



Temas selectos de
Derecho Electoral

El control constitucional del Tribunal Electoral

Francisco Javier Díaz Revorio



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Temas selectos de **11**
Derecho Electoral

El control constitucional del Tribunal Electoral

Francisco Javier DÍAZ REVORIO

342.7104 Díaz Revorio, Francisco Javier.
D378c

El control constitucional del Tribunal Electoral / Francisco
Javier Díaz Revorio. -- México : Tribunal Electoral del Poder
Judicial de la Federación, 2010.

78 p.-- (Serie Temas selectos de Derecho Electoral; 11)

ISBN 978-607-7599-65-4

1. Control constitucional – México. 2. Justicia constitucional –
México. I. Serie.

SERIE TEMAS SELECTOS DE DERECHO ELECTORAL

DR. 2010 © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, Colonia CTM Culhuacán,
Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480,
Tels. 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinador de la serie: Dr. Enrique Ochoa Reza,
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas en el presente número son responsabilidad
exclusiva del autor.

ISBN 978-607-7599-65-4

Impreso en México

DIRECTORIO

Sala Superior

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa
Presidenta

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dra. Karina Mariela Ansolabehere Sesti

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dr. Rafael Estrada Michel

Dr. Ruperto Patiño Manffer

Secretarios Técnicos

Dr. Enrique Ochoa Reza

Lic. Octavio Mayén Mena

PRESENTACIÓN

En la serie *Temas selectos de Derecho Electoral* se presenta un muy interesante trabajo de Francisco Javier Díaz Revorio, Profesor Titular de Derecho Constitucional en la Universidad de Castilla-La Mancha, en Toledo, España; intitulado “El Control Constitucional del Tribunal Electoral”.

En su ensayo, el autor se propone ubicar la función de control del Tribunal Electoral en el marco de los poderes y funciones del Estado; manejando la tesis fundamental de que la función de **garantía electoral** forma parte de la más amplia función de **garantía constitucional**, del mismo modo que los derechos político-electorales son derechos fundamentales reconocidos en las constituciones.

Destaca la vinculación entre Derecho Electoral y derechos humanos, fundamentalmente por su condición de medio para hacer efectivos los derechos de participación política, así como entre Derecho Electoral y sistema democrático; haciendo notar que esta relación tiene clara consecuencia en los procesos de garantía, dado que el proceso de garantía de los derechos político-electorales es materialmente un proceso electoral, mientras que funcionalmente es un proceso de garantía constitucional.

Con ese razonamiento, ubica al Derecho Electoral como una rama del Derecho Constitucional y como un elemento imprescindible para asegurar la democracia de un sistema, partiendo de la base de que es un instrumento para la materialización de los derechos de participación política.

Sin el Derecho Electoral, sostiene, no son posibles los derechos de sufragio activo y pasivo. Y agrega: de la “calidad” de esa rama

jurídica (junto con otros factores) dependerá la eficacia de esos derechos y la propia “calidad” del sistema democrático.

Así, sitúa al Tribunal Electoral como un órgano integrante de la jurisdicción electoral y propone una delimitación entre este último concepto y el de justicia electoral, partiendo del análisis de algunas definiciones de “Derecho Procesal Constitucional” y “Justicia Constitucional”.

Díaz Revorio realiza un análisis de las principales características de los diversos procedimientos y sistemas de garantías electorales, arribando a conclusiones generales o específicas para determinados modelos o sistemas, que le van permitiendo ubicar el papel de control del Tribunal Electoral entre los diversos modelos de justicia electoral. Ejemplifica ese análisis con los casos español y mexicano, pero sin dejar de mencionar los de países diversos, que va encontrando útiles para ilustrar las particularidades de algunos sistemas.

El trabajo permite al autor llegar a conclusiones interesantes como que, aun cuando en la mayor parte de los sistemas actuales el desarrollo de las elecciones depende de organismos autónomos no jurisdiccionales, el protagonismo de las funciones de control y garantía de las elecciones suele recaer en órganos judiciales, así como que casi todos los sistemas jurídicos establecen alguna fórmula de intervención de órganos jurisdiccionales en la garantía electoral.

De particular importancia resulta el listado de los que considera requisitos o presupuestos fundamentales de cualquier sistema institucional de garantías electorales, así como algunos apuntes que realiza sobre el caso mexicano, destacando algunas de sus particularidades, como la coexistencia de una jurisdicción electoral con una jurisdicción constitucional específica, lo cual califica como “una compleja y delicada relación entre ambas”.

El ensayo del profesor Díaz Revorio constituye una lectura necesaria para todas aquellas personas interesadas en profundizar en el tema del Derecho Electoral, así como de la función de los tribunales electorales en el mundo.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL

*Francisco Javier
Díaz Revorio*

*Doctor en Derecho
por la Universidad
de Castilla-La Mancha*

SUMARIO: I. Introducción: Derecho Electoral, derechos fundamentales, Constitución y sistema democrático; II. Justicia Electoral y jurisdicción electoral en el marco de la justicia constitucional y la jurisdicción constitucional; III. Las garantías del procedimiento electoral: los procedimientos; IV. Las garantías del procedimiento electoral: la estructura organizativa; V. El Tribunal Electoral en el marco de los modelos comparados; VI. El control del Tribunal Electoral y el control hacia el Tribunal Electoral; VII. Conclusiones, VIII. Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN: DERECHO ELECTORAL, DERECHOS FUNDAMENTALES, CONSTITUCIÓN Y SISTEMA DEMOCRÁTICO

Si el Tribunal Electoral forma parte de lo que podemos denominar “jurisdicción electoral”, y ésta tiene como misión fundamental la garantía jurídica de la correcta aplicación del Derecho Electoral

en los diversos procesos electorales, cualquier análisis del propio Tribunal Electoral y su función de control debe partir del sentido y ubicación del Derecho Electoral.

En el presente ensayo se intentará ubicar la función de control del Tribunal Electoral en el marco de los poderes y funciones del Estado. Pero desde este mismo inicio se ha de señalar que la tesis fundamental es que la función de garantía electoral forma parte de la más amplia función de garantía constitucional, del mismo modo que los derechos político-electorales son derechos fundamentales reconocidos en las Constituciones, y el Derecho Electoral sería en definitiva una rama del Derecho Constitucional. Como algún autor ha destacado, las elecciones son un proceso formal y materialmente constitucional, vinculado a la legitimación del Estado constitucional.¹ Y, dado que el Derecho Constitucional es en su integridad un ordenamiento fundamentalmente axiológico y, por tanto, orientado a la garantía de determinados valores —señaladamente la separación de poderes, los derechos fundamentales y la democracia— el Derecho Electoral no puede ni debe ser neutro ante estos valores, sino que, antes al contrario, su garantía también figura como la finalidad esencial de este sector del ordenamiento. Lo cual, obviamente, también repercute en la función primordial de la Justicia Electoral y, allí donde exista, de la jurisdicción electoral especializada.

En efecto, si al Derecho Electoral compete la ordenación jurídica del sistema electoral, el procedimiento y las garantías jurídicas de las elecciones de naturaleza política;² y si estas elecciones son el

¹ Véase Francisco Caamaño Domínguez, “Elecciones y Tribunal Constitucional: ¿una intersección no deseada?”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 41, 1997, p. 94.

² Obviamente, pueden encontrarse otras definiciones de Derecho Electoral. Por mi parte, a esta delimitación conceptual, así como a las relaciones del Derecho Electoral con los derechos fundamentales, la democracia y el pluralismo, he dedicado las páginas de la “Introducción”, a la obra colectiva *Régimen electoral*

mecanismo o procedimiento que permite articular el ejercicio del derecho de sufragio en sus vertientes activa y pasiva, relacionando ambas, la relación entre Derecho Electoral y derechos fundamentales resulta evidente. Ciertamente, el derecho de sufragio es el principal de los derechos que podríamos denominar “de participación política” (expresión preferida en España) o “político-electorales” (como se prefiere decir en México), y que en términos más amplios y simples podríamos denominar “políticos”; y el sector del ordenamiento que regula su ejercicio y práctica, a través de los sistemas y procedimientos para la conversión de votos en escaños, tiene una incuestionable trascendencia desde la perspectiva de la satisfacción y garantía efectiva de estos derechos. En realidad, el Derecho Electoral es un instrumento imprescindible para la mera posibilidad de ejercicio de los derechos político-electorales.

Lo anterior puede resultar obvio, pero creo que conlleva consecuencias de interés. Porque de la mayor o menor adecuación o acierto de la regulación electoral, así como las garantías para la aplicación de la misma, dependerá la mayor o menor efectividad del ejercicio de estos derechos fundamentales, sin los cuales no puede hablarse de sistema democrático. No basta con que puedan ejercerse formalmente los derechos de sufragio activo y pasivo, ya que los

local, Centro de Estudios Locales, Diputación de Toledo, 2003, p. 13 y ss. Sigo en este punto en esencia las ideas allí apuntadas.

Sí conviene realizar una precisión sobre el requisito “de naturaleza política” aplicable a las elecciones objeto de regulación por el Derecho electoral. Si bien en un sentido amplio este requisito no sería estrictamente necesario (y así pueden verse algunas definiciones, por ejemplo Rodolfo Terrazas Salgado, *Introducción al estudio de la Justicia Constitucional Electoral en México*, México, Ángel editor, vol. I, 2006, p. 72, siguiendo a Nohlen, se refiere genéricamente a la elección de órganos representativos), en un sentido más restringido sí sería necesario el mismo para ubicarnos en el Derecho Electoral como sector del Derecho Constitucional, y es en este sentido en el que resultan más propiamente aplicables las reflexiones que siguen, en particular la vinculación de este ordenamiento con los derechos político-electorales o derechos de participación política.

mismos no serán reales y efectivos si no se ejercen en el marco de un sistema y un procedimiento realmente libres, igualitarios y abiertos. Es decir, no es sólo que sin Derecho Electoral no son posibles los derechos de sufragio activo y pasivo, sino que de la “calidad” del Derecho Electoral (junto con otros muchos factores que ahora no procede examinar) dependerá la eficacia de esos derechos y la propia “calidad” del sistema democrático.

Desde el punto de vista constitucional, lo anterior implica que en el Derecho Electoral (y otro tanto cabría decir de la justicia electoral como garantía de éste)³ se manifiesta de la manera más palmaria la íntima relación que existe entre las denominadas clásicamente “parte dogmática” y “parte orgánica” de la Constitución, es decir, entre los aspectos axiológicos y los organizativos de la norma fundamental, y más ampliamente del constitucionalismo. Desde luego, esta misma división es cuestionable y no puede entenderse de forma rígida; y de hecho, fue Montesquieu el primero que apuntó al vínculo entre ambos aspectos de lo que más tarde los revolucionarios franceses consideraron la esencia de la Constitución,⁴ al señalar, al inicio del famoso capítulo sobre la Constitución de Inglaterra, que la división de poderes es necesaria para garantizar la libertad.⁵ Ello implica que las cuestiones organizativas no pueden

³ En las siguientes reflexiones puede entenderse incluida la referencia a la Justicia Electoral, como garantía jurisdiccional del Derecho Electoral, en las menciones que se realizan genéricamente a éste. Un poco más adelante se da un concepto específico de ésta, tratando de delimitarlo del concepto aún más específico de jurisdicción electoral.

⁴ La conocida expresión del artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 sintetiza de modo magistral un concepto de constitución sustentado en dos pilares fundamentales, estrechamente relacionados entre sí: “Toda sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución”.

⁵ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes* (“De l’esprit des lois”, 1748), traducción española de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Orbis, 1984, vol. I, pp. 143-144: “La libertad política de un ciudadano depende de la tranquilidad de

ser neutras desde el punto de vista de los principios y valores, y que los derechos fundamentales han de constituir el *telos* que debe guiar todas las regulaciones organizativas, así como la interpretación de éstas. Y esta idea es particularmente importante en lo relativo al Derecho Electoral, pues éste constituye, como venimos apuntando, uno de los principales “puentes” entre la parte dogmática y la parte orgánica de la norma fundamental, al servir de enlace entre los derechos político-electorales —que sin duda son uno de los pilares del sistema de derechos fundamentales— y la composición del Poder Legislativo, y en los sistemas presidencialistas, del mismo Poder Ejecutivo.

La idea anterior tiene también como consecuencia lógica —ya a mitad de camino entre el Derecho Constitucional y la teoría política— la vinculación entre Derecho Electoral y democracia. En efecto, si el Derecho Electoral es instrumento para la materialización de los derechos de participación política, y éstos requieren la posibilidad de elegir representantes entre las diversas opciones políticas, a través de un procedimiento transparente y abierto, como único mecanismo para hacer efectivo un verdadero “gobierno del pueblo”, hay que llegar a la conclusión de que el Derecho Electoral es un elemento imprescindible para asegurar la democracia de un sistema. La existencia del Derecho Electoral, salvo en los escasísimos ámbitos en los que quepa imaginar sistemas de democracia directa, es requisito *sine qua non* para poder hablar de un sistema

espíritu que nace de la opinión que tiene cada uno de su seguridad. Y para que exista libertad es necesario que el Gobierno sea tal que ningún ciudadano pueda temer nada de otro.

Cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad (...). Tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo (...). Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes...”

democrático. Esta condición necesaria no es, sin embargo, suficiente. Es evidente que sin Derecho Electoral no hay democracia, pero con Derecho Electoral puede que tampoco haya democracia. Basta observar los sistemas autoritarios y dictaduras actuales o pasados, para darse cuenta de que en la práctica totalidad de los casos existe algún tipo de proceso electoral regulado por el ordenamiento.

Lo cual quiere decir que, para que pueda hablarse de democracia, las elecciones y su regulación deben cumplir algunos requisitos mínimos. En primer lugar, tiene que haber varias posibilidades de elección. Si sólo hay un partido político, si no existe pluralismo, no hay democracia. Pero además esas posibilidades de elección han de ser reales y efectivas, lo que exige una auténtica igualdad de oportunidades entre todas las candidaturas electorales, sin exclusiones, obstáculos ni —en el otro extremo— ventajas injustificadas para ninguna de ellas. En segundo lugar, todos deben poder participar en la elección, en condiciones de libertad e igualdad. De tal manera que, para que un sistema sea democrático, el sufragio ha de ser universal, libre e igual.⁶ Además, hay que asegurarse de que efectivamente estas condiciones se cumplen articulando un procedimiento realmente libre y abierto, e introduciendo mecanismos de garantía jurídica del cumplimiento de las normas electorales, es decir, estableciendo un sistema adecuado de justicia electoral.

