: "El Estado Mexicano de cumplir con su obligación de adecuar la legislación interna a fin de que ella garantice de manera efectiva el ejercicio de los derechos políticos reconocidos en el artículo 23 de la *Convención Americana*, y garantice un recurso sencillo, rápido y efectivo, de conformidad con el artículo 25 de la Convención, ante tribunales imparciales e independientes, según el artículo 8 de la Convención". Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "El sistema Constitucional Mexicano y los Derechos Humanos". <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Mexico98sp/capitulo-1b.htm>.

el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en noviembre de 1999,⁸⁴ se refiere a los Tratados Internacionales cuyo contenido es protector de derechos humanos, la categoría de “ley suprema de la Unión” que le confiere el artículo 133 constitucional a los Tratados Internacionales, cobra una nueva dimensión en caso de que los derechos reconocidos por el derecho local, y aun por el derecho federal, no deberán ser disminuidos frente a las declaraciones internacionales sobre esta materia.⁸⁵

La tesis que ha provocado esta reacción internacional es sostenida por la jurisprudencia mexicana, y se basa en la simplista idea de que los derechos políticos no participan de la misma naturaleza que los demás derechos del hombre

⁸⁴ TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

De forma persistente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro Derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión: “...serán la Ley Suprema de toda la Unión...” parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión, y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del Derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de “leyes constitucionales”, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano, inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal local. Esta Interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado Mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al Presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133, el Presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado Mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis R C/92, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA”; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Pleno, Tomo X, Noviembre de 1999. Tesis: R LXXVII/99, pág. 46. Adicionalmente se habían aprobado las tesis del pleno VII/2007, VIII/2007 y IX/2007 expandiéndose el contenido de la tesis reproducida.

⁸⁵ Cabe recordar que esta tesis de jurisprudencia tuvo entre los casos que le dieron origen, el del Sindicato Solidaridad de los Trabajadores al Servicio del Estado de Oaxaca, que no pudo obtener su registro por las restricciones legales que tenía la entidad, pero que conflictaban con el Convenio número 87 de la Organización Internacional del Trabajo. Aunque el precedente de la tesis aislada antes mencionada se basó en el Amparo en Revisión 1475/98 del Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, decidido el 11 de mayo de 1999 y no cita el caso de Oaxaca.



Águila republicana. Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos.

porque son más bien obligaciones de los ciudadanos o “una función inherente a la ciudadanía”⁸⁶ y, por ello, no son protegibles mediante el juicio de amparo. Falacia mayor no puede haber, pues resulta que las demás garantías previstas en la Constitución son tutelables tanto para nacionales como para extranjeros, mientras que estos últimos sí poseen el derecho de acudir en amparo a los tri-

⁸⁶ “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, constituyen un derecho político, en cuanto que es una función inherente a la ciudadanía, atento a lo dispuesto en los artículos 35, fracción II”.

bunales federales para proteger sus libertades, pero los ciudadanos no cuentan con la misma protección respecto de la “prerrogativa” que precisamente los diferencia de los demás nacionales, e incluso de los extranjeros.⁸⁷

LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DEL CIUDADANO

Veremos a continuación la alternativa que presenta una figura novedosa en el derecho mexicano: el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, creado con la reforma constitucional de 1996.

A fines del siglo XIX, el alcance que tendría el amparo en la protección de los derechos políticos se definió con la postura de Ignacio L. Vallarta, quien consideraba que los tribunales federales no debían inmiscuirse en el análisis de la legitimidad, pues ésta era diferente del concepto de competencia tutelado por el artículo 16 constitucional. La posición contraria había sido sostenida, años antes, por José María Iglesias, al perfeccionar el criterio de la incompetencia de origen. El ascenso de Porfirio Díaz terminó por definir el futuro de la procedencia del amparo en cuestiones políticas.

Dadas las circunstancias de ascenso y permanencia en el poder presidencial, resulta evidente que, al menos durante el régimen porfirista, no iba a ser posible el reconocimiento de mecanismos de protección de la Constitución de 1917, tal situación no cambió mucho: en la discusión constituyente, la resolución de los conflictos políticos se atribuyó al Senado, no al Poder Judicial, que siguió siendo protegido para evitarle cualquier “contaminación política”.

El contenido de la Constitución de 1917 fue puesto a prueba con la promoción de diversos juicios, orientados a la protección de los derechos políticos, en los primeros años de vigencia del nuevo texto. Sin embargo, la definición sobre la procedencia del amparo para la protección de los derechos políticos, quedó zanjada por la tesis sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Na-

⁸⁷ El tema ha sido desarrollado de tal manera que incluso ya se propone el reconocimiento de los derechos políticos de extranjeros con cierto tiempo de residencia. Germán J. Bidart Campos, “Los aspectos del derecho electoral: activo y pasivo”, en *Justicia Electoral*, vol. V, núm. 8, México, 1996, p. 92. El Pacto de San José de 1966 amplía la protección de extranjeros en materias restringidas por el artículo 33 constitucional. Antonio Prida, “El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, en *El Foro*, 1.1, núm. 4, Barra Mexicana Colegio de Abogados, México, 1988, p. 206-209.

ción, que negó el carácter de *garantías individuales* a los derechos políticos y, por tanto, cerró la posibilidad de promover juicio de amparo contra la vulneración de los mismos. El siglo XX mexicano se caracterizó por el práctico estado de indefensión de los derechos políticos ante la justicia federal. Igual suerte corrieron ante las jurisdicciones estatales.

Sería hasta 1996 cuando cambiaría tal situación. La reforma constitucional en materia electoral de ese año incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y reconoció una novedosa vía procesal: el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), mecanismo que ha permitido, a través de un reiterado ejercicio ciudadano, la construcción de una doctrina jurisprudencial sobre los derechos político-electorales en México.

A casi tres lustros de distancia, este juicio ha demostrado su eficacia para la defensa de numerosos derechos políticos, aunque queda pendiente su universalización, toda vez que hay casos en los cuales su procedencia no se ha logrado. A pesar de ello, lo relevante del JDC es de utilidad para la defensa de los derechos político-electorales, tanto en perspectiva de género como para la solución de conflictos en los cuales se encuentran involucrados miembros de pueblos y comunidades indígenas.

Desde el 10 de noviembre de 1996 hasta marzo de 2010, se han resuelto por el Tribunal Electoral 35,350 juicios de protección de derechos políticos electorales del ciudadano. De éstos, 15,343 ha sido promovidos por mujeres, lo cual equivale a un 43.4% del total. Cifra que aumenta cuando se consideran juicios promovidos en forma mixta, es decir, actores hombres y mujeres. Como se advierte, un alto porcentaje de mujeres acude al JDC para defender derechos de naturaleza política, lo cual es un dato alentador sobre la participación femenina en la vida política nacional.

Por otra parte, en el tema de la defensa de derechos de naturaleza político-electoral vinculados con sistemas de usos y costumbres, el JDC también ha mostrado utilidad. Entre 1999 y hasta marzo de 2010, se han promovido noventa asuntos. Si bien hasta 2008 sólo la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conoció de asuntos vinculados con comunidades indígenas, a partir de 2009 las salas regionales han resuelto asuntos de este tipo (en 2009, la Sala Guadalajara resolvió cinco; la Sala Distrito Federal tres, y la Sala Toluca uno).

A pesar de que en el ámbito local se han extendido figuras similares al JDC, ello no es suficiente. Aun falta que la tesis Vallarta sea superada. El amparo debe dar cobijo, en el marco de un sistema de derecho integral, a los derechos políticos. El JDC es un avance, pero aún no es el punto de llegada en la plena protección de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos.

