

El juicio de amparo y los derechos político-electorales

Rodolfo Terrazas Salgado*

SUMARIO: I. Consideraciones previas; II. Precisiones terminológicas y conceptuales; III. Nota histórica; IV. Improcedencia jurisprudencial; V. Improcedencia legal; VI. A guisa de corolario.

I. Consideraciones previas

El presente opúsculo tiene como propósito exponer cuáles son las razones, los motivos y las circunstancias por las cuales en el sistema constitucional mexicano la protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de los ciudadanos no sea procedente a través del juicio de amparo. *

Cabe advertir que en forma deliberada se evitará emitir valoración alguna sobre las posturas doctrinarias y criterios jurisprudenciales que se han ocupado del presente tema, pues el objetivo no es otro que describir cuál es la situación que impera actualmente en torno a una problemática jurídica que ha sido, es y será fuente de muchas discusiones y polémicas.

II. Precisiones terminológicas y conceptuales

Es común que en el ámbito académico y forense se asevere frecuentemente que «el juicio de amparo es improcedente en materia política», sin embargo, consideramos que la frase «materia política» tiene una connotación muy amplia y ambigua como para poder

deslindar con nitidez su contenido y realizar afirmaciones tan categóricas como la precedente.

Así, autores de la estatura intelectual de Norberto Bobbio han comentado que: «Derivado del adjetivo de *polis* (*politikós*) que significa todo lo que se refiere a la ciudad, y en consecuencia ciudadano, civil, público, y también sociable y social, el término política ha sido transmitido por influjo de la gran obra de Aristóteles titulada *Política*, que debe ser considerada como el primer tratado sobre la naturaleza, funciones, las divisiones del Estado y sobre las varias formas de gobierno, predominantemente en el significado de arte o ciencia del gobierno, es decir de reflexión, sin importar si con intenciones meramente descriptivas o incluso prescriptivas (pero los dos aspectos son de difícil distinción) sobre las cosas de la ciudad».¹

Consecuentemente y sólo con fines meramente didácticos, intentaremos dar una noción más o menos general de lo que se debe entender por derechos político-electorales, para lo cual acudiremos a un documento cuya trascendencia jurídica a nivel internacional resulta incuestionable:

Declaración Universal de los Derechos Humanos (proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948)

«Artículo 21.

* Asesor de la Presidencia del Tribunal Federal Electoral.

¹ BOBBIO, Norberto. *Diccionario de Política*. México-España-Argentina-Colombia, Siglo XXI Edits., 1982, p. 1240.

- «1.- Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
- «2.- Toda persona tiene derecho de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
- «3.- La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.»

Bajo este contexto y atendiendo al ámbito constitucional mexicano podemos decir que los derechos político-electoral de los ciudadanos son las facultades que tienen éstos para acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país y para elegir a los propios gobernantes a través del voto universal, libre, secreto y directo ejercido periódicamente en elecciones auténticas.

III. Nota histórica

La principal razón por la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha negado sistemáticamente a dirimir controversias en materia político-electoral es de carácter histórico; en efecto, el problema se remonta hasta el siglo pasado cuando bajo la vigencia de la Constitución Federal de 1857 se presentaron diversos juicios de amparo para impugnar la legitimidad de autoridades de los estados de la República por supuestas violaciones a la legislación electoral conforme a la cual habían resultado electas.

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

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

No obstante, para nadie es un secreto que la asunción formal de una postura francamente intervencionista en la materia que nos ocupa se dio precisamente cuando el eminente jurista antes citado ocupó el cargo de Presidente de la Suprema Corte de Justicia, sentándose las bases de la «tesis Iglesias» sobre «incompetencia de origen» a raíz del célebre amparo que presentaron varios hacendados morelenses en virtud de los hechos siguientes:

«... el Congreso del estado de Morelos aprobó una ley que aumentaba los impuestos a los grandes propietarios de tierras. Estos pidieron amparo al juez de Distrito argumentando que si el artículo 16 de la Constitución federal decía que: “nadie puede ser molestado en sus propiedades sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente...” la ley aprobada que aumentaba los impuestos no había sido hecha por autoridad competente, porque la legislatura que la había aprobado no estaba debidamente integrada ya que para completar su *quorum* se había incluido a Vicente Llamas, que había sido declarado diputado a pesar de haber sido electo

