IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL

Edmundo Elías Musi

Sumario: I. Introducción; II. Reforma Constitucional 1977; III. Reforma Constitucional de 1986; IV. Supresión Constitucional de la competencia de la Suprema Corte de Justicia en la materia político-electoral; V. Texto de la reforma constitucional. 1986; VI. Código Federal Electoral; VII. Competencia del Tribunal de lo Contencioso Electoral; VIII. La materia político-electoral y el juicio de amparo.

I. INTRODUCCIÓN

Antes de entrar al estudio del tema central que nos ocupa, considero conveniente hacer una referencia a nuestra tradición constitucional en materia político-electoral, la cual comienza con la Constitución de Cádiz de 1812, primera Carta Fundamental que formalmente estuvo en vigor en México. Conforme a este ordenamiento jurídico, las elecciones de los representantes de la población española, entre la que se incluía obviamente a la Nueva España por formar parte del reino, eran calificadas por los propios representantes, lo que significa que desde la Constitución gaditana se estableció el sistema de auto calificación en materia electoral, sin posibilidad de impugnación posterior. Este antecedente fue adoptado por casi la totalidad de los ordenamientos jurídicos previos que han estado en vigor en México, incluyendo la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las reformas transitorias que con posterioridad se analizan.

II. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1977

Congruente con la tradición jurídica nacional, en el texto original del artículo 60 de nuestra vigente Constitución se dispuso expresamente que «cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dadas que hubiese sobre ellas. La resolución será definitiva e inatacable».

Por su parte, el artículo 54 constitucional y el 9º transitorio de ésta, dispusieron que la regulación de los procedimientos electorales que daba como función propia de las leyes reglamentarias que debía expedir con posterioridad al Poder Legislativo constituido, lo que se hizo en su oportunidad, iniciándose la historia de la legislación electoral mexicana moderna con la Ley Electoral para la formación del Congreso Ordinario, que promulgó don Venustiano Carranza el 6 de febrero de 1917.

Abandonando la tradición del sistema de auto calificación electoral, enmarcado en el programa denominado «Reforma política», en el **Diario Oficial de la Federación** de fecha 6 de diciembre de 1977, se publicó el Decreto de Reformas Constitucionales, entre las que cabe destacar las relativas al artículo 60 y, fundamentalmente, la adición de un párrafo en el que se estableció lo siguiente: «PROCEDE EL RECURSO DE RECLAMACIÓN ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CONTRA LAS RESOLUCIONES DEL COLEGIO ELECTORAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS».

En este apartado omito hacer comentario alguno al respecto, por ser materia del párrafo siguiente.

Dada la inquietud que entre políticos, juristas, postulantes del derecho y funcionarios judiciales, despertó este controvertido recurso de reclamación, con el transcurso del tiempo se consideró oportuno analizar la cuestión, a fin de tomar la decisión más prudente conforme al criterio autorizado de quienes dejaran escuchar su voz, ya para

defender la subsistencia de ese recurso o para pugnar por su derogación, no sin tener presente la necesidad de sustituirlo por otros medios que garantizaran a los ciudadanos la legalidad de los procedimientos electorales realizados para la renovación de los poderes federales.

III. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1986

Partiendo de la inquietud que ha quedado mencionada con antelación, el Ejecutivo Federal tomó la iniciativa de organizar una serie de audiencias públicas sobre la necesaria renovación política, tomando en consideración de manera fundamental la participación ciudadana, con el objeto de renovar las instituciones para adaptarlas a la realidad y proyectarlas hacia nuevas metas.

La coordinación de estas audiencias públicas fue encomendada a la Secretaría de Gobernación, y en especial a su titular, el licenciado Manuel Bartlett Díaz.

Al corresponder su turno al Distrito Federal, tuve el honor de ser invitado como expositor, oportunidad que hice propicia para sostener ante la opinión pública mi particular punto de vista respecto al pluricitado recurso de reclamación, presentando al efecto la ponencia que transcribo a continuación.