CONDICIÓN ACTUAL DE LOS DERECHOS POLÍTICOS EN EL ÁMBITO FEDERAL

Como se ha mencionado en los apartados anteriores, la condición de las “prerrogativas” políticas, más que de los derechos políticos, ha sido configurada por criterios discordantes a los establecidos por el derecho internacional a través de criterios sostenidos según la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia:

- a) Los derechos políticos son prerrogativas del ciudadano que, al no estar en los primeros 29 artículos de la Constitución General de la República, no son garantías individuales para efectos del juicio de amparo y, por lo tanto, tampoco son justiciables. Así lo podemos advertir del texto de la jurisprudencia sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917 -1995, Tomo VI, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis 219, página 149, que dice:

DERECHOS POLÍTICOS. IMPROCEDENCIA. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales.⁸⁸

También conviene citar la tesis aislada sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XXIV, página 598, que dice:

⁸⁸ Amparo en revisión 337/17. Villa García, vecinos de, 16 de diciembre de 1918. Mayoría de nueve votos.
Amparo en revisión 759/19. Heredia, Marcelino, 17 de abril de 1919. Unanimidad de once votos.
Amparo en revisión 1051/19. Guerra Alvarado José, y coags, 13 de junio de 1919. Mayoría de siete votos.
Amparo en revisión 83/20. Manuel Orihuela, y coags, 9 de marzo de 1920. Unanimidad de ocho votos.
Tomo VII, pág. 941. Amparo en revisión. Ayuntamiento de Acayucan, 4 de septiembre de 1920. Unanimidad de 10 votos.
NOTA: En los Apéndices al *Semanario Judicial de la Federación* correspondientes a los Tomos de Quinta Época y en los de 1917-1954, 1917-1965 y 1917-1975, la tesis aparece publicada con el rubro: «DERECHOS POLÍTICOS». 25 TOMO XLVI, pág. 4050. Gustavo S. Álvarez, 21 de noviembre de 1935.

DERECHOS POLÍTICOS. Los derechos políticos no pueden ser objeto de la protección federal, porque el artículo 14 de la Constitución, al proteger los derechos, clama y expresamente se 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, a 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 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 procede 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 no procediendo el amparo en cuanto al derecho de que emanan, lógicamente y jurídicamente, tampoco puede proceder en cuanto a sus efectos.⁸⁹

- b) La inscripción de planillas de candidatos para elecciones no es justificable. Este criterio sostuvo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada publicada en el Tomo XXXI del *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, página 2034, que dice:

DERECHOS POLÍTICOS. Si el acto reclamado consiste en la negativa de las autoridades a inscribir las planillas de candidatos para las elecciones, es evidente que se trata de un acto de carácter esencialmente político, toda vez que el derecho de votación está consagrado por el artículo 35 constitucional como una prerrogativa del ciudadano, y siendo el amparo únicamente para la protección de las garantías individuales y no para salvaguardar intereses políticos, es indudable la improcedencia del amparo en estos casos.⁹⁰

⁸⁹ TOMO XXIV, pág. 598. Manue Viena, 1, 9 de octubre de 1925. Cinco votos.

⁹⁰ Amparo administrativo en revisión 4040/30. Arnulfo Morales, 7 de abril de 1931. Unanimidad de cuatro votos. El Ministro Calderón no asistió a la sesión en que se trató el asunto, por las razones que constan en el acta del día. La publicación no menciona el nombre del ponente.

- c) Del texto citado se advierte otro criterio respecto al objeto de los derechos políticos, en el sentido de que las prerrogativas de los ciudadanos son salvaguardas de intereses políticos y no de garantías individuales.
- d) Los municipios no tienen legitimidad procesal para interponer juicios de amparo. Contra la suspensión de un miembro de un ayuntamiento no procede el juicio de amparo.⁹¹ En este sentido el máximo Tribunal del país ha sostenido la tesis aislada publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XL, página 2187, que dice:

DERECHOS POLÍTICOS, CONTRA ELLOS ES IMPROCEDENTE EL AMPARO. Conforme a la fracción I del artículo 103 constitucional, los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; de donde se desprende que el juicio de amparo es improcedente cuando no se trate de aquellas garantías, como sucede, si se endereza contra la orden para suspender al quejoso como miembro de un ayuntamiento, ya que aquél resulta afectado en el derecho de desempeñar un cargo público, que es de naturaleza esencialmente política.⁹²

- e) Otro criterio sustentado por la Suprema Corte es que el derecho a desempeñar un cargo público es de naturaleza esencialmente política y no está dentro de las garantías individuales. Como en efecto se advierte de la tesis aislada publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XLVI, página 4050, que se transcribe:

DERECHOS POLÍTICOS, AMPARO POR VIOLACIÓN DE. Es improcedente el amparo que se enderece por los miembros de un ayuntamiento, contra la deposición de sus cargos porque el derecho de desempeñar un empleo público, como son los cargos concejiles y de elección popular, constituye un derecho político, en cuanto que es una función inheren-

⁹¹ Esta tesis fue enunciada por vez primera por Ignacio L. Vallarta, quien adoptó plenamente la tesis de no justiciabilidad de cuestiones políticas. Sus decisiones fueron seminales en este aspecto de privar a los municipios de legitimación procesal en el juicio de amparo: *Vid.* Amparo Juan Estrada en representación de Tepetitlán y Sayula del Estado de Hidalgo, decidido el 9 de noviembre de 1882. Ignacio L. Vallarta. Votos. T. IV. Reedición de 1975. Editorial Porrúa, p. 556-557.

⁹² Amparo administrativo. Revisión del auto que desechó la demanda 224/34. Hernández Madrigal, Rafael, 3 de marzo de 1934. Unanimidad de cinco votos. Relator: Luis M. Calderón.

te a la ciudadanía, atento lo dispuesto en los artículos 35, fracción II, y 36, fracción V, de la Constitución Federal, supuesto que dichos preceptos claramente establecen que el desempeño de los cargos de elección popular y concejiles, es una prerrogativa y una obligación de ciudadano. No debe tomarse en consideración, la circunstancia de que además de los derechos políticos que se reclaman en la demanda, 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 misma investidura política y, por ende, accesorios de ésta.⁹³

Esta tesis tiene el siguiente criterio de excepción: Juntamente con el derecho adquirido de desempeñar por tiempo señalado el cargo por el cual se hizo la elección, nacen otros derechos de carácter civil que, de ser vulnerados, tienen que afectar directamente a las personas electas, pudiendo citarse entre esos derechos el de percibir las asignaciones que por el desempeño del cargo señala la ley relativa y de las cuales no se les puede privar libremente sino mediante los procedimientos marcados por la ley; así como el de permanecer en un puesto que se obtiene por elección sin poder ser destituido sino por resolución judicial, puesto que tal destitución equivaldría a una pena. Cuando conjuntamente con los derechos políticos se relacionen en el amparo derechos individuales, no es aplicable la jurisprudencia de la Corte, que determina el sobreseimiento en el juicio de amparo en que se reclamen derechos de índole netamente política. Es ilustrativo el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XIII, página 815, que dice:

DERECHOS POLÍTICOS. Cuando conjuntamente con los derechos políticos, se reclamen en el amparo, derechos individuales, no es aplicable la jurisprudencia de la Corte; que ha sobreseído en amparos en que se reclaman derechos de índole netamente política.⁹⁴

⁹³ *Semanario Judicial de la Federación*. 5ª. Época. 2ª. Sala. Tomo XLVI, p. 4618. Florencio Tintos. 28 de noviembre de 1925. Relator Agustín Gómez Campos.

⁹⁴ Tomo XIII, Pág. 815. Falcón, José y coags, 25 de octubre de 1923. [5 votos].

- f) Encubren derechos políticos no justiciables toda acción que se encamine a la organización de los poderes públicos, a la conservación de los mismos o a la de su funcionamiento, todo acto que tienda a establecer esos poderes, impedir su funcionamiento o destruir la existencia de los mismos o de su funcionamiento.

El criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XIII, página 823, que dice:

DERECHOS POLÍTICOS. Por ellos debe entenderse toda acción que se encamine a la organización de los poderes públicos, a la conservación de los mismos, o a la de su funcionamiento, todo acto que tienda a establecer esos poderes, impedir su funcionamiento, o destruir la existencia de los mismos, o su funcionamiento, son actos que importan derechos políticos.⁹⁵

- g) Los partidos políticos son entidades de interés público pero, a la vez, son personas morales de derecho privado.⁹⁶
En relación con este criterio se transcribe la tesis aislada del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito publicada en

⁹⁵ Tomo XIII. Sánchez, José María. Pág. 823. 26 de octubre de 1923.

⁹⁶ Desde 1898, el entonces Ayuntamiento de Iztapalapa del Distrito Federal promovió juicio de amparo que se le negó, pero resulta interesante el voto particular del ministro Eduardo Novoa, quien sugiere la idea de que los ayuntamientos como representantes de las comunidades deberían tener reconocida su personalidad jurídica para la promoción de estos juicios. Sin embargo, tres precedentes importantes niegan esta capacidad para los partidos políticos: "PARTIDOS POLÍTICOS. La Constitución no reconoce a los partidos políticos personalidad jurídica" (SJF, 5ª Época. T. IV. p. 1135. Amparo Administrativo. Revisión del auto de suspensión. José Guerra Alvarado y coagraviados. 13 de junio de 1919) y "PARTIDOS POLÍTICOS. Aún cuando se les reconoce la facultad de ejercitar algunos derechos, no se les ha otorgado el reconocimiento de su entidad jurídica para todos los efectos legales, ni la Constitución les da, expresamente, el derecho de promover un juicio de amparo" (SJF, 5ª Época. T. IV. p. 622. Amparo Administrativo. Partido Político "Independencia". 18 de marzo de 1919.) Un antecedente más reciente desecha la suspensión en juicio de amparo promovido por el Partido Social Demócrata contra la cancelación de su registro (Amparo en Revisión 309/83.22 de marzo de 1983. Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito. Vols. 169-174. Sexta Parte, p. 139). *La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*. Vol. IV. M.P. Suprema Corte de Justicia de la Nación-Fondo de Cultura Económica. 1993. p. 2771 y 2772. Hay que recordar igualmente que, en 1946, frente al conflicto electoral del municipio de León, Guanajuato, la Suprema Corte de Justicia negó capacidad a los partidos políticos de solicitar una investigación con fundamento en el artículo 97 constitucional, antecedente que fue ratificado con la tesis que se enuncia en el Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1986 y que obra en la página 733-VOTO PÚBLICO. VIOLACIONES AL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO CUARTO CONSTITUCIONAL SU INTERPRETACIÓN (Varios 8/86 Consulta respecto al trámite que debe seguir la promoción presentada por el Secretario General del Partido Acción Nacional. 3 de Septiembre de 1986).

el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tomo 145-150 Sexta Parte, página 188, que dice:

PARTIDOS POLÍTICOS EN JUICIO DE AMPARO, PERSONALIDAD DE LOS. Los partidos políticos en forma similar al Estado, pueden obrar con un doble carácter: como «entidades de interés público» y como personas morales de derecho privado. En el primer caso, su acción proviene del ejercicio de las facultades de que se hayan investidos como partidos políticos (organización, funciones y prerrogativas) y en la segunda situación, obran en las mismas condiciones que los particulares, esto es, contraen obligaciones y derechos de la misma naturaleza y en la misma forma que los individuos. En la especie, dada la naturaleza del juicio del que emanan los actos reclamados (terminación de contrato de arrendamiento) resulta incontrovertible que el partido quejoso, al promover el juicio de garantías, no actuó como «entidad de interés público», sino como persona moral de carácter privado. En consecuencia, resultaba innecesario el que para acreditar la personalidad jurídica, el presidente del comité ejecutivo nacional de un partido político exhibiera ante él a quien el certificado del registro definitivo o provisional a que aluden los artículos 30 y 33 de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, ya que el requisito del registro es para que los partidos políticos puedan ejercer los derechos y gozar de las prerrogativas que le son propias como «entidades de interés público», pero no como personas morales de carácter privado; resultando suficiente para acreditar la personalidad, el acta notarial que contiene la fe de hechos relativos a la asamblea nacional extraordinaria del citado partido, en el que se designó al presidente respectivo.⁹⁷

- h) La separación (expulsión) del cargo de diputado se hace con un criterio estrictamente político y, por lo tanto, no es justiciable. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo dos tesis aisladas que se consideran ilustrativas, la primera publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*. Quinta Época, Tomo XLVI, p. 6027, que dice:

⁹⁷ Amparo en revisión 179/81. Jesús Guzmán Rubio, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. 13 de mayo de 1981. Ponente: Guillermo Baltazar Alvear.

DERECHOS POLÍTICOS, AMPARO POR VIOLACIÓN DE. Cuando se presente el problema de juzgar sobre la constitucionalidad de alguna determinación de un cuerpo esencialmente político, como es la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, y consiste en la resolución por la cual se declara que un diputado ha perdido su cargo, incuestionablemente que el asunto tiene un carácter exclusivamente político, si la Cámara de Diputados no ha tenido otro propósito que el de tomar una medida que ha juzgado de este orden, para asegurar el funcionamiento colectivo de ese cuerpo, y no ha tendido la medida, a finalidad otra que no sea esencialmente política, por lo que el Poder Judicial de la Federación, no podría, sin sustituirse al criterio político de la mayoría de la propia Cámara de Diputados, examinar el problema constitucional que se le presenta. En la Constitución y funcionamiento de estos cuerpos colegiados, domina esencialmente el carácter político, y todas las apreciaciones que sobre el particular hagan, no pueden ser examinadas sino sustituyendo un criterio político a otro, o confirmándolo; por lo mismo, no se trataría de resolver problema alguno verdaderamente constitucional, sino de examinar las apreciaciones que en ejercicio de su soberanía, haga la Cámara en cuanto a los obstáculos que encuentre para desarrollar una labor eminentemente política, razón por la cual, debe desecharse la demanda que en contra de resoluciones de esa índole se pidan, pues resultaría inútil tramitar un juicio cuya materia no es de la competencia del Poder Judicial de la Federación.⁹⁸

La segunda publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XLVII, página 33, que es del rubro y tenor siguiente:

DERECHOS POLÍTICOS, AMPARO POR VIOLACIÓN DE. El derecho a desempeñar el cargo de diputado al Congreso de la Unión, es de carácter esencialmente político, porque conforme a los artículos 35, fracción II, y 36, fracción IV, de la Constitución, tal desempeño es una prerrogativa y una obligación del ciudadano, y consiguientemente, es improcedente el amparo que se promueva contra el desconocimiento que la legislatura haga de tal carácter, por no ser justiciable la soberanía misma, ante los tribunales, y no implica su ejercicio, en ese caso, la violación de garantía individual alguna; sin que obste que se señale también como infringido el derecho a percibir

⁹⁸ Tomo XLVI. Pág. 6027. Balderas, Manuel y coags, 12 de diciembre de 1935.

las dietas correspondientes, por que dicho derecho no es sino una consecuencia directa del cargo y, por lo mismo, accesorio a éste.⁹⁹

Otra tesis aislada de interés respecto al asunto que nos ocupa es la sustentada por la Primera Sala del Máximo Tribunal del país, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XLV, página 1439, que es del tenor siguiente:

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 puedan 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 desechen en todo caso la demanda de amparo, pues resultaría que no habría un solo funcionario público que se 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 público de elección popular, como el de diputado, puede envolver la violación de garantías individuales, porque la Suprema 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.¹⁰⁰

⁹⁹ Amparo administrativo. Revisión del auto que desechó la demanda 5789/35. Huerta José G. 4 de enero de 1936. Unanimidad de cinco votos. Relator: Alonso Aznar Mendoza.

¹⁰⁰ Amparo penal. Revisión del auto que desechó la demanda 6348/34. Alcázar, Argeo, 24 de julio de 1935. Unanimidad de votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

La tesis anterior observa el siguiente criterio de excepción: “La privación de un cargo público, de elección popular, como el de diputado, puede envolver la violación de garantías individuales, por lo que... no debe desecharse de plano la demanda de amparo, sino entrar al fondo del asunto”.

