

## LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES Y EL JUICIO DE AMPARO

María del Carmen ALANÍS FIGUEROA\*

*SUMARIO: I. Introducción. II. La evolución de la justicia electoral en México, a partir de las reformas constitucionales de 1994 a 2007. III. Control de constitucionalidad y convencionalidad. IV. Situación actual de la improcedencia del juicio de amparo y la protección constitucional de los derechos político-electorales. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

Expreso mi más sincero reconocimiento y agradezco al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México por la invitación a participar en esta obra conmemorativa con motivo de los 100 años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el tercer aniversario de la nueva Ley de Amparo.

Es así que mi participación en la obra en comento consiste en la presentación de este trabajo, en el cual se abordan, en primer lugar, las reformas constitucionales de 1994 a 2007, en virtud de su importancia en el establecimiento de instrumentos encaminados a proteger los derechos político-electorales del ciudadano.

En otro apartado se aborda el control de constitucionalidad y convencionalidad en México, haciendo especial énfasis en este último por su trascendencia en la impartición de justicia, ya que implica el deber del Estado mexicano de aplicar cabalmente los tratados internacionales que ha firmado.

Posteriormente, se analiza de manera sucinta la situación actual de la protección de los derechos político-electorales y la procedencia o no del jui-

---

\* Magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2006-2016).

cio de amparo a raíz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 y la expedición de la nueva Ley de Amparo, así como lo relativo a las acciones de inconstitucionalidad.

Finalmente, se expresan algunas conclusiones derivadas de lo analizado a lo largo de este ensayo.

## II. LA EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO, A PARTIR DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1994 A 2007

La justicia electoral en México ha pasado por múltiples etapas para lograr su consolidación; para tal efecto, el constituyente permanente se ha dado a la tarea de expedir diversas reformas constitucionales; sin embargo, por el tema que nos ocupa, en el presente apartado sólo se hará mención a las publicadas de 1994 a 2007.

La reforma constitucional de 1994 abordó, entre otras cuestiones, lo relativo a dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de nuevas atribuciones jurisdiccionales, encaminadas a constituirla en un *auténtico Tribunal Constitucional*, toda vez que se le otorgaron facultades para controlar cualquier acto de autoridad, permitir que los órganos del Estado defendieran sus competencias, facultar el planteamiento de cuestiones de constitucionalidad de tipo abstracto y darles a las resoluciones efectos generales.<sup>1</sup>

A fin de cumplir con lo anterior, se ampliaron los supuestos de las controversias constitucionales y se crearon las acciones de inconstitucionalidad; en ambos casos, se trata de plantear las posibles violaciones a las normas constitucionales, y la Suprema Corte puede declarar su invalidez con efectos generales siempre que la resolución haya sido aprobada con un número mínimo de ocho votos; de esta manera, los efectos de dichos procesos se acercan a aquellos que caracterizan a un tribunal constitucional.<sup>2</sup>

Más tarde, la trascendental reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996 instauró un sistema de control de la constitucionalidad y legalidad de los actos, resoluciones y normas generales en materia electoral, por lo que a partir de dicha reforma se otorgaron facultades de control constitucional de las leyes electorales a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; además, se integró el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>1</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Fontamara, 2008, p. 63.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 65 y 66.

En este orden de ideas, uno de los puntos de mayor dificultad que enfrentó el constituyente permanente fue hacer compatible la larga tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir en asuntos de carácter electoral, con la necesidad de que en el orden jurídico mexicano existieran mecanismos de control jurisdiccional que garantizaran la constitucionalidad y la legalidad de los actos y resoluciones en esa materia.

Es así que la exposición de motivos de la reforma constitucional señaló lo siguiente:

Con el objeto de hacer compatible la larga tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir directamente en los conflictos político electorales... se propone que el Tribunal Electoral se incorpore al Poder Judicial, con sus rasgos fundamentales de estructura y atribuciones pero con las ligas de relación indispensables con el aparato judicial federal, a fin de continuar ejerciendo sus facultades en forma eficaz, oportuna y adecuada.

