

Felipe de la Mata Pizaña. 2012.  
*Manual del sistema  
de protección de los derechos  
político-electorales en México.*  
México: Porrúa/Universidad  
Panamericana

Roselia Bustillo Marín (México)\*  
Enrique Inti García Sánchez (México)\*\*

*Introducción*

**E**l *Manual del sistema de protección de los derechos político-electorales en México* es el más reciente trabajo del doctor Felipe de la Mata Pizaña, académico y funcionario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Es un texto dirigido a diversos públicos, como litigantes, estudiantes y funcionarios electorales, pues su desarrollo cuenta con un lenguaje ciudadano, vinculando la teoría con la práctica jurisdiccional en materia de derechos político-electorales del ciudadano.

El objetivo general de este manual es delinear el sistema de protección de los derechos político-electorales vigentes en México, desde sus tres dimensiones: la internacional por medio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la federal mediante las resoluciones del TEPJF, y la jurisdicción local con las resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas.

---

\* Profesora-investigadora en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [roselia.bustillo@te.gob.mx](mailto:roselia.bustillo@te.gob.mx).

\*\* Asesor del director del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [enrique.garcias@te.gob.mx](mailto:enrique.garcias@te.gob.mx).



El manual se integra de cuatro capítulos, en los que destacan los siguientes temas:

1. Los derechos políticos como derechos humanos.
2. Improcedencia del amparo electoral en México.
3. La protección de los derechos político-electorales del ciudadano en México.
4. La defensa de los derechos político-electorales de los afiliados.

También incluye un glosario de términos básicos en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), y dos anexos, el primero referente a la jurisprudencia y tesis relevantes en materia de JDC y, finalmente, el último anexo presenta una serie de formularios básicos de demandas de JDC.

El manual es prologado por el magistrado presidente del TEPJF, José Alejandro Luna Ramos, quien destaca la idea de que los derechos políticos, al ser derechos humanos, se dotan de mecanismos, instituciones y procedimientos que garantizan su ejercicio, y resalta el hecho de que el JDC se ha constituido como el medio de control constitucional idóneo para restituir a los ciudadanos en el goce de sus derechos políticos.

### *Capítulo 1. Los derechos políticos como derechos humanos*

El autor expone una breve historia acerca de la configuración de los derechos políticos como derechos humanos, y tomando la definición de Cuadra señala que son el conjunto de derechos de los ciudadanos relacionados directamente con la posibilidad de acceder a las funciones públicas del país, participar conjunta o separadamente en las mismas, elegir a los gobernantes y formar los órganos políticos (Cuadra 1994, 46, en Mata 2012, 4).

También destaca algunas virtudes de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, entre ellos el hecho de haberse refor-

zado el bloque de constitucionalidad, el establecimiento de criterios de interpretación *pro persona* y el establecimiento de los alcances de incumplir o no aceptar una recomendación o sentencia internacional.

En cuanto al último punto, indica que en la resolución del expediente Varios 912/2010, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) transformó el control de constitucionalidad a cargo del Poder Judicial, de carácter concentrado hacia uno de configuración difuso, en el que todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar por los derechos contenidos en la Constitución federal y los tratados internacionales signados por México (Mata 2012, 9).

Resalta el autor que *es fundamental una reglamentación* respecto del alcance y las consecuencias de las facultades de control de constitucionalidad y convencionalidad por parte de las autoridades del país, con la finalidad de armonizar su ejercicio dentro del ordenamiento jurídico mexicano (Mata 2012, 12).

Un aspecto destacado de este primer capítulo es el hecho de que existe la facultad de las Salas del Tribunal Electoral de desaplicar al caso concreto normas en materia electoral por contravenir al contenido de la Constitución federal, a partir del criterio de la Corte. El autor señala también que los tribunales electorales locales pueden desaplicar, con efectos igualmente relativos, cualquier norma que infrinja la Constitución y los tratados internacionales que reconozcan derechos políticos, lo cual configuraría un verdadero sistema de protección integral de los derechos políticos (Mata 2012, 13).

Por otra parte, realiza un estudio del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, expone el proceso jurisdiccional en dicho sistema y advierte cinco casos de la Corte IDH sobre derechos políticos:

1. Yatama vs. Nicaragua (Partido político indígena).
2. López Mendoza vs. Venezuela (Inhabilitación de candidaturas vía administrativa).



3. Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia (Participación de la oposición).
4. Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala (Desaparición forzada de líder indígena).
5. Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos (Candidaturas independientes).

### *Capítulo 2. Improcedencia del amparo electoral en México*

A partir de un estudio comparado, el doctor De la Mata señala que mientras en Europa las garantías de los derechos fundamentales son genéricas, en América Latina los distintos países se han inclinado por establecer garantías especializadas para la protección de los derechos políticos.