En este orden de ideas, se transcribe la tesis aislada sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XIII, página 815, que dice:

DERECHOS POLÍTICOS. El hecho de desempeñar un cargo de elección popular, engendra ciertos derechos de carácter netamente político, puesto que son el resultado del ejercicio de uno de los derechos que tiene todo ciudadano; pero eso no excluye que, ya estando en funciones la persona electa, se originen determinados derechos que ya atañen al mismo individuo, que son inherentes a todo hombre, con abstracción de su cualidad accidental, pues no por ser funcionarios, van a dejar de gozar de las garantías individuales que señala la Constitución, juntamente con el derecho adquirido de desempeñar por tiempo señalado, el cargo para el cual se hizo la elección, nacen otros derechos de carácter civil, que, de ser vulnerados, tienen que afectar directamente a las personas electas, pudiendo atarse entre otros derechos, el de percibir las asignaciones que por el desempeño del cargo, señala la ley relativa, y de las cuales no se les puede privar libremente, sino mediante los procedimientos marcados por la ley; así como el de permanecer en un puesto que se obtiene por elección, sin poder ser destituido, sino por resolución judicial, puesto que tal destitución equivaldría a una pena.¹⁰¹

- i) El acto que tenga por efectos privar al ciudadano de sus derechos electorales, le causa perjuicios de difícil reparación porque, pasado el día de las elecciones dejará de hacer uso de las prerrogativas que concede a los ciudadanos la Constitución General de la República.

En este sentido resulta ilustrativa la tesis aislada sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo LXIV, página 2326, que dice:

¹⁰¹ TOMO XIII, Pág. 815. Falcón José y coags. 25 de octubre de 1923. [5 votos].

ACTOS CONSUMADOS DE MODO IRREPARABLE (ELECCIONES). Si el acto reclamado lo constituye la negativa del gobernador y del secretario general de Gobierno de un Estado, a registrar la candidatura del quejoso para que participe en las elecciones, y la audiencia constitucional tuvo lugar con posterioridad a la celebración de los comicios, es correcto el auto del Juez de Distrito por el cual sobreseyó en el amparo, estimando como irreparable el acto reclamado, pues ya no sería procedente en el supuesto de que se concediera la protección federal, que las autoridades responsables realizaran el registro que se habían negado a hacer, por que el quejoso le sería físicamente imposible participar en las elecciones, en virtud de que ya se habían efectuado.¹⁰²

- j) Cuando concurren garantías individuales con prerrogativas del ciudadano el amparo se concederá por lo que hace a las primeras. Lo antes expuesto tiene apoyo en la Jurisprudencia sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917 - 1995*, Tomo VI, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis 218, página 148, que dice:

DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON ACTOS VIOLATORIOS DE GARANTÍAS. Aun cuando se trate de derechos políticos, si el acto que se reclama puede entrañar también la violación de garantías individuales, hecho que no se puede juzgar a priori, la demanda de amparo relativa debe admitirse y tramitarse, para establecer, en la sentencia definitiva, las proposiciones conducentes.¹⁰³

¹⁰² Amparo administrativo en revisión 5722/39. Góngora Gala, Carlos, 9 de mayo de 1940. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Fernando López Cárdenas. La publicación no menciona el nombre del ponente.

¹⁰³ Tomo XIV, pág. 1109. Amparo en revisión. Aragón Raymundo y coags, 28 de marzo de 1924. Mayoría de siete votos. Amparo en revisión 1379/24. Alcocer Antonio y coag, 27 de junio de 1924. Mayoría de siete votos. Amparo en revisión 3396/24. Aguirre Escobar, José M. y coags, 16 de enero de 1925. Mayoría de ocho votos. Amparo en revisión 2711/25. Peniche Morales, Diego y coags, 24 de septiembre de 1925. Mayoría de nueve votos. Amparo en revisión 2132/24. Guerra Alvarado, José, 29 de diciembre de 1925. Mayoría de ocho votos. Nota: En los Apéndices al *Semanario Judicial de la Federación* correspondientes a los Tomos de Quinta Época y en los Apéndices 1917-1954, 1917-1965 y 1917-1975, la tesis aparece publicada con el rubro: "Derechos Políticos".

Finalmente, cabe destacar que en este sentido es de particular relevancia la tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, Septiembre de 1999, Novena Época, página 13, respecto a la procedencia del juicio de amparo cuando se impugna el proceso de reforma constitucional con contenido político-electoral, cuando la *litis* verse sobre violación a garantías individuales, y no sólo respecto de transgresión a derechos políticos, los cuales no son reparables mediante el juicio de garantías, tesis que es conocida como «del amparo Camacho Solís», la cual pareciera una excepción a las tesis anteriores, pero que por su concepción, más bien las confirma. A continuación se transcribe la tesis resultante:

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PROCEDE POR VIOLACIÓN A DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON GARANTÍAS INDIVIDUALES. La interpretación del contenido del artículo 73, fracción VII, en relación con jurisprudencias sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lleva a determinar que, por regla general, el juicio de amparo en que se pretendan deducir derechos de naturaleza política es improcedente, siendo excepción a lo anterior la circunstancia de que el acto reclamado, además de tener una connotación de índole política, también entrañe la violación de derechos subjetivos públicos consagrados en la propia Carta Magna. Por tanto, tratándose de ordenamientos de carácter general con contenido político-electoral, incluidos los procesos de reforma a la Constitución, para la procedencia del amparo se requiere necesariamente que la *litis* verse sobre violación a garantías individuales, y no solamente respecto de transgresión a derechos políticos, los cuales no son reparables mediante el juicio de garantías.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada el nueve de septiembre en curso, aprobó, con el número LXIII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a nueve de septiembre de mil novecientos noventa y nueve. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo contra el procedimiento de Reformas a la Constitución. 2 volúmenes, México, 2000.

LOS JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

Surgidos de la reforma constitucional de 1996, su nombre pretende abarcar más derechos de los que realmente protege el artículo 99, párrafo cuarto, fracción V de la Constitución federal.¹⁰⁵ Subsanaó el vacío de protección por parte de la justicia federal a través del amparo respecto de los derechos políticos.

Este medio protege las prerrogativas del artículo 35 constitucional de votar, ser votado, del desempeño de un cargo público y de afiliación libre, individual y pacífica, a un partido político para tomar parte en los asuntos políticos del país, a todos los cuales se les considera como garantías individuales para los efectos de los medios de impugnación electoral. Sin embargo, la práctica judicial lo ha limitado aún más a un recurso contra la negativa de la autoridad electoral para la expedición de la credencial de elector o la rectificación del listado nominal de electores, según se previó desde las reformas del 17 de septiembre de 1993 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. No obstante, nuevos contenidos se le han dado a partir del caso del municipio de Asunción Tlacolulita (expediente SUP-JDC-152/99) decidido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, que se analizará más adelante.

Los artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación prevén los supuestos de procedencia de este juicio, que sólo procede cuando el ciudadano, por sí mismo o en forma individual o a través de sus representantes legales, haga valer posibles violaciones a sus derechos políticos. La ley extiende la procedencia del juicio para quienes, teniendo interés jurídico, considere que se le afecte su derecho y obligación de integrar las autoridades electorales de las entidades federativas, derivadas de la fracción V del artículo 36 constitucional.

