

# JUICIO DE AMPARO, JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO Y JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, EN LA ELECCIÓN DE MAGISTRADOS ELECTORALES LOCALES

Flavio GALVÁN RIVERA\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Siglo XIX: tesis Iglesias y tesis Vallarta.* III. *Siglos XX y XXI: jurisprudencia y legislación.* IV. *Justicia electoral.* V. *Tendencia errática de la SCJN.* VI. *Juicio de amparo, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y juicio de revisión constitucional electoral por la designación de magistrados electorales locales.* VII. *Conclusiones.*

## I. INTRODUCCIÓN

A partir de la reforma de diciembre de 1986 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia político-electoral se instituyó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TCE) y similar reforma constitucional, en 1990, dio origen al Instituto Federal Electoral (IFE) y al Tribunal Federal Electoral (TFE), con lo cual surgió, en el sistema político-electoral de México, la necesidad de elegir a los magistrados integrantes del correspondiente órgano federal de justicia electoral, así como a los consejeros del Consejo General, órgano máximo de dirección del IFE en su tiempo, y del Instituto Nacional Electoral (INE) actualmente, desde la reforma constitucional y la expedición de la legislación electoral general de 2014.

---

\* Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de 2006 a 2007; profesor en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM y en las universidades autónomas de Chiapas, Chihuahua, Morelos, Oaxaca y Tamaulipas; así como en la Universidad Panamericana, Universidad Xalapa del Estado de Veracruz y en el Instituto Internacional del Derecho y del Estado.

Estas reformas a la CPEUM en materia político-electoral federal fueron causa, razón y motivo de las correlativas reformas a la misma ley suprema de la federación (LSF) en materia político-electoral de las entidades federativas y, evidentemente, de las correspondientes reformas, adiciones y derogaciones a la Constitución Política de cada estado de la República y a la expedición de la respectiva legislación electoral ordinaria.

Con las consecuentes adecuaciones, por su específica y especial naturaleza jurídica, en similares términos se procedió en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, capital de los Estados Unidos Mexicanos (EUM) y sede de los poderes de la Unión (artículo 44, CPEUM).

Esta nueva realidad ha traído como consecuencia la denominada, por algunos, “judicialización de la elección de consejeros y magistrados electorales”, como reacción o contraposición a la tendencia que, por regla, alude a la “politización o partidización de la elección de consejeros y magistrados electorales”, que otros analizan bajo el esquema popularmente denominado de “cuotas y cuates” de los partidos políticos.

La enunciada e inaceptable “judicialización” es la que motiva este estudio, a partir de tres grandes instituciones procesales del derecho constitucional mexicano: el juicio de amparo, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral, cuyo conocimiento es competencia, el primero, de los juzgados de distrito y tribunales colegiados de circuito del Poder Judicial de la Federación (PJJF), en tanto que los otros dos son competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Para explicar mejor el tema se recurre a los correspondientes antecedentes, en el transcurso de los siglos XIX y XX, así como a la realidad que se vive en el siglo XXI.

## II. SIGLO XIX: TESIS IGLESIAS Y TESIS VALLARTA

A pesar de que, en sentido estricto, no son la tesis Iglesias ni la tesis Vallarta auténticos antecedentes de la defensa jurisdiccional de los derechos de los aspirantes y candidatos a magistrados electorales y de los magistrados que ya integran los tribunales electorales de la República, tanto federales como locales, sí constituyen antecedentes relativos a la intervención del PJJF en la materia político-electoral y, por ende, temas de estudio ineludible para mejor entender la explicación sobre la procedibilidad o improcedencia de los enunciados juicios de amparo para la protección de los derechos político-

electorales del ciudadano y de revisión constitucional electoral, promovidos para controvertir los actos, resoluciones y procedimientos de las autoridades competentes, así como llevar a cabo las correspondientes designaciones.

Las enunciadas tesis Iglesias y tesis Vallarta se refieren, en el contexto político-jurisdiccional que les dio origen, a la intervención, aceptada o rechazada, de los tribunales federales en la calificación de la elección de gobernadores de los estados y diputados locales, es decir, a su intervención en la materia político-electoral, que se consideraba, por razón de soberanía local, ámbito de la competencia exclusiva de las legislaturas de los estados, en términos del artículo 40 de la Constitución de 1857.

### 1. *Tesis: José María Iglesias*

José María Iglesias Inzaurruga, originario de la Ciudad de México, fue presidente de la Suprema Corte de Justicia de 1873 a 1876; bajo su presidencia, la Corte conoció, en 1874, del juicio de amparo en revisión quizá más importante para constituir la tesis de jurisprudencia conocida como “tesis Iglesias”; el juicio fue promovido por varios hacendados de Morelos, patrocinados por Isidro Montiel y Duarte, para controvertir la constitucionalidad de la Ley de Hacienda local, del 12 de octubre de 1873, por considerar el cobro de impuestos contrario al artículo 16 de la Constitución Federal.