Éstas serían las condiciones mínimas para que pueda hablarse de un Derecho Electoral democrático. Pero lo cierto es que la libertad y la igualdad pueden existir en diversos grados, y los procedimientos de garantía pueden ser más o menos eficaces. Hay muchos Estados formalmente democráticos, en los cuales existen diversas dificultades y obstáculos serios para que estas condiciones realmente se cumplan, y probablemente en ningún lugar existen las condiciones

⁶ El secreto, otro requisito que suele predicarse del sufragio, debe considerarse una garantía de la libertad.

perfectas de universalidad, libertad e igualdad en el sufragio. De ahí la importancia de un ordenamiento electoral bien diseñado y con mecanismos de garantía eficaces, que recoja un sistema que asegure el pluralismo político, y un procedimiento limpio y transparente que permita conseguir la libertad y la igualdad en el voto y en el acceso a los cargos públicos representativos, estableciendo además garantías jurídicas eficaces. No se trata sólo de establecer un sistema democrático, sino también de conseguir una mínima “calidad” de esa democracia.⁷ A este objetivo han de tender —y desde esta perspectiva deben valorarse— todas las normas del Derecho Electoral, desde las que se refieren a los elementos básicos del sistema, hasta las relativas a los detalles aparentemente más insignificantes del procedimiento, y por supuesto la regulación de las instituciones de garantía jurídica de las elecciones. Igualmente debe tenerse en cuenta esta finalidad en la interpretación del propio Derecho Electoral, que debe entenderse de la forma más favorable al ejercicio de los derechos fundamentales en el ámbito político-electoral.

En suma, el Derecho Electoral (y la Justicia Electoral) son elementos imprescindibles para que exista democracia, pero además la calidad de ésta, aunque dependa también de otros factores, se relaciona estrechamente con la calidad del Derecho y la Justicia Electoral. Como para el caso de México han señalado con claridad Fix-Zamudio y Valencia Carmona, democracia y Derecho Electoral corren parejos en la vida del país, aunque la preocupación inicial por temas abstractos y grandes ideas democráticas ha sido sustituida en

⁷ Tampoco cabe ignorar la amplitud de sentidos del término “democracia”. Por ello es importante señalar que la propia concepción que se tenga de la democracia condiciona de forma notoria el papel y funciones de la Justicia Constitucional, y en particular de la Justicia Electoral. Sobre el tema es muy recomendable el excelente trabajo de José Ramón Cossío D., *Concepciones de la democracia y justicia electoral*, México, Instituto Federal Electoral, 2002.

tiempos recientes por el anhelo de “obtener reglas precisas para celebrar elecciones cada vez más limpias y competidas, que propicien la construcción de un régimen auténticamente plural y donde exista un juego efectivo de todos los partidos y fuerzas políticas”.⁸

II. JUSTICIA ELECTORAL Y JURISDICCIÓN ELECTORAL EN EL MARCO DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

En el presente trabajo nos centraremos en el análisis de la Justicia Electoral, y más en particular en el papel del Tribunal Electoral en el fortalecimiento de los aspectos axiológicos y organizativos del sistema constitucional, y en particular en el control que, en el marco de los procesos electorales, lleva a cabo sobre otros órganos constitucionales y sujetos políticos. Ello nos lleva a plantearnos la ubicación del Tribunal Electoral como órgano integrante de la jurisdicción electoral, y la delimitación (si es que resulta posible) entre este concepto y el de justicia electoral. Lo cual, dado que hemos partido de que el Derecho Electoral forma parte del Derecho Constitucional, nos conduce inevitablemente a aludir a los conceptos, más amplios pero paralelos a los que acabo de mencionar, de Justicia Constitucional y jurisdicción constitucional.

Obviamente no resulta posible, en un trabajo de estas características, llevar a cabo una profundización amplia en estos conceptos, pues hay que tener en cuenta, además, que los diversos autores pueden establecer matices diferentes en la definición de cada uno de ellos. Me limitaré por tanto a apuntar algunas posibles definiciones que me parecen coherentes, y a las que me he referido con

⁸ H. Fix-Zamudio y S. Valencia Carmona, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, 4ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 619.

mayor detalle en otro trabajo,⁹ en el que se relacionaba también ambos conceptos con el de Derecho Procesal Constitucional,¹⁰ sin

⁹ Véase Francisco J. Díaz Revorio, “Introducción”, *La interpretación de la Constitución y la Justicia Constitucional*, México, Porrúa, en prensa.

¹⁰ La bibliografía sobre el Derecho Procesal Constitucional muy amplia, y muy bien conocida en México y en América Latina. Por ello me permito ofrecer algunas referencias muy recientes, como es el trabajo de Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Derecho Procesal Constitucional. Origen científico (1928-1956)*, Marcial Pons, Madrid, 2008, centrado en el análisis histórico de esta disciplina, y de gran interés y utilidad para el conocimiento de sus perfiles. Por lo demás, este libro se refiere prácticamente a toda la bibliografía relevante anterior. También es ineludible, por su trascendencia y su carácter reciente, mencionar los doce volúmenes de *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho*, coordinados por Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2008.

Aquí sólo procede llevar a cabo un breve apunte sobre la relación entre Derecho Procesal Constitucional y Justicia Constitucional, que *mutatis mutandis*, podría trasladarse a la relación entre Derecho Procesal Electoral y Justicia Electoral. Para algunos, en realidad los dos términos mencionados inicialmente serían sinónimos, haciendo referencia al conjunto de procesos que tienen como objeto la garantía de la Constitución. De hecho, desde cierto punto de vista podría pensarse que la diferencia es terminológica, prefiriéndose en general la expresión “Justicia Constitucional” en Europa, mientras que la expresión “Derecho Procesal Constitucional” se utiliza sobre todo en América latina. Desde luego, parece cierta esta preferencia geográfico-cultural por uno u otro término, sobre todo merced al tratamiento que esta disciplina ha recibido con la denominación “Derecho Procesal Constitucional” en México y Perú, en especial por parte de los profesores Fix-Zamudio y García Belaunde, así como otros autores y muchos de sus discípulos. Pero me parece que quizá esta expresión es algo más específica, dado que suele referirse únicamente a los procedimientos específicos de garantía de la Constitución, con algunos casos dudosos (por ejemplo, y aunque aquí se defiende su inclusión en la materia constitucional ¿qué sucedería con los procedimientos de garantía del Derecho Electoral, parcialmente regulado en la Constitución, pero que puede ir más allá de ésta en algunos aspectos?); y no a cualquier proceso en el que esta garantía se produzca. Por ejemplo, la “revisión judicial” instaurada en 1803 por la Suprema Corte americana, sería un mecanismo que formaría parte de la idea de Justicia Constitucional, dado que tiende a la garantía de la supremacía constitucional; en cambio, no formaría parte del Derecho Procesal Constitucional cuando se produce en el seno de un proceso “ordinario”, sin carácter de proceso constitucional. En definitiva, el Derecho Procesal Constitucional consideraría sólo

duda más utilizado en América. “Justicia Constitucional”, sería un término más amplio, utilizado para referirse al conjunto de mecanismos, instituciones y procedimientos jurisdiccionales que tienden a la garantía jurídica de los preceptos de la norma fundamental, pudiendo incluir (si consideramos el sentido más amplio de la expresión), aquéllos que aunque no tengan ese objeto específico permiten contribuir a la garantía de la supremacía constitucional. En cambio, la expresión “jurisdicción constitucional” tendría un sentido más específicamente orgánico, aludiendo al órgano u órganos que tienen como misión específica decidir, con criterios jurisdiccionales, los conflictos constitucionales, y que pueden formar parte o no del Poder Judicial en sentido estricto.

Paralelamente, y en cierto modo como sectores o ramas más especializados de los anteriores, podemos referirnos a la Justicia Electoral y a la jurisdicción electoral. Aquélla comprendería el conjunto de mecanismos, instituciones y procedimientos jurisdiccionales tendentes a la garantía de las elecciones y del ordenamiento

los procesos específicamente destinados a la garantía constitucional en sus diversas vertientes. Pero además, la expresión “Derecho Procesal Constitucional” se suele utilizar con referencia exclusiva a los procesos constitucionales, y no siempre incluye otras cuestiones vinculadas como la organización, funcionamiento, o composición de los órganos judiciales. Con todo, hay que reconocer que en muchos casos la expresión se amplía para concluir todos estos aspectos, y los tratados y manuales de la disciplina así suelen hacerlo, lo que minimiza posibles diferencias con la idea de “Justicia Constitucional”. Pero en su sentido más estricto el Derecho Procesal Constitucional es un estudio de los procesos constitucionales, y por ello puede considerarse una rama del Derecho Procesal, aunque haya adquirido autonomía respecto a éste y al propio Derecho Constitucional. En cambio, la Justicia Constitucional sí incluiría el estudio de los aspectos organizativos y de funcionamiento de los órganos judiciales a quienes se encomienda la garantía de la supremacía constitucional; y en este sentido se trataría de una parte (ni siquiera propiamente autónoma) del Derecho Constitucional, pues los órganos judiciales en general, y en particular la jurisdicción constitucional allí donde existe, son parte del entramado de los poderes del Estado, y por esa misma razón objeto de estudio de la disciplina constitucional.

electoral; ésta,¹¹ en cambio, se referiría al órgano u órganos jurisdiccionales encargados específicamente de esa salvaguarda jurídica de los procesos electorales y de este sector del ordenamiento. Del mismo modo, el Derecho Procesal Electoral sería el sector del ordenamiento destinado a la regulación de los procesos electorales, entendidos éstos como las vías jurisdiccionales para la garantía de las elecciones.¹²

De estas definiciones se deducen algunas consecuencias importantes, que igualmente pueden establecerse de forma paralela a las que cabe extraer de la delimitación entre Justicia Constitucional y jurisdicción constitucional. En efecto, así como la justicia constitucional debe existir en cualquier Estado que pretenda tener Constitución como Norma suprema, la justicia electoral es imprescindible para la existencia de un Derecho Electoral con carácter de norma jurídica

¹¹ Desde luego, también pueden encontrarse definiciones diferentes de Justicia Electoral, que normalmente son más amplias. Esta mayor amplitud puede deberse a la inclusión de los medios de impugnación llevados a cabo ante órganos de naturaleza administrativa (en este sentido, por ejemplo, J. Jesús Orozco Henríquez, “Sistemas de Justicia Electoral en el Derecho Comparado”, en Orozco Henríquez, J. Jesús (coord.), *Sistemas de Justicia Electoral: evaluación y perspectivas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001, p. 45, quien señala que la Justicia Electoral incluye “los medios jurídico-técnicos de impugnación o control (...) ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional y/o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho”); mientras que otras definiciones incluyen aspectos sustantivos del Derecho Electoral en el Derecho Procesal Electoral (así, Rodolfo Terrazas Salgado, *op cit.*, p. 79).

¹² En sentido muy parecido puede aportarse la definición de Rodolfo Terrazas Salgado, *op. cit.*, p. 77, quien, después de recoger varias definiciones elaboradas por la doctrina, señala que “el Derecho Procesal Electoral es la rama del Derecho Público integrado por el conjunto de normas constitucionales, legales y reglamentarias, incluidas las tesis jurisprudenciales y relevantes emitidas por los órganos jurisdiccionales competentes, que tienen por objeto la regulación adjetiva o instrumental de los medios de impugnación en la materia, tanto federal como locales, establecidos para garantizar la observancia irrestricta de los principios de constitucionalidad y legalidad de todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales, así como para garantizar la restitución de los derechos político-electorales del ciudadano”.

vinculante, pues sin garantía jurídica no hay Derecho en sentido propio. En cambio, la jurisdicción constitucional es una mera posibilidad, que incluso surgió históricamente después de la justicia constitucional, de tal manera que existen modelos difusos, concentrados o mixtos de justicia constitucional. Los primeros carecen propiamente de una jurisdicción constitucional. De manera similar, la jurisdicción electoral en sentido propio puede existir o no, puesto que, en caso negativo, también sería posible garantizar la normativa electoral y la corrección de los procedimientos electorales y las elecciones a través de la jurisdicción ordinaria, de la constitucional de ambas. Es más, aun en los casos en que exista jurisdicción electoral, ésta puede configurarse como autónoma e independiente de la jurisdicción ordinaria y de la constitucional, o bien como orden jurisdiccional que forme parte de aquélla. Aunque más adelante se analizarán los diversos modelos, ahora puede apuntarse como ejemplo que, en el sentido visto, México tiene jurisdicción electoral y jurisdicción ordinaria, pero carece propiamente de jurisdicción constitucional; en cambio España posee jurisdicción constitucional y jurisdicción ordinaria, pero no jurisdicción electoral.

En todo caso, para terminar este apartado conviene destacar la importancia de la justicia electoral, y en específico de la jurisdicción electoral allí donde existe, para garantizar los derechos político-electorales, y más ampliamente del propio sistema democrático. Ya se apuntó esta idea con referencia genérica al Derecho Electoral, pero es obvio que la misma cobra particular relevancia en cuanto a la garantía jurisdiccional del mismo. Y ello supone que, al igual que el Derecho Electoral no puede ser axiológicamente neutro, estas garantías jurisdiccionales deben interpretarse y aplicarse en un sentido favorable a los derechos fundamentales: el pluralismo y la democracia.¹³

¹³ Sobre este tema es muy recomendable el trabajo de F. Javier Ezquiaga Ganuzas, "Justicia, justicia electoral y democracia", *Universitas*, núm. 112, 2006, p. 9 y ss.

III. LAS GARANTÍAS DEL PROCEDIMIENTO ELECTORAL: LOS PROCEDIMIENTOS

Sentados los parámetros fundamentales de nuestro análisis, procede ahora llevar a cabo un breve comentario de los diversos procedimientos y los órganos de garantía electoral, que permitan ubicar el papel de control del Tribunal Electoral entre los diversos modelos de justicia electoral. A ello dedicaremos las siguientes páginas, si bien advirtiendo desde ya de la imposibilidad de llevar a cabo un análisis exhaustivo de estos aspectos, de manera que trataré de centrarme en el establecimiento de las pautas que resultan fundamentales para los objetivos de este estudio. A este respecto (y este comentario es también aplicable en el siguiente apartado, en el que consideraremos los aspectos organizativos e institucionales), partiremos de los mecanismos procedimentales que hay en los principales modelos europeos y americanos, si bien ejemplificando el análisis con los modelos español y mexicano de garantías electorales.¹⁴

¹⁴ Conviene seguramente hacer una breve reflexión sobre la metodología más adecuada para este tipo de análisis. El objetivo es buscar los problemas y cuestiones comunes y los principios generales que pueden permitir entender los procedimientos e instituciones y dar coherencia sistemática a los mismos. Para ello, no es posible llevar a cabo esa tarea de una forma tan abstracta y general que prescinda del conocimiento y aplicación de la normativa electoral en los diversos sistemas jurídicos, ya que el Derecho no es una ciencia pura ni apriorística, sino que más bien se presta a la inducción que a la deducción. Para ello es conveniente tener un marco amplio de referencia, saliendo más allá de una mera comparación, más o menos anecdótica, entre unos pocos sistemas jurídicos. Sin embargo, un análisis exhaustivo de los sistemas más relevantes en Europa y América desbordaría los objetivos de este trabajo, y sobre todo lo convertiría en lo que no pretende ser: una especie de dossier descriptivo sobre la regulación y funcionamiento de las garantías electorales en toda una serie de sistemas jurídicos. Más bien lo que aquí se va a intentar es tener en cuenta las principales características de los diversos sistemas de garantías electorales para tratar de alcanzar conclusiones generales o específicas para determinados modelos o sistemas, buscando ejemplificar ese análisis en los casos español y mexicano. Ciertamente, la comparación entre estos

PROCEDIMIENTOS ESPECÍFICOS ADMINISTRATIVOS

Comenzando por los procedimientos de garantía electoral, y si bien ya se ha apuntado que en el sentido más estricto sólo los procesos jurisdiccionales formarían parte del Derecho Procesal Electoral, conviene hacer referencia también a la existencia, en la mayor parte de los sistemas constitucionales, de procedimientos no jurisdiccionales cuya finalidad específica es la garantía del Derecho Electoral. Nos referimos a procedimientos administrativos que se sustancian en la mayor parte de los casos ante órganos vinculados a la Administración Pública y por tanto ubicados en el ámbito del Poder Ejecutivo y no del Poder Judicial, aunque los mismos pueden existir tanto en el caso de que haya una Administración especializada en materia electoral (que podría ser incluso autónoma e independiente), como

dos sistemas (que dadas las características y el contexto de este trabajo creo que puede entenderse), pone de relieve muy significativas diferencias, así como una acusada heterogeneidad en los procedimientos y en las instituciones, y ello es muy particularmente cierto en materia de garantías electorales (para empezar, en España no hay propiamente jurisdicción electoral...). Sin embargo, me parece que la misma, si se lleva a cabo en el contexto adecuado y partiendo de los parámetros indicados, puede ser enormemente fructífera, al permitir deslindar lo que puede ser más o menos coyuntural o aparece más vinculado a las tradiciones jurídicas de cada Estado, pero en todo caso es susceptible de adaptación o cambio, y lo que, en cambio, son elementos que cabría considerar “irrenunciables” en el sentido de que derivan directamente del mismo núcleo axiológico del constitucionalismo y la democracia. Por ello es tan importante tener en cuenta siempre la teleología de las garantías electorales, aparte, por descontado, de las especiales circunstancias particulares en cada Estado.