Este juicio ha sido limitado en ocasiones por el desechamiento de casos presentados por actores a quienes no se les reconoce interés jurídico para tutelar sus derechos políticos. Lo anterior ha sido así pues se aplica la jurisprudencia en materia de amparo. En principio, consideramos que las tesis de jurisprudencia en el juicio de amparo no pueden aplicarse para la procedencia del juicio de protección de derechos políticos, pues aun en el juicio de amparo, la doctrina ha criticado la posición tradicional de coincidir interés jurídico con perjui-

cio u ofensa personal, objetiva y directa, como si sólo los derechos subjetivos fueran objeto de tutela. Tal como lo menciona un autor sobre el juicio de amparo: “Lo reducido del concepto de interés jurídico no se compadece con las exigencias de una sociedad moderna ni responde a los retos del derecho público contemporáneo”.¹⁰⁶

No obstante, la jurisprudencia de amparo tradicional¹⁰⁷ ha caracterizado los elementos de un interés jurídico que sí corresponden con la situación de cualquier ciudadano para la defensa de sus derechos políticos:

- a) Existencia de un derecho establecido en norma jurídica. Los derechos a votar, ser votado, asociarse o afiliarse a un partido político, así como el espectro de otros derechos políticos está reconocido tanto en la Constitución federal como en las demás normas del orden jurídico.
- b) Titularidad del derecho. Los derechos políticos tienen como característica que los ciudadanos, por el hecho de serlo, son titulares de tales derechos o prerrogativas, por lo que, cumpliendo con los requisitos y condiciones marcadas en la ley, todo ciudadano puede ejercerlos. Lo mismo sucede con los militantes de un partido político. De tal manera, la titularidad de los derechos políticos corresponde a los ciudadanos, candidatos, asociados o militantes que su interés individual se identifica con la colectividad a la que pertenecen, bien como electores militantes o asociados.
- c) Facultad de exigencia de sus derechos políticos.
- d) Obligación de una autoridad (electoral o partidista) de respetar los derechos políticos.

En el ámbito de los derechos políticos los agravios se dan con motivo del cargo público o de su remoción o suspensión, así como los derechos del ciudadano a participar en las organizaciones políticas. Pero cuando los partidos o las organizaciones políticas infringen las libertades públicas del miembro, también estamos en presencia de un derecho político.

¹⁰⁶ Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, *Hacia una nueva ley de amparo*. 2ª ed., Porrúa – UNAM. México. 2004. p. 41-64.

¹⁰⁷ Interés Simple y Mera Facultad. Cuándo existe. *SJF*. 7º Ép. Pleno. T. 37. p. 25.

LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTORAL

A partir de 1977, la Constitución mexicana ha reconocido a los partidos políticos su papel en las elecciones, definiendo a los procesos electorales como una función de Estado, lo cual implica que el Estado garantizará el desarrollo de elecciones libres, periódicas y competitivas, para que se pueda actualizar la Constitución de una república representativa y democrática, como lo determina el artículo 40 de la Constitución política del país.

De igual manera, la Suprema Corte ha determinado que para el análisis de toda ley electoral se debe acudir a interpretar los principios rectores y valores democráticos previstos en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución federal, según se desprende de la siguiente tesis aislada del Pleno:

MATERIA ELECTORAL. PARA EL ANÁLISIS DE LAS LEYES RELATIVAS ES PERTINENTE ACUDIR A LOS PRINCIPIOS RECTORES Y VALORES DEMOCRÁTICOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para el análisis de las leyes electorales es pertinente acudir a los principios rectores y valores democráticos previstos en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, como puntos de partida de los criterios de validez que orientan el examen de ese tipo de normas, pues para verificar el apego de las leyes secundarias a la Norma Fundamental, además de atender a lo que ésta textualmente establece, también deben observarse los postulados esenciales que contiene, los cuales sirven de guía para cimentar ulteriores razonamientos que integren un orden jurídico armónico, el cual guardará uniformidad y consistencia en relación con los fines que persigue el sistema electoral mexicano. Por tanto, es irrelevante que algunas disposiciones que contienen esos principios rectores y valores democráticos no sean exactamente aplicables a caso concreto por referirse a supuestos jurídicos diversos, ya que la concisión de dichas normas impide reiterar literalmente dichos conceptos fundamentales a cada momento, de manera que corresponde al Máximo Tribunal del país extraerlos de los preceptos constitucionales para

elevantos a categorías instrumentales o finales de interpretación, de modo tal que la propia Constitución sea la causa eficiente de toda resolución, no solo por su semántica, sino también conforme a sus propósitos.

Acción de inconstitucionalidad 30/2005. Partido de la Revolución Democrática. 14 de noviembre de 2005. El Tribunal Pleno, el cuatro de abril de dos mil seis, aprobó, con el número XXXVII/2006, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a cuatro de abril de dos mil seis. Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, Abril de 2006, p. 646.¹⁰⁸

De igual manera, la ley fundamental requiere que nuestra república sea federal, es decir, que los estados sean libres y soberanos en su régimen interior, el cual se ve plasmado en sus respectivas constituciones y requiere, a su vez, la celebración de elecciones que sigan los mismos principios que la Constitución general señale, sin detrimento de otros más.

Al respecto se pueden identificar 17 principios contenidos en la Constitución federal, que se reconocen en términos similares en las constituciones estatales:

- a) **Constitucionalidad.** Las leyes y actos electorales deben adecuarse a los principios constitucionales.¹⁰⁹
- b) **Legalidad.** Es la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen con estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, lo que hace patente que los actos que deben sujetarse al marco legal comprenden no únicamente los desarrollados por las citadas autoridades, sino también los que realizan los diversos actores del proceso electoral.¹¹⁰

¹⁰⁸ De la discusión relativa al juicio de Acción de Inconstitucionalidad que generó esta tesis, relativo al Código Electoral del Estado de Colima, se desprende que argumento de que dichos principios constitucionales también son aplicables a las normas estatutarias de los partidos políticos. Vid. *Versión estenográfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 14 de noviembre de dos mil cinco*. Foja 31. Este criterio había sido sustentado en la Acción de Inconstitucionalidad 14/2004 sobre la Ley Electoral de Quintana Roo.

¹⁰⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9ª. Época, Pleno, Tomo X, Agosto 1999, p. 18. Tesis P/J 73/99. Rubro: Control Judicial de la Constitución. Es atribución exclusiva del Poder Judicial de la Federación.

¹¹⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9ª. Época, Pleno, Tomo X, Agosto 1999, p. 547. Tesis P/J 63/99. Rubro: Distrito Federal. El artículo 219, inciso f), de su Código Electoral, que establece como causa de nulidad de una elección el que un partido político que obtenga la mayoría de votos sobrepase los topes de gastos de campaña, así como las sanciones a que se hará acreedor, no transgreden el principio de legalidad en materia electoral. Ver también: Tomo XXII, noviembre 2005, p. 111. Tesis P/J 144/2005. Rubro: Función electoral a cargo de las autoridades electorales. Principios rectores de su ejercicio.

- c) **Imparcialidad.** Entraña el que la autoridad electoral brinde trato igual a todos los partidos políticos y a sus candidatos, evitando irregularidades, desviaciones o una proclividad partidista.¹¹¹
- d) **Objetividad.** Implica que el proceder de las autoridades electorales debe ser objetivo y, por lo tanto, su actuación debe basarse en los hechos que conforman la realidad sobre la que se actúa, por encima de cualquier interés particular o pasión, para que los actos o resoluciones que emanen de la autoridad electoral competente sean claros y, por ende, aceptados, evitando situaciones inciertas o de conflicto. La objetividad es, pues, la cualidad suficiente y plena de aplicación de la ley y de la realización de la actividad electoral, aislada de cualquier asomo de subjetividad o relatividad que pueden entorpecer la función electoral.¹¹²
- e) **Certeza.** Consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público. De tal suerte que, en el caso de los Estados, las legislaturas deben establecer que toda actuación de las autoridades electorales se apegue a los supuestos establecidos en normas generales, para que dicha obligación sea estricta y rigurosa, y las autoridades electorales no actúen con arbitrio y discrecionalidad.¹¹³
- f) **Independencia.** Es la situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o

¹¹¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, Pleno, Tomo XI, Abril 2000, p. 555. Tesis P/J 43/2000. Rubro: Partidos Políticos. Los artículos 45, fracción II y 61 de la Ley Electoral de Estado de Nuevo León, que permiten su intervención en el proceso electoral de manera coaligada o unitaria, no infringen el principio de imparcialidad previsto en el artículo 116 constitucional. Ver también Tomo XXII, noviembre 2005, p. 111. Tesis P/J 144/2005. Rubro: Función Electoral a cargo de las autoridades electorales. Principios rectores de su ejercicio.