Los quejosos, en el juicio registrado en la historia como “Amparo Morelos”, argumentaron que: 1) el diputado Vicente Llamas, con quien se integró quórum en la legislatura que discutió y aprobó la impugnada Ley de Hacienda, fue electo en contravención a la Constitución del estado, la cual prohibía su elección por ser jefe político del distrito de Jonacatepec; 2) el general Leyva, quien promulgó la Ley, fue reelecto gobernador, no obstante que la Constitución del estado, reformada sin cumplir el procedimiento establecido en la misma ley suprema local, prohibía su reelección, y 3) aun suponiendo correctamente reformada la Constitución, la reelección del general Leyva estaba afectada de nulidad, por no haber obtenido las dos terceras partes de los votos emitidos, a pesar de lo dispuesto en el precepto constitucional reformado.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr. Iglesias, José María, “Estudio constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia”, en Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia en la República restaurada 1867-1876*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1989, pp. 138-159.

En su oportunidad, la Corte Suprema resolvió, por mayoría de seis votos contra cuatro, que era procedente otorgar, conforme a lo previsto en el artículo 101 de la Constitución federal, el amparo demandado, por violación a lo dispuesto en el artículo 16 de la LSF, al concluir que está afectado de *incompetencia de origen* todo funcionario público nombrado o electo en contravención de lo dispuesto en la Constitución federal o en las leyes aplicables, emanadas de la carta magna.<sup>2</sup>

La consideración fundamental de la Corte Suprema fue que si “el amparo cabe contra los actos de autoridad incompetente, cabe por lo mismo contra los actos de las falsas autoridades, de las autoridades ilegítimas, a quienes su ilegitimidad quita toda competencia”.

Tiempo después de resolver el Amparo Morelos, la Corte conoció de otro amparo en revisión, con argumentación similar, incoado en contra del gobernador de Puebla; los quejosos argumentaron que el gobernador había sido reelecto a pesar de la prohibición expresa prevista en la Constitución del estado. La Corte Suprema también concedió el amparo por violación al artículo 16 constitucional. En este caso la Corte sentó un principio de especial trascendencia sobre la constitucionalidad de la actuación de un funcionario electo en contravención de la normativa aplicable, al considerar que “no basta la decisión de un colegio electoral, cualesquiera que sean su formación y su categoría, para dar validez a actos viciados por una notoria inconstitucionalidad”.

La participación reiterada de la Corte Suprema en asuntos políticos del país generó gran inquietud e interés no sólo entre los juristas, sino también entre la clase política, lo cual dio origen a dos tendencias opuestas, claramente identificadas: la corriente que comulgaba con la denominada tesis Iglesias, en honor de su más destacado defensor, aun cuando no creador, sobre todo en su calidad de presidente de la Suprema Corte, y la vertiente que se oponía a este intervencionismo judicial en el ámbito político-electoral.

---

<sup>2</sup> La Constitución Política de la República Mexicana, de 1857, en los citados numerales establecía literalmente lo siguiente, en su parte conducente:

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”

Artículo 101. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los estados.
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal”.

Tan profunda fue la inquietud y el temor originado por la tendencia intervencionista que el Congreso de la Unión consideró pertinente expedir la Ley del 18 de mayo de 1875 para prohibir expresamente, bajo penas severas, que los tribunales de la Federación emitieran sentencias relativas a las declaraciones de los colegios electorales en la calificación de las distintas elecciones constitucionales.

José María Iglesias protestó enérgicamente ante el Pleno de la Corte y calificó a la Ley como inconstitucional; sin embargo, al poco tiempo, un juez de distrito de Jalisco la declaró válida y la aplicó. Ante esta situación, a propuesta de Iglesias, apoyado por el voto de la mayoría de ministros, como medida disciplinaria, la Corte determinó suspender del cargo al juez indisciplinado; por tanto, la Corte siguió juzgando sobre las determinaciones de los colegios electorales sin que el Congreso de la Unión impusiera alguna de las sanciones previstas en la Ley del 18 de mayo de 1875.

Así, aparentemente, la doctrina de la *incompetencia de origen* o tesis Iglesias había triunfado sobre la tendencia opositora; había conquistado un lugar de privilegio en la conciencia de los juristas y políticos de México, para beneficio de la mayoría de los ministros de la Corte Suprema.

Con el transcurso de los días, las semanas y los meses, llegó el 26 de octubre de 1876, fecha en la que el Congreso de la Unión declaró reelecto presidente de la República a Sebastián Lerdo de Tejada, a pesar de ser un hecho notorio la no celebración de elecciones legales. En protesta, José María Iglesias lanzó un manifiesto a la nación como presidente de la Corte Suprema, garante de la Constitución; declaró que Lerdo de Tejada había roto sus títulos legales, que no podía ser reconocido como presidente constitucional de la República; por tanto, *motu proprio*, sin petición de parte y sin juicio alguno, el ministro Iglesias declaró nula la elección de presidente, aduciendo categóricamente: “Sobre la Constitución, nada. Sobre la Constitución, nadie”.

En esta situación, el ministro presidente de la Corte abandonó toga y birrete para entrar a la lucha política, en la que convergían tres corrientes distintas: la de Porfirio Díaz, que se rebeló en contra de Sebastián Lerdo de Tejada; la encabezada por éste, cuya reelección había sido declarada inconstitucional, y la de José María Iglesias, con la pretensión de ostentar la presidencia constitucional, esto es, el gobierno legítimo. Desafortunadamente para José María Iglesias, el triunfo lo obtuvo Porfirio Díaz. Iglesias tuvo que emigrar a San Francisco, California, para regresar a México en 1877, donde murió el 17 de diciembre de 1891.