IV. SUPRESIÓN CONSTITUCIONAL DE LA COMPETENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN LA MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL

Cuando en su momento elaboré el trabajo intitulado «Debe suprimirse constitucionalmente la competencia de la Suprema Corte de Justicia en materia político-electoral», sustenté lo siguiente:

Los artículos 103, 104, 105 y 106 de la Constitución otorgan facultades a los Tribunales de la federación para dirimir las controversias jurídicas a que tales preceptos se refieren, fundamentalmente contra leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales en cuya tarea la Suprema Corte de

Justicia de la Nación dentro de su competencia desempeña la función estrictamente jurisdiccional, o sea, la que consiste en decir el derecho. Esta importante función jurisdiccional es evidentemente distinta y debe ser absolutamente ajena a toda cuestión política.

La citada facultad del Poder Judicial Federal como poder que es, la convierte en el guardián del orden constitucional y del imperio de la Constitución Política mexicana frente a los actos del Poder Ejecutivo, del Legislativo y del mismo Judicial al invalidar con carácter de obligatoriedad tales actos de dichos poderes, que de no cumplir, se les sancionará en los términos de lo previsto en la fracción XVI del artículo 107 constitucional.

Si en materia política a la Suprema Corte se le priva de la obligatoriedad que a sus decisiones corresponden y la somete a los otros poderes, ya no estará actuando como el máximo intérprete de la Constitución y en consecuencia es conveniente modificar la Constitución en los artículos 60 y 97 para el efecto de suprimir la intervención que se le da a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la política electoral.

Don Ignacio L. Vallarta apuntaba: «El Amparo no es un arma política para herir a sus enemigos, jueces que han querido derogar una Ley Electoral».

Sostenía Vallarta: «Nuestra Suprema Corte es el final intérprete de la Constitución, el tribunal que pronuncia la última palabra en todas las cuestiones constitucionales que pueden revestir la forma judicial, sea quien fuere la autoridad que esas cuestiones haya decidido; así es que a aquel alto tribunal vienen por vía de amparo aun las sentencias ejecutoriadas de los tribunales locales, cuando se les acusa de haber violado una garantía o de haber invadido el régimen federal.

El amparo no es un medio de carácter político. No deben confundirse los derechos políticos con las garantías individuales, puesto que a través del juicio de amparo no deben analizarse los títulos de legitimidad de las autoridades del Estado; se ha establecido que el juicio de amparo es improcedente en materia política y es así que la Suprema Corte se conserve dentro del marco constitucional sin convertirse en un órgano político de acuerdo con la competencia que le da el artículo 103 constitucional al cuestionarse las leyes, o los actos de autoridad que vulneren las garantías individuales.

Es por ello que estimo que la Suprema Corte no debe tener intervención alguna en materia política electoral porque deja de cumplir con su función excelsa que es la de administrar justicia, velando por el respeto y la observancia del imperio de la Constitución contra cualquier ley o acto de autoridad que la violen a través de las garantías individuales en su capítulo correspondiente,

función que no debe confundirse con el indigno papel que desempeña conforme al artículo 60, cuyos párrafos tercero y cuarto disponen: «Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Si la Suprema Corte de Justicia considerara que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable».

Como se ve, la Constitución da injerencia a la Suprema Corte a través del recurso de reclamación para analizar si se cometieron violaciones sustanciales en el proceso electoral y la estimación, opinión o conclusión a la que llegue, la sujetará a la Cámara de Diputados para que ésta emita una nueva, la que asumirá o tendrá el carácter de definitiva e inatacable y en consecuencia estará por encima de la Suprema Corte, es decir, de la autonomía del Poder Judicial Federal, la que se pierde y por ello deja de ser el Supremo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desempeñando, por virtud del artículo 60, un papel indigno para tan Alto Tribunal, además de tener injerencia en la vida política del país y pretender desvirtuar su original naturaleza de vigilar que no se conculquen las garantías individuales.