¹¹² Recurso de Apelación SUP-RAP 017/2000. Agrupación Política Nacional, *Iniciativa XXI*, 31 de mayo de 2000. Unanimidad de votos.

¹¹³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, Tomo XXIV, Agosto 2006, p. 1564. Tesis P/J 98/2006. Rubro: Certeza en materia electoral. Excepción a principio relativo en relación con la modificación a las leyes que rigen el proceso una vez iniciado. Ver también Tomo XVI, Octubre 2002, p. 565, Tesis P/J 46/2002. Rubro: Consejo Electoral del Estado de San Luis Potosí. Al no establecer el legislador local lo que debe entenderse por "causas graves" a que se refiere el artículo 64, fracción X, de la ley electoral de la entidad, por las cuales aquél podrá remover a los integrantes de las Comisiones distritales y comités municipales electorales, transgrede el principio de certeza consagrado en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución federal.

insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural. Lo cual implica la permanencia en el cargo para poder desarrollar sus funciones en forma profesional y sin encontrarse sujetos a cambios políticos, atributos que se consolidan con la renovación escalonada. A fin de que los periodos para los cuales son designados no sean coincidentes con el plazo de duración de algunos de los poderes, ya sea Ejecutivo o Legislativo, lo cual garantiza que el órgano electoral no se vea influido por intereses de tipo partidista. De la misma manera, este principio implica que en las normas están previstos el tiempo de duración en el ejercicio del cargo, el establecimiento de la posibilidad de su ratificación al término del mismo, como presupuestos para obtener la inamovilidad judicial, así como la imposibilidad de disminuir sus remuneraciones.¹¹⁴

- g) Definitividad.** En cuanto a las etapas de los procesos electorales, deben entenderse como aquellos que garanticen una impartición de justicia pronta, atendiendo a la naturaleza propia de los procesos electorales; es decir, deben permitir que el órgano jurisdiccional local resuelva con oportunidad las impugnaciones planteadas, con la finalidad de que, en su caso, pueda conocer en última instancia la autoridad jurisdiccional federal. De igual manera el principio implica la existencia legal de un medio de defensa por virtud del cual puedan combatirse el o los actos materia de impugnación y lograr con ello su revocación, modificación o nulificación, caso en el que

¹¹⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomos XXII, Noviembre 2005, p. 111 P./J 144/2005. Rubro: Función electoral a cargo de las autoridades electorales. Principios rectores de su ejercicio. Tomo XXI, mayo 2005, p. 784. Rubro: Consejeros Electorales del Instituto Electoral Veracruzano. El artículo 88, primer párrafo, del Código Electoral del Estado de Veracruz, al prever que aquéllos sólo durarán en el cargo el periodo que comprenda el proceso electoral, viola el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución federal. Tomo XV. Febrero 2002. p. 592. Tesis P./J 9/2002. Rubro: Independencia judicial. Los artículos 69 de la Constitución y 78 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambas del Estado de Jalisco, transgreden aquella garantía, en cuanto prevén un sistema que no establece la posibilidad de reelección de los magistrados del Tribunal Electoral de esa entidad (Decreto publicado en el *Periódico Oficial* de la entidad de diecisiete de julio de dos mil uno). Tomo XV, febrero 2002, p. 593. P./J 7/2002. Rubro: Tribunales Electorales de los Estados. Si estos forman parte del Poder Judicial de la entidad, debe determinarse en la Constitución local la posibilidad de la ratificación de los magistrados que la integran. Tomo XXIII, febrero 2006, p. 24. Tesis P XIV/2006, Rubro: Independencia judicial. Es un principio de rango constitucional. Tomo XXIII, febrero 2006, p. 25. P XIII/2006. Rubro: Independencia judicial. Los derechos que asisten al titular del órgano jurisdiccional tienden a garantizar que resuelva siempre conforme a derecho sin influencias ajenas.

la parte afectada está obligada a agotarlo previamente a esta acción; por otra parte, la existencia de un procedimiento iniciado que no se ha agotado, eso es, que está sustanciándose o que se encuentra pendiente de resolución ante la misma o alguna otra autoridad y cuyos elementos litigiosos sean esencialmente los mismos que los que se plantean en la controversia, caso en el que el afectado debe esperar hasta la conclusión del procedimiento, para poder impugnar la resolución.

- h) Igualdad.** Debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales. De esta manera, los poderes públicos han de tener en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor.¹¹⁵
- i) Publicidad.** Todos los actos de los órganos electorales deben estar sujetos a las reglas de transparencia y acceso a la información; de manera adicional, los acuerdos y resoluciones están sujetos a las reglas de notificación que sean pertinentes.
- j) Audiencia.** Garantía constitucional a favor del gobernado mediante un juicio en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Este principio permite que los gobernados desplieguen sus defensas antes de que las autoridades modifiquen en forma definitiva su esfera jurídica.¹¹⁶
- k) Gratuidad.** En los procesos electorales no hay condena en costas y ninguno de los actos regulares generan pago de derechos, excepto algunas actuaciones como la expedición de copias certificadas.
- l) Equidad.** La equidad en el financiamiento público entre los partidos políticos es el derecho igualitario, consignado en la ley, para

¹¹⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, Septiembre 2006, p. 75. Tesis 1°. J 55/2006. Rubro: Igualdad. Criterios para determinar si el legislador respeta ese principio constitucional. Tomo XX, octubre 2004, p. 99, Tesis 1° J 81/2004. Rubro: Igualdad. Límites a este principio.

¹¹⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, Agosto 2007, p. 635. Tesis 2°. CV/2007. Rubro: Derechos Humanos. La garantía judicial prevista en el artículo 8° Numeral 1, de la Convención Americana relativa, es concordante con las de audiencia y acceso a la justicia, contenidas en los artículos 14 y 17 constitucionales. Tomo XIV, agosto 2001, p. 201, Tesis: 2°. CII/2001. Rubro: Audiencia. Si se otorga la protección constitucional respecto de una ley por ser violatoria de esa garantía, la autoridad facultada para emitir el respectivo acto privativo podrá reiterar éste si lleva a cabo un procedimiento en el que se cumplan las formalidades esenciales, aun cuando para ello no existan disposiciones directamente aplicables.

que todos los partidos lleven a cabo la realización de sus actividades ordinarias las relativas a la obtención del sufragio universal, atendiendo a las circunstancias propias de cada partido, de manera tal que cada uno perciba lo que proporcionalmente le corresponda, acorde con su grado de representatividad y que no podrá condicionarse en modo alguno la entrega de dicho financiamiento.¹¹⁷

- m) **Profesionalismo.** El juez debe comportarse con imparcialidad y objetividad ante las presiones y pretensiones de las partes que activen su función.
- n) **Excelencia.** La labor profesional del juez debe ser de excelencia, es decir, cumpliendo con las expectativas de conocimiento, expeditez y argumentación jurídica necesarios para el desahogo adecuado de los asuntos de su competencia.
- o) **Honradez.** El Código de ética y las leyes de responsabilidad de servidores públicos determinan que los jueces deben conducirse con probidad y honorabilidad, por lo que deben evitar cualquier asomo de deshonestidad.
- p) **Proporcionalidad en la representación poblacional.** Principio previsto en el artículo 116, fracción segunda, de la Constitución federal. Establece que el número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada entidad federativa. Este principio es equivalente para la integración de los diputados ante el Congreso de la Unión, en los términos del artículo 53 de la Constitución federal, al referirse