² IGLESIAS, José María. *Estudio constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia*. México, Imprenta de Díaz de León y White, 1874, pp. 11 y 12.

sin separarse de su cargo de jefe político de su distrito, con lo que se violaba la Constitución local. Por otra parte —se decía— tampoco era competente el gobernador Francisco Leyva, porque no podía ser gobernador por segunda vez ya que la Constitución local lo prohibía; así pues, si la legislatura y el gobernador eran autoridades ilegítimas, eran por consecuencia incompetentes, en el sentido de no poder ejercer funciones, por no tener realmente la autoridad que ostentaban. El juez de Distrito concedió el amparo a los quejosos. El gobernador Leyva impugnó la decisión y pidió la revisión por la Suprema Corte.»³

El 11 de abril de 1874 la Suprema Corte de Justicia —presidida por don José María Iglesias— dictó el fallo en el cual fueron plasmadas las ideas del ilustre jurista mexicano que posteriormente serían expuestas en su brillante ensayo: «Si el amparo cabe contra todos los actos de autoridad incompetente, cabe por lo mismo contra los actos de las falsas autoridades, de las autoridades ilegítimas, debiendo entonces la Suprema Corte desconocer como legítima la autoridad de un estado cuando está funcionando, sin que haya sido elevada al poder en virtud del voto popular, por no haber habido elecciones debiendo haberlas; o cuando en las elecciones habidas se ha infringido la Constitución Federal; o cuando en ella no se ha procedido en los términos establecidos por las Constituciones particulares de los estados en materia electoral...»⁴

A partir de este momento el más alto tribunal de la República adoptó una posición intervencionista en asuntos de índole político-electoral de las entidades federativas, teniendo como principal defensor a don José María Iglesias, pues como lo advierte el Dr. Clemente Valdés: «Para él, en un sistema republicano y democrático, no se puede permitir “la funesta corruptela de que los colegios electorales se consideren superiores a toda obligación”. Los defensores de la soberanía absoluta de los estados violan las constituciones de éstos y la Constitución federal. Supongamos —dice— que el Congreso de la Unión en funciones de colegio electoral, declara presidente de la República a un niño o a un

extranjero: “¿Qué haríais entonces vosotros, fanáticos partidarios del ilimitado poder de los colegios electorales?”. ¿Puede un funcionario que está en forma ilegítima en un cargo público, ser competente? Iglesias sostiene que no puede existir competencia por parte de una autoridad usurpadora. Ahora bien, si los otros dos poderes federales no hacen nada al respecto, ello no sólo no es excusa para que el poder judicial no actúe, sino por el contrario, hace más apremiante que la Corte, que está obligada a guardar y custodiar la Constitución, haga que se cumpla. El acto de la Corte al determinar cuándo es legítima una autoridad de elección popular, además de su trascendencia jurídica tiene trascendencia política indudable y puede tener indudables beneficios políticos “acaso —dice Iglesias— sea la válvula de seguridad que impida estallar la maquina política”. Para él, quienes pretendían que por respeto a una supuesta soberanía absoluta de los estados, las resoluciones de sus colegios electorales eran inapelables, lo que en realidad estaban diciendo era que “para ser electo... se necesita única y exclusivamente ser aprobado por la mayoría del respectivo colegio electoral”; esto podía ser tanto como legalizar, tal como se estaba haciendo, el “asalto al poder de autoridades fraudulentas”»⁵