De igual manera, la incorporación referida permite hacer una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, que se corresponde con nuestra tradición y evolución político-electoral.

Consecuente con la distribución de competencias que se propone, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo, además de su tradicional facultad para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones controvertidos. Asimismo, conocerá el recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Con esto, se satisface plenamente un viejo reclamo, sin involucrar otras instituciones de protección de garantías, que nacieron, evolucionaron y tienen características muy diferentes a las que se presentan en este campo.<sup>3</sup>

Sin embargo, aun con la reforma constitucional señalada, el debate sobre la naturaleza jurídica de los derechos político-electorales continuó y, por supuesto, se confirmaron las consideraciones respecto de que el juicio de amparo era improcedente para impugnar violaciones en materia político-electoral, tal y como lo demuestra el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que lleva por rubro: “AMPARO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE

<sup>3</sup> “El Poder Judicial de la Federación en el devenir constitucional de México. 100 Aniversario de la Constitución 1917”, reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996, disponible en: [http://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion19172017/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf](http://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion19172017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf) (fecha de consulta: 20 de julio de 2016).

CONTENIDO MATERIALMENTE ELECTORAL O QUE VERSEN SOBRE DERECHOS POLÍTICOS”,<sup>4</sup> en el cual sostuvo que el contenido de la norma, acto o resolución impugnado necesariamente debe versar sobre derechos político-electorales, pues en ese supuesto la norma, acto o resolución están sujetos al control constitucional, ya sea mediante la acción de inconstitucionalidad si se trata de normas generales, o a los medios de impugnación del conocimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en el caso de actos o resoluciones. Agrega que el amparo siempre será improcedente contra las resoluciones pronunciadas por el citado Tribunal en los asuntos de su competencia.

Ahora bien, conforme a diversos criterios emitidos por la SCJN, los derechos político-electorales son reconocidos como verdaderos derechos fundamentales, situación que se demuestra con la tesis de rubro: “DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVE”,<sup>5</sup> en la que el Pleno de la Suprema Corte puntualiza que los derechos de participación política relativos a votar y ser votado son verdaderas garantías individuales o derechos fundamentales, toda vez que gozan de supremacía constitucional, suponen una relación de interdependencia con las demás normas sobre derechos y libertades, y porque son clave para la organización y el funcionamiento del sistema democrático constitucional. En este sentido, los derechos de participación política, por virtud de su atributo de fundamentales, son protegidos constitucionalmente, tarea encomendada al TEPJF y a la SCJN, de acuerdo con sus respectivas esferas de competencia jurisdiccional.

Posteriormente, la reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de noviembre de 2007, facultó al Tribunal Electoral para resolver respecto de la no aplicación de las leyes electorales contrarias a la Constitución, limitando sus efectos al caso concreto sobre el que versara el correspondiente juicio; por otra parte, otorgó a las salas regionales del propio Tribunal el carácter de órganos permanentes. Al respecto, el Senado y la Cámara de Diputados, en la respectiva exposición de motivos, manifestaron lo siguiente:

El segundo párrafo que se propone añadir, de aprobarse, dejaría resuelta una contradicción surgida ante la Sala Superior y la Suprema Corte de Justicia de

<sup>4</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, tesis P. LX/2008, p. 5.

<sup>5</sup> *Ibidem*, t. XXVI, diciembre de 2007, tesis P./J. 83/2007, p. 984.

la Nación respecto a la facultad de aquélla para resolver la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución federal.

...

El debate no está en la existencia o inexistencia previa de la facultad del TEPJF para resolver la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución, sino en la congruencia de dos normas constitucionales y los efectos de las resoluciones que emitan las salas del TEPJF en esta materia.<sup>6</sup>

De esta forma, en los párrafos 6 y 9 del artículo 99 constitucional se establecieron las bases para que las salas del Tribunal Electoral pudieran resolver sobre la no aplicación de leyes contrarias a la Constitución, con efectos sólo para el caso concreto de que se trate.