Si la jurisprudencia de la misma Suprema Corte ha establecido la improcedencia del juicio de amparo en contra de la violación a los derechos políticos al estimar que éstos no son garantías individuales, no tiene razón de ser el que subsista este artículo 60 en cuestión y consiguientemente debe suprimirse del mismo la intervención que actualmente se le da a la Suprema Corte de Justicia.

Además, de que resulta incongruente, que la Suprema Corte acepte que a sus decisiones se les prive del carácter de obligatoriedad y las someta a la Cámara de Diputados y que ésta las califique o las deseche.

Los derechos del ciudadano son de índole política y la jurisprudencia no los respeta como algo permanente e inherente al hombre, esto sólo es exclusivo de las garantías individuales.

Don Emilio Rabasa coincide en que la Suprema Corte no debe tener injerencia alguna en la materia política al establecer lo siguiente: «El Poder Judicial no debe ni puede nunca resolver sobre negocios de la política, es decir, sobre los medios, que el Ejecutivo o el Legislativo adopten para la marcha y las actividades del país. La elección de tales medios es propia de aquellos poderes: su elección y su empleo constituyen la política de un

gobierno y la injerencia del judicial en tales asuntos sería una intrusión invasora e intolerable».

Por otra parte el artículo 97 constitucional en su párrafo tercero, dice: «La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes».

Faculta a la Suprema Corte para practicar de oficio averiguación de hechos que constituyan violaciones al voto público cuando se ponga en duda la legalidad del proceso de alguno de los Poderes de la Unión. Después de realizado esto lo hará llegar oportunamente a los órganos competentes.

Aquí se corrobora lo expuesto anteriormente de que la Suprema Corte se despoja de su carácter de Supremo Tribunal del país al someterse a los «órganos competentes», sea la Cámara de Senadores o de Diputados para que éstos resuelvan en definitiva.

La Suprema Corte conforme al artículo 97 desempeña el papel de Agente del Ministerio Público como investigador haciendo las veces de policía, función que propiamente no es indigna, pero sí para nuestro más Alto Tribunal del país, puesto que su naturaleza misma es el de sancionar cualquier ley o acto de las autoridades que atenten en contra de las garantías individuales que establece la misma Constitución.

Al respecto el distinguido maestro doctor Ignacio Burgoa afirma: «La simple averiguación de violaciones a las garantías individuales o al voto público, sin que la Suprema Corte pueda emitir ninguna decisión sobre los resultados que obtenga, no implicaría a lo sumo, sino una mera conducta moral que pudiere influir o no en el ánimo de las autoridades competentes para dictar las resoluciones compulsorias que procedan. En otras palabras, en el caso de que dicho Alto Tribunal constatará la comisión del delito de violación a garantías individuales, no podría ejecutar contra sus autores la acción penal pues ésta es de la exclusiva incumbencia del Ministerio Público. Por otra parte, si la Corte determinara que se violó el voto público y que en su concepto existiese duda sobre la legalidad del proceso de elección de los integrantes del Congreso de la Unión o del Presidente de la República, sólo se concretará a hacer llegar los resultados a los órganos competentes para decidir lo que procede, es decir, a la Cámara de Senadores o a la de Diputados.

Concluye inútil e ineficaz la facultad investigadora con que en ambos casos se inviste al Máximo Tribunal del país, el cual no debe tener injerencia por modo absoluto en materia política.

Para concluir, estimo que es conveniente crear un Tribunal Federal Electoral con Salas Regionales en los Estados para que a dichos tribunales les sean atribuidas las funciones que actualmente desempeña la Suprema Corte de Justicia conforme a los artículos 60 y 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos».