No cabe duda, omitiendo sus excesos, cuán valiente, inteligente y visionaria fue la tesis postulada por José María Iglesias al querer mantener

el orden constitucional y legal en materia político-electoral, a pesar de la invocada soberanía interna de los estados de la República y de la libertad que debe caracterizar a las elecciones, así como a la calificación electoral, política, jurídica o mixta; libertad que no se puede ni debe confundir con la anarquía, la arbitrariedad, la inconstitucionalidad y menos aún con la prevalencia de los caprichos o los intereses políticos de partidos, asociaciones, grupos o personas individualmente consideradas, por importantes que puedan ser.

## 2. *Antítesis: Ignacio L. Vallarta*

En contraposición a la tesis Iglesias, con el transcurso de los años, en la cotidiana actividad de la Corte Suprema se fue elaborando la tendencia ahora conocida como tesis Vallarta, en homenaje a su ilustre autor, el ministro Ignacio L. Vallarta. Para comprender mejor la tesis contraria se debe consultar el voto particular del ministro Vallarta, a la sazón presidente de la Corte (1878-1882), emitido el 23 de agosto de 1878,<sup>3</sup> al ser resuelto, previa discusión celebrada los días 19 a 23 de ese mes y año, el juicio de amparo en revisión promovido por el magistrado León Guzmán, presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, quien se negó a reconocer al gobernador y a la legislatura de la entidad, por considerarlos usurpadores del poder público, motivo por el que presentó acusación ante el Senado de la República.<sup>4</sup>

En contra del criterio de la mayoría, que confirmó el amparo de la justicia de la Unión concedido al quejoso por el juez de distrito de Puebla, en la sentencia del 27 de julio de 1878, al considerar que el magistrado León Guzmán fue juzgado por el Gran Jurado del Congreso del Estado, integrado por un grupo de ocho diputados que ejercía de hecho el Poder Legislativo local en tanto se constituía el correspondiente Congreso que, de derecho, ejerciera la autoridad legislativa del estado, el ministro Vallarta consideró que el invocado artículo 16 constitucional no otorga a los tribunales del Poder Judicial federal la facultad de juzgar sobre la legitimidad de las autoridades, bajo el pretexto de resolver sobre su competencia de origen.

---

<sup>3</sup> Es de justicia aclarar que la posición del ministro Ignacio L. Vallarta fue permanente y firme; siempre en contra de la denominada “teoría de la incompetencia de origen”, a la que calificó reiteradamente de “anárquica y subversiva”. Resulta recomendable la consulta de la obra del ministro Vallarta intitulada *Votos* (2a. ed., México, Porrúa, 1975).

<sup>4</sup> Vallarta, Ignacio L., *Cuestiones constitucionales. Votos*, México, Imprenta de J. J. Terrazas, 1894, t. I, pp. 110 y 156-161.

Tres años después de resuelto el amparo promovido por el magistrado León Guzmán, Salvador Dondé, patrocinado por Jacinto Pallares, promovió juicio de amparo ante el juez de distrito de Campeche, en contra del tesorero general del estado, para controvertir el cobro de diversos impuestos.<sup>5</sup> El juez concedió el amparo solicitado, sustentado fundamentalmente en la tesis de la incompetencia de origen, aduciendo que el tesorero era un usurpador, un ilegítimo y, por tanto, incompetente para ejercer las funciones de ese cargo, porque fue nombrado por Marcelino Castilla, que no era gobernador conforme a lo dispuesto en la Constitución del estado, sino un gobernador de hecho, ilegítimo, usurpador ante la ley y el derecho constitucional.<sup>6</sup>

Por escrito del 30 de julio de 1881, Jacinto Pallares, abogado de Salvador Dondé, al tratar de defender a su cliente, asumió la defensa misma de la sentencia del juez de distrito, para lo cual se sustentó en las consideraciones sustanciales de la teoría de la incompetencia de origen.<sup>7</sup> La Suprema Corte, bajo la presidencia del ministro Vallarta y previa discusión en las audiencias celebradas los días 1, 2, 4 y 6 de agosto de 1881, en esta última fecha, por mayoría de votos, incluido el del ministro Vallarta, dictó ejecutoria, revocando parcialmente la sentencia del juez de distrito.<sup>8</sup>

Los brillantes, reiterados y persistentes argumentos lógico-jurídicos del ministro Vallarta, elocuentes y persuasivos, lograron finalmente su objetivo: la Corte Suprema abandonó la teoría de la incompetencia de origen y estableció nueva tesis de jurisprudencia en el sentido de que la “cuestión de legitimidad es meramente política y no corresponde a la justicia federal resolverla en juicio de amparo”. Sin embargo, la nueva tendencia de la doctrina jurisprudencial de la Corte seguramente fue uno de los motivos determinantes para retardar, por más de cien años, la protección jurídica o, por mejor decir, la tutela jurisdiccional de los derechos políticos del ciudadano.

---

<sup>5</sup> Cfr. Vallarta, Ignacio L., *Cuestiones constitucionales. Votos*, 2a. ed., México, Porrúa, 1975, t. III, pp. 166 y 167.

<sup>6</sup> Como el gobernador Marcelino Castilla fue electo para concluir el periodo de su antecesor, Joaquín Baranda, su encargo concluyó, en el mejor de los casos, según el abogado patrono del demandante, cuando debía concluir el periodo para el que fue electo el gobernador Baranda (septiembre de 1879); por tanto, cuando designó al tesorero general del estado ya no era gobernador constitucional, sino sólo *de facto*. Cfr. *ibidem*, t. III, pp. 167-173.