Así pues, resulta claro que con la decisión asumida por la Suprema Corte en el sentido de reconocer que contaba con facultades para intervenir en los asuntos político-electorales locales cuando existiera violación a la Constitución General de la República o a la Constitución del estado respectivo, «... el asunto iba mucho más allá: por un amparo iniciado por una persona, un juez de distrito podía llegar a examinar la legitimidad de los funcionarios. La Suprema Corte podía hacer que se respetaran los derechos de una persona que recurría a la justicia federal, cuando los actos provenían de funcionarios que no eran autoridades, por no haber sido legítima su designación o su elección. ¿Podría la Corte juzgar igualmente la ilegitimidad de diputados federales, de senadores y del presidente de la República? Naturalmente esto no quería decir que la Corte tuviera facultades para separar de su puesto a una autoridad considerada ilegítima, pues de acuerdo a la Constitución de 1857 en las sentencias de los tribunales de la federación, en las controversias por leyes o actos que violaran las garantías individuales,

³ VALDES S., Clemente. «La Suprema Corte: entre el poder y la sumisión» en «La Jornada Semanal», suplemento de *La Jornada*, no. 159 (jun. 28 de 1992) p. 38.

⁴ IGLESIAS, José María. «Estudio constitucional sobre las facultades de la Corte de Justicia» en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, t. VIII, No. 30, México, 1946. p. 259 y ss.

⁵ VALDES S., Clemente. *Op. cit.*, p. 38.

no se podían hacer declaraciones generales, por lo cual las resoluciones de la Corte no servían para destituir a las autoridades de sus puestos, y así lo reconocía Iglesias, diciendo que la sentencia se limitaba a proteger al quejoso y sólo para éste será ilegítima la autoridad, la cual podía continuar en su cargo. De esta manera las sentencias en los juicios mencionados funcionaban sólo como una condenación moral, pero desde luego eran un arma poderosísima y así lo vieron muchos funcionarios a los que no tranquilizaban las palabras de Iglesias, que decía: “Los únicos que pueden estar justamente alarmados son los que hayan asaltado el poder por medio de la usurpación”.⁶

Como es sabido, años después, la citada «tesis Iglesias» encontró férrea oposición en las juiciosas ideas del insigne jurista mexicano don Ignacio L. Vallarta, mismas que podemos resumir del modo siguiente: «La legitimidad se refiere a la persona, al individuo nombrado para tal cargo público; y la competencia se relaciona sólo con la entidad moral que se llama autoridad, y abstracción hecha de las cualidades personales del individuo, no mira sino a las atribuciones que esa entidad moral puede ejercer ..., la teoría de que debe ser una misma la autoridad que decida de la competencia y de la legitimidad, nos llevaría a la confusión más completa de los poderes públicos, a la invasión de unos en las atribuciones de los otros, a la subversión del orden constitucional. Aunque de la ilegitimidad surgiera como consecuencia necesaria la incompetencia, ... es una verdad evidente que no es ni puede ser una misma autoridad la que juzgue siempre de la ilegitimidad y de la incompetencia».

«Esas diversas condiciones en que una autoridad puede encontrarse, según sea legítima o ilegítima, competente o incompetente, no cae en nuestro sistema federal, bajo el imperio de un solo poder. ... No es, pues, caso de la competencia de la Corte, ... juzgar de la ilegitimidad de las autoridades de los estados; y no lo es, sencillamente porque no tiene facultad expresa para ello, lo que basta para que tal facultad sea de los estados. Para sostener con éxito lo contrario, sería preciso que el artículo 16 hablara no sólo de autoridad competente, sino también de autoridad legítima...»⁷

Refutada así la «tesis Iglesias», se marcó la pauta para que nuestro máximo Tribunal —presidido por don Ignacio L. Vallarta— adoptara otra postura tendiente a rehusar el conocimiento de asuntos relacionados con cuestiones de carácter político-electoral, de tal manera que el propio jurista jalisciense, en ocasiones posteriores, tuvo la oportunidad de afinar sus ideas sobre la improcedencia del juicio de amparo en materia político-electoral, al afirmar que: «El amparo no es un arma política para herir a sus enemigos, jueces que han querido derogar una Ley Electoral. ... El que cree ilegítimo a un Presidente, a un Congreso, a un Gobernador, a una Legislatura, no puede ir ante los tribunales entablando una demanda contra ellos, aunque esa demanda sea de amparo, sino que debe ocurrir ante el Colegio Electoral, que revisa y computa los votos, que aprecia las causas de nulidad de la elección y que resuelve definitiva y finalmente sobre la validez del acto político...»⁸