V. TEXTO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL. 1986

Como consecuencia del movimiento de renovación política, promovido por el Ejecutivo Federal, en el **Diario Oficial de la Federación** de fecha 12 de diciembre de 1986 se publicó el *Decreto de reformas a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, entre las cuales cabe destacar, para el objeto del presente trabajo, las relativas al artículo 60, para quedar conforme al texto siguiente:

60. Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.

...

Corresponde al gobierno federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los colegios electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables.

VI. CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL

En cumplimiento a lo dispuesto por el transcrito artículo 60 constitucional, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal

Electoral, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** de fecha 12 de febrero de 1987, en cuyo libro octavo se instituyó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, señalándose su integración y funcionamiento, quedando establecida su competencia en el propio Código y fundamentalmente en su libro séptimo.

VII. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL

El Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal es competente para conocer, en términos generales, de los recursos, que son: el de apelación en la fase preparatoria de las elecciones y el de queja durante la etapa posterior a la jornada electoral.

En el primero de ellos, cuya procedencia se establece en contra de los que resuelvan los organismos electorales en los recursos de revocación y de revisión, lo que determina el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, conforme al artículo 60 constitucional, reviste el carácter de definitivo e inatacable y, en consecuencia, en contra de la resolución de este Tribunal ya no procede ningún recurso o medio de defensa legal ordinario y mucho menos el juicio de amparo. En esta forma se evita el enfrentamiento del Poder Judicial Federal con los otros dos poderes, por lo que considero muy sana y sabia la reforma de que fue objeto la Constitución.

El mismo artículo 60 constitucional le reserva a los colegios electorales de cada Cámara la calificación de las elecciones, en última instancia y definitiva. El Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, se concreta a vigilar el cumplimiento de la ley, mediante el conocimiento y resolución de los recursos de queja que se promuevan ante él en contra de los resultados consignados en las actas de cómputo distrital.

VIII. LA MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL Y EL JUICIO DE AMPARO

Ha sido tradición profundamente arraigada en nuestro medio jurídico que el juicio de amparo debe ser improcedente para resolver controversias de contenido políticoelectoral. Al respecto cabe citar el pensamiento del ilustre jurista don Ignacio L. Vallarta, quien afirmaba que:

No se necesita entrar en muy largas consideraciones para persuadirse de que se desnaturaliza el Poder Judicial cuando se injiere en las cuestiones políticas o administrativas. Los Tribunales no pueden, no deben hacer más que administrar justicia, aplicando a cada caso la ley preexistente: Si en lugar de estar limitada su competencia a llenar esa alta misión, se les faculta, no para que den a cada uno lo que es suyo, sino para que contenten los intereses del partido, para que satisfagan las exigencias transitorias de la conveniencia, el Poder Judicial pierde la majestad de sus funciones y el orden público queda subvertido desde sus cimientos. Rudimentales, casi vulgares, como lo son, estas nociones sobre la naturaleza de ese Poder, ellas han sido elevadas hasta la altura de una máxima fundamental del derecho público, desde que Montesquieu demostró científicamente la necesidad de la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, desde que por unánime consentimiento las constituciones modernas reconocen y consagran la verdad demostrada por ese publicista de que «no hay libertad posible si el Poder Judicial no está separado del Legislativo y del Ejecutivo». Y hay que reconocer como necesaria consecuencia de esa máxima, que desaparece de hecho tal división de poderes, cuando uno usurpa las funciones de otro, cuando aquél ejerce las atribuciones de éste (...) por razones tan decisivas se ha demostrado que el Poder Judicial no puede conocer de cuestiones políticas, sino sólo de controversias susceptibles de asumir las formas jurídicas...

No obstante la inexistencia de una disposición que expresamente hiciera improcedente el juicio de amparo en materia político-electoral, la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido en el sentido de negar la procedencia de este medio cuando el quejoso aduce la violación de derechos políticos y no de garantías individuales, naturaleza jurídica ésta de que no gozan los precitados derechos.

Por ser claramente ilustrativas del criterio antes enunciado, a continuación se transcriben dos tesis jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

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

«Quinta Época:

Tomo III, pág. 1312. Villa García, vecinos de.