<sup>7</sup> La parte conducente del alegato se reproduce en la citada obra de Ignacio L. Vallarta, tomo III, pp. 167-227.

<sup>8</sup> Cfr. *ibidem*, t. III, pp. 312-317.

### III. SIGLOS XX Y XXI: JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

Dos aspectos importantes se deben analizar en el siglo XX y los primeros años del siglo XXI; por motivos cronológicos cabe enunciar, en primer lugar, la tendencia jurisprudencial de la SCJN y, en segundo, el aspecto legislativo, para retornar al análisis de la jurisprudencia de la SCJN, además de tener presente la jurisprudencia de la Sala Superior (SS) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

#### 1. *Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

Inspirada seguramente en la jurisprudencia dominante en la Suprema Corte a finales del siglo XIX, en el primer cuarto del siglo XX, al resolver cinco juicios de amparo en revisión (337/17, 759/19, 1051/19, 83/20 y uno más, el último precedente, cuyo expediente no se precisa en la publicación, pero se asienta que fue promovido por el Ayuntamiento de Acayucan y resuelto el 4 de septiembre de 1920), sostuvo que este medio de defensa es improcedente para impugnar actos de autoridad violatorios de derechos políticos, porque éstos no tienen naturaleza jurídica de garantías individuales. La citada tesis de jurisprudencia de la Quinta Época, en su origen sin esta denominación formal, en términos contundentes, categóricos, claros y breves, establecía: “DERECHOS POLÍTICOS. IMPROCEDENCIA. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales”.<sup>9</sup>

Sin embargo, en la misma Quinta Época se sostuvo, en jurisprudencia por reiteración, una idea diferente, no necesariamente opuesta e incluso complementaria de la ya transcrita. La nueva tesis surgió al resolver los juicios de amparo en revisión 1379/24, 3396/24, 2711/25, 2132/24 y uno más, que fue el primer precedente, cuya clave de expediente no se precisa en la publicación, resuelto el 28 de marzo de 1924. El otro criterio jurisprudencial es al tenor siguiente:

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

<sup>9</sup> *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, materia común, jurisprudencia, t. VI, pp. 131 y 132.



tramitarse, para establecer, en la sentencia definitiva, las proposiciones concurrentes.<sup>10</sup>

Igualmente se pueden citar, como ejemplo de esta tendencia errática de la SCJN en la Quinta Época, múltiples tesis relacionadas. Vaya como muestra la siguiente:

DERECHOS POLÍTICOS. Si bien la Corte ha establecido que contra la violación de los derechos políticos es improcedente el amparo, tal jurisprudencia se refiere a los casos en que se pida la protección federal contra autoridades que ejercitan funciones políticas y cuyos actos se relacionan directa y exclusivamente con la realización de derechos de la misma naturaleza; pero no puede aplicarse a los casos en que se pida amparo contra determinaciones judiciales que imponen una pena que, si bien puede afectar los derechos políticos, también puede violar garantías individuales.<sup>11</sup>

Como se puede advertir, el criterio de la SCJN no ha sido uniforme, sino acorde a las características y circunstancias del caso, bien para la gobernabilidad del país y la estabilidad nacional o en perjuicio de la tutela jurisdiccional de los derechos políticos del ciudadano y, en especial, de los derechos y deberes de naturaleza electoral.

## 2. *Leyes de amparo*

La Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>12</sup> expedida por decreto legislativo publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* del 10 de enero de 1936, vigente a partir de esa fecha, congruente con la jurisprudencia de la SCJN de las dos últimas décadas del siglo XIX y de los primeros 25 años del siglo XX en materia de derechos político-electorales, estableció literalmente:

Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

...

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 131.

<sup>11</sup> Amparo penal. Revisión del auto de improcedencia. Mendoza Eustaquio y coagraviados. 24 de febrero de 1922. Mayoría de 9 votos. *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Pleno, t. X, p. 475.

<sup>12</sup> El título original era Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, reformado por decreto del 26 de diciembre de 1967, publicado en el *DOF* del 30 de abril de 1968.

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

VIII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente;

Por decreto del 21 de diciembre de 1987, publicado en el *DOF* del 5 y 11 de enero de 1988, el Poder Legislativo Federal reformó la fracción VII del citado numeral 73, para quedar como sigue: “El juicio de amparo es improcedente: ...VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral”.

Tiene especial relevancia señalar que estas causales de improcedencia del juicio de amparo fueron establecidas, por vez primera, en la citada Ley de Amparo de 1936; no estaban previstas en el texto de la derogada Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal, del 18 de octubre de 1919.

En la nueva Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *DOF* el 2 de abril de 2013, subsisten varias disposiciones que prohíben el juicio de amparo en materia electoral; en especial cabe citar el artículo 61, fracción XV, que de manera contundente establece esta improcedencia “contra las resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en materia electoral”.

#### IV. JUSTICIA ELECTORAL

La historia de la tutela jurisdiccional de los derechos políticos del ciudadano cambió radicalmente, dio un giro de 180 grados, con la expedición de la vigente Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, según decreto legislativo del 19 de noviembre de 1996, publicado en el *DOF* el inmediato día 22, para reglamentar la reforma constitucional contenida en el decreto del 21 de agosto del año en cita, publicado oficialmente al día siguiente.