Por lo demás, existen algunos trabajos interesantes que ofrecen un amplio marco comparado de las garantías electorales. Así, por ejemplo, J. Jesús Orozco Henríquez (coord.), *Sistemas de Justicia Electoral: evaluación y perspectivas*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2001; María Jesús Ostos Mota, *El recurso de amparo electoral contra la proclamación de candidatos electos*, Madrid, Universidad San Pablo-CEU, 2007, que dedica la parte segunda del trabajo a un examen comparado europeo en la materia; Alfredo Islas Colín y Florence Lézé, *Temas de Derecho Electoral y Político*, México, Porrúa, 2ª ed., 2007, p. 286 y ss.

en la hipótesis de ausencia de este tipo de Administración. En otros casos, manteniendo el carácter no jurisdiccional del procedimiento, el mismo se sustancia ante otro tipo de órganos autónomos, más o menos vinculados a alguno de los poderes del Estado (con la excepción del Judicial, ya que nos referimos ahora precisamente a los procedimientos no jurisdiccionales); por extensión, y por el tipo de criterios y principios aplicables, podríamos hablar en todas estas hipótesis de “procedimientos administrativos”.

Por lo demás, estos procedimientos pueden tener como objeto la garantía del procedimiento electoral en sentido estricto, pero también la supervisión de otros factores, elementos o condicionamientos previos al mismo, como sería el caso de la elaboración, actualización y control del censo electoral o lista nominal, o la solicitud de la credencial para votar allí donde es necesaria. En estos casos mencionados en último lugar, estaríamos en el ámbito de procedimientos administrativos necesarios para el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para el ejercicio del derecho de sufragio activo.

La existencia de estos procedimientos administrativos se justifica en muchos casos en razones de operatividad y agilidad en la supervisión del procedimiento electoral, así como en la conveniencia de que, dado que la Administración suele tener encomendada en primer término la gestión, impulso y supervisión del censo electoral y del procedimiento electoral, sean órganos administrativos los que, al menos en primer término, puedan controlar las posibles infracciones que se produzcan en esta materia, e incluso resolver en primera instancia eventuales controversias (aunque como se ha dicho, en otros casos este tipo de procedimientos se sustancia ante otro tipo de órganos autónomos, que deberían cumplir las mismas condiciones de cercanía, agilidad y operatividad, aparte obviamente de la neutralidad e imparcialidad). Sin embargo, ello debe hacerse compatible con la satisfacción de los derechos

fundamentales de naturaleza procesal, y en particular de lo que en algunos sistemas se denomina “derecho al debido proceso” y en otros “tutela efectiva de jueces y tribunales”, lo que viene a exigir la revisión judicial de las decisiones administrativas en esta materia, y por tanto a configurar a los procedimientos y recursos administrativos (y en definitiva cualquier procedimiento no jurisdiccional) como mecanismos de control previo sometidos a revisión jurisdiccional posterior.

Como se ha apuntado, prácticamente todos los modelos electorales conocen algún tipo de garantía procedimental administrativa, o más ampliamente no jurisdiccional, y de hecho estos procedimientos son históricamente anteriores a la incorporación de los procesos jurisdiccionales a las vías de garantía electoral. Aún hoy los procedimientos administrativos mantienen el protagonismo de las garantías de las elecciones en no pocos sistemas; y aunque sin duda la tendencia en las últimas décadas ha sido la judicialización de las garantías electorales, ello ha sido compatible en muchos lugares con el mantenimiento de procedimientos administrativos, bien para determinados aspectos electorales, bien con carácter general como vía previa a la jurisdiccional.

No es posible en este trabajo llevar a cabo un análisis comparado de los diversos procedimientos de garantía electoral existentes en los países de Europa o América. Basta mencionar que en España existe un principio general de revisión de los acuerdos de las juntas electorales ante la de superior categoría (artículo 21.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General), y que si bien la misma ley señalaba que frente a la resolución que resuelve este recurso no cabe recurso administrativo o judicial alguno (artículo 21.2), el Tribunal Constitucional señaló que la exclusión absoluta de todo recurso judicial frente a las decisiones de las Juntas es inconstitucional.¹⁵

¹⁵ STC 149/2000, de 1 de junio. El Tribunal distinguió en esta sentencia los actos y disposiciones de las juntas no directamente vinculados al proceso

Por lo demás, y aunque sea previo al procedimiento electoral en sentido estricto, cabe apuntar que existe también un procedimiento administrativo para las reclamaciones relativas al censo electoral, que se sustancia ante las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral, bien en periodo ordinario (artículo 38.3 de la Ley), bien en periodo electoral (artículo 39.3 y 4), si bien en ambos casos la resolución es susceptible de revisión judicial, como más adelante detallaremos.¹⁶

En el caso de México, como es sabido, existen también algunos procedimientos administrativos específicamente previstos para la garantía del procedimiento electoral; señaladamente, el recurso electoral de revisión, como medio de defensa que permite impugnar ante el superior jerárquico los actos y resoluciones de los órganos colegiados locales y distritales, o del Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral. Hay además otras instancias administrativas aplicables al ámbito electoral, como son las relativas a la solicitud de la credencial para votar o la rectificación u observaciones a las listas nominales.¹⁷

electoral, que han de ser susceptibles de fiscalización judicial inmediata a través del recurso contencioso-administrativo ordinario, y las actuaciones plenamente integradas en el procedimiento electoral, respecto a las cuales el Tribunal admite que no sean susceptibles de impugnación judicial autónoma e independiente en cada caso, aunque pueden recurrirse por las dos vías expresamente previstas para el control judicial del proceso electoral (recurso contencioso-administrativo frente a la proclamación de candidatos, y recurso contencioso electoral frente a proclamación de electos).

¹⁶ Sobre las garantías administrativas del procedimiento electoral en España, véase J. C. González Hernández, *Derecho electoral español: normas y procedimiento*, España, Tecnos, 1996; Miguel Satrústegui Gil-Delgado, “Las garantías del Derecho Electoral”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 20, 1990, pp. 97 y ss.; o Francisco J. Bastida Freijedo, “Ley electoral y garantías judiciales”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 7, 1986, pp. 34 y ss.

¹⁷ Sobre estos procedimientos, véase por ejemplo Flavio Galván Rivera, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, Porrúa, 2006, p. 274 y ss. (recurso electoral de revisión) y 284 y ss. (otras instancias administrativas).

PROCEDIMIENTOS ESPECÍFICOS JURISDICCIONALES

Como antes he señalado, la tendencia más reciente apunta al establecimiento de procedimientos judiciales para la garantía de las elecciones, aunque éstos puedan ser compatibles y subsidiarios respecto a los procedimientos administrativos. Si bien históricamente muchos Estados habían encomendado a las propias Cámaras parlamentarias la verificación y el control de los resultados electorales, hoy casi todos los sistemas establecen vías jurisdiccionales específicamente encaminadas a la garantía electoral (bien se sustancien éstas, como veremos, ante órdenes jurisdiccionales ordinarios, ante otros especializados, o incluso ante jurisdicciones ubicadas fuera del Poder Judicial, bien sean específicamente electorales o constitucionales).

En este sentido, puede entenderse por contenciosos electorales el conjunto de procedimientos judiciales específicamente establecidos para la garantía de las elecciones. Me parece que este sentido es más adecuado que otros que a veces se dan a este término, bien sean más amplios (contencioso electoral entendido como todo tipo de controversia sobre las elecciones, con independencia del procedimiento o vía para solventarla) o más específicos (si se reserva esta denominación a uno solo de los procedimientos, como sucede en la ley electoral española). En todo caso, lo importante es destacar que en la actualidad tienden a entenderse que la garantía judicial es imprescindible entre las garantías de las elecciones, pues su presencia no invade competencia alguna de otros poderes del Estado, y su ausencia, en cambio, podría determinar vulneración autónoma del derecho al proceso debido o a la tutela judicial efectiva.

Por otro lado, la existencia de procedimientos judiciales específicos, diferenciados por tanto de los aplicables ordinariamente al ámbito contencioso-administrativo, se justifica por las acusadas peculiaridades de las elecciones, que exigen una reparación específica, precisa y rápida de cualquier vulneración del Derecho

Electoral, adoptando de inmediato las medidas necesarias para el restablecimiento de la legalidad sin que el procedimiento electoral se vea afectado o retrasado. Ello implica plazos breves y actuaciones rápidas, lo que suele conllevar un objeto muy preciso y delimitado del proceso, y una legitimación restringida. Por lo demás, es particularmente necesaria la unificación jurisprudencial de los criterios, lo que supone la convergencia en un único vértice de la solución judicial de las controversias electorales.¹⁸

Con todo, no es cuestión sencilla la delimitación entre lo que cabe considerar procesos electorales y otros tipos de procesos. La cuestión afecta a la misma definición de lo que se entiende por vías jurisdiccionales específicas electorales. Y esa variedad nos hace pensar en la dificultad (acaso imposibilidad) de una definición común, previa, general o desvinculada de un ordenamiento concreto de lo que se entiende por procedimientos jurisdiccionales electorales, del mismo concepto de Derecho Procesal Electoral, dentro del más amplio de Justicia Electoral que, como se ha apuntado, sí incluiría todo mecanismo procedimental apto para la garantía de las elecciones. En efecto, me parece que una delimitación de esos procesos específicos debería partir de un criterio más o menos objetivo, pero como cabe observar ninguno de los criterios que vamos a apuntar consigue una diferenciación precisa:

1. En primer lugar, podría considerarse que son “procesos electorales” aquéllos que se sustancian ante órganos jurisdiccionales específicos electorales. Solución descartable, a mi juicio, ante el hecho incuestionable de que existen

¹⁸ Francisco Caamaño Domínguez, *op. cit.*, p. 96, sintetiza de esta acertada forma las características que debe tener el procedimiento para el control judicial de las elecciones: a) celeridad de tramitación; b) limitación del objeto impugnatorio y c) legitimación activa restringida.

procesos electorales en lugares como España, donde no existe siquiera una jurisdicción electoral. Sobre el tema volveremos más adelante.

2. Cabría hipotéticamente la posibilidad de intentar delimitar los procesos electorales basándose en una supuesta condición política o electoral de la parte activa o pasiva de los mismos, pero es obvio que el criterio plantearía grandes problemas, como la misma delimitación de los sujetos (más allá de la evidencia de los partidos políticos), así como la evidente posibilidad de que los mismos sean parte de otro tipo de procesos sin implicaciones electorales de ningún tipo.
3. Una tercera opción pasaría por entender que los procesos electorales son aquéllos que tienen por objeto contenciosos o controversias vinculados a la materia electoral, es decir, definir estos procesos por su objeto, desde una perspectiva material. Por supuesto, ello implicaría definirla con precisión y centrarse obviamente en las elecciones políticas que constituyen el objeto del propio Derecho Electoral. Este criterio parece en principio admisible, pero implicaría la calificación como electoral de los procesos relativos al control de constitucionalidad de leyes electorales, o a la garantía de los derechos electorales o de participación política. Lo cual es posible, pero hay que reconocer que por razones funcionales (y también históricas), estos procesos suelen quedar fuera de este ámbito y seguir otras vías procedimentales específicas.
4. Otra posibilidad sería la utilización de un criterio funcional, de modo que los procesos electorales serían los que tienen como finalidad específica la salvaguarda o garantía jurídica de las elecciones en sentido estricto, frente a otras funciones como el control de constitucionalidad o

la garantía de los derechos, que se llevarían a cabo por otras vías procedimentales. Con todo, hay que ser conscientes de que este criterio plantea dudas cuando se pasa de la teoría a la práctica, pues no es tan sencillo delimitar la función de garantía electoral con las otras dos funciones mencionadas, y en particular con la de garantía de los derechos políticos y electorales, dado que no parece posible garantizar la corrección de las elecciones de manera aislada a la misma garantía del ejercicio adecuado de los derechos de sufragio activo y pasivo. De tal modo que es inevitable encontrar a veces una pluralidad de funciones en el mismo proceso. Como ya se apuntó al inicio de este trabajo, la imbricación entre Derecho Electoral y derechos fundamentales es tan intensa que parece difícil separar la función de garantía de ambas.

Con todo, tanto, seguramente ninguno de los criterios utilizados permite una delimitación perfectamente nítida entre procesos electorales y otros tipos de procesos, constitucionales u ordinarios. Pero además, sucede que los diversos sistemas jurídicos establecen muchas veces diseños de los procesos electorales que no obedecen a un criterio claro de delimitación, o mezclan las cuestiones procesales con las organizativas e institucionales y, en definitiva, ante una controversia concreta que pudiera sustanciarse por diversas vías, dan prioridad a uno u otro criterio según los casos. Todo ello da lugar a una notoria heterogeneidad, aunque siempre existen algunos elementos comunes, como el carácter electoral de los procesos en los que se pueden revisar o anular los resultados electorales (aunque ciertamente de esos resultados depende también el ejercicio de derechos fundamentales) o revisar o anular actos relacionados directamente con el desarrollo de un procedimiento electoral.