Al respecto, el autor analiza los casos de Alemania, España, Costa Rica y, finalmente, México. En los dos primeros el amparo electoral es la vía procedente legislativamente, en el caso de Costa Rica fue por medio de una decisión jurisdiccional que se estableció el amparo electoral como una vía, y en un extremo diferente está el caso mexicano, en el que no procede el amparo en materia electoral.

En el caso mexicano, el autor hace un estudio histórico acerca de la procedencia en un primer momento y, en otro, la improcedencia del amparo en materia electoral.

El autor resalta que establecer un amparo electoral complicaría enormemente el desempeño del Poder Judicial federal mexicano. Se necesitaría trabajo de capacitación judicial e interrumpir las jurisprudencias emitidas por las Salas del Tribunal Electoral con el fin de adaptarlas a la materia de amparo, y en caso de contradicción de criterios, éstas deberían ser dilucidadas por la SCJN, y al no estar sincronizados los calendarios electorales de las 32 entidades federativas, se presentarían juicios de amparo todo el año y de urgente resolución.

Puntualmente anuncia algunas incompatibilidades técnicas propias de la materia electoral que harían prácticamente inviable el establecimiento

del juicio de amparo en esta materia, por ejemplo: el formalismo del juicio de amparo vs. el dinamismo del derecho electoral, el carácter sumario de la materia electoral vs. los plazos que rigen al juicio de amparo, la flexibilización del principio de legalidad en materia electoral vs. la rigidez de la aplicación del principio de legalidad en los juicios de amparo, entre otros.

Finalmente, el autor señala que el grado de especialización de las Salas que componen el Tribunal, no sólo en la labor de los jueces que las integran y el personal jurídico que los acompañan, constituye una importante ventaja técnica para la atención de los asuntos electorales frente a las instancias del amparo electoral.

### *Capítulo 3. La protección de los derechos político-electorales del ciudadano en México*

En esta parte del manual, el autor indica que la finalidad del JDC es restituir a los ciudadanos el goce de los derechos políticos vulnerados, al ser un mecanismo de control constitucional. Explica de manera exhaustiva los alcances jurídicos y los distintos criterios que ha emitido el Tribunal Electoral para el funcionamiento del juicio ciudadano y para la potencialización del ejercicio y protección de los derechos político-electorales.

En una primera parte realiza un repaso amplio respecto del contenido legal y las tesis relevantes, así como de sentencias que conforman la amplia información respecto al JDC, y en la segunda parte hace referencia a las vías locales de protección de los derechos.

El autor inicia con una referencia a los derechos políticos protegidos por el juicio ciudadano, da una definición de cada uno de ellos y de los demás derechos fundamentales relacionados con aquellos que también son protegidos por medio del JDC. En primer lugar menciona los derechos a votar y a ser votado, señalando que son una misma institución y no pueden verse de manera aislada.

Respecto de los alcances de estos derechos, entre muchas otras cuestiones relevantes, señala que no sólo se trata de un derecho que se



ejerce al ir a las urnas, sino abarca el derecho a ocupar el cargo y este mismo incluye el de ejercer las funciones inherentes a él durante el periodo del encargo, así como la remuneración de los servidores públicos que desempeñan cargos de elección popular es un derecho constitutivo a su ejercicio. Asimismo, aduce las restricciones al derecho a ser votado y que, de acuerdo con la jurisprudencia nacional e internacional, éstas deben ser necesarias e idóneas y deben obedecer a criterios objetivos, racionales y proporcionales.

Enseguida, define los derechos de asociación y de afiliación en materia político-electoral, ambos íntimamente ligados, así como los derechos de información y de petición, de los cuales los alcances de su protección tienen que ver con su vinculación con un derecho político-electoral. Al final hace referencia al derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas, al conocer de este último, el TEPJF amplió la procedencia del JDC para integrar al Instituto Federal Electoral, de acuerdo con el principio *pro homine* y *pro active*.

En este mismo apartado, además de los elementos sustantivos, aporta los elementos adjetivos o procesales del juicio ciudadano para su buen funcionamiento. Entre ellos, destaca la formulación de agravios que hacen énfasis en la suplencia total tratándose de demandas presentadas por personas indígenas. En su opinión, no ha lugar a la suplencia cuando se hace valer la posible inconstitucionalidad de una norma, ya que el juzgador debe contar con los argumentos específicos para ello.

Igualmente menciona la procedencia del medio de impugnación, y entre los distintos criterios que expone se puede destacar que para tener demostrada la existencia de un acto impugnado debe atenderse a las circunstancias que rodean su emisión, los efectos de la notificación, el cómputo y los plazos para interponer el juicio, de aquí resalta uno de los últimos criterios que estipula que en “el plazo para la presentación de la demanda deben observarse los principios *pro homine* y *pro actione*”, establecido en la Tesis XII/2012. De ahí que la manera en que deben interpretarse las nor-

mas procesales debe ser siempre la que resulte más favorable para garantizar el derecho de acceso a la jurisdicción del estado.