En términos de la reforma mencionada, el TFE perdió su independencia o autonomía constitucional y quedó incorporado al Poder Judicial de la Federación, con nuevas y más amplias facultades para el control de la lega-

lidad, definitividad y constitucionalidad de los procedimientos, resoluciones y actos en materia electoral federal, local y municipal.

Congruente con el texto reformado del artículo 99, párrafo cuarto, fracciones IV y V de la CPEUM, en la novedosa ley procesal electoral citada se destinó el libro tercero al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, y el libro cuarto al juicio de revisión constitucional electoral. Si bien en su origen normativo, constitucional y legal, no quedaron bajo la tutela jurisdiccional todos los derechos políticos del ciudadano, sino los de naturaleza electoral, el adelanto fue considerable. Es cierto, falta mucho por avanzar, pero la jurisprudencia de la Sala Superior del TEPJF ya ha dado pasos agigantados, en espera de que el poder revisor permanente de la Constitución y el legislador ordinario tomen las decisiones respectivas.

Otro paso gigantesco se ha dado con la reforma constitucional del 6 de noviembre de 2007, publicada en el *DOF* el inmediato día 13, con la correlativa reforma legal del 20 de junio de 2008, publicada oficialmente el 1o. de julio del mismo año. La situación normativa vigente, constitucional, legal, procesal y orgánica, ha dado origen a un nuevo sistema de protección jurisdiccional de los derechos políticos del ciudadano, como ha reconocido la SCJN en la tesis aislada siguiente:

SISTEMA CONSTITUCIONAL DE JUSTICIA EN MATERIA ELECTORAL. De los artículos 94, 99 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el órgano reformador de la Constitución estableció un sistema integral de justicia en materia electoral, a fin de contar con los mecanismos necesarios para que las leyes y actos en esa materia estuvieran sujetos a control constitucional, haciendo una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Así, conforme a la Constitución federal, existe un sistema de justicia electoral que permite, por un lado, impugnar leyes electorales, vía acción de inconstitucionalidad y, por otro, actos o resoluciones en materia electoral. Dichos medios se armonizan con el juicio de amparo, cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales frente a leyes o actos de la autoridad, mediante el cual podrán combatirse leyes que, aun cuando su denominación sea esencialmente electoral, pudiesen vulnerar algún derecho fundamental, debiendo comprenderse en la materia de estudio sólo ese aspecto, es decir, con la promoción del amparo no podrán impugnarse disposiciones que atañan estrictamente a la materia electoral, o bien al ejercicio de derechos políticos cuando éstos incidan sobre el proceso electoral, pues de acuerdo con el mencionado sistema, dicho

examen corresponde realizarse únicamente a través de los medios expresamente indicados en la ley fundamental para tal efecto.<sup>13</sup>

Aun cuando es verdad de Perogrullo, la historia quedó atrás; el presente y el futuro están a la vista, se debe lograr la plena tutela jurisdiccional de los derechos políticos, ya por un tribunal especializado, como sucede actualmente, o bien por un tribunal de justicia común. Lo deseable y recomendable, por la naturaleza y características de la litis en los juicios electorales, es la existencia de un tribunal electoral especializado, con autonomía constitucional, que garantice la vigencia plena del sistema democrático de derecho, sustentado, entre otros pilares, en los derechos políticos del ciudadano.

## V. TENDENCIA ERRÁTICA DE LA SCJN

A pesar del sentido contundente de la jurisprudencia predominante y de la no menos clara literalidad de las mencionadas leyes de amparo, en la cotidiana práctica jurisdiccional, la SCJN no se ha excluido, de manera absoluta, del conocimiento de las controversias de evidente naturaleza política, e incluso de las de esencia electoral, como ha demostrado, con todo acierto, el profesor Miguel González Avelar, cuya obra fue calificada, por José Francisco Ruiz Massieu, como "...un análisis minucioso, imaginativo y aún malicioso de la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*...".

De este estudio, dice José Francisco Ruiz Massieu, se desprende evidentemente que "...el Poder Judicial federal, y específicamente la Suprema Corte de Justicia, a pesar de tantas y tan válidas razones para no injerirse en *cuestiones políticas* lo ha hecho, aunque de manera errática; ha dado entrada, sustanciado y hasta resuelto recursos de amparo que lo han arrojado al mundo del que tanto abominan los jueces tradicionalistas, al mundo de la política".<sup>14</sup>

Esa variada y variable tendencia no ha sido exclusiva de la Quinta Época de la jurisprudencia de la SCJN; los años recientes pueden proclamar su

---

<sup>13</sup> Amparo en revisión 743/2005, Jorge Castañeda Gutman, 8 y 16 de agosto de 2005. Mayoría de siete votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, enero de 2007, t. XXV, materia constitucional, tesis aislada P. I/2007, p. 105.