En todo caso, la mayoría de los ordenamientos prevé algún tipo de procedimiento que, con mayor o peor fortuna, responde a

la idea específica de garantía procesal electoral. En España, existen fundamentalmente dos procedimientos jurisdiccionales específicamente destinados a la garantía del procedimiento electoral: el recurso especial frente a la proclamación de candidatos, y el recurso frente a la proclamación de electos, que es el único específicamente denominado “contencioso electoral” por la Ley electoral. Ambos se tramitan ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y en ambos casos, frente a la resolución judicial que pone fin al proceso cabe un posterior recurso de amparo electoral ante el Tribunal Constitucional. Por lo demás, y aunque fuera del procedimiento electoral en sentido estricto, la ley contempla también recursos jurisdiccionales en garantía de la corrección del censo electoral, que se sustancian ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo fuera del periodo electoral, o ante el orden jurisdiccional civil (Juzgados de Primera Instancia) cuando la reclamación se produce en periodo electoral.¹⁹ Por último, hay que reiterar que, tras la sentencia 149/2000 del Tribunal Constitucional, hay que entender que, fuera de los casos anteriores, cabrá recurso contencioso-administrativo, ordinario o preferente y sumario según los casos, frente a los actos de la Administración electoral, una vez resuelto el recurso administrativo ante la Junta de superior categoría, y eventualmente posterior recurso de amparo, aunque no el específico amparo electoral. No obstante, esta garantía jurisdiccional sólo sería aplicable a los actos de la administración electoral no directamente vinculados al

¹⁹ La opción del legislador por atribuir esta competencia a los Juzgados de Primera Instancia, comprensible en el momento de aprobación de la Ley electoral por la ausencia de Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, es mucho menos justificable hoy. Autores como Vicente Gimeno Sendra y Pablo Morenilla Allard, *Los procesos de amparo. Civil, penal, administrativo, constitucional y europeo*, Madrid, COLEX, 2003, pp. 84-85, tras criticar duramente la inadaptación de este precepto electoral, consideran que en todo caso el juez civil debe seguir en este caso el procedimiento contencioso-administrativo aplicable y no la Ley de Enjuiciamiento Civil.

desarrollo del procedimiento electoral en sentido estricto, ya que en los demás casos el acto no sería susceptible de impugnación autónoma, sino que debería ser susceptible de revisión, en su caso, con ocasión de la impugnación de la proclamación de candidatos o de electos en el sentido visto.²⁰

En el caso de México, son varios los procedimientos jurisdiccionales específicos para la garantía de las elecciones, y vienen regulados en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en desarrollo de lo previsto en el artículo 99 de la Constitución. Tales medios de impugnación son: 1) en el ámbito electoral federal: 1.1) en periodos no electorales, el recurso de apelación (artículo 40 y ss. de la citada Ley);²¹ 1.2) en periodo electoral, el juicio de inconformidad (artículo 49 y ss.) y el recurso de reconsideración (artículo 61 y ss.); 2) en el ámbito electoral local, el juicio de revisión constitucional (artículo 86 y ss.); 3) el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

²⁰ Véase el cuadro 1 al final de este trabajo. Sobre los específicos procedimientos jurisdiccionales de garantía electoral en España, además de las obras ya citadas, véase Piedad García-Escudero Márquez (dir.), *Derecho contencioso electoral*, España, Consejo General del Poder Judicial, 2002; Artemi Rallo Lombarte, *Garantías electorales y Constitución*, Madrid, BOE-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, especialmente p. 133 y ss.; Luis María Cazorla Prieto, *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Madrid, Civitas, 1986; Francisco Fernández Segado, “Las garantías del derecho de sufragio activo en el ordenamiento constitucional español”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 84, 1993-94, p. 121 y ss.; Francisco Fernández Segado, “Los recursos contra la proclamación de candidaturas y candidatos en la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General”, *Poder Judicial*, núm. 31, 1993, p. 59 y ss.; Luis Martín Rebollo, “Notas sobre el recurso contencioso electoral y otros temas de Derecho electoral”, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 3, 1991, p. 59 y ss.; Javier Pardo Falcón, “El contencioso electoral en la jurisdicción constitucional”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 41, 1997, p. 8 y ss.

²¹ La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral regula también (artículo 35 y ss.) el recurso de revisión, si bien, como ya se ha indicado, este mecanismo ha de incluirse entre los recursos administrativos o en todo caso no jurisdiccionales.

(artículo 79 y ss.); y 4) el juicio para resolver los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral (artículo 94 y ss.).²²

LA APLICACIÓN DE OTROS PROCEDIMIENTOS A LA GARANTÍA ELECTORAL

De la breve descripción que se acaba de realizar, y que cabría ampliar con la de otros sistemas de garantía jurisdiccional de las elecciones en Europa y América, se deduce como fácil conclusión la diversidad de procedimientos que pueden utilizarse, dentro de parámetros comunes basados en la conveniencia de una garantía jurisdiccional específica de las elecciones, justificada en las peculiaridades y especificidad de éstas y en la necesidad de una respuesta rápida y eficaz, con posibilidad de anulación de parte del procedimiento electoral y de rectificación de las infracciones cometidas; y de que esta respuesta venga dada por un órgano jurisdiccional independiente a través de vías aptas para satisfacer el derecho al proceso debido o a la tutela judicial efectiva.

En todo caso, y con las variantes que se quiera, en casi todos los sistemas se produce la necesidad de utilizar, en ciertas ocasiones, vías procesales no estrictamente electorales (o cuya naturaleza esencialmente electoral sería dudosa según el criterio funcional antes apuntado) para la resolución de diversas controversias materialmente electorales, y en definitiva en garantía del

²² Sobre el análisis de los procesos jurisdiccionales de garantía electoral en México existe alguna bibliografía completa y de calidad. Véase en este sentido, Rodolfo Terrazas Salgado, *op. cit.*, vol. II, p. 1334 y ss.; Flavio Galván Rivera, *op. cit.*, p. 541 y ss.; Alfredo Islas Colín y Florence Lézé, *Temas de Derecho Electoral y Político*, México, Porrúa, 2^a ed., 2007, p. 445 y ss.; VV. AA., *El sistema mexicano de Justicia Electoral. Proceso Electoral Federal 2002-2003*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, p. 91 y ss.

Derecho Electoral. Esta circunstancia se plantea especialmente notoria en relación con los procesos de garantía de los derechos político-electorales, y con los de control de constitucionalidad de las leyes electorales.

Comenzando por la primera cuestión, se trataría de establecer si la garantía procesal de los derechos de participación política (sufragio activo y pasivo, pero eventualmente también el derecho de asociación política), se lleva a cabo por procesos específicos de carácter electoral, o por los procesos generales de garantía de los derechos. Esto nos llevaría a la posibilidad de utilización de los procesos de amparo para la garantía de los derechos políticos y electorales, lo que en definitiva implica la utilización de un proceso constitucional general en materia electoral. Naturalmente, el Derecho Comparado ofrece de nuevo diversas posibilidades en la materia;²³ aquí nos centraremos, aun de forma breve, en la situación en España y en México. Comenzando por el primero de los países mencionados, hay que partir de que los llamados “derechos fundamentales y libertades públicas” reconocidos en la sección 1ª del capítulo II del título I de la Constitución, tienen como garantía jurisdiccional diversos procesos preferentes y sumarios ante los tribunales ordinarios (el a veces llamado “amparo ordinario”), y con carácter subsidiario el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Dado que los derechos de sufragio activo y pasivo (artículo 23 de la Constitución) y los de asociación política (artículo 22, en relación con el 6) forman parte de dichos derechos fundamentales, sus garantías procesales se integran por lógica en el sistema de garantías de éstos, siendo susceptibles de amparo ordinario, que se

²³ Quizá la mejor referencia para un análisis comparado de los procesos de amparo siga siendo el trabajo coordinado por Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *El Derecho de amparo en el mundo*, México, UNAM-Porrúa-Konrad Adenauer Stiftung, 2006.

lleva a cabo principalmente en el orden contencioso-administrativo, y por último de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.²⁴ Sin embargo, el legislador ha querido establecer ciertos procedimientos específicos en materia electoral, como son fundamentalmente el recurso contencioso-administrativo especial frente a la proclamación de candidatos, y el recurso contencioso electoral frente a la proclamación de electos. Aunque su naturaleza precisa es controvertida, podría entenderse que estos procesos electorales serían, por tanto, procesos preferentes y sumarios especiales,²⁵ de carácter electoral tanto material como funcionalmente, aunque desde esta perspectiva comparten esta finalidad con la de garantía de los derechos de sufragio pasivo.

En todo caso, la cuestión más relevante sería la relativa al sentido del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional en garantía de los derechos electorales. Éste no puede dejar de existir en el caso de tales derechos, y de hecho la Ley Orgánica del Régimen Electoral General lo prevé frente a las sentencias que resuelven los dos procesos especiales antes apuntados, si bien acortando muy notoriamente sus plazos (véase artículos 49.3 y 114.2 de la LOREG). Esta peculiaridad parecería ser la única diferencia con el resto de los recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional, y de hecho la jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional así lo ha reconocido; sin embargo, algunos autores han destacado las especialidades de este proceso, que lo aproximarían a una especie de recurso de segunda instancia o de casación en materia electoral,

²⁴ Para entender mejor el panorama de las garantías de estos derechos, véase el cuadro 2 de este trabajo, en el que, dentro de las garantías generales de los derechos fundamentales, se han destacado las específicas de los derechos políticos y electorales.

²⁵ En este sentido, véase Vicente Gimeno Sendra y Pablo Morenilla Allard, *Los procesos de amparo. Civil, penal, administrativo, constitucional y europeo*, Madrid, COLEX, 2003, p. 87.

lo que llevaría a distinguir los amparos electorales en sentido estricto de los “amparos sobre elecciones”.²⁶

En suma, en España los procesos electorales, a pesar de sus notorias especialidades y de las dudas sobre su auténtica naturaleza jurídica, se insertan con naturalidad en el marco de los procesos de garantía de los derechos, esto es, en los llamados: “amparo ordinario” sustanciado ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, y en el amparo ante el Tribunal Constitucional. Pero además, procesos no específicamente electorales en el ámbito del orden jurisdiccional contencioso-administrativo (en particular, el proceso de garantía de los derechos fundamentales), y el mismo recurso de amparo constitucional “general”, pueden servir en algunas ocasiones a la función de garantía de las elecciones, a pesar de no ser ésta su finalidad primordial.

En México, en cambio, la situación es diferente. Tradicionalmente, la jurisprudencia de la Suprema Corte había distinguido los derechos civiles y los políticos, excluyendo a estos últimos del amparo, con el argumento de que no es la vía adecuada para la solución de controversias políticas.²⁷ La propia Constitución separa las llamadas “garantías individuales” (capítulo I, título I) y los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos (capítulo IV del mismo título, artículo 34 y ss.) Sin embargo, esta tesis dejó durante cierto tiempo a los derechos políticos (al menos los individuales)

²⁶ Véase Francisco Caamaño Domínguez, *op. cit.*, especialmente p. 106 y ss. Sobre la naturaleza y significado del amparo electoral; véase también Ángela Figueruelo Burrieza, “Notas acerca del recurso de amparo electoral”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 25, 1989, p. 135 y ss.; María Jesús Ostos Mota, *El recurso de amparo electoral contra la proclamación de candidatos electos*, Madrid, Universidad San Pablo-CEU, 2007.

²⁷ Véase, en este sentido, Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valenzuela Carmoña, *Derecho Constitucional...*, *op. cit.*, p. 910 y ss. En relación con el debate sobre el conocimiento de asuntos políticos por parte de la Suprema Corte; véase también Flavio Galván Rivera, *op. cit.*, p. 206 y ss.

sin protección jurisdiccional adecuada, de modo que algunos autores postularon la extensión del amparo para la garantía de estos derechos. Las reformas de 1996 optaron en cambio por otra vía, consistente en la creación de un procedimiento independiente para la garantía de estos derechos políticos individuales, denominado juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.²⁸ Según el artículo 99 de la Constitución, este proceso se encomienda al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y permite impugnar los actos y resoluciones que violen los derechos de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos públicos del país. Por su función y finalidad es, por tanto, un proceso de garantía de derechos constitucionales que, sin embargo, se separa nítidamente del amparo, e incluso se sustancia ante un Tribunal diferente. Pero por su materia, se trata de un proceso electoral, pues los derechos (al menos, de forma evidente, los de votar y ser votado) sólo pueden encontrar ejercicio en el marco de las elecciones. Por ello, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es, en cierto sentido, una vía paralela al amparo, pero totalmente separado de éste, con el que no puede llegar a confluir. Y por otro lado, tiene también un cercano paralelismo con los restantes procesos electorales (juicio de inconformidad electoral, recurso de reconsideración, recurso de apelación, juicio de revisión constitucional electoral), que se sustancian ante el propio TEPJF, y algunos de los cuales podrían servir también eventualmente a la garantía de derechos

²⁸ Ya hay bibliografía significativa sobre este procedimiento. Véase, como muestra, Flavio Galván Rivera, *op. cit.*, p. 690; Rodolfo Terrazas Salgado, *op. cit.*, p. 1424 y ss.; Alfredo Islas Colín y Florence Lézé, *op. cit.*, p. 456 y ss. De interés son también las consideraciones de J. Jesús Orozco Henríquez, "Justicia constitucional electoral y democracia en México", *Anuario iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 7, 2003, pp. 342-343.

políticos, en concreto al sufragio pasivo, si bien principalmente en su dimensión colectiva.

Por tanto, puede señalarse que tanto en España como en México (como en mayor o menor medida en otros países europeos y americanos) existen procedimientos jurisdiccionales específicos para la garantía de los derechos electorales. Son éstos, como he señalado, procesos de naturaleza un tanto híbrida o intermedia entre la garantía de los derechos y la garantía electoral, con lo que comprensiblemente su ubicación jurídica puede “oscilar” entre ambos tipos de procesos. En mi modesto criterio, parece que en el caso español éstos se han insertado más en el ámbito de los procesos de garantía de los derechos, es decir, en el amparo ordinario y constitucional (si bien es cierto que esta idea es más clara en el caso del recurso de amparo electoral que en el del contencioso electoral), mientras que en México el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ha virado más al ámbito de los procesos electorales, separándose nítidamente del amparo, a pesar de cumplir una evidente función de garantía de los derechos.²⁹ Estas diferencias obedecen a razones de sistemática y fundamentación constitucional de los derechos, que obviamente encuentran una justificación más profunda en circunstancias y tradiciones jurídicas de cada país. En todo caso lo relevante es la existencia de mecanismos eficaces de garantía de los derechos constitucionales (en definitiva, de los derechos fundamentales o humanos) en el ámbito político-electoral.

La segunda cuestión que antes se apuntaba es la finalidad de garantía electoral que pueden cumplir los procedimientos destinados al control de constitucionalidad de las leyes y, en definitiva, la posible

²⁹ He intentado expresar de forma gráfica y sintética esta comparación en el cuadro 3, al final de este trabajo. Nótese que en México el amparo ni siquiera aparece entre las garantías electorales.

delimitación de éstos con los procesos electorales. Ciertamente, el control de constitucionalidad de las leyes electorales puede servir a la función de garantía del propio Derecho Electoral (o al menos de la parte de éste ubicada formalmente en la norma fundamental), y es evidente que en los procesos en los que se lleve a cabo este control se tratan cuestiones materialmente electorales. Pero a mi juicio ello no justifica el establecimiento de un procedimiento específico de control de este tipo de leyes, pues en línea de principio las mismas pueden ser controladas por los procedimientos generales existentes, bien sea a través de las vías y acciones específicas, más propias del sistemas de control concentrado, o mediante un control difuso que tenga como consecuencia la inaplicación.