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

En esta tesitura y basándose en la experiencia judicial norteamericana, el prestigiado jurista jalisciense en su célebre obra *El juicio de amparo y el Writ of Habeas Corpus*, expresó lo siguiente: «... “es esencialmente contrario a la institución del Poder Judicial el darle injerencia, aunque sea indirecta, en los negocios meramente políticos”, agregando que “si en medio del ardor de las luchas de partido se ha sostenido que los tribunales pueden juzgar y decidir cuestiones políticas, en la calma de un estudio imparcial, y en la necesidad de que nuestro Derecho Constitucional repose ya en principios estables, no puede dejar de percibirse que la razón pura ordena

⁶ VALDES S., Clemente. *Op. cit.*, p. 39.

⁷ VALLARTA, Ignacio L. *Cuestiones Constitucionales*, t. I. México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1879. p. 39 y ss.

⁸ VALLARTA, Ignacio L. *Votos en los Negocios más Notables Resueltos por la Suprema Corte de Justicia*, t. II. México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1881. p. 259 y ss.

que el Poder Judicial no usurpe las funciones políticas de los otros departamentos del Gobierno rompiendo la base de la división de poderes, como decía Marshall, base fundamental de nuestras instituciones. Para llenar los propósitos con que —hoy escribo, me basta haber manifestado, si quiera— con la brevedad que esos límites me imponen, las razones que en mi sentir existen para sostener la incompetencia judicial en asuntos políticos, y haber expuesto las teorías americanas que prohíben a los tribunales juzgar de negocios que no sean de naturaleza judicial; teorías que creo deben seguirse entre nosotros; no ya por la autoridad que tienen en la República vecina, sino porque apoyadas en la razón y sostenidas por nuestros textos constitucionales, no se pueden desconocer sin llegar hasta negar la división de poderes ...”»⁹

Como resultado del cambio de criterio jurisprudencial, se fueron encontrando más argumentos para sustentar una postura de no intervención de la Suprema Corte de Justicia en asuntos político-electorales, inclusive, al propio don Ignacio L. Vallarta se le atribuye el haber establecido desde aquel tiempo una diferencia conceptual entre las garantías individuales —«derechos del hombre» según la terminología de la Constitución de 1857— y los derechos políticos, argumentando para tal efecto la existencia de tres clases de derechos: los «naturales» que eran inherentes a la naturaleza del hombre y se caracterizaban por ser universales, inalienables e imprescriptibles; los «políticos» que eran más restringidos por corresponder exclusivamente a los ciudadanos y que consistían en la facultad de participar en la organización y funcionamiento del Estado; y los «civiles», más limitados aún, pues tenían su origen en los acuerdos de voluntades de los individuos o en las disposiciones de las leyes secundarias que se referían a intereses particulares de carácter patrimonial.

En síntesis, para la doctrina y la jurisprudencia imperantes en aquella época, el juicio de amparo había sido instituido por la Ley Suprema únicamente para salvaguardar los derechos naturales del hombre, es decir, las garantías individuales de acuerdo con lo dispuesto por la fracción I del artículo 101 constitucional, pero no así para tutelar otros derechos que no estuvieran previstos en el Título Primero,

Sección I de dicho ordenamiento fundamental, pues como lo hizo notar el no menos distinguido jurista jalisciense Mariano Coronado: «... el amparo sólo cabe tratándose de garantías individuales que protegen derechos del hombre o fundamentales, de suerte que apenas es preciso decir que no tiene lugar cuando se violan derechos políticos o puramente civiles. La razón de esto es, que los derechos políticos, por su especialidad, están asegurados en otra forma y por otra especie de autoridades; y los civiles, considerados de menor importancia por pertenecer al derecho privado, tienen remedios y garantías en las legislaciones ordinarias».¹⁰

IV. Improcedencia jurisprudencial

Bajo la vigencia de la Constitución Política de 1917, la situación de la improcedencia del juicio de amparo por violación a los derechos político-electorales de los ciudadanos no sufrió en realidad modificación alguna, toda vez que se continuó con la tendencia de que los tribunales judiciales no intervinieran en la resolución de controversias de carácter político-electoral.