<sup>14</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, "Nota preliminar", en González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, 2a. ed., México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1994, p. 13.

aportación, como se advierte de las tesis que se citan a continuación, como botones de muestra:

AMPARO CONTRA NORMAS ELECTORALES. PROCEDE EXCEPCIONALMENTE CUANDO SE AFECTAN GARANTÍAS INDIVIDUALES, COMO CUANDO SE PROHÍBE LA RATIFICACIÓN O REELECCIÓN DE MAGISTRADOS DE JUSTICIA ELECTORAL. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 5/2002, publicada con el rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ARTÍCULOS 69 DE LA CONSTITUCIÓN Y 78 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, AMBAS DEL ESTADO DE JALISCO, SON DE NATURALEZA ELECTORAL, POR LO QUE EL PROCEDIMIENTO PARA IMPUGNARLOS POR ESA VÍA SE RIGE POR LAS DISPOSICIONES ESPECÍFICAS QUE PREVÉ LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE JALISCO DE DIECISIETE DE JULIO DE DOS MIL UNO)”, sostuvo que son normas electorales, entre otras, las que prevén los requisitos para la designación de magistrados electorales y, por ende, pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 105, fracciones II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, ese criterio de selectividad en la vía para impugnar normas electorales no es absoluto, sino que admite excepciones, como la relativa a cuando dichas disposiciones violan garantías individuales, por ejemplo, por no permitir la reelección o ratificación de dichos magistrados, en cuyo caso el gobernado afectado puede acudir a reclamarlas a través del juicio de amparo.<sup>15</sup>

AMPARO DIRECTO. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ESTÁ OBLIGADO A REMITIR AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO REQUIRENTE LA DEMANDA RELATIVA CON SUS ANEXOS, ASÍ COMO LA SENTENCIA IMPUGNADA Y, EN SU CASO, EL INFORME JUSTIFICADO, PARA QUE DICHO COLEGIADO DETERMINE SOBRE SU PROCEDENCIA. El artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el órgano especializado y la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en el país, con excepción de la facultad que aquélla confiere en la fracción II de su artículo 105 a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que sus

<sup>15</sup> Amparo en revisión 1022/2007, Armando Bejarano Calderas, 20 de febrero de 2008. Cinco votos; el ministro José Fernando Franco González Salas votó con salvedades. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano; secretario: Arnulfo Moreno Flores. Amparo en revisión 105/2008, Elva Regina Jiménez Castillo, 2 de abril de 2008. Mayoría de cuatro votos; disidente y ponente: José Fernando Franco González Salas, secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mayo de 2008, t. XXVII, materia constitucional, tesis aislada 2a. XLVI/2008, p. 223.

resoluciones son definitivas e inatacables. En este sentido, se concluye que cuando se promueva juicio de amparo en contra de las sentencias dictadas por el citado Tribunal Electoral, conforme a los artículos 158, 167, 168 y 169 de la Ley de Amparo, dicho órgano está obligado a remitir al Tribunal Colegiado de Circuito en turno la demanda y sus anexos, así como la sentencia impugnada y, en su caso, el informe justificado, para el efecto de que dicho colegiado provea respecto de la procedencia del juicio de amparo, ya que sólo los órganos competentes para conocer de los juicios de garantías pueden determinar sobre su procedencia; quedando únicamente a cargo del Tribunal Electoral decidir, con plenitud de jurisdicción, sobre el otorgamiento o no de la suspensión de la ejecución de la sentencia reclamada conforme a los artículos del 170 al 176 de la misma Ley.<sup>16</sup>

A pesar de la improcedencia constitucional del juicio de amparo para controvertir las sentencias de las salas del TEPJF, el Pleno de la SCJN decidió que la improcedencia debería ser declarada por el tribunal de amparo, razón por la cual la Sala Electoral sería considerada “autoridad responsable” en el “inexistente juicio de amparo electoral”, con todas las consecuencias constitucionales y legales que implicaba.

## VI. JUICIO DE AMPARO, JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO Y JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL POR LA DESIGNACIÓN DE MAGISTRADOS ELECTORALES LOCALES

Finalmente, cabe señalar algunos casos recientes, ilustrativos de la indefinición asumida por los tribunales de amparo del Poder Judicial de la Federación, al no abstenerse del conocimiento de controversias en materia electoral; exclusión que ahora sería sistematizada, plenamente justificada, incluso imperativa, fundada en preceptos y principios constitucionales y legales de distribución de competencia jurisdiccional expresa, por razón de la materia.

1) Por acuerdo del 30 de noviembre de 2006, la LVI Legislatura del Congreso de Puebla designó a los magistrados propietarios y suplentes del Tri-

---

<sup>16</sup> Varios 799/2005-PL. Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 4 de mayo de 2006. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Bertín Vázquez González. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, julio de 2006, t. XXIV, materia común, tesis aislada P. L/2006, p. 11.

bunal Electoral del Estado para el periodo 2006-2012. No conforme con la designación, por considerar que se hizo en un procedimiento confuso, ambiguo, excluyente e inequitativo, que realmente fue de ratificación —contraria a derecho— de los magistrados que ya estaban en funciones, el Partido Acción Nacional impugnó la elección mediante juicio de revisión constitucional electoral, radicado en el expediente SUP-JRC-524/2006, resuelto por la Sala Superior del TEPJF el 25 de enero de 2007, en el sentido de confirmar el acuerdo legislativo.

Por otra parte, en juicio de amparo indirecto, uno de los magistrados electorales no ratificados impugnó el acuerdo de designación porque nada se resolvió sobre su petición de ratificación. El juez primero de distrito en el estado de Puebla —previa audiencia constitucional del 18 de junio de 2007— dictó sentencia el inmediato 31 de agosto, concediendo el amparo y protección de la justicia de la Unión al quejoso, para el efecto de que el Congreso del estado se pronunciara sobre la ratificación solicitada.

Disconformes con la sentencia, la autoridad responsable, los terceros interesados y el quejoso promovieron recurso de revisión, radicado en el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito. El 9 de enero de 2008, de oficio, la Segunda Sala de la SCJN determinó ejercer su facultad de atracción para conocer y resolver los aludidos recursos, para lo cual integró el expediente 104/2008.