Con todo, debe reconocerse que las peculiaridades de la materia electoral, y en especial de las propias elecciones, pueden tener alguna consecuencia en lo relativo al control de constitucionalidad de la legislación aplicable en este ámbito. En efecto, la importancia trascendental de las elecciones en los Estados democráticos, y los estrictos plazos a los que han de someterse las distintas fases de las mismas, hacen que la seguridad jurídica sea una exigencia especialmente intensa en este terreno. Lo que conlleva, a mi juicio, dos consecuencias:

1. La necesidad de que los procesos de control de la constitucionalidad sobre leyes electorales se sustancien en plazos particularmente breves, sobre todo en los supuestos de proximidad de convocatorias electorales.
2. Las especiales dificultades para admitir el control difuso que implique la posibilidad de inaplicar leyes electorales, salvo que el mismo se lleve a cabo por un órgano judicial centralizado o venga acompañado de garantías eficaces e inmediatas de una pronta respuesta general y uniforme. De lo contrario, la mera posibilidad de soluciones contradictorias sobre la aplicación o inaplicación de las

leyes electorales, aunque fuese transitoria, puede plantear problemas graves para el sistema si las elecciones se celebran sin un criterio único sobre la aplicabilidad de una ley determinada.

Lo cierto es que la mayor parte de los sistemas que poseen un modelo de justicia constitucional concentrada, o al menos tienen una mayor influencia de ese diseño, no establecen peculiaridad alguna en cuanto al control de constitucionalidad de las leyes electorales, que se llevan a cabo, como en los demás casos, a través de las vías o acciones directas, o bien por las vías incidentales, pero siempre ante el órgano centralizado de la jurisdicción constitucional, como es el Tribunal Constitucional. Así sucede en la mayor parte de los sistemas europeos, entre ellos el español. Sin embargo, hay que decir que, aunque la ley no establece modificación alguna en lo relativo al control de constitucionalidad de las leyes electorales, y ni siquiera establece (como en el caso del amparo electoral) plazos más breves para la resolución del proceso, el Tribunal Constitucional suele tener en cuenta, si se da el caso, la proximidad de convocatorias electorales para resolver el asunto con tiempo suficiente para que dicha convocatoria se produzca ya con un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la ley electoral impugnada.³⁰

³⁰ Al menos eso suele suceder cuando se ha impugnado la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, de carácter estatal. El ejemplo más reciente está en la STC 12/2008, de 29 de enero, que hubo de resolver una cuestión de inconstitucionalidad y un recurso de inconstitucionalidad acumulados, presentados, respectivamente, el 7 de mayo y el 21 de junio de 2007. Algo más de medio año, que es casi un récord si se tiene en cuenta que el retraso habitual en los recursos de inconstitucionalidad es de varios años desde la impugnación. Por lo demás, en el caso de la impugnación de leyes electorales autonómicas impugnadas ante el Tribunal Constitucional no siempre cabe destacar una especial celeridad en la resolución, aunque habitualmente el Tribunal suele “tener presente” cuál es la fecha de la próxima convocatoria electoral [...]

En México, en cambio, la cuestión del control de constitucionalidad de las leyes electorales se ha individualizado más y ha sido (y sigue siendo de algún modo) objeto de más amplio debate doctrinal. A mi juicio, este intenso debate obedece seguramente a una variedad de factores que en definitiva residen en las peculiaridades del sistema de justicia constitucional y de justicia electoral en este país. Así, cabría apuntar que el grado de centralización en el control de constitucionalidad de la ley es todavía menor (o mayor el grado de participación de otros tribunales en el control de constitucionalidad difuso), en comparación con algunos sistemas europeos aún más apegados al modelo kelseniano; por otro lado, es de destacar la creación de una jurisdicción electoral específica, que ha ido acentuando su judicialidad y su carácter de órgano tendencialmente global en la garantía del Derecho Electoral, frente a la Suprema Corte que con carácter general mantiene la última palabra en materia de control de constitucionalidad, y el monopolio de las acciones abstractas; en tercer lugar, la imposibilidad de utilizar el amparo frente a leyes electorales, aunque el mismo permite con carácter general la impugnación de leyes.

Lo cierto es que los factores mencionados han generado una cierta oscilación jurídica y un intenso debate doctrinal sobre la cuestión.³¹ De hecho, como es sobradamente conocido, cuando la acción abstracta de inconstitucionalidad fue introducida en 1994 entre las competencias de la Suprema Corte, la misma no podía utilizarse

³¹ Véase Rodolfo Terrazas Salgado, *op. cit.*, p. 1566 y ss.; Guillermo Ortiz Mayagoitia, "Control de la constitucionalidad de las leyes electorales en México", en Orozco Henríquez, J. Jesús (coord.), *Sistemas de Justicia Electoral: evaluación y perspectivas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001, p. 210 y ss.; Fernando Serrano Migallón, "El control de la constitucionalidad de las leyes en materia electoral", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 247, 2007, p. 81 y ss.; también son de interés las reflexiones de F. Javier Ezquiaga Ganuzas, "Justicia, justicia electoral y democracia", *Universitas*, núm. 112, 2006, p. 21 y ss.

frente a leyes electorales, y sólo tras la reforma constitucional de 1996 se permite la impugnación de este tipo de leyes por esta vía, añadiéndose además que ésta será la única vía posible para dicha impugnación, y concediendo legitimación activa en tal caso a los partidos políticos (artículo 105 de la Constitución).

De esta forma, el control de constitucionalidad de las leyes electorales se residencia ante la Suprema Corte mediante la acción abstracta. Sin embargo, esta reforma no contenía un pronunciamiento expreso sobre la posibilidad de control difuso sobre la constitucionalidad de las leyes electorales, que acaso podría llevar a cabo precisamente el TEPJF. La cuestión es si el mismo sería compatible con la afirmación del artículo 105 en el sentido de que la acción abstracta es “la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución”. El Tribunal Electoral sostuvo la posibilidad del control difuso en la tesis de jurisprudencia S3ELJ 005/99; sin embargo, la Suprema Corte rectificó ese criterio en la contradicción de tesis 2/2000-PL, señalando que el Tribunal Electoral debería abstenerse de efectuar pronunciamiento alguno sobre la constitucionalidad de las leyes, y por tanto de proceder a su inaplicación. Esta resolución de la Suprema Corte parecería cerrar el asunto, pero la reforma del artículo 6.4 la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral publicada el 1 de julio de 2008, establece expresamente la posibilidad de control difuso, con los meros efectos de la inaplicación en el caso concreto.³²

³² El nuevo párrafo 4 del artículo 6 señala: “Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la propia Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior del Tribunal Electoral informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

De este modo se reconoce una posibilidad que da salida a hipótesis que anteriormente quedaban sin solución satisfactoria, pues cuando el Tribunal Electoral apreciase que la ley aplicable al caso resultaba inconstitucional no existía vía para su inaplicación, al no existir un sistema equivalente a la cuestión de inconstitucionalidad o vía incidental que permite, en los sistemas más concentrados, cerrar el modelo de control en el Tribunal Constitucional, sin que el resto de los tribunales quede obligado (al menos de inmediato) a aplicar leyes que puedan resultar inconstitucionales. Si no se quiere introducir una vía de ese tipo (lo que sin duda sería otra opción, acaso interesante, que obviamente implicaría reforzar la centralización del sistema de control) es necesario permitir el control difuso, si bien éste obviamente no se realiza con efectos generales, ni cierra la posibilidad de un pronunciamiento con ese alcance por parte de la Suprema Corte.

En suma, en México el control de constitucionalidad de las leyes electorales sigue en la actualidad los cauces ordinarios, habiéndose superado las reticencias a admitir esta mera posibilidad, o a restringirla por diversas razones. De este modo, el control de constitucionalidad puede llevarse a cabo en los procesos electorales, por la vía de la inaplicación; pero los procesos específicamente destinados al control, que quedan fuera del ámbito electoral en sentido propio, sirven también de este modo a la garantía del Derecho Electoral incidiendo en la materia.

IV. LAS GARANTÍAS DEL PROCEDIMIENTO ELECTORAL: LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

Otro de los aspectos fundamentales que debe tenerse en cuenta a la hora de valorar el papel de control del Tribunal Electoral es su ubicación en el marco del completo sistema institucional de las

garantías electorales. Al respecto, una perspectiva histórica nos puede aportar alguna idea esencial, como es la tendencia a la superación del antiguo protagonismo parlamentario en la asunción de funciones de garantía electoral, para hacer recaer el peso de las mismas en órganos de carácter jurisdiccional. Los sistemas de autocalificación electoral no son hoy ni mucho menos la regla,³³ y la tendencia a la judicialización de los órganos de garantía (incluso de los que no son estrictamente judiciales) es notoria. Con todo, dentro de estos parámetros encontramos aún en el Derecho Comparado una amplia variedad de órganos e instituciones de garantía electoral. Quizá los elementos más comunes sean, por un lado, la presencia necesaria de órganos jurisdiccionales encargados de la garantía de las elecciones; y, por otro, la existencia bastante habitual, junto a éstos, de otros órganos no jurisdiccionales que llevan a cabo la función más inmediata y previa de la preparación, desarrollo y supervisión de las elecciones. Si bien, como vamos a ver de inmediato, en ambos aspectos podemos encontrar una significativa variedad de diseños y modelos.

LOS ÓRGANOS NO JURISDICCIONALES

La supervisión y control inmediato de las elecciones, así como la misma preparación, gestión y el desarrollo inmediato de las diversas fases del procedimiento electoral, desde la convocatoria hasta el

³³ La regla general es más bien la participación de los órganos jurisdiccionales en la calificación electoral. Quizá pueda mencionarse alguna excepción significativa, como es el procedimiento de verificación de poderes parlamentario que existe en Italia, de manera que encontraríamos aquí un modelo de control electoral parlamentario. Véase al respecto, María Jesús Ostos Mota, *op. cit.*, p. 142 y ss. En Alemania, aunque la verificación corresponde al Bundestag, cabe recurso ante el Tribunal Constitucional Federal (véase p. 159 y ss. del mismo trabajo). Un amplio cuadro comparado en Alfredo Islas Colín y Florence Lézé, *op. cit.*, p. 308 y ss.

escrutinio, e incluso de elementos previos e imprescindibles para el desarrollo del mismo (por ejemplo, el censo) parecen requerir de una organización específica e independiente que pueda llevar a cabo esas funciones de forma ágil y eficaz. Por ello es usual que, junto a los órganos jurisdiccionales encargados del control electoral (a los que se suele encomendar la solución de controversias y, en su caso, la última palabra en lo relativo a la propia calificación o verificación electoral), intervengan otros órganos no jurisdiccionales en el desarrollo directo e inmediato de las elecciones.

Ahora bien, la naturaleza de estos órganos puede variar mucho de un sistema a otro. En algunos casos nos encontramos ante órganos de la Administración Pública en sentido estricto, esto es, una organización ubicada en el marco del Poder Ejecutivo. En otras ocasiones podríamos encontrar órganos de origen parlamentario, o bien de carácter mixto. Lo que acaso podría destacarse como característica o tendencia más o menos común es la especialización de la organización institucional encargada de las elecciones, de tal modo que parece más frecuente la creación de organismos o instituciones especializados para el desarrollo de las elecciones, que la atribución de esa función a órganos “ordinarios” de la Administración. Unido a lo anterior, puede destacarse que estas entidades especializadas suelen configurarse como organismos autónomos que poseen las características de independencia e imparcialidad.

Ambas circunstancias se producen tanto en España como en México.³⁴ Comenzando por el primero de estos países, el desarrollo de cada convocatoria electoral se gestiona y supervisa por los órganos de la llamada Administración electoral. Es ésta una Administración especializada e independiente. A estas notas cabría añadir, como regla general, la tendencia al carácter judicial de sus miembros (la

³⁴ Para una visión comparada de los órganos no jurisdiccionales de garantía electoral españoles y mexicanos, véase el cuadro 4 al final de este trabajo.

mayoría de los miembros de las Juntas Electorales son jueces o magistrados, el resto juristas propuestos por los partidos políticos), y el carácter temporal, pues con la única excepción de la Junta Electoral Central, todas las demás Juntas, así como las mesas electorales, se constituyen para cada proceso electoral y se disuelven una vez concluido el mismo y su escrutinio. En cualquier caso, las mesas electorales (que se encargan de la recepción de los votos ciudadanos y de su primer escrutinio) a pesar de formar parte orgánicamente de la administración electoral, poseen características específicas, al estar formadas por ciudadanos elegidos aleatoriamente. También suele considerarse incluida en la administración electoral la Oficina del Censo Electoral, órgano encargado de la formación del censo electoral, que ejerce sus competencias bajo la dirección y supervisión de la Junta Electoral Central. Hay que destacar el papel de la administración electoral en la interpretación y aplicación del derecho electoral, y muy especialmente las decisiones de la Junta Electoral Central, que algunos consideran fuente material de este sector del ordenamiento.³⁵

En México, como es sabido, la organización, vigilancia y calificación de los procesos electorales es llevada a cabo desde 1990 por el Instituto Federal Electoral (IFE). Éste, después de sucesivas reformas, está regulado en el artículo 41 de la Constitución y artículos 104 y siguientes del Código de Procedimientos e Instituciones Electorales, y se configura como organismo público autónomo, “dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos” (artículo 41 de la Constitución). Como

³⁵ Sobre la Administración electoral en España, véase Pablo Santolaya Marchetti, *Manual de procedimiento electoral*, 4ª ed., Madrid, Ministerio del Interior, 1999, p. 41 y ss.; Artemi Rallo Lombarte, *Garantías electorales y Constitución*, Enrique Arnaldo Alcubilla, “La interpretación de la normativa electoral por la Junta Electoral Central (1977-1997)”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 41, 1997, p. 169 y ss.

se ve, el IFE es un órgano especializado e independiente, como corresponde a los órganos no jurisdiccionales encargados de las elecciones, pero a diferencia de la Administración electoral española no se vincula orgánicamente al Poder Ejecutivo (aunque aquélla es también autónoma). Tiene además un origen plural en el que precisamente está ausente este Poder, participando el Legislativo, los partidos y los ciudadanos, y esta desvinculación total con el Gobierno es quizá una de las innovaciones más destacadas producidas con la creación del IFE respecto a la situación anterior. Como algún autor ha destacado, el IFE se configura como una manifestación del llamado “Poder Electoral”, y constituye el eje fundamental del proceso electoral.³⁶ No es necesario insistir en la enorme trascendencia de la labor del IFE desde la perspectiva del correcto desarrollo y la vigilancia de las elecciones.³⁷

LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES

Sin embargo, aun cuando en la mayor parte de los sistemas actuales el desarrollo de las elecciones depende de organismos autónomos no jurisdiccionales, el protagonismo de las funciones de control y garantía de las elecciones suele recaer en órganos judiciales. Ya se

³⁶ En este sentido, Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional...*, *op. cit.*, p. 638. Por cierto, aunque la referencia al artículo 39 de la Constitución en esta cita pone de relieve que la mención al Poder Electoral se refiere en definitiva al pueblo, puede mencionarse que en otros sistemas constitucionales la misma calificación de “Poder Electoral” se ha destinado específicamente a una rama del Estado, esto es, se le ha dado un sentido institucional referido al órgano encargado de la preparación y desarrollo de las elecciones. Tal es el caso, por ejemplo, de Venezuela, cuya Constitución regula el Poder Electoral en el capítulo V del título V.