Respecto de la demanda se explica cada uno de los requisitos y las excepciones o ampliaciones que se han razonado para su admisión o desechamiento. Así como el agotamiento de las instancias previas para su presentación, y cuándo y cómo presentarla. Por ejemplo, cuando un ciudadano que tenga conocimiento real de un acto que le cause agravio, pero que aún no haya sido publicado o se le haya notificado formalmente, puede accionar el JDC, o cuando existe la presentación de un amparo, como éste no forma parte de la cadena impugnativa, no es causa para desechar la demanda.

Asimismo, otros criterios recientes, sustentados en la reforma de derechos humanos del año 2011 a la Constitución federal son, la procedencia del JDC en contra de actos de las agrupaciones políticas nacionales (APN), con base en su libertad de asociación y en contra de actos relacionados con los mecanismos de democracia directa, como resultados de referendos y plebiscitos.

En otra parte señala las razones de improcedencia del JDC, por ejemplo: los actos relativos a la organización de los ayuntamientos, a las resoluciones penales sobre la suspensión de los derechos político-electorales, a la entrega de financiamiento público que corresponde a los partidos políticos, a otras elecciones no relacionadas con los derechos político-electorales, y uno de los últimos criterios fue que el juicio ciudadano no procede contra actos derivados de asociaciones y sociedades civiles adherentes a los partidos políticos.

Otras figuras procesales que menciona son la legitimación, ya que en algunos casos es posible sustituir la noción del interés jurídico por interés legítimo para determinar la procedencia del juicio, de esa manera han conformado un elemento procesal más amplio. Igualmente destaca que para las comunidades indígenas, el análisis de su legitimación activa debe llevarse a cabo de manera flexible tomando en cuenta sus particularidades.



Respecto de la competencia de la Sala Superior y de las Salas Regionales que conocen del JDC se señalan los efectos de las sentencias, para ello señala que en ocasiones pueden afectar no sólo a los promoventes del caso, sino también situaciones jurídicas de otro ciudadano.

Si las acciones del JDC deben estar encaminadas a eliminar la incertidumbre y dar certeza a los actos impugnados, la efectividad inmediata a las sentencias debe tener una consecuente reparación de los derechos, para ello ni siquiera debe esperarse a la notificación de la sentencia por parte del TEPJF. Asimismo, la ejecución de las sentencias, no debe constreñirse al ámbito individual de derecho del actor, sino que puede trascender a la esfera jurídica de alguna otra persona que haya sido parte en el juicio y que haya tenido un interés coincidente con el actor.

En el segundo apartado de este capítulo, el autor expone las vías de protección de los derechos político-electorales en el ámbito local. Explica brevemente que existe un JDC en el ámbito federal y en el local en más de la mitad de las entidades federativas, es decir, hay un sistema mixto de protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

En las legislaciones electorales locales pueden tener el mismo nombre: JDC local o de otra manera. Estos juicios locales existen de forma paralela al JDC federal, de los cuales conocen los tribunales electorales locales. El autor —para proporcionar al lector una forma sencilla e ilustrativa de conocer los juicios locales— inserta una tabla que muestra los estados que incluyen en su legislación dicho juicio, así como los derechos protegidos y el órgano competente.

#### *Capítulo 4. La defensa de los derechos político-electorales de los afiliados*

El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano como vía de defensa de los derechos político-electorales de los afiliados ha tenido dos etapas fundamentales mediante la jurisprudencia del TEPJF, que son la directa cerrada y la directa abierta.

En la directa cerrada se destaca la sentencia en la que se asentó que el JDC no era procedente contra actos de los partidos políticos, pues éstos no tenían el carácter de autoridad electoral, y la sentencia que determinó que era viable el procedimiento administrativo sancionador al momento de agotar los medios de impugnación internos de un partido político.

En cuanto a la jurisdicción directa abierta se reconoce un cambio de criterio en el que se estableció que el JDC era una vía por la que se podían impugnar directamente los actos y las resoluciones de los partidos políticos emanados de los órganos de los mismos. Lo anterior, corrigió un problema de omisión legislativa, concluyendo que los partidos políticos sí pueden tener el carácter de responsable dentro del juicio ciudadano (Jurisprudencia histórica 3/2003 del TEPJF), aunque no se reflejó en la regulación en el ámbito legal, hasta la última reforma electoral. El autor señala que es importante sistematizar las reglas y los principios aplicables que el TEPJF ha emitido para la defensa de los derechos de los afiliados.

Finalmente, el autor presenta un catálogo de especificidades del JDC en materia intrapartidista, entre los que destacan la consumación del acto, formación de agravios, presentación del medio ante una autoridad distinta de la responsable, el interés jurídico de los militantes para impugnar los resultados de una elección interna, el cómputo del plazo tratándose de procesos electivos internos, los controles de constitucionalidad y legalidad de los partidos políticos, entre otros.

A lo largo del texto, el lector puede encontrar un análisis del JDC, mismo que si bien cuenta con una escasa regulación legislativa, ha sido complementado con la jurisprudencia que han dictado las autoridades jurisdiccionales electorales.