Así las cosas, de 1918 a 1920 se presentaron diversos casos en que por distintos motivos los quejosos argumentaron la existencia de presuntas violaciones a sus derechos político-electorales, siendo la consecuencia que el más alto tribunal de la República estableciera en forma tajante la tesis de jurisprudencia siguiente:

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

		Página
Tomo LVIII	Villa García, vecinos de	1312
Tomo IV	Heredia Marcelino	862
	Guerra Alvarado José y coags.	1135

⁹ Citado por BURGOA, Ignacio. En *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, S.A., 1991, p. 835.

¹⁰ CORONADO, Mariano. *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*. México, UNAM, 1977, p. 198.

Tomo VI	Orihuela Manuel y coags.	463
Tomo VII	Ayuntamiento de Acayucan	941

Apéndice al tomo LXXVI; tesis 312, p. 516.»¹¹

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

Asimismo, con el fin de sostener este criterio distintivo entre garantías individuales y derechos político-electorales, la Suprema Corte de Justicia ha establecido otras tesis de jurisprudencia que se transcriben a continuación:

«DERECHOS POLÍTICOS, AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACIÓN A. La afectación de estos derechos no puede ser reclamada en el juicio constitucional, que está instituido exclusivamente para garantizar la efectividad de las garantías individuales, consignadas en los veintinueve primeros artículos de la Constitución Federal, y no para proteger los derechos políticos otorgados únicamente a los mexicanos, que tienen la calidad de ciudadanos.»¹²

¹¹ GUERRERO LARA, Ezequiel y Enrique GUADARRAMA LOPEZ comps. *La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1984)*, t. I. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1985, pp. 1039 y 1040.

¹² Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1988, Primera parte, Tribunal Pleno, p. 664.

«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.»¹³

Cabe agregar que, por cuanto hace al tema de la «incompetencia de origen», el máximo tribunal acogió fielmente los postulados de don Ignacio L. Vallarta y entre los años de 1920 y 1929 definió la respectiva tesis de jurisprudencia en los términos siguientes:

«INCOMPETENCIA DE ORIGEN. La Corte ha sostenido el criterio de que la autoridad judicial no debe intervenir para resolver cuestiones políticas que incumben, constitucionalmente, a otros poderes; en el amparo no debe juzgarse sobre la legalidad de la autoridad, sino simplemente sobre su competencia; pues si se declara que una autoridad señalada como responsable propiamente no era autoridad, el amparo resultaría notoriamente improcedente. Sostener que el artículo 16 de la Constitución prejuzga la cuestión de legitimidad de las autoridades, llevaría a atacar la soberanía de los estados sin fundamento constitucional y por medio de decisiones de un poder que, como el Judicial, carece de facultades para ello, convirtiéndose en árbitro de la existencia de poderes que deben ser independientes de él.»¹⁴

V. Improcedencia legal

La primera ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales publicada en el *Diario Oficial de la Federación* los días 22, 23, 24 y 25 de octubre de 1919, no estableció causal de improcedencia alguna que se refiriera a la materia político-electoral, sin embargo, ello no fue óbice para que la Suprema Corte de Justicia desechara las demandas de amparo respectivas aplicando los criterios jurisprudenciales que han sido expuestos con antelación.

¹³ *Ibidem.*, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, tesis jurisprudencial 622, pp. 1060 y 1061.

¹⁴ Apéndice del *Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1985, p. 272.

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

«Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

...

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

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

Al respecto, resulta pertinente señalar que la doctrina mexicana en materia de amparo —en voz de algunos de sus principales exponentes— ha sido prácticamente uniforme en el sentido de aceptar la pertinencia de las causales en comento.