³⁷ Además de la obra citada en la nota anterior, véase, sobre el IFE, Flavio Galván Rivera, *op. cit.*, p. 3 y ss.; Alfredo Islas Colín y Florence Lézé, *op. cit.*, p. 403 y ss. En la web del IFE, <http://www.ife.org.mx>, puede encontrarse muy amplia información sobre el mismo.

ha apuntado que este protagonismo se ha ido adquiriendo a costa de los sistemas de control parlamentario más extendidos en los orígenes del constitucionalismo, momento en el que se entendían más respetuosos con el principio de separación de poderes. Hoy casi todos los sistemas jurídicos establecen alguna fórmula de intervención de órganos jurisdiccionales en la garantía electoral, si bien no todos tienen una jurisdicción especializada, del tipo del Tribunal Electoral. Habría, por tanto una extensión bastante generalizada de la Justicia Electoral (de hecho, hoy tiende a entenderse que sin Justicia Electoral no hay Derecho Electoral vinculante en sentido estricto, ya que aquélla forma parte de la Justicia Constitucional, sin la cual no puede hablarse de Constitución como norma jurídica suprema), pero no siempre la justicia electoral se encomienda a una jurisdicción electoral especializada. A un breve análisis de los modelos más importantes de garantía jurisdiccional de las elecciones, que permita ubicar en los mismos al Tribunal Electoral, dedicamos el siguiente apartado.

En todo caso, conviene aclarar que la distinción entre órganos jurisdiccionales y no jurisdiccionales no siempre es fácil. En diversos países, sobre todo en el ámbito latinoamericano, el control de las elecciones se ha encomendado a órganos o poderes especializados que en algunos casos se han desvinculado constitucionalmente del Poder Judicial y de los demás poderes del Estado, configurando una especie de nuevo poder que, con independencia de su calificación como Tribunal, Consejo, Jurado o Poder Electoral, plantea dudas sobre su misma naturaleza jurisdiccional, sin que pueda ofrecerse una respuesta generalizada. En efecto, y además de los casos en los que estos órganos configuran realmente un orden jurisdiccional especializado, pero integrado en el Poder Judicial, los demás supuestos podrían todavía dividirse entre los que constituyen una auténtica jurisdicción, si bien autónoma y separada del Poder

Judicial (casos de Chile o Costa Rica),³⁸ y los que difícilmente alcanzarían técnicamente esa calificación, como los de Venezuela (Poder Electoral), o Perú (Jurado Nacional de Elecciones).³⁹ Aunque en la clasificación que llevaremos a cabo en el próximo apartado podamos mencionar eventualmente ambos supuestos, es importante delimitar los órganos jurisdiccionales (aunque estén separados del Poder Judicial) de los que no lo son, que propiamente deberían ubicarse en el apartado anterior, y cuya lógica garantista responde a otros parámetros. Ello nos lleva a la misma definición de “jurisdicción electoral”, aspecto al que se ha hecho alusión al comienzo de este trabajo. Ahora conviene recalcar que la condición jurisdiccional conlleva exigencias y consecuencias muy trascendentes.⁴⁰

³⁸ Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional...*, *op. cit.*, pp. 645-646, apuntan como ejemplos de auténticos tribunales electorales especializados, pero independientes del Poder Judicial: el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, el Tribunal Supremo de Elecciones de Ecuador, el Tribunal Electoral de Panamá, o el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay.

³⁹ Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, en la obra citada en nota anterior, mencionan en este bloque los casos de Colombia, El Salvador, Perú y Venezuela. Una enumeración más extensa de las jurisdicciones electorales en América latina, señalando su vinculación o separación del Poder Judicial, en Alfredo Islas Colín y Florence Lézé, *op. cit.*, p. 304 y ss.

⁴⁰ El tema nos llevaría a un análisis demasiado complejo y extenso, pero cabe apuntar al menos las siguientes consecuencias o exigencias del carácter jurisdiccional de un órgano:

- a) Por un lado, la misma condición de jueces o magistrados de los miembros del órgano jurisdiccional. Esta condición es compatible diversas fórmulas de origen, incluyendo obviamente la designación parlamentaria o por otros poderes del Estado, pero implica garantías de la estricta independencia, la inamovilidad (sin perjuicio de la posibilidad de un mandato limitado), un régimen específico de incompatibilidades, etc., así como la condición de jurista de sus miembros.
- b) Por otro, la condición estrictamente procesal de las acciones y de los procedimientos de los que conoce el órgano jurisdiccional, lo que conlleva importantes consecuencias también desde la perspectiva garantista (principios de contradicción, prohibición de la indefensión y derecho de defensa, etc.).

V. EL TRIBUNAL ELECTORAL EN EL MARCO DE LOS MODELOS COMPARADOS

MODELOS SIN JURISDICCIÓN ELECTORAL

Como anteriormente se ha apuntado, es perfectamente posible la existencia de un sistema de garantía judicial de las elecciones, que sin embargo no venga acompañado del establecimiento de una jurisdicción especializada en la materia. En tales casos, esa garantía judicial puede encomendarse a órganos del Poder Judicial, a una jurisdicción constitucional (si ésta existe) o a ambos. Me parece que éste es el sistema más extendido en Europa occidental, de tal manera que en muchos países, en este ámbito el control de las elecciones viene asumido por los tribunales constitucionales o las cortes supremas, o bien compartido por ambos. Así, el Tribunal Constitucional asume esta función en Alemania (aunque como ya se ha apuntado, en este país hay un sistema mixto, pues la verificación corresponde en primer término al Bundestag) o Austria; y la comparte con jueces ordinarios del ámbito contencioso-administrativo en Francia o España. En otros países esta función recae directamente en tribunales ordinarios.

-
- c) En tercer lugar, el carácter propiamente jurisdiccional de las decisiones del órgano jurisdiccional, de modo que éstas deben ser formal y sustancialmente sentencias, que deben resolver el fondo de la controversia (salvo la existencia de causas legales de inadmisión) u otro tipo de resoluciones judiciales, susceptibles de poner fin al proceso y alcanzar la fuerza de cosa juzgada, o de ser impugnadas por la vía de los recursos si están legalmente previstos.
 - d) En fin, una consecuencia importante de la consideración jurisdiccional de un órgano es la garantía que dicha actividad ofrece respecto a los derechos de las personas. En efecto, sólo un órgano jurisdiccional que lleve a cabo una actividad jurisdiccional puede satisfacer las exigencias del derecho al debido proceso o a la tutela judicial efectiva.

En estos casos, los tribunales constitucionales (y, en su caso, los tribunales ordinarios) actúan a la vez como Tribunales Electorales. En el caso concreto de España, la garantía jurisdiccional de las elecciones recae de forma principal en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, incardinado en el Poder Judicial, a través de los procedimientos de los que ya se hizo mención. Sin embargo, sus decisiones son recurribles ante el Tribunal Constitucional por la vía del recurso de amparo, o en su caso del amparo electoral. De tal modo que este Tribunal se convierte en la última instancia de garantía electoral, y por esta vía ha ido emanando una jurisprudencia que ha precisado el sentido del Derecho Electoral, mediante una labor de incuestionable trascendencia,⁴¹ hasta el punto de que puede decirse que el Tribunal Constitucional español actúa como un Tribunal Electoral.⁴²

MODELOS CON JURISDICCIÓN ELECTORAL

En otros sistemas se ha creado una jurisdicción especializada en materia electoral. Seguramente este modelo es más común en Latinoamérica, aunque ya hemos apuntado que en algunos países los órganos de garantía electoral no configuran técnicamente una jurisdicción.

La primera cuestión que cabría plantear al respecto de estos modelos es la de la misma conveniencia o no de establecer una

⁴¹ La doctrina ha destacado el papel de la jurisprudencia constitucional y la función electoral del Tribunal Constitucional. A título de muestra, José F. Chofre Sirvent, "Ley electoral y Tribunal Constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 70, 1990, p. 263 y ss.; Juan José Solozábal Echavarría, "Sobre la jurisprudencia constitucional en materia electoral", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 30, 1990, p. 133 y ss.; Paloma Biglino Campos, "La validez del procedimiento electoral en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 29, 1990, p. 291 y ss.

⁴² En este sentido, Francisco Caamaño Domínguez, *op. cit.*, p. 111.

jurisdicción electoral especializada. A favor de esta jurisdicción cabría apuntar argumentos derivados de las peculiaridades de la materia electoral, como la conveniencia de separarla de otros tipos de controversias, de encomendar la justicia electoral a jueces con formación específica, o de realzar la trascendencia de la materia electoral.⁴³ Sin embargo, también pueden encontrarse posibles inconvenientes a la creación de una jurisdicción electoral, como la complejidad añadida al sistema, o la posibilidad de que la misma entre en conflicto con otros órganos judiciales, aunque este riesgo dependerá también de muchos otros factores, como de la existencia o no de un criterio coherente para el reparto de las competencias.

Esta idea nos introduce en lo que creo que es uno de los puntos fundamentales de la jurisdicción electoral, como es el tema de sus relaciones con otros poderes del Estado, y en particular con otros órganos judiciales. El tratamiento de esta cuestión depende obviamente de varios factores, como: a) la ubicación de la jurisdicción electoral en relación con el Poder Judicial, y b) la existencia o no de otras jurisdicciones especializadas cuyas competencias puedan estar más o menos próximas a las de la jurisdicción electoral. O incluso a veces tales competencias pueden compartirse, confundirse o “pasar” de una jurisdicción a otra por cambios constitucionales, legislativos o jurisprudenciales, lo que puede augurar una convivencia más difícil.

El primer aspecto nos obligaría a distinguir, como ya se apuntó, entre jurisdicciones electorales ubicadas dentro del Poder Judicial (que serían por tanto más bien un “orden jurisdiccional” del mismo),

⁴³ Véase por ejemplo, en esta línea, los argumentos que apunta Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas, *op. cit.*, pp. 20-21, en la línea de los señalados en el texto, aunque también destaca el efecto simbólico de la creación de una jurisdicción electoral.

y otras que quedan fuera de la estructura orgánica del mismo.⁴⁴ El segundo, que es el que ahora más nos interesa, distinguirían, entre los sistemas con jurisdicción electoral, aquéllos que tienen también, separada de ésta, una jurisdicción constitucional, y los que carecen de ella. Vamos a hacer un breve comentario de cada uno de ellos, comenzando por estos últimos.

Modelos con jurisdicción electoral pero sin jurisdicción constitucional específica. El Tribunal Electoral como Tribunal Constitucional

El caso más significativo es el de México. La jurisdicción electoral está encomendada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo origen data de 1987 (entonces se llamó Tribunal de lo Contencioso Electoral), y su historia se podría sintetizar como un proceso de judicialización y fortalecimiento de sus competencias,⁴⁵ que tiene como hito fundamental la reforma de 1996 que lo incorpora al Poder Judicial. Ya se ha hecho aquí referencia a los diversos procesos de los que conoce este Tribunal, al que la Constitución considera “la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación” (artículo

⁴⁴ Ejemplo de las primeras sería actualmente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México, y de las segundas, el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile o el Tribunal Supremo Electoral de Costa Rica.

⁴⁵ Sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, véase Flavio Galván Rivera, *op. cit.*, p. 97 y ss.; Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional...*, *op. cit.*, p. 643 y ss.; VV. AA., *El sistema mexicano de Justicia Electoral. Proceso Electoral Federal 2002-2003*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, p. 29 y ss.; Un enfoque histórico en Álvaro Arreola Ayala, *La justicia electoral en México. Breve recuento histórico*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008. Su estructura se sintetiza en el cuadro 4, al final de este trabajo. Es muy útil la consulta de la web del Tribunal <http://www.trife.gob.mx>.

99). Sin embargo, como este mismo artículo reconoce al remitirse al artículo 105, esta supremacía no es tal en materia de garantías constitucionales, dado que tanto para las controversias constitucionales como para las acciones abstractas de inconstitucionalidad, el órgano competente es la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que por otro lado puede tener también la última palabra en materia de amparo.

México, por tanto, carece de una jurisdicción constitucional específica (entendida como un Tribunal Constitucional o Sala Constitucional en la Corte Suprema), pero posee un Tribunal Electoral dentro del Poder Judicial, y encomienda a la Suprema Corte las principales funciones vinculadas a la justicia constitucional. Se comprende que diversos autores hayan considerado que la Suprema Corte puede entenderse como un Tribunal Constitucional,⁴⁶ pero no hay que olvidar que otros procesos constitucionales (señaladamente, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, como se vio) están encomendados al TEPJF, y que en definitiva el ámbito electoral en el cual éste tiene un cuasi-monopolio, es materialmente constitucional.

Por descontado, y partiendo de que formalmente no existe en México una jurisdicción constitucional específica, determinar quién ejerce las funciones propias de la misma implicaría precisar exactamente cuáles son éstas. Por supuesto, en un sentido amplio, que aquí hemos denominado “justicia constitucional”, todos los

⁴⁶ Véase sobre este tema Carlos F. Natarén Nandayapa y Diana Castañeda Ponce (coords.), *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la reforma del Estado*, UNAM, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2007 y, en particular los siguientes trabajos incluidos en esta publicación: Sergio S. Aguirre Anguiano, “La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional”; Edgar Corzo Sosa, “¿Es la Suprema Corte de Justicia de México un Tribunal Constitucional?”, y Porfirio Muñoz Ledo, “La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional en la Reforma del Estado”.

jueces y tribunales participarían para garantizar la supremacía constitucional,⁴⁷ y por tanto esta función sería atribuida tanto a la jurisdicción ordinaria como a la jurisdicción especializada, en caso de existir ésta. Pero en el sentido más preciso de “jurisdicción constitucional”, ésta implica un orden jurisdiccional especializado en la garantía constitucional, a través de una serie de procesos específicos. Aunque la delimitación de éstos también pudiera ser problemática, suele considerarse, en la línea de las clásicas aportaciones de Cappelletti, Fix-Zamudio o García Belaunde,⁴⁸ que estos procesos se dividen en tres bloques: a) jurisdicción constitucional orgánica, que incluiría los procesos de control de constitucionalidad y los conflictos interorgánicos o territoriales; b) jurisdicción constitucional de la libertad, que engloba los procesos de garantía de los derechos constitucionales; y c) jurisdicción internacional o supranacional. Dejando a un lado ahora la jurisdicción internacional, nos quedarían —a mi juicio— las garantías de los derechos y la jurisdicción orgánica, si bien esta última podría desglosarse en el control de constitucionalidad, los conflictos, y las competencias electorales o políticas. De todos modos, desde mi punto de vista,

⁴⁷ La idea es cierta incluso en el control de constitucionalidad de la ley, aun en los casos en que los jueces ordinarios no pudieran estrictamente inaplicarla. Y ello porque de todos modos los jueces pueden y deben llevar a cabo una interpretación de la ley conforme a la Constitución, y ello implica necesariamente descartar interpretaciones inconstitucionales de la norma legal.