Tomo IV, pág. 862. Heredia Marcelino.

Tomo IV, pág. 1135. Guerra Alvarado José y Coags.

Tomo VI, pág. 463. Orihuela Manuel y Coags.

Tomo VII, pág. 941. Ayuntamiento de Acayucan».

«DIVISIÓN POLÍTICA, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO EN CUESTIÓN DE. Es improcedente el amparo que se pida contra el decreto de una legislatura, relativo a una división territorial, pues el acto reclamado en tal caso, es una cuestión netamente política, substraída al juicio de garantías.

«Quinta Época:

Tomo XX, pág. 311. Ayuntamiento de Hueyapan, Veracruz.

Tomo XXI, pág. 2325. Ayuntamiento de Indé.

Tomo LXI, pág. 3982. Cruz Ismael.

Tomo LXV, pág. 1337. Corporación Municipal de la Villa de Alojuca.

Tomo LXXIII, pág. 1863. Ayuntamiento de San Nicolás».

Este criterio reiteradamente sostenido de que el juicio de amparo sólo procede en contra de leyes o de actos de autoridad violatorios de garantías individuales y no en contra de actos que vulneren derechos políticos, está incorporado actualmente al texto expreso de la Ley de Amparo, que en su artículo 73, fracción VII, establece literalmente que:

Art. 73. El juicio de amparo es improcedente:

...

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

Como antecedente de esta disposición debe señalarse, que antes de las reformas vigentes a partir de 1988, las fracciones VII y VIII del propio artículo, establecían la citada improcedencia en los términos siguientes:

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

Fracción 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.

Tampoco procede el juicio de amparo en contra del Código Federal Electoral, toda vez que se trata de una ley heteroaplicativa que, para los efectos del amparo, requiere de un acto de aplicación posterior a su promulgación y como en contra de este acto no procede el juicio de las garantías, según ha quedado precisado con antelación, es obvio que tampoco será procedente al amparo contra leyes, para poder cuestionar la constitucionalidad del Código que se comenta, evitándose así el enfrentamiento del Poder Judicial Federal con los otros poderes.

Por otra parte, la improcedencia del juicio de garantías en materia política deriva del texto del artículo 60 constitucional actualmente en vigor, conforme al cual, las resoluciones que emita el Tribunal de lo Contencioso Electoral y las emanadas de los colegios electorales de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores tienen el carácter de definitivas e inatacables, incluyendo esta inatacabilidad al pluricitado juicio de amparo.

Este criterio ha sido confirmado por las recientes resoluciones emitidas por el Poder Judicial Federal en los amparos interpuestos por el Partido de Acción Nacional, al decidir que son notoriamente improcedentes, tanto legal como constitucionalmente.

Para finalizar quiero citar el comentario hecho por el distinguido constitucionalista mexicano, don Felipe Tena Ramírez, quien textualmente afirma en las páginas 554 y 555 de su obra **Derecho constitucional mexicano**, lo siguiente:

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL

En cuanto a la posibilidad de que la Corte intervenga en el sufragio para purgarlo de sus vicios ancestrales, la opinión pública bien orientada tendrá que renunciar a pedirlo.

El fraude electoral, que hincó sus raíces en lo más íntimo de nuestra historia, desencadenó en otro tiempo luchas armadas y suscita todavía pasiones violentas. Lo poco que el Poder neutral, por excelencia, alcanzara a hacer para extirpar esas raíces, no compensaría el previsible quebranto de su neutralidad, que constituye su razón de ser y su única fuerza. Si la Corte interviniera en la política electoral con intención de sanearla, podría contraer la enfermedad, pero no curarla. CON SU INTERVENCIÓN... LA POLÍTICA NO TIENE NADA QUE GANAR, PERO LA JUSTICIA SÍ TIENE MUCHO QUE PERDER.