Así, el inolvidable catedrático don Alfonso Noriega Cantú afirma que: «Las causales de improcedencia contenidas en las fracciones VII y VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, tienen su origen, precisamente, en circunstancias de carácter político, y más aún, derivan de la tesis general y constante tanto de la teoría como de la práctica de nuestro juicio de amparo, en el sentido de que éste es improcedente cuando se hace valer en contra de actos políticos. Efectivamente, desde que se encontraba en vigor la Constitución de 1857, se planteó ante los tribunales federales el problema relativo a la procedencia de los juicios de amparo que se hacían valer en contra de la violación de derechos políticos y desde entonces, el criterio uniforme de la Suprema Corte de Justicia, ha sido en el sentido de que los mencionados derechos no están protegidos por el capítulo primero de la Constitución y por tanto, la presunta violación de los mismos, no puede considerarse como una violación a

las garantías individuales, que hiciera procedente el juicio de amparo.»¹⁵

El Dr. Ignacio Burgoa apunta que: «Como se advierte en estas dos disposiciones, es la materia misma sobre la cual versa o puede versar el acto reclamado, lo que origina la improcedencia del juicio de amparo, materia que, como se puede apreciar, es meramente política. La jurisprudencia de la Suprema Corte se ha sustentado, en el sentido de que el amparo no procede por violación a derechos políticos, invocando como fundamento la circunstancia de que éstos no son garantías individuales. ... El criterio que sirve de pauta a esta conclusión jurisprudencial es correcto. En efecto, son de naturaleza jurídica totalmente diversa los derechos políticos y las garantías individuales, pues mientras que los primeros son facultades que un Estado de extracto democrático otorga a las personas reputadas como ciudadanos, bien para intervenir, mediante la emisión de su parecer (voto activo), en la designación de los sujetos físicos que van a encarnar a un órgano estatal determinado, o bien para figurar como candidatos a tal designación (voto pasivo), las garantías individuales, según ya lo advertimos en varias ocasiones, son obstáculos jurídicos que el propio Estado se impone (auto-limitación) a su actividad soberana en beneficio de los gobernados. El derecho político es, en razón misma de su naturaleza jurídica, de carácter ocasional, efímero, cuando menos en su ejercicio o actualización; por el contrario, el derecho público individual (garantía individual) es permanente, está siempre en ejercicio o actualización cotidianos. El ejercicio del derecho público está siempre sujeto a una condición, a un hecho *sine qua non*: el surgimiento de la oportunidad para la designación del gobernante; en cambio, la garantía individual es, en cuanto a su goce y disfrute, incondicional: basta que se viva dentro del territorio de la República Mexicana para que cualquier individuo, independientemente de su nacionalidad, estado, religión, etc., sea titular de ella. Estas diferencias apuntadas y otras de carácter secundario que sería prolijo mencionar, han inducido a la Suprema Corte y, en general, a todo el que piense lógicamente, a establecer que es improcedente el juicio de amparo en materia política.»¹⁶

¹⁵ NORIEGA, Alfonso. *Lecciones de Amparo*. México, Porrúa, S.A., 1975, p. 476.

¹⁶ BURGOA, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, 5a. ed. México, Porrúa, S.A., 1966, pp. 410-412.

El Dr. Juventino V. Castro advierte que: «Lo que ocurre, es que realmente el proceso de amparo no fue creado para garantizar el respeto de los derechos políticos, que en una forma u otra se refieren a la estructura democrática del país, así como de su tradición republicana, todo lo cual es un tema bien diferente a los derechos públicos subjetivos cuya integridad defiende el juicio de amparo. Por otra parte, debe entenderse que si la acción de amparo abarcara inclusive la discusión sobre la legitimidad de las elecciones públicas o del proceso electoral en toda su extensión, probablemente se distorsionaría en forma tal nuestro proceso constitucional que lo haría explotar en su base, introduciría una rémora en la vida cívica del país, e impediría que el Poder Judicial Federal se dedicara a la misión que se le encomendó en forma destacada al crearse dicho proceso de amparo. Bueno o malo nuestro sistema de calificación de elecciones y manejo del proceso electoral, debe tener una ubicación litigiosa totalmente separada del juicio que examina los ataques a las libertades individuales, y no puede admitirse una mezcla con otros fenómenos sociales, de carácter político colectivo, que tienen una finalidad totalmente distinta.»¹⁷