En relación con lo anterior, cabe destacar que en el mismo año de 2007 la Sala Superior del TEPJF resolvió el expediente SUP-JDC-85/2007.

Sobre el particular, es destacable que el 11 de diciembre de 2006, José Gregorio Pedraza Longi solicitó su credencial para votar con fotografía, la cual le fue negada sobre la base de considerarlo suspendido de sus derechos político-electorales, por estar sujeto a un proceso penal, derivado del auto de formal prisión dictado en el expediente 30/2005 por el titular del Juzgado Mixto de San Juan de los Llanos Libres, Puebla.

En este contexto, el 19 de febrero de 2007 Pedraza Longi promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de la resolución emitida por el vocal del Registro Federal de Electores de la Sexta Junta Distrital Ejecutiva en el estado de Puebla, el cual fue tramitado por la Sala Superior del TEPJF bajo el citado expediente SUP-JDC-85/2007, y resuelto por unanimidad de votos, el 20 de junio del mismo año, en los términos siguientes:

PRIMERO. Se revoca la resolución de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, por conducto de su Vocalía en la 06 Junta Distrital Ejecutiva en el Estado de Puebla.

SEGUNDO. Se ordena a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, por conducto de su Vocalía en la 06 Junta Distrital Ejecutiva en el Estado de Puebla, reincorpore en el padrón electoral y listado nominal correspondiente a su domicilio y expida su credencial para votar con fotografía al ciudadano José Gregorio Pedraza Longi, a fin de que no se le vulnere la posibilidad de ejercer su derecho al sufragio, lo cual

---

<sup>6</sup> Decreto por el que se reforman los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122, se adiciona el artículo 134 y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, p. 18, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/055\\_DOF\\_13nov07.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/055_DOF_13nov07.pdf) (fecha de consulta: 20 de julio de 2016).

deberá cumplirse en un plazo de quince días naturales, contados a partir del día siguiente a la notificación de este fallo.

TERCERO. Para acreditar el debido cumplimiento de la presente sentencia, la responsable deberá remitir a esta Sala Superior, dentro de las veinticuatro horas siguientes al vencimiento del plazo a que se refiere el punto resolutivo que antecede, el informe y demás documentación con que se justifique dicho cumplimiento, que acredite la reincorporación en el padrón electoral, así como la entrega de la credencial para votar con fotografía.

CUARTO. En caso de dictarse sentencia condenatoria privativa de la libertad y como consecuencia de ello se suspendan los derechos político-electorales del sentenciado, el juez de la causa, atendiendo a lo previsto en el artículo 162, apartado 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, deberá de inmediato, comunicarlo al Instituto Federal Electoral para que, por conducto del Registro Federal de Electores, proceda a darlo de baja del Padrón Electoral y del listado nominal correspondiente a su domicilio.

NOTIFÍQUESE personalmente al actor por conducto de la autoridad responsable...

Es así que el estudio y la resolución de este caso obligó al TEPJF a realizar un examen de la causa de suspensión de los derechos ciudadanos prevista en el artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, llevándolo a concluir que la aplicación de esa norma debía restringirse a aquellos casos en que la o el ciudadano se encontrara privado de su libertad.

Como se advierte, la Sala Superior resolvió por unanimidad que se violó el derecho del actor a contar con su credencial para votar con fotografía y revocó la negativa del entonces Instituto Federal Electoral (IFE), ordenándole además que lo reincorporara en el padrón electoral y listado nominal correspondiente a su domicilio a fin de que no se le vulnerara su derecho al sufragio. Además, se sostuvo que si bien quedaba acreditada la situación judicial invocada por el IFE, cuyo sustento era el citado artículo 38, fracción II, lo cierto era que la misma establecía una serie de bases para admitir que tal suspensión no era absoluta ni categórica. Ello teniendo en consideración lo previsto en el diverso 133 constitucional y su correspondiente interpretación, en el sentido de que si los instrumentos internacionales amplían los derechos y prerrogativas previstas en la Constitución, entonces deben considerarse como normas supremas de la Unión y constitucionalmente válidas, por lo que obligan al Estado a velar y respetar los derechos humanos ahí reconocidos.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Véase, como ejemplo, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Observación General del Comité de Derechos Humanos correspondiente, que señalan que no debe restringirse ilimitadamente el derecho al voto.