⁴⁸ Véase por ejemplo la magnífica síntesis de Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *op. cit.*, en la que describe las ideas fundamentales de Cappelletti, y resume las ideas fundamentales de Fix-Zamudio y da las referencias bibliográficas de sus obras más importantes en este terreno; Domingo García Belaunde, *Derecho Procesal Constitucional*, Colombia, Temis, 2001, y *De la jurisdicción constitucional al Derecho Procesal Constitucional*, México, Funda, 2004, especialmente p. 61 y ss., que sin embargo cuestiona la validez científica actual de esta clasificación tripartita. De gran interés es también el trabajo coordinado por el propio Domingo García Belaunde y Eloy Espinosa-Saldaña Barrera, *Encuesta sobre Derecho Procesal Constitucional*, Perú, Jurista Editores, 2006.

sólo los procesos específicos de control de constitucionalidad resultan esenciales o definitorios de la misma jurisdicción constitucional. Aunque dada la frecuencia con la que se añaden los otros procesos mencionados, creo que la enumeración actual podría incluir: 1) procesos de control de constitucionalidad, únicos esenciales para que se pueda hablar de jurisdicción constitucional; 2) procesos de conflicto, que a su vez pueden ser interorgánicos o territoriales; 3) procesos de garantía de los derechos constitucionales y 4) procesos electorales, si bien en algunos de estos casos a la jurisdicción constitucional *stricto sensu* se le atribuye sólo la última palabra en la resolución de estos procesos constitucionales.

Con estas pautas, habría que afirmar que la jurisdicción constitucional, que en México no existe de manera específica, se comparte entre la Suprema Corte y el Tribunal Electoral. El análisis de los que suelen considerarse “procesos constitucionales” así lo confirma.⁴⁹ Así que “el Tribunal Constitucional de México” no sólo sería la Suprema Corte, sino ésta más el Tribunal Electoral (en cambio la justicia constitucional, en el sentido amplio que aquí se le dio, estaría además

⁴⁹ Siguiendo a Fix-Zamudio y Valencia Carmona, *Derecho Constitucional*, *op. cit.*, p. 851, estos serían: A) el juicio de amparo; B) las controversias constitucionales; C) la acción abstracta de inconstitucionalidad; D) el procedimiento investigador de la Suprema Corte de Justicia; E) el juicio para la protección de los derechos político-electorales; F) el juicio de revisión constitucional electoral; G) el juicio político; H) los organismos autónomos protectores de los derechos humanos inspirados en el modelo del ombudsman.

A pesar de las cuestiones que esta enumeración podría plantear, sobre todo por la ausencia de carácter jurisdiccional de los procesos mencionados en el apartado H), importa destacar que los mencionados en los apartados E) y F) corresponden precisamente al Tribunal Electoral. Siguiendo el mismo esquema, véase el trabajo coordinado por Raymundo Gil Rendón, *Derecho Procesal Constitucional*, México, Funda, 2004. En cambio, Enrique Uribe Arzate, *El sistema de justicia constitucional en México*, México, Porrúa, 2006, en el capítulo 10, p. 183 y ss., omite significativamente el detalle de los procesos cuyo conocimiento corresponde al Tribunal Electoral.

compartida con los demás órganos del Poder Judicial, en cuanto éstos participan en los procesos de amparo y en cierto modo en el control constitucional). Y, por su parte, la justicia electoral estaría igualmente compartida por el Tribunal Electoral (que no obstante asume la mayor parte de las funciones) y la misma Suprema Corte.⁵⁰

Justicia Constitucional y Justicia Electoral tienen así una doble cúspide, paralela y sin un único vértice. Eso crea una “bicefalia” no exenta de problemas. Uno de ellos, como ya se ha apuntado, sería el de las oscilaciones a la hora de atribuir o compartir algunas funciones, como son las relativas al control de constitucionalidad de las leyes. Aunque sí se logra un reparto claro de las competencias, el paralelismo que se deriva del esquema mexicano puede tener también sus ventajas, y podría contribuir a evitar interferencias y conflictos entre los dos máximos tribunales (o “tribunales constitucionales” en el sentido material antes sugerido). En todo caso, cabrían otros diseños alternativos que intentarían fortalecer la coherencia del sistema de garantías jurisdiccionales:

1. Encomendar las funciones de control de constitucionalidad en materia electoral al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo que conllevaría una división material entre jurisdicción constitucional y jurisdicción electoral, y por tanto el diseño de una “bicefalia perfecta”, con todas las ventajas (precisión material del criterio delimitador) e inconvenientes (ausencia de un vértice o cúspide del sistema en la función de control de constitucionalidad [...]).

⁵⁰ Sobre la función garantista de ambos tribunales, es de gran interés el trabajo de J. Jesús Orozco Henríquez, “Justicia constitucional electoral y garantismo jurídico”, en *Cuestiones constitucionales*, núm. 13, 2005, p. 151 y ss.

2. Crear un Tribunal Constitucional que centralizase las garantías constitucionales y se ubicase en la cúspide del sistema,⁵¹ de modo que tuviera la última palabra en materia de garantías constitucionales, y asumiera exclusivamente esta función de garantía constitucional, dejando otros procesos de perfil casacional a la Suprema Corte. Por descontado, esta opción existe ya en muchos países de Europa y América Latina en los que funciona [...] mejor o peor según los casos. Además hay que tener en cuenta que persistiría la cuestión de la necesidad de delimitar con precisión las competencias del Tribunal Constitucional y del Electoral, o bien convendría dar al primero la última palabra en los procesos electorales en los que esté en juego la garantía de la Constitución o de los derechos constitucionales.
3. Una opción en la práctica muy próxima a la anterior es la que consistiría en centralizar todas las funciones de garantía constitucional en la misma Suprema Corte o bien en una Sala de ésta, dejando el resto de competencias no estrictamente constitucionales en un tribunal inferior, o en otras Salas de la Corte Suprema.⁵²
4. Otra posibilidad sería convertir el Tribunal Electoral en una Sala Electoral de la Suprema Corte, permitiendo de este modo que asumiera la integridad de las funciones materialmente constitucionales, interviniendo incluso

⁵¹ El debate sobre esta posibilidad en México parece intenso recientemente, tal y como destaca Edgar Corzo Sosa, *op. cit.*, p. 25.

⁵² Véase Edgar Corzo Sosa, *op. cit.*, p. 21-22, quien menciona la propuesta de Fix-Zamudio de creación de un Tribunal Federal de Casación que asumiera las funciones no constitucionales, dejando a la Suprema Corte con los procesos estrictamente constitucionales; aunque este autor aboga más bien por la opción de crear una Sala de legalidad dentro de la Suprema Corte, apuntando las ventajas de esta posibilidad.

en el control de constitucionalidad de leyes electorales y las controversias constitucionales en la materia.⁵³ Esta interesante propuesta ayudaría seguramente a evitar posibles tensiones o vacilaciones en el reparto de las competencias “fronterizas” entre el ámbito electoral y el resto de las materias constitucionales, y contribuiría por cierto a unificar la cúspide del sistema judicial. Por lo demás, la misma es compatible con la anteriormente sugerida de “separar” las competencias de legalidad en una Sala diferente de la Suprema Corte o en otro Tribunal. Quedarían así delimitadas las competencias de casación o legalidad, las electorales y el resto de las constitucionales, acaso en tres Salas de la Suprema Corte.

5. En fin, quedarían opciones de modificación más “suaves” o menos radicales, como la especialización de la Suprema Corte en cuestiones constitucionales, pero manteniendo su posibilidad de atraer también cuestiones de legalidad por su trascendencia.⁵⁴

Por descontado, es difícil pronunciarse a favor de una opción específica (o bien por el mantenimiento del diseño actual), pues todas parecen tener sus ventajas e inconvenientes. Por lo demás, casi todas las propuestas que suelen apuntarse tienen algún apoyo en modelos comparados, pero la experiencia de aplicación de los diversos diseños institucionales pone de relieve que, en demasiadas ocasiones, lo que funciona en un lugar no lo hace en otro, pues muy diversos factores coyunturales específicos de cada sistema condicionan notablemente la aplicación de un diseño institucional

⁵³ En este sentido se pronuncia Rodolfo Terrazas Salgado, *op. cit.*, vol. II, p. 2336 y ss.

⁵⁴ En este sentido, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, *op. cit.*, pp. 10-11.

concreto. Por tanto parece más prudente conformarse con apuntar los que, desde mi punto de vista, han de ser los requisitos o presupuestos fundamentales de cualquier sistema institucional de las garantías electorales:

- a) La ubicación de las mismas en el marco de las garantías constitucionales, tantas veces repetida en este trabajo, y que implica la necesidad de coordinar ciertas competencias que funcionalmente son constitucionales aunque materialmente son político-electorales (garantía de derechos de participación política, control de constitucionalidad de leyes electorales).
- b) La conveniencia, en mi opinión, de centralizar la cúspide del sistema jurisdiccional de garantías constitucionales, de modo que sea un mismo órgano el que asuma la última palabra en la materia, ya sea un Tribunal Constitucional o una Sala especializada. Ello es particularmente relevante en lo relativo al control de constitucionalidad abstracto o “concentrado”. Aunque también parecería recomendable en materia de garantía de los derechos, la experiencia parece demostrar que la separación de los procedimientos y órganos jurisdiccionales de garantía de los derechos político-electorales puede ser una opción razonable.
- c) La necesidad de establecer un criterio coherente de distribución de competencias en materia de garantías constitucionales y electorales, de modo que se tenga en cuenta bien un criterio funcional, ya sea uno material, o acaso una combinación de ambos, pero que resulte integradora y armónica (por ejemplo, una jurisdicción electoral con competencia plena en materias electorales, pero revisable en los aspectos funcionalmente constitucionales [...]).

- d) Sea cual sea el diseño del reparto de las competencias y funciones de garantía constitucional y electoral, las dificultades de delimitación en casos concretos entre diversos tribunales, siempre surgirán en algún momento. En tales casos, me temo que nada puede sustituir a la actitud de coordinación y colaboración entre los órganos implicados, regidos por un espíritu de lealtad constitucional. Si esta actitud no existe, seguramente el conflicto está servido.

Modelos con jurisdicción electoral y jurisdicción constitucional

Por último, existen modelos en los que la jurisdicción electoral convive con una jurisdicción constitucional concentrada y especializada en un Tribunal Constitucional o una Sala Constitucional, además obviamente con la jurisdicción ordinaria. Tales serían como antes ya se apuntó, los casos de Chile o Costa Rica.⁵⁵ Ciertamente, ello abre un amplio elenco de posibilidades, pues podría suceder: a) que la jurisdicción ordinaria quede en un segundo plano supeditado a la doble jurisdicción constitucional y electoral, con lo cual en la cúspide del sistema se encontrarían los órganos superiores de estos dos; b) que la cúspide esté ocupada exclusivamente por la jurisdicción constitucional, quedando las otras dos supeditadas a ésta, que es quien tendría la última palabra en todas las competencias vinculadas a la función de garantía constitucional; c) que las tres jurisdicciones tengan una estructura más o menos paralela, lo que daría lugar a una especie de “tricefalia” en el sistema de garantías jurisdiccionales. De esta forma, la necesidad de delimitación de competencias y funciones

⁵⁵ En un sentido más amplio, podrían incluirse los de Colombia, Perú o Venezuela, aunque como ya se dijo en estos supuestos los órganos especializados en la garantía electoral no configuran seguramente una auténtica “jurisdicción”.

se complica aún más, y con ella las posibles tensiones entre jurisdicciones, de modo que se conocen casos de conflictos entre la jurisdicción ordinaria y la constitucional, o entre ésta y la electoral.

Sobre las diversas posibilidades existentes, podemos dar por reproducidas las reflexiones apuntadas en el comentario del anterior modelo. Por lo demás, no procede en este trabajo llevar a cabo un análisis exhaustivo de los concretos sistemas que siguen este diseño de garantías jurisdiccionales.

VI. EL CONTROL DEL TRIBUNAL ELECTORAL Y EL CONTROL HACIA EL TRIBUNAL ELECTORAL

A lo largo del presente trabajo se ha analizado la labor de control que la justicia electoral (o, más en particular, el Tribunal Electoral allí donde existe) lleva a cabo en relación con los actos de los poderes públicos vinculados a las elecciones, así como los distintos procesos que permiten llevar a cabo ese control. Mediante estas vías, el Tribunal se convierte en uno de los principales sujetos responsables del control judicial de los poderes públicos, con capacidad para exigir responsabilidades jurídicas a las autoridades públicas. Ya hemos apuntado que el Tribunal Electoral es en parte, desde la perspectiva material, un Tribunal Constitucional, y en este sentido asume (compartiéndolas con la Suprema Corte de Justicia) trascendentales funciones de garantía constitucional, en particular en lo relativo a la garantía de los derechos fundamentales y del mismo Derecho Electoral, que como se dijo al principio de este trabajo es parte del ordenamiento constitucional, y contiene regulaciones esenciales para asegurar la calidad del sistema democrático. En suma, la labor de control llevada a cabo por el Tribunal Electoral lo convierte en uno de los principales sujetos garantes de la separación de poderes y los derechos fundamentales, que como es sabido son elementos esenciales de la Constitución.

Y en este sentido, la asunción de esta posición de supremo garante de la Constitución y del Derecho Electoral, aun compartida, hace trasladables al Tribunal las cuestiones fundamentales que la teoría constitucional ha planteado sobre los Tribunales Constitucionales. Éstas son, fundamentalmente, la relativa a su legitimidad, y la que tiene que ver con la necesidad de un control hacia el propio Tribunal Constitucional. En el contexto de este trabajo no cabe profundizar en estos aspectos nucleares de la teoría constitucional. Por lo demás, la cuestión de la legitimidad es particularmente acuciante en cuanto a la competencia del Tribunal para declarar la inconstitucionalidad de las leyes con efectos *erga omnes*, que es la que le sitúa en cierta medida por encima del legislador representante de la soberanía popular, con los problemas que ello plantea desde el punto de vista de la ausencia de legitimidad democrática directa.⁵⁶ Sin embargo, hay que tener en cuenta que en la actualidad el Tribunal Electoral de México carece de esa competencia de declaración de inconstitucionalidad de las leyes con alcance general, con lo cual esta cuestión se circunscribiría a la legitimidad para establecer la última palabra en cuanto a la interpretación constitucional y legal en materia electoral. Y esta legitimidad deriva, desde luego, de la propia Constitución, que ha optado por el sistema jurisdiccional de garantías sucintamente descrito. En este sentido podría recordarse la famosa afirmación del juez Jackson: “We are not final because we are infallible, but we are infallible only because we are final”.⁵⁷

La segunda cuestión que señalé antes sería la del control hacia el Tribunal Electoral. A esta cuestión son aplicables, con las adaptaciones que procedan, las reflexiones habitualmente llevadas a cabo

⁵⁶ Por todos, véase Víctor Ferreres Comella, *Justicia constitucional y democracia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.