¹¹⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, septiembre 2000, p. 399. Tesis P/J 94/2000. Rubro: Equidad en materia electoral. El artículo 28 de la Ley Electoral del Estado de Aguascalientes, reformado por decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 10 de abril de 2000, que establece las reglas generales para distribuir el financiamiento público estatal anual entre los partidos políticos nacionales que obtengan su registro como tales, no contraviene dicho principio. Tomo XIV, julio 2001, p. 694. Tesis P/J 89/2001. Rubro: Equidad en materia electoral. No viola este principio el artículo 69, fracción I, del *Código Electoral para el Estado de Morelos* que establece las reglas generales conforme a las cuales deberá distribuirse el financiamiento público estatal entre los partidos políticos. Tomo XVI, Octubre 2002, p. 678. Tesis P/J 43/2002. Rubro: Partidos políticos con registro estatal. El artículo 34, fracción IV, de la ley electoral del Estado de San Luis Potosí, que establece que durante el proceso electoral aquellos disfrutarán de una prerrogativa en especie como apoyo a sus programas de difusión, no viola el principio de equidad consagrado en el artículo 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Federal. Tomo XX, septiembre 2004, p. 804. Tesis P/J 75/2004. Rubro: Financiamiento público. El inciso a) de la fracción I del artículo 109 de la Ley Electoral de Quintana Roo, al prever que se otorgara a los partidos políticos que formen una coalición, solamente el financiamiento que corresponda a uno solo de los que la conforman, resulta contrario a los artículos 41, fracción I y 116 fracción IV, inciso f) de la Constitución federal.

a principio de que la distribución de los distritos uninominales se hará teniendo en cuenta el último censo general de población.

- q) Representación proporcional.** La parte *in fine* de la fracción II del artículo 116 de la Constitución federal establece la obligación de las legislaturas estatales de atender al principio de representación proporcional en su integración, cuyas bases están delineadas en el artículo 54 de la Constitución federal.¹¹⁸

Además de los anteriores, existen algunos principios contenidos en las constituciones estatales que no están repetidas en el ámbito federal y que son las siguientes:

- | | |
|--------------------|---------------------------------------|
| a) Baja California | Concentración procesal ¹¹⁹ |
| | Economía ¹²⁰ |
| b) Coahuila | Racionalidad ¹²¹ |
| | Fidelidad ¹²² |

¹¹⁸ En la acción de inconstitucionalidad 6/98 se precisan los objetivos y las hipótesis bajo las cuales debe operar la representación proporcional. Entre los objetivos destacan tres: a) La participación de todos los partidos políticos con representatividad en la integración de los órganos legislativos; b) Que cada partido alcance en el seno del Congreso o legislatura correspondiente, una representación aproximada al porcentaje de su votación total y c) Evitar la sobrerepresentación de los partidos a través de sus diputados de mayoría. Entre las hipótesis de su aplicación resaltan las siguientes: 1. Condicionamiento del registro de candidatos por RP a que el partido político participe con candidatos en el número de distritos uninominales que la ley señale. 2. Establecimiento de un mínimo de porcentaje de votación para la asignación de diputados. 3. Asignación de diputados de manera independiente a las constancias de mayoría relativa. 4. Precisión en el orden de asignación de diputados por RP. 5. Tope máximo de diputados por ambos principios que pueda alcanzar cada partido. 6. Establecimiento de un límite de sobre-representación. 7. Establecimiento de reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Pleno. Novena Época. Tomo VIII. Noviembre 1998. p. 190, 192 y 193. Tesis P/J 71, 72 y 73/98.

¹¹⁹ Principio mediante el cual los asuntos planteados sobre los mismos actos impugnados deben conocerse y resolverse bajo una misma resolución, adquiriendo o concentrando las pruebas pertinentes.

¹²⁰ Artículo 5°. Baja California: "Para garantizar el principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos de la fracción III del artículo 68 de esta Constitución. Además, este sistema deberá observar la garantía de audiencia y los principios de publicidad, gratuidad, economía y concentración procesal (...)"

¹²¹ Artículo 27. 4. "En todo caso, la transparencia en el financiamiento, el origen, destino y ejercicio de todos los recursos y la rendición de cuentas claras de los partidos políticos, se regirán por los principios de legalidad, honestidad, racionalidad (...)"

¹²² Artículo 158. E. "Los principios de fidelidad estatal y municipal tiene por objeto consolidar una relación permanente de colaboración constructiva, co-responsable y de ayuda mutua entre los gobiernos del Estado y de los municipios, y de entre éstos con los organismos públicos autónomos, a favor del desarrollo democrático del Estado, basado en el constante mejoramiento político, económico, social y cultural de la comunidad".

- c) Jalisco Proporcionalidad ¹²³
- d) Sonora Alternancia de género ¹²⁴

Hasta el momento, los derechos civiles y políticos más importantes en las constituciones estatales se encuadran dentro de las siguientes categorías:

- a) Derecho de petición, iniciativa de leyes, de referendo y plebiscito.
- b) Equidad de género, tanto para ocupar cargos públicos como para fungir como candidatos de los partidos políticos.
- c) Derechos políticos específicos. ¹²⁵

LA INSUFICIENTE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Desde la quinta época del *Semanario Judicial de la Federación* se han excluido a los derechos políticos del concepto de garantías individuales protegibles a través del juicio de amparo. La tesis 312 de jurisprudencia, ¹²⁶ vigente en la actualidad, sostiene que “La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales”, siendo éstos “prerrogativas del ciudadano”, lo cual niega que sean siquiera derechos humanos, o que, por lo menos sean protegibles a través del juicio de amparo. Cualquier nombre que se les quiera dar, los tratados internacionales concluyen que son derechos aunque no estén ubicados en el Título Primero de la Constitución. ¹²⁷

¹²³ Artículo 111. “Los diputados del Congreso del Estado, el gobernador, los magistrados, consejeros y jueces del Poder Judicial del Estado, los integrantes del Tribunal de Arbitraje y Escalafón, los consejeros electorales del Instituto Electoral, los integrantes de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, los presidentes municipales, regidores, síndicos, concejales y demás servidores públicos estatales y municipales, recibirán una remuneración adecuada, equitativa e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que se compone del sueldo y las prestaciones establecidas en la ley, misma que será determinada anualmente en los presupuestos de egresos del Estado, de los municipios o de los organismos públicos descentralizados, según corresponda, debiendo para su validez, cumplir con los principios de austeridad, de racionalidad, proporcionalidad (...)”

¹²⁴ Artículo 22. “En la integración de los organismos electorales habrá paridad de género y se observará, en su conformación, el principio de alternancia de género. Así mismo, en la integración del Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa será obligatorio conformarlo por ambos géneros”.

¹²⁵ No se incluye la tetralogía clásica de los derechos a votar, ser votado, de afiliación y de asociación, puesto que al estar en la Constitución federal, no es necesaria su repetición en las constituciones estatales.

¹²⁶ *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación Tomo LXXVI*, p. 516.

¹²⁷ Manuel González Oropeza, “La zaga de los derechos políticos en México”, en *Derecho y legislación Electoral. 30 años después de 1968*, Gonzalo Moctezuma Barragán (coordinador), UNAM, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 46 y ss.

El objetivo de la tesis referida fue excluir al juicio de amparo como medio de protección constitucional de las prerrogativas del ciudadano reconocidas en las distintas fracciones del artículo 35 constitucional: el derecho a votar, a ser votado, a asociarse individual y libremente, así como a desempeñar cargos de elección popular y funciones electorales que se establecen de igual manera en el artículo 36 de la misma Constitución.

Esta exclusión de la protección de los derechos políticos crea un vacío en el sistema general de protección de derechos humanos en nuestro país, pues se puede llegar a la conclusión, por vía de ejemplo, de que aun el extranjero cuenta a su alcance con mayores medios de protección, no sólo a nivel internacional, sino a nivel constitucional interno, pues no tiene esta limitación para acudir al juicio de amparo para proteger sus propios intereses o derechos patrimoniales contra todo tipo de leyes o actos, en contraste con el ciudadano mexicano, quien no puede defender por la vía de amparo su voto o su derecho a competir en elecciones con la misma amplitud, a pesar de que no pretenden defender derechos individuales o patrimoniales, sino consolidar la democracia y la participación política de la nación.