El 21 de septiembre de 2007, la Sala Superior del TEPJF elevó este precedente a la tesis XV/2007, titulada: “SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL, SÓLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD”.

En relación con lo anterior, cabe mencionar que el 25 de febrero de 2008 se denunció ante el Pleno de la SCJN la posible contradicción de tesis entre el aludido criterio y el emitido por su Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 29/2007, misma que dio lugar a la tesis de jurisprudencia 1a./J.171/2007, de rubro: “SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SÓLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD”.

La denuncia fue registrada en el Pleno de la SCJN bajo la contradicción de tesis 6/2008-PL, la cual confirmó lo determinado por el TEPJF; así, el análisis y la resolución de esta contradicción dieron lugar, entre otros, a los criterios siguientes:

- El principio de presunción de inocencia y el derecho a votar constituyen derechos fundamentales cuya evolución y desarrollo constitucional llevan a atemperar la restricción constitucional contenida en el artículo 38, fracción II, constitucional.
- La suspensión del derecho al voto únicamente deberá implementarse cuando la persona procesada esté efectivamente privada de su libertad, presupuesto que implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho, supuesto en el cual, mientras no se dicte una sentencia condenatoria, no existe impedimento para el ejercicio del derecho al sufragio activo.

### III. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD

En cuanto al control de constitucionalidad, se puede señalar que los sistemas constitucionales normativos, como el nuestro, implican que hay una norma suprema de la cual surge todo el sistema jurídico, es decir, la Constitución es una norma vinculante, pero también es una fuente de las demás normas del sistema.

Como norma fuente, la Constitución establece los parámetros materiales para la formación de las nuevas normas, esto es, determina quién puede crear normas, bajo qué supuestos y cómo; en consecuencia, se crea

una pirámide normativa de donde se desprenden normas desde la base (lo más general), siendo la Constitución la norma suprema de todo el ordenamiento. Cada norma superior dicta las reglas materiales y formales para la validez de la norma inferior, y de esta forma se crea la pirámide normativa y una cadena de validez de norma a norma, lo que se conoce como el principio de supremacía constitucional y el de jerarquía normativa, mismos que se encuentran contenidos en los artículos 1o. y 133 constitucionales; es así que para que una norma sea válida deberá ser material y formalmente compatible con la ley suprema.

En este orden de ideas, si una norma contradice algún derecho reconocido en la Constitución o es creada por una autoridad que no tiene la competencia para hacerlo, sería inválida, y de acuerdo con el principio de supremacía constitucional, se crea la revisión judicial de las normas, esto es conocido como jurisdicción constitucional, que es la potestad de un tribunal como autoridad para interpretar y revisar la compatibilidad de otras normas con las normas de la Constitución y resolver las controversias de manera definitiva.

La jurisdicción constitucional implica el control de constitucionalidad, es decir, vigila que las normas inferiores sean material y formalmente compatibles con la Constitución y, en caso de no serlo, puede expulsarlas del sistema, esto es, declararlas inválidas por inconstitucionalidad.

Ahora bien, cabe mencionar que, como se sabe, existen principalmente dos modelos de control de constitucionalidad: el concentrado y el difuso. En el primero, la revisión de la validez normativa la lleva a cabo un solo tribunal; en el segundo, cualquier juez puede revisar la constitucionalidad de las normas. México tiene un sistema mixto, pero la única instancia competente para declarar la invalidez de las normas es la SCJN a través de procedimientos especializados como la acción de inconstitucionalidad, con efectos *erga omnes*.