Después de diversas y particulares actuaciones y determinaciones, la aludida Segunda Sala dictó ejecutoria el 28 de octubre de 2009, en la cual confirmó la sentencia de amparo recurrida y estableció la tesis aislada con el rubro: “MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES AUTÓNOMOS. LES SON APLICABLES LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE REELECCIÓN O RATIFICACIÓN PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

2) El 21 de diciembre de 2009, el juez segundo de distrito en Zacatecas concedió el amparo y protección de la justicia de la Unión a José Manuel Ortega Cisneros, magistrado del Tribunal de Justicia Electoral del Estado, quien promovió juicio de amparo en contra del Pleno del Tribunal Superior de Justicia y de la LIX Legislatura del Congreso local, entre otras autoridades, para impugnar la designación de magistrados del Tribunal Electoral. El juicio fue registrado con el número 1002/2009-I.

En su demanda, presentada el 23 de noviembre de 2009, el quejoso argumentó que el procedimiento de designación de magistrados del Tribunal de Justicia Electoral para el periodo 2009-2013 era inconstitucional, dado que él no fue ratificado en el cargo, sin que se hubiera emitido un dictamen técnico, debidamente fundado y motivado, que evaluara su desempeño

como magistrado electoral, lo cual violaba lo previsto en los artículos 14, 16 y 116, fracción III, de la Constitución federal.

No obstante que la responsable Comisión de Puntos Constitucionales de la LIX Legislatura invocó la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo, en el considerando cuarto de la sentencia el juez manifestó que no se actualizaba esa causal porque las autoridades responsables no eran de materia electoral y porque la designación controvertida no dependía del voto popular. Impugnada mediante amparo en revisión administrativa, radicado en el expediente 45/2010, la sentencia fue confirmada el 24 de junio de 2010 por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, para el efecto de tener por ratificado al magistrado José Manuel Ortega Cisneros, restituirlo en el cargo y pagarle la remuneración no recibida.

Por otra parte, el mismo magistrado José Manuel Ortega Cisneros promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, radicado en el expediente SUP-JDC-3000/2009, resuelto por sentencia del 16 de diciembre de 2009, confirmando el decreto de designación de magistrados del aludido Tribunal Electoral.<sup>17</sup>

Al resolver el incidente de incumplimiento de la sentencia de mérito, en sesión del 9 de julio de 2010, el suscrito propuso someter al conocimiento de la SCJN el *sui generis* conflicto de competencia surgido entre la Sala Superior del TEPJF y los mencionados tribunales de amparo, sin recibir respuesta positiva de la magistrada presidenta y los demás magistrados electorales integrantes de la mayoría.

3) Por decreto 151 del Congreso de Sonora, para cumplir la cuota de género se designó, por seis años, a una magistrada propietaria del Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa. El 21 de julio de 2006 rindió protesta y el 26 de julio de 2012 la Diputación Permanente del Congreso del estado solicitó a los magistrados electorales convocar a la magistrada suplente para ocupar el cargo de la propietaria, cuyo nombramiento había concluido.

El mismo 26 de julio de 2012, el Partido Acción Nacional promovió juicio de revisión constitucional electoral para impugnar la omisión del Congreso de Sonora, por no designar a la correspondiente magistrada electoral propietaria. El 26 de septiembre de 2012, la Sala Superior del TEPJF dictó

---

<sup>17</sup> El suscrito votó en contra, en términos del respectivo voto particular, en el sentido de revocar el decreto impugnado para que el Congreso del estado resolviera primero, de manera fundada y motivada, si era procedente o no la ratificación del enjuiciante en su cargo de magistrado electoral.



sentencia en el juicio identificado con la clave SUP-JRC-143/2012, ordenando al Congreso responsable hacer la designación respectiva.

La magistrada propietaria impugnó el aludido acuerdo del Congreso local mediante juicio de amparo indirecto ante el Juzgado Segundo de Distrito en Sonora, el cual fue sobreseído, fuera de audiencia, el 5 de octubre de 2012 por cambio de situación jurídica, dada la sentencia dictada en el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SUP-JRC-143/2012.

4) Por acuerdo 248 del 30 de diciembre de 1996, el Congreso de Sonora designó magistrado numerario del Tribunal Estatal Electoral a Luis Enrique Pérez Alvérez para los procedimientos electorales locales de 1997 y 2000. El 26 de septiembre de 2002, el mismo Congreso ratificó al magistrado para el procedimiento electoral 2002-2003.

Debido al decreto de reformas a la Constitución del estado, publicado oficialmente el 15 de marzo de 2004, y a la institución del Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa de Sonora, se designó al mismo magistrado para un periodo de tres años, a partir de la protesta, que rindió el 21 de julio de 2006, para concluir en 2009. El 19 de junio de 2011, para sustituir al mencionado magistrado, el Congreso local aprobó la convocatoria para designar al magistrado sustituto.

No conforme con la convocatoria, el magistrado a sustituir promovió juicio de amparo indirecto, radicado en el expediente 735/2011, resuelto el 13 de octubre de 2011 por el juez de distrito del Centro Auxiliar de la Sexta Región, con residencia en Chihuahua, que le concedió el amparo y protección de la justicia de la Unión para el efecto de que el Congreso de Sonora, de manera fundada y motivada, resolviera sobre su ratificación o no, en el cargo correspondiente. La autoridad responsable promovió amparo en revisión administrativa, radicado en el toca 25/2012, resuelto el 26 de abril de 2012 por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, con sede en Hermosillo, Sonora, dado el desistimiento del Congreso del estado, por lo que la sentencia de amparo recurrida quedó firme, con todos sus efectos.