Como ejemplo podemos citar que no existía medio de impugnación viable para defender el posicionamiento de un ciudadano en la selección de los consejos electorales, ya que por ser una función electoral, los jueces de amparo no aceptan conocer de estos agravios, mientras que en los juicios de protección de derechos político-electorales que, desde 1996 se establecieron en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación Electoral, no se habían definido como de suficiente naturaleza electoral, ya que no son puestos propiamente de elección popular. Lo cual cambió con la reforma de 2008, que estableció en la propia Ley de Medios la posibilidad de “impugnar los actos y resoluciones por quien teniendo interés, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas”.

El fundamento de esta exclusión en la jurisdicción de amparo fue la tesis ya desacreditada de que el Poder Judicial Federal no debe involucrarse en cuestiones políticas, pues el Derecho no debe ser contaminado por la política, según se afirma, de acuerdo con la tradición del legado de Ignacio L. Vallarta surgido a partir de su combate a la tesis de incompetencia de origen. Esta exclusión está confirmada por el artículo 73, fracciones VII y VIII de la Ley de Amparo, que hace improcedente el amparo contra resoluciones de los órganos electorales.

Sin embargo, el constitucionalismo mexicano ha abonado en terreno contrario desde 1917, cuando el constituyente y futuro Ministro de la Suprema Corte, Paulino Machorro Narváez, manifestara que todo fenómeno político cuenta con un marco jurídico de referencia, opinión confirmada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a partir de su recomendación 01/90, del 17 de mayo de 1990, hacia México, donde determina que los procesos electorales deben respetar el debido proceso legal y el régimen de Estado de Derecho.

Los derechos políticos son derechos humanos reconocidos de manera universal como tales por los instrumentos internacionales que ha signado México y, por lo tanto, deben ser aplicados por todas las autoridades como Ley suprema de la Unión. A diferencia de los países desarrollados, México no ha expedido una legislación sobre derechos civiles o políticos, aunque sí se ha preocupado desproporcionadamente por regular las elecciones, quizá porque detrás de ellas está el financiamiento y la organización de los partidos políticos, organizaciones que ejercen un control monopólico sobre la legislación, y no tanto el ciudadano común.

De esta manera, los tratados internacionales son la fuente primaria en la protección de estos derechos políticos en nuestro país, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966, ratificado por México el 23 de marzo de 1981, que en su artículo 25 reconoce como derecho del hombre el derecho a votar y ser elegido en elecciones periódicas y auténticas. Este mismo derecho se repite en la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) en su artículo 23, fracción I, inciso b), ratificado por México el 2 de marzo de 1981.

LA JUSTICIA INTERVIENE EN LA POLÍTICA: TENDENCIA GLOBAL

Basada nuestra jurisprudencia en un precedente de la Suprema Corte de los Estados Unidos que ya ha sido superada en ese país: *Luther v. Borden* 48 US 11 (1849), *Baker v. Carr* 369 US 186 (1962) y *Powell v. McCormack* 395 US 486 1969, todavía es una interpretación vigente la tesis jurisprudencial que asevera: “La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales” (Tesis núm. 312, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1017-1965*, Tomo LXXVI, p. 516). Esta tesis ha sido

reiterada en todas las épocas jurisprudenciales vigentes y aunque ha recibido distintos números,¹²⁸ su contenido ha permanecido incólume a pesar de las reformas constitucionales para insertar la justicia electoral dentro del Poder Judicial de la Federación. Antes bien, la tesis se ha expandido para no aceptar la defensa a través del juicio de amparo contra posibles violaciones a la investidura de los ediles de los ayuntamientos.¹²⁹

Asimismo, la Ley de Amparo vigente establece en el artículo 73, fracciones VII y VIII, la improcedencia del juicio de garantías contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.¹³⁰ El proyecto elaborado de nueva Ley de Amparo en el año 2001 no ha contemplado un cambio a este respecto. Por ello, la doctrina coincide en afirmar que: “los derechos políticos de los ciudadanos aún carecen de protección constitucional”.¹³¹ Lo cual, además de ser una paradoja, es una clara contravención a los tratados internacionales suscritos por México que, según el artículo 133 constitucional son ley suprema de la nación.¹³² Dichos tratados han reconocido a los derechos políticos como derechos humanos y, en consecuencia, sometidos a la protección de los recursos judiciales nacionales e internacionales.

En el ámbito local, desde fines de 1980 se habían presentado iniciativas para reconocer los derechos políticos no como prerrogativas, sino como garantías individuales,¹³³ pero la jurisdicción de amparo se ha negado de manera persis-

¹²⁸ También se cita como tesis número 623 de la Compilación de Jurisprudencia de 1965.

¹²⁹ “Los miembros de un ayuntamiento no tienen derechos a su cargo, si no es una prerrogativa del ciudadano. Los denominados derechos políticos no son garantías individuales y, por ende, no son tutelables por el juicio de amparo”. Presidente Municipal de Tehuacán. *Semanario judicial de la Federación*, 5º. Época, Tomo IV, 1919, p. 613. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, p. 1061.

¹³⁰ Rodolfo Terrazas Salgado. “El juicio de amparo y los derechos político-electorales”, en *Locus Regit Actum*, núm. 10, Villahermosa junio de 1997, p. 31-45.

¹³¹ Mariclaire Acosta. “Los derechos humanos y la reforma del Estado”. *Revista del Senado de la República*, Vol. 2, Núm. 4, julio-septiembre de 1996, p. 157.

¹³² *Ídem*. p. 158.

¹³³ Fue el Partido de Acción Nacional el que presentó esta iniciativa. La resolución establece en el punto 100 que: “En cuanto a los recursos y garantías internas en México la cuestión es si la legislación interna de México dispone de los medios adecuados o de un recurso sencillo y rápido o de ‘cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, independientes e imparciales’ que amparen a quienes recurran contra ‘actos que violen sus derechos fundamentales’, como son los derechos políticos. La Comisión ha podido apreciar que un recurso con tales características no existe en México”. Y como conclusión final la Comisión recomendó en el punto 102 de su resolución “La Comisión debe hacer presente al Gobierno de México en esta oportunidad que debe cumplir a cabalidad con la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos políticos y a la protección judicial, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1.1 de la Convención Americana. En este sentido, la Comisión espera que tales reformas conduzcan a la adopción de normas que protejan adecuadamente el ejercicio de los derechos políticos y a instituir un recurso efectivo y rápido para la protección de los mismos. La Comisión se pone a disposición del Gobierno de México para cooperar con él en todo aquello que conduzca a lograr los fines mencionados.” Cfr. <http://www.cidh.oas.org/annualrep/8990spanl/Cap3d.htm>.

tente a abrirse ante las pretensiones de derechos políticos, por lo que fue necesario abrir una jurisdicción especializada, al margen del juicio de amparo que acatará el precedente que sentó la resolución número 01/90 decidida el 17 de mayo de 1990 por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos sobre los tres casos electorales referidos. La dimensión internacional de los derechos humanos y, dentro de ellos, de los derechos políticos, materia y sustancia de las elecciones, tiene frente a los mexicanos un gran campo de expansión.

Lo mismo se había recomendado en el caso de los diputados de Nuevo León que se quejaron contra la ley electoral del Estado de mayo de 1987 "El Estado Mexicano de cumplir con su obligación de adecuar la legislación interna a fin de que ella garantice de manera efectiva el ejercicio de los derechos políticos reconocidos en el artículo 23 de la Convención Americana, y garantice un recurso sencillo, rápido y efectivo, de conformidad con el artículo 25 de la Convención, ante tribunales imparciales e independientes, según el artículo 8 de la Convención". Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "El sistema Constitucional Mexicano y los Derechos Humanos". Cfr. <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Mexic098sp/capitulo-1b.htm>