Por su parte, el concepto de control de convencionalidad es de reciente creación judicial. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) lo ha recogido a partir del caso *Almonacid Arellano vs. Chile*, de 2006, y a partir de entonces lo ha venido desarrollando.

El control de convencionalidad se refiere a la revisión de la congruencia entre las normas nacionales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) que deben realizar tanto los jueces como las autoridades de los Estados parte de la Convención.

Así, se puede afirmar que el control de convencionalidad “concentrado” es competencia de la Corte IDH, quien es la única que puede conocer de violaciones a la Convención y no puede resolver sobre el fondo de los asuntos



presentados a su consideración; no obstante ello, la tendencia hacia la creación de un derecho común de los derechos humanos en la región ha evolucionado de tal forma que hoy la Corte IDH reconoce el control “difuso” de la convencionalidad, lo cual implica que si la Convención es derecho nacional de los Estados parte, entonces todos los jueces deben vigilar que éste sea cumplido en términos de la propia Convención (artículos 1o. y 2o. de la CADH).

Sobre dicho tema, cabe traer a colación la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011,<sup>8</sup> la cual tiene como uno de sus ejes fundamentales la apertura del sistema jurídico mexicano al ordenamiento internacional, con todo lo que dicha situación supone, esto es, la recepción de los tratados y la incorporación de los mismos al derecho interno con rango constitucional.

De hecho, el control de convencionalidad es uno de los puntos culminantes que trajo consigo la aludida reforma constitucional, el cual implica el deber del Estado mexicano de tomar las medidas que sean necesarias para que los tratados internacionales que ha firmado se apliquen cabalmente.

Al respecto, cabe destacar que en nuestro país la referida actividad del ejercicio del control difuso de convencionalidad la han venido desarrollando los órganos jurisdiccionales desde antes de la aludida reforma constitucional de 2011, incluso previamente a la sentencia Rosendo Radilla Pacheco contra México.<sup>9</sup> En efecto, la Sala Superior del TEPJF resolvió en 2007 un asunto en el que ponderó el contenido de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos con la normativa nacional; asunto que fue tramitado bajo el expediente SUP-JDC-85/2007, mismo al que ya se hizo mención en el apartado que antecede.

#### IV. SITUACIÓN ACTUAL DE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO Y LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

En México, el control de constitucionalidad concreto se integra por: el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucio-

<sup>8</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de junio de 2011.

<sup>9</sup> En la resolución emitida en este caso, la cual fue notificada al Estado mexicano el 15 de diciembre de 2009, se menciona la obligación de los jueces y tribunales nacionales de ejercer el control de convencionalidad, mismo que, si bien no es ordenado en la sentencia como una de las medidas de reparación, sí constituye parte de éstas al integrarse a las consideraciones relativas a las medidas de satisfacción y garantía de no repetición.

nalidad, respecto de las cuales la SCJN constituye un órgano terminal ordinario o por vía de atracción.

Ahora bien, por lo que hace al control que se ejerce en materia electoral, conoce como órgano terminal ordinario o por vía de atracción la Sala Superior del TEPJF, y se integra por los medios de impugnación siguientes: juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, juicio de revisión constitucional electoral, recurso de apelación, juicio de inconformidad y recurso de reconsideración.

En este orden de ideas, resulta oportuno señalar que toda vez que los derechos político-electorales gozan de protección constitucional ante el TEPJF, el juicio de amparo resulta improcedente para salvaguardarlos.