El 26 de septiembre de 2012, el Partido Revolucionario Institucional, ante la omisión del Congreso de Sonora por no designar al sustituto del magistrado Luis Enrique Pérez Alvérez, promovió juicio de revisión constitucional electoral, radicado en el expediente SUP-JRC-173/2012, resuelto por mayoría<sup>18</sup> de votos el 10 de octubre de 2012, para ordenar a la responsable la inmediata designación del magistrado sustituto.

---

<sup>18</sup> El suscrito votó por respetar lo resuelto por los tribunales de amparo, a pesar de su incompetencia, por ser improcedente el juicio de amparo, correspondiendo la competencia,

Finalmente, contra derecho, por mayoría de cinco votos contra dos,<sup>19</sup> al resolver los incidentes sobre cumplimiento de sentencia, dictada en el juicio identificado con la clave SUP-JRC-173/2012, la Sala Superior del TEPJF, el 24 de abril de 2013, designó a la magistrada sustituta para integrar al Tribunal Estatal Electoral de Sonora. La sentencia incidental se notificó por estrados al magistrado destituido.

5) Por acuerdo del 12 de octubre de 2013, el Congreso de Tlaxcala, previo dictamen de la “Comisión especial de diputados encargada de evaluar y dictaminar sobre la ratificación o remoción de los magistrados propietarios de plazo por cumplir del Tribunal Superior de Justicia del Estado”, resolvió no ratificar a Pedro Molina Flores como magistrado de la Sala Unitaria Electoral Administrativa del citado Tribunal, razón por la cual el magistrado promovió juicio de amparo indirecto, el cual fue resuelto el 8 de septiembre de 2014 por el juez segundo de distrito en el estado, quien le concedió el amparo y protección de la justicia de la Unión, revocó el acuerdo legislativo impugnado y ordenó al Congreso resolver, de manera fundada y motivada, sobre la ratificación o no del quejoso en el cargo; por tanto, dejó insubsistente el nombramiento del magistrado sustituto Elías Cortés Roa.

Disconforme con lo resuelto en el juicio de amparo 2158/2013-F, para impugnar la sentencia, el magistrado Elías Cortés Roa promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-2542/2014. Por acuerdo del 4 de marzo de 2015, la Sala Superior del TEPJF determinó someter al conocimiento de la SCJN el conflicto de competencia surgido entre el mencionado Juzgado Segundo de Distrito y la Sala Superior.<sup>20</sup>

El caso fue tramitado en la SCJN como consulta, expediente 1/2015, resuelto el 3 de noviembre de 2015 en el sentido de desechar, por inexistente, el conflicto de competencia planteado, además de calificar el juicio ciudadano como notoriamente improcedente, devolviendo a la Sala Superior

---

por razón de materia, al TEPJF; por tanto, propuso, una vez más, someter al conocimiento y decisión de la SCJN el *sui generis* conflicto de competencia para que el Pleno determinara cuál de las dos sentencias se debía acatar por el Congreso de Sonora y las demás partes involucradas.

<sup>19</sup> El suscrito votó en contra, en términos del voto particular que obra en autos.

<sup>20</sup> En términos del respectivo voto particular, el suscrito votó en contra del acuerdo de la mayoría, para el efecto de desechar la demanda que motivó la integración del expediente SUP-JDC-2542/2014, por tratarse de un juicio notoriamente improcedente. Además, el suscrito propuso dar vista a la SCJN para fijar un criterio general de competencia entre el TEPJF y los tribunales de amparo, respecto del conocimiento de las controversias surgidas con motivo de la designación de magistrados electorales locales. Asimismo, se propuso dar vista al Consejo de la Judicatura Federal, para los efectos procedentes.

los autos del juicio SUP-JDC-2542/2014; por tanto, en sentencia del 16 de diciembre de 2015, la Sala Superior, con el voto razonado del suscrito, desechó la demanda del magistrado Elías Cortés Roa.

## VII. CONCLUSIONES

*Primera.* A pesar de los años, lustros, décadas e incluso más de un siglo transcurrido, los tribunales de amparo persisten en su actuación errática. Es difícil el sendero del derecho y la reducción del conocimiento jurisdiccional al ámbito de la competencia correspondiente; siguen actuando en la materia especializada que les está vedada; que desde 1986, en el texto y contexto de la carta magna, se ha encomendado al Tribunal Electoral, órgano del Estado especialmente instituido para ese apartado del derecho.

*Segunda.* Para el adecuado funcionamiento del Tribunal Electoral federal se le debe dar independencia, a semejanza de los tribunales electorales locales. No debe formar parte del Poder Judicial de la Federación.

*Tercera.* Es necesario, oportuno y pertinente instituir el Poder Electoral, con el Instituto Federal Electoral (no Nacional), el Tribunal Electoral Federal, la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, los tres con autonomía constitucional. A estos órganos de autoridad se deben sumar los partidos políticos y los ciudadanos.

*Cuarta.* Se debe instituir la Procuraduría de la Defensa de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.

*Quinta.* En el orden local debe existir un similar poder electoral.