Finalmente, el maestro Eduardo Pallares al formular su comentario sostiene que: «Esta improcedencia se explica porque el legislador no ha querido convertir al amparo en un proceso que se promueva con fines políticos y que tengan como efecto el de suspender o hacer ineficaz un acto tan importante como lo es el electoral. Además se prestaría a multitud de abusos y chanchullos, que lejos de beneficiar el principio de legalidad lo dañaría grandemente.»¹⁸

Cabe agregar que la disposición contenida en la fracción VII del artículo 73, fue modificada en virtud de reformas publicadas el 15 de enero de 1988, para quedar en los términos siguientes:

«Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

...

VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.»

Al respecto es pertinente aclarar que ni la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, ni el dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y Segunda Sección de la de Estudios Legislativos de la H. Cámara de Diputados, consignaron razón alguna que explicara el cambio de redacción, no obstante, consideramos que los motivos de fondo que inspiran y justifican la existencia de la causal en comento siguen siendo exactamente los mismos, y su nueva redacción es mucho más genérica al no incurrir en el «casuismo» de señalar en específico un tipo de organismo o autoridad electoral, como lo hacía la causal anterior al referirse a «presidentes de casillas», «juntas computadoras» y «colegios electorales», y comprender en general a «organismos y autoridades en materia electoral», es decir, a todo aquel órgano del Estado que por su naturaleza y por sus funciones tenga que ver con la materia «electoral», expresión ésta que sustituye a la de «elecciones», que bien podía interpretarse en sentido estricto como referida sólo a los actos de la jornada electoral.

En consecuencia, al establecer la fracción en análisis que el amparo es improcedente en contra de las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral, la idea es sustraer de la esfera de atribuciones del Poder Judicial Federal, la posibilidad de revisar las resoluciones o declaraciones que dicte cualquier tipo de organismo o autoridad en materia electoral, basta pues que el acto impugnado se refiera a la materia electoral para que la acción constitucional resulte improcedente de acuerdo con una correcta interpretación de la fracción VII del artículo 73.

Por último, es pertinente señalar que las consideraciones anteriores han sido reconocidas en diversas tesis sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, siendo de destacar las que a continuación se transcriben:

«TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL, IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA ACTOS DEL. Conforme a lo dispuesto por los

¹⁷ CASTRO, Juventino V. *Lecciones de Garantías y Amparo*. México, Porrúa, S.A., 1974, pp. 374 y 375.

¹⁸ PALLARES, Eduardo. *Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo*, 4a. ed. México, Porrúa, S.A., 1978, p. 136 y ss.

numerales 60, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 73, fracción VII de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de aquélla, el juicio de amparo resulta improcedente para combatir las resoluciones o declaraciones —en sentido amplio—, de los organismos o autoridades en materia electoral. Por otra parte, aun cuando el tribunal citado no es un “organismo electoral”, por no estar contemplado en el precepto 162 del Código Federal Electoral, su carácter sí responde al de una autoridad en esa materia, pues el texto constitucional le asigna la elevada función de garantizar la juridicidad de los actos que desarrollen los organismos referidos; y señala que sus resoluciones serán obligatorias y modificables, únicamente, por los Colegios Electorales de cada Cámara. Además, la ley secundaria, Código Federal enunciado, reitera esa conclusión al calificarlo en su precepto 352, como un organismo autónomo, de carácter administrativo y dotado de plena autonomía, esto es, que no guarda dependencia con los señalados en el diverso artículo 162 de ese ordenamiento. Por ende, cuando se reclama del Tribunal de lo Contencioso Electoral un acto que versa exclusivamente sobre aspectos contencioso-electorales, y la función de la autoridad se constriñe a ellos, el juicio de garantías no es procedente por disposición de los artículos 60, último párrafo, de la Constitución y 73, fracción VII de la Ley de Amparo. Así, cuando se reclama de dicho tribunal la determinación de no tener por ofrecidas determinadas pruebas en un procedimiento de índole electoral, el juicio de amparo es notoriamente improcedente tanto por el carácter de la autoridad como por la naturaleza del acto, en la medida que se contienen en la circunscripción electoral.»¹⁹