Sobre el particular, la SCJN ha manifestado que la improcedencia del juicio de amparo no surge sólo por el hecho de que la norma reclamada se contenga en un ordenamiento cuya denominación sea electoral, o porque el acto o resolución provenga de una autoridad formalmente electoral, sino por el contenido material de la norma, acto o resolución, es decir, es necesario que ese contenido sea electoral o verse sobre derechos político-electorales, pues sólo en esos supuestos la norma, acto o resolución estarán sujetas al control constitucional, esto es, a la acción de inconstitucionalidad si se trata de normas generales, o a los medios de impugnación del conocimiento del TEPJF en el caso de los actos o resoluciones.<sup>10</sup>

Asimismo, el máximo tribunal constitucional refiere que si bien ha sostenido, en alguna época, que excepcionalmente, cuando junto a la violación de un derecho político se reclamen leyes o actos que entrañen la violación de otros derechos fundamentales, resulta procedente el juicio de amparo, dicha excepción no se actualiza cuando a través de ese medio de control se pretende combatir la violación de derechos políticos que, aun cuando pueden constituir un derecho fundamental, inciden totalmente sobre cuestiones electorales, esto es, sobre el proceso o contienda electoral; por tanto, el hecho de que en un juicio de amparo el quejoso considere que el ordenamiento electoral impugnado viola el ejercicio de algún derecho político, además de otros derechos fundamentales, como el de igualdad, no discriminación, asociación política, libertad de trabajo o libertad de expresión, no por ello hace procedente el juicio de amparo, ya que el análisis de

---

<sup>10</sup> Esto lo ha afirmado la SCJN en la tesis de jurisprudencia de rubro: “AMPARO, ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE CONTENIDO MATERIALMENTE ELECTORAL O QUE VERSEN SOBRE DERECHOS POLÍTICOS”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXVIII, septiembre de 2008, tesis PLX/2008, p. 5.

dichas violaciones tendrá que realizarse de acuerdo con el sistema electoral mexicano.<sup>11</sup>

Además, el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito puntualizó que el Poder Judicial de la Federación sigue afirmando que el juicio de amparo es improcedente en materia electoral, lo que no implica que dichos actos se encuentren exentos del control constitucional, toda vez que existe una estructura de defensa en contra de actos y resoluciones de las autoridades electorales que no se sujeten a los principios de constitucionalidad y de legalidad, toda vez que el TEPJF ejerce dicho control a través de los juicios de revisión constitucional, inconformidad, y para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, así como de los recursos de apelación y reconsideración; de igual manera, precisa que el referido órgano especializado, para conocer las violaciones a los derechos de contenido electoral, debe observar los demás derechos fundamentales que consagra la Constitución y, ahora también, los tratados internacionales, lo que le permite el análisis no sólo de los derechos político-electorales sino incluso cualquier derecho constitucional de los gobernados; sin embargo, dada la naturaleza esencialmente electoral y la existencia del Tribunal Electoral para resolver al respecto, no debe ser la justicia constitucional común la encargada de esa materia, sino que el referido Tribunal especializado deberá pronunciarse de manera íntegra sobre el caso en concreto que se le presente.<sup>12</sup>

Ahora bien, cabe señalar que la situación jurídica reseñada en los párrafos precedentes, en torno a la improcedencia del juicio de amparo para la defensa de los derechos políticos, no ha experimentado modificación sustancial alguna en el plano legislativo, toda vez que la reforma constitucional en materia de amparo del 6 de junio de 2011, así como la publicación de la nueva Ley de Amparo en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2013, puntualizan que este juicio no es procedente tratándose de asuntos en

---

<sup>11</sup> Lo cual ha sido mencionado en la tesis de jurisprudencia: “DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. CUANDO SU EJERCICIO INCIDA TOTALMENTE SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON EL PROCESO ELECTORAL, NO SE ACTUALIZA EL SUPUESTO DE EXCEPCIÓN PREVISTO PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, AUN CUANDO SE VINCULE CON LA VIOLACIÓN DE OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, enero de 2007, tesis P.II/2007, p. 103.

<sup>12</sup> Al respecto, véase la tesis aislada “AMPARO. LA IMPROCEDENCIA DE ESE JUICIO EN MATERIA ELECTORAL NO IMPLICA QUE LOS ACTOS RELATIVOS ESTÉN EXENTOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL, DEBIDO A QUE SU EXAMEN CORRESPONDE AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN AL CONOCER DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN ESA MATERIA”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, julio de 2009, tesis I. 15a.136 A, p. 1859.

la materia electoral, según se advierte de los artículos 107, párrafo primero, constitucional, y 61, fracciones IV y XV, de la Ley de Amparo.

No obstante todo lo expuesto anteriormente, ha sido posible identificar asuntos en los que algunos tribunales federales de amparo han conocido de demandas que involucran cuestiones electorales o relacionadas con derechos político-electorales y que, posiblemente, sólo tendrían que ser del conocimiento del órgano jurisdiccional especializado en materia electoral, como es el caso *Fernando Alejandro Larrazábal Bretón*, donde intervino un tribunal colegiado de circuito en materia administrativa.<sup>13</sup>

Asimismo, se han detectado tesis contradictorias entre criterios sostenidos por la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad y el TEPJF al resolver los medios de impugnación de su competencia; ejemplo de ello es la contradicción de tesis 114/2011, en la que se denunció la posible controversia entre el criterio sostenido por el TEPJF de rubro: “SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SÓLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD”,<sup>14</sup> y el emitido por el Pleno de la SCJN: “DERECHOS POLÍTICOS. DEBEN DECLARARSE SUSPENDIDOS DESDE EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 38, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.<sup>15</sup>

En la citada contradicción de tesis, el Pleno de la SCJN, por mayoría de seis votos, estimó que en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad no había un razonamiento sobre la variable analizada por el TEPJF, en relación a cómo opera la suspensión de los derechos político-electorales, en concreto el derecho de voto pasivo, cuando la persona sujeta a proceso se encuentra libre bajo caución; lo anterior, bajo la consideración de que en las mencionadas acciones únicamente se hizo un pronunciamiento abstracto sobre la interpretación del artículo 38, fracción II, constitucional, por lo que estableció como obligatorio el criterio siguiente: “DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCU-

---

<sup>13</sup> Véase el expediente relativo al juicio para la protección de los derechos político-electorales SUP-JDC-1782/2012, donde la Sala Superior resolvió: “ÚNICO. Se deja sin efectos el acuerdo de cabildo de nueve de julio, por el cual el Ayuntamiento de Monterrey, que ordenó al actor reincorporarse y permanecer en forma continua e ininterrumpida en el desempeño de tal cargo”.

<sup>14</sup> Criterio que, como ya se mencionó, derivó de lo resuelto en el expediente SUP-JDC-85/2007.

<sup>15</sup> Esta tesis de jurisprudencia derivó de la acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009.

LACIÓN AL PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD”.<sup>16</sup>

Finalmente, resulta oportuno mencionar que en el documento denominado “Análisis de temas para la reforma constitucional electoral. Abril de 2010. Documento técnico que entrega el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a las cámaras del Congreso de la Unión, como insumo para la discusión de una reforma constitucional en materia electoral”, se plantean diversas modificaciones en relación con una distribución de competencias entre la SCJN y la Sala Superior del TEPJF, con el propósito de que esta última cuente con la atribución necesaria para conocer y resolver sobre las acciones de inconstitucionalidad que tengan por finalidad plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general electoral y la ley suprema.<sup>17</sup>

Es así que en el referido documento, específicamente en la exposición de motivos del “Proyecto de reformas a los artículos 99 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el control constitucional en materia electoral”, se sostiene, entre otras cuestiones, que:

... por virtud del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del trece de noviembre de dos mil siete, se reformó, entre otros, el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se facultó a las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para resolver sobre la no aplicación de leyes en materia electoral contrarias a la misma carta magna; determinaciones que, a diferencia de lo que puede suceder en las acciones de inconstitucionalidad, se limitan al caso concreto sobre el que verse el medio de impugnación y son informadas por la Sala Superior a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

...

El Tribunal Electoral, como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, resuelve las controversias en materia electoral, controlando la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales y órganos partidistas y, además, cuenta con el mecanismo para inaplicar leyes electorales contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, razón por la cual evidentemente goza de la categoría de tribunal constitucional.