«DERECHOS POLÍTICOS, AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACIÓN DE.- De conformidad con el artículo 73, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, debe estimarse improcedente el juicio de garantías enderezado contra la resolución de un Tribunal Electoral, que haya tenido por efectos el de que se extendiera constancia de representación proporcional en favor del partido que obtuvo mayoría y la cancelación de la

constancia de un regidor de representación proporcional, pues esa clase de resoluciones sólo podría infringir derechos políticos, mismos que no pueden ser objeto del amparo, que ha sido instituido para salvaguardar las garantías individuales.»²⁰

VI. A guisa de corolario

Para concluir el presente opúsculo consideramos oportuno dejar constancia que el propio Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha aceptado que el juicio de amparo resulta improcedente para tutelar los derechos político-electorales del ciudadano, agregando a las razones que han sido expuestas en este trabajo, algunas otras de un peculiar contenido «purista» al precisar lo siguiente: «Ha sido siempre una sana norma la de dejar al Poder Judicial de la Federación al margen de los problemas estrictamente políticos que pudiesen suscitarse en relación con los gobernados, ya que quizá su intervención en ellos podría significarle ataques a su independencia y respetabilidad, aparte de que el juicio constitucional, según prevención del artículo 103 de la Carta Magna, tiene por objeto, exclusivamente, resolver las controversias motivadas por leyes o actos de la autoridad “que violen las garantías individuales”, por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y por leyes o actos “de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal”; y las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades *en materia electoral* no encajan en tal prevención, como se precisa en la tesis jurisprudencial visible con el número 623, página 1061, en el multicitado Apéndice: “La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales”.»²¹

BIBLIOGRAFIA

²⁰ *Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1988, Segunda Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Tomo V, p. 176.

²¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del Juicio de Amparo*. México, Edit. Themis, S.A. de C.V., 1994, p. 57.

¹⁹ *Informe de Labores de 1988*, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 150.

BOBBIO, Norberto. *Diccionario de Política*. México-España-Argentina, Siglo XXI Edits., 1982.

BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, S.A., 1991.

------. *El Juicio de Amparo*, 5ª ed. México, Porrúa, S.A., 1966.

CASTRO, Juventino V. *Lecciones de Garantías y Amparo*. México, Porrúa, S.A., 1974.

CORONADO, Mariano. *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*. México, UNAM, 1977.

GUERRERO LARA, Ezequiel y Enrique GUADARRAMA LOPEZ comps. *La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1984)*, t. I. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1985.

IGLESIAS, José María. *Estudio Constitucional Sobre Facultades de la Corte de Justicia*. México, Imprenta de Díaz de León y White, 1874.

NORIEGA, Alfonso. *Lecciones de Amparo*. México, Porrúa, S.A., 1975.

PALLARES, Eduardo. *Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo*, 4ª ed. México, Porrúa, S.A., 1978.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Manual del Juicio de Amparo*. México, Edit. Themis, S.A. de C.V., 1994.

VALLARTA, Ignacio L. *Cuestiones Constitucionales*, t. I. México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1879.

------. *Votos en los Negocios más Notables Resueltos por la Suprema Corte de Justicia*, t. II. México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1881.

HEMEROGRAFIA

Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, t. VIII, No. 30, México, 1946.

«La Jornada Semanal», suplemento de *La Jornada*, No. 159 (jun. 28 de 1992).

LEGISLACION

Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal en *La Suprema Corte de Justicia sus Leyes y sus Hombres*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación, 18 de octubre de 1919.

Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 10 de enero de 1936.

Decreto de Reformas a la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 15 de enero de 1988.

TRUEBA URBINA, Alberto y Jorge TRUEBA BARRERA. *Nueva legislación de amparo reformada. Doctrina, textos y jurisprudencia. Código Federal de Procedimientos Civiles. Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y sus reformas*, 66 ed. actualizada. México, Edit. Porrúa, S.A., 1996.

JURISPRUDENCIA

Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno.

Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes.

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

Informe de Labores de 1988, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito.

Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época.