---

<sup>16</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIV, septiembre de 2011, tesis P.J. 33/2011, p. 6.

<sup>17</sup> Terrazas Salgado, Rodolfo, “Antecedentes, evolución y perspectivas de la facultad para determinar la no aplicación de leyes inconstitucionales en materia electoral”, *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Cuarta Época, vol. 1, núm. 7, 2011, p. 227.

En concordancia con lo expuesto, en la presente iniciativa se propone dar un paso trascendental en la evolución de la justicia constitucional electoral de nuestro país consistente en efectuar una nueva distribución de competencias entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a efecto de que esta última cuente con la atribución necesaria para conocer y resolver sobre las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general electoral y la carta magna.<sup>18</sup>

## V. CONCLUSIONES

*Primera.* La consolidación de la protección constitucional de los derechos político-electorales en México ha pasado por diversas etapas, siendo hasta la reforma constitucional de 1996 que se instauró un sistema de control tanto constitucional como legal de actos y resoluciones en materia electoral, a cargo de un órgano especializado denominado Tribunal Electoral, el cual se incorporó al Poder Judicial de la Federación, quien tendría la atribución de resolver de forma definitiva e inatacable todas las cuestiones relacionadas con la materia electoral; no obstante ello, el debate sobre la naturaleza jurídica de los derechos político-electorales continuó, confirmándose las consideraciones respecto de que el juicio de amparo era improcedente para impugnar violaciones en materia político-electoral.

*Segunda.* El hecho de que el juicio de amparo sea improcedente en materia electoral no implica la falta de un control de constitucionalidad, toda vez que la defensa de los derechos político-electorales del ciudadano está encomendada al TEPJF.

*Tercera.* La reforma constitucional de 1994 es de gran relevancia, toda vez que fueron creadas las acciones de inconstitucionalidad, las cuales permiten plantear posibles violaciones a las normas constitucionales.

*Cuarta.* La reforma constitucional de 2007 facultó al TEPJF para resolver respecto de la no aplicación de las leyes electorales contrarias a la Constitución, limitando sus efectos al caso concreto sobre el que versara el correspondiente juicio.

*Quinta.* El control de convencionalidad es uno de los puntos culminantes que trajo consigo la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, mismo que implica el deber del Estado mexicano de tomar las medidas que sean necesarias para que los tratados internacionales que ha firmado se apliquen cabalmente.

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 228 y 229.

*Sexta.* En nuestro país, los órganos jurisdiccionales han venido ejerciendo el control difuso de convencionalidad desde antes de esta reforma constitucional de 2011; ejemplo de ello lo constituye lo resuelto por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-JDC-85/2007, donde aplicó diversos tratados internacionales.

*Séptima.* La nueva Ley de Amparo reitera la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral.

*Octava.* La Sala Superior del TEPJF debe contar con la atribución para conocer y resolver sobre las acciones de inconstitucionalidad que tengan por finalidad plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general electoral y la ley suprema.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ CIBRIÁN, Felipe de Jesús *et al.*, *El constitucionalismo ante el control de convencionalidad, su debate actual*, México, Porrúa, 2015.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2008.

GUTIÉRREZ, Roberto y BECERRA, Alejandro, “Las reformas electorales en el periodo 1988-1995 y el Tribunal Federal Electoral”, *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003.

TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, “Antecedentes, evolución y perspectivas de la facultad para determinar la no aplicación de leyes inconstitucionales en materia electoral”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Cuarta Época, vol. 1, núm. 7, 2011.

———, *Introducción al estudio de la Justicia Constitucional Electoral en México*, México, Editorial Ángel, 2006.

ZAVALA ARREDONDO, Marco Antonio, *El control (y descontrol) de la constitucionalidad electoral en México. La (im) procedencia del amparo en materia electoral*, México, Secretaría de Gobernación, 2010.