⁵⁷ Esta archiconocida afirmación del juez Jackson se realizó en el voto concurrente a *Brown v. Allen*, 344 U.S. 443 (1953), 540.

respecto a los tribunales constitucionales. En efecto, parece que un Tribunal que tiene constitucionalmente la última palabra en una materia determinada —ya sea en todo el ámbito constitucional o en el más específico del Derecho Electoral—, y cuyas decisiones gozan de fuerza de cosa juzgada y no son revisables, difícilmente podrá ser objeto de control en ese ámbito, por ningún otro Tribunal o Poder del Estado. Sin embargo, esa conclusión sería contraria al propio principio de separación de poderes, y de hecho no puede admitirse en tales términos. En efecto, aun cuando la legitimidad del Tribunal y la inimpugnabilidad de sus decisiones deriva de la propia Constitución, también de la misma norma fundamental derivan las potestades atribuidas a otros órganos y poderes que pueden avalar una función de control sobre el Tribunal Electoral. Sin que podamos extendernos, cabe apuntar al menos las siguientes posibilidades de control:

- a) El legislador, dentro del marco permitido por la Constitución, puede modificar la legislación aplicable al Tribunal Electoral, su propia composición o sus funciones, lo que sin duda puede llevarse a cabo, si llegase el caso, como respuesta frente a eventuales excesos o corrección de disfunciones del sistema.
- b) El mismo Poder Constituyente Constituido o poder de revisión constitucional puede modificar totalmente la regulación del Tribunal, hasta hacerlo incluso desaparecer.
- c) Aun cuando en el sistema mexicano la estructura “bicefálica” del Poder Judicial dificulta las posibilidades de control del Tribunal Electoral por parte de la Suprema Corte (y a la inversa) las mismas no son imposibles, como lo demuestra el mismo hecho ya referido de que la Suprema Corte corrigió en su momento el criterio del Tribunal Electoral.
- d) La pertenencia de México a organizaciones internacionales que incluyen órganos jurisdiccionales con capacidad para pronunciarse sobre la vulneración de derechos (señaladamente,

el reconocimiento del sistema de garantías de la Convención Interamericana de Derechos Humanos) posibilita una nueva vía de control, tanto hacia la Corte Suprema como hacia el Tribunal Electoral (que garantiza los derechos políticos en el sistema interno), por parte de la Corte Interamericana.

- e) En fin, aunque esta idea exceda del ámbito jurídico, no cabe ignorar la incidencia que tienen otros sujetos políticos y sociales en el posible control del Tribunal Electoral, y en particular la crítica a sus decisiones que pueda proceder de la doctrina o la opinión pública en general.

En suma, el Tribunal Electoral (y más ampliamente, los sistemas de justicia electoral) representa un avance significativo en la garantía del derecho electoral y de las elecciones, permitiendo el control de las autoridades públicas en la materia, al tiempo que él mismo es susceptible de control por otros órganos y Poderes del Estado. Por supuesto, la introducción del Tribunal Electoral responde a un modelo determinado de Justicia Constitucional, tan legítimo como otros existentes en el Derecho Comparado. El modelo puede perfeccionarse, pero lo más importante es la coherencia del mismo, y que su diseño no rompa el equilibrio de mutuos controles que es la característica esencial de la separación de poderes.

VII. CONCLUSIONES

1. Es premisa fundamental la estrecha relación entre los problemas electorales y la materia constitucional, considerando que una parte fundamental del ordenamiento electoral forma parte, desde una perspectiva material (y muchas veces también formalmente) del Derecho constitucional, y destacando especialmente que los valores y principios

constitucionales han de constituir en todo caso el *telos* que oriente a todo el sistema y procedimiento electoral.

2. En relación con lo anterior, hay que destacar la vinculación entre Derecho Electoral y Derechos Humanos, fundamentalmente por su condición de medio para hacer efectivos los derechos de participación política, así como entre Derecho Electoral y sistema democrático. Esta relación tiene clara consecuencia en los procesos de garantía, dado que el proceso de garantía de los derechos político-electorales es materialmente un proceso electoral, mientras que funcionalmente es un proceso de garantía constitucional.
3. Por tanto, aunque prácticamente todos los sistemas establecen algún tipo de proceso específico en materia electoral, la estrecha imbricación entre la materia electoral, los derechos y la garantía constitucional conlleva la necesidad de que otros procesos generales se utilicen en ciertos casos con funciones de garantía electoral. Tras analizar los modelos español y mexicano de derecho procesal electoral, se juzga posible la fórmula de subsunción de los procesos de garantía de los derechos políticos en los más generales de garantía de los derechos constitucionales, como el amparo (caso español), tanto como la de la separación de ambos procedimientos (caso mexicano). En cualquier caso, un modelo que incluya una jurisdicción específica electoral pasa necesariamente por la asunción, por parte de ésta, de funciones de garantía constitucional. Ello porque una garantía de las elecciones que ignore o se desvincule de la garantía de los derechos electorales quedaría privada de su contenido y finalidad fundamental.
4. En los casos de existencia, junto a la jurisdicción electoral, de una jurisdicción constitucional específica, lo anterior conlleva una compleja y delicada relación entre ambas.

Y en caso de que no haya una jurisdicción constitucional específica, la idea supone materialmente la primacía del Tribunal Electoral en el sistema de garantías constitucionales, primacía que puede ser compartida, pero que será total al menos en el ámbito de los derechos político-electorales.

5. No hay en principio una preferencia axiológica a favor o en contra del establecimiento de una jurisdicción electoral, ni, en caso de optar por esa jurisdicción, a favor o en contra de un modelo determinado de organización de la misma, en el marco de las diversas garantías jurisdiccionales de la Constitución. Son cuestiones organizativas, históricas, o de oportunidad las que pueden aconsejar uno u otro sistema.
6. En todo caso, lo que sí es necesario es un sistema de Justicia Constitucional, entendida como conjunto de garantías procesales de las elecciones. Éste debe tener presente la axiología propia del Derecho Electoral, a la que ya nos hemos referido, así como la necesidad de lograr una coherencia interna (en el seno de la jurisdicción) y un equilibrio institucional (con otros poderes u órganos del Estado).
7. Las razones anteriores pueden aconsejar una convergencia y centralización en la cúspide del sistema de garantías constitucionales, para evitar posibles disfuncionalidades. Ello parece particularmente necesario en lo que atañe al control de constitucionalidad con efectos generales, si es que se opta por este modelo, verdadera esencia de la jurisdicción constitucional.
8. Con estos parámetros hemos tratado de valorar el sistema institucional de garantías electorales de México, en el marco de otros modelos comparados. Como es conocido, el modelo mexicano se caracteriza por un “desglose” en la cúspide de las garantías constitucionales, que conlleva

una cierta “bicefalia” jurisdiccional. La delimitación de las competencias de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral, tras sucesivas reformas constitucionales y legales, sigue hoy un criterio casi totalmente material, aunque de ese criterio hay que exceptuar el control de constitucionalidad de leyes electorales, que con un criterio funcional se ha encomendado a la Suprema Corte en la vía abstracta. Finalmente, tras varias oscilaciones, parece que el ordenamiento mexicano reconoce que ello es compatible con un control desconcentrado de la constitucionalidad de esas leyes llevado a cabo por el Tribunal Electoral, solución que parece adecuada y necesaria ante la ausencia de otras vías para solventar el problema que supondría la aplicación de leyes electorales inconstitucionales (salvo que se introdujeran vías de control concentrado incidental ante la Suprema Corte).

9. El modelo mexicano de justicia electoral, caracterizado por una jurisdicción específica electoral que convive con una jurisdicción ordinaria y comparte con ella las funciones constitucionales, resulta opción original, legítima y coherente. Tanto la Suprema Corte como el Tribunal Electoral poseen materialmente un carácter constitucional.
10. El equilibrio en el sistema de mutuos controles implica necesariamente la existencia de vías que permitan el control hacia el Tribunal Electoral, como vía para equilibrar el sistema y mantener el principio de separación de poderes.

VIII. FUENTES CONSULTADAS

Aguirre Anguiano, Sergio S., “La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional”, en Carlos F. Natarén Nandayapa y Diana Castañeda Ponce (coords.), *La Suprema*

- Corte de Justicia de la Nación en la reforma del Estado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007.
- Arnaldo Alcubilla, Enrique, “La interpretación de la normativa electoral por la Junta Electoral Central (1977-1997)”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 41, 1997, p. 169 y ss.
- Arreola Ayala, Álvaro, *La justicia electoral en México. Breve recuento histórico*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.
- Bastida Freijedo, Francisco J., “Ley electoral y garantías judiciales”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 7, 1986, p. 31 y ss.
- Biglino Campos, Paloma, “La validez del procedimiento electoral en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 29, 1990, p. 291 y ss.
- Caamaño Domínguez, Francisco, “Elecciones y Tribunal Constitucional: ¿una intersección no deseada?”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 41, 1997, p. 91 y ss.
- Cazorla Prieto, Luis María, *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Madrid, Civitas, 1986.
- Corzo Sosa, Edgar, “¿Es la Suprema Corte de Justicia de México un Tribunal Constitucional?”, en Carlos F. Natarén Nandayapa y Diana Castañeda Ponce (coords.), *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la reforma del Estado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007.
- Cossío D., José Ramón, *Concepciones de la democracia y justicia electoral*, México, Instituto Federal Electoral, 2002.
- Chofre Sirvent, José F., “Ley electoral y Tribunal Constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 70, 1990, p. 263 y ss.
- Díaz Revorio, F. Javier, Introducción, *Régimen electoral local*, Centro de Estudios Locales, Diputación de Toledo, 2003, p. 13 y ss.
- , “Introducción”, *La interpretación de la Constitución y la Justicia Constitucional*, México, Porrúa, en prensa.

- Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, “Justicia, justicia electoral y democracia”, *Universitas*, núm. 112, 2006, p. 9 y ss.
- Fernández Segado, Francisco, “Las garantías del derecho de sufragio activo en el ordenamiento constitucional español”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 84, 1993-94, p. 121 y ss.
- , “Los recursos contra la proclamación de candidaturas y candidatos en la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General”, *Poder Judicial*, núm. 31, 1993, p. 59 y ss.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho Procesal Constitucional. Origen científico (1928-1956)*, Madrid, Marcial Pons, 2008.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 12 volúmenes, 2008.
- Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.
- Figueruelo Burrieza, Ángela, “Notas acerca del recurso de amparo electoral”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 25, 1989, p. 135 y ss.
- Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, 4ª ed., México, Porrúa, 2005.
- Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *El Derecho de amparo en el mundo*, México, UNAM-Porrúa-Konrad Adenauer Stiftung, 2006.
- Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, Porrúa, 2006.
- García Belaunde, Domingo, *Derecho Procesal Constitucional*, Colombia, Temis, 2001.
- , *De la jurisdicción constitucional al Derecho Procesal Constitucional*, México, Funda, 2004.
- , Espinosa-Saldaña Barrera, Eloy, *Encuesta sobre Derecho Procesal Constitucional*, Perú, Jurista Editores, 2006.

- García-Escudero Márquez, Piedad (dir.), *Derecho contencioso electoral*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2002.
- Gil Rendón, Raymundo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, México, Funda, 2004.
- Gimeno Sendra, Vicente y Morenilla Allard, Pablo, *Los procesos de amparo. Civil, penal, administrativo, constitucional y europeo*, Madrid, COLEX, 2003.
- González Hernández, J. C., *Derecho electoral español: normas y procedimiento*, Madrid, Tecnos, 1996.
- Islas Colín, Alfredo y Lézé, Florence, *Temas de Derecho Electoral y Político*, 2ª ed., México, Porrúa, 2007.
- Martín Rebollo, Luis, “Notas sobre el recurso contencioso electoral y otros temas de Derecho Electoral”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 3, 1991, p. 59 y ss.
- Montesquieu, *Del espíritu de las leyes (De l’esprit des lois, 1748)*, traducción española de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Orbis, 1984, 2 vols.
- Muñoz Ledo, Porfirio, “La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional en la reforma del Estado”, en Carlos F. Natarén Nandayapa y Diana Castañeda Ponce (coords.), *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la reforma del Estado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007.
- Orozco Henríquez, J. Jesús, “Sistemas de Justicia Electoral en el Derecho Comparado”, en Orozco Henríquez, J. Jesús (coord.), *Sistemas de Justicia Electoral: evaluación y perspectivas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001.
- , “Justicia constitucional electoral y democracia en México”, *Anuario iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 7, 2003, p. 329 y ss.
- , “Justicia constitucional electoral y garantismo jurídico”, *Cuestiones constitucionales*, núm. 13, 2005, p. 151 y ss.

- Ortiz Mayagoitia, Guillermo, “Control de la constitucionalidad de las leyes electorales en México”, en J. Jesús Orozco Henríquez (coord.), *Sistemas de Justicia Electoral: evaluación y perspectivas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001, p. 210 y ss.
- Ostos Mota, María Jesús, *El recurso de amparo electoral contra la proclamación de candidatos electos*, Madrid, Universidad San Pablo-CEU, 2007.
- Pardo Falcón, Javier, “El contencioso electoral en la jurisdicción constitucional”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 41, 1997, p. 8 y ss.
- Rallo Lombarte, Artemi, *Garantías electorales y Constitución*, Madrid, BOE-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.
- Santolaya Machetti, Pablo, *Manual de procedimiento electoral*, 4ª ed., Madrid, Ministerio del Interior, 1999.
- Satrústegui Gil-Delgado, Miguel, “Las garantías del Derecho Electoral”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 20, 1990, p. 91 y ss.
- Serrano Migallón, Fernando, “El control de la constitucionalidad de las leyes en materia electoral”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 247, 2007, p. 81 y ss.
- Solozábal Echavarría, Juan José, “Sobre la jurisprudencia constitucional en materia electoral”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 30, 1990, p. 133 y ss.
- Terrazas Salgado, Rodolfo, *Introducción al estudio de la Justicia Constitucional Electoral en México*, México, Ángel editor, 2006, 2 vols.
- Uribe Arzate, Enrique, *El sistema de justicia constitucional en México*, México, Porrúa, 2006.
- VV. AA., *El sistema mexicano de Justicia Electoral. Proceso Electoral Federal 2002-2003*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003.

**Cuadro 1. El control del procedimiento electoral
en el sistema español**

		Control administrativo	Control jurisdiccional	Tribunal constitucional
CENSO ELECTORAL	En periodo ordinario	Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral (artículo 38.3 LOREG)	Procedimiento preferente y sumario ante la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 38.5 LOREG)	Recurso de amparo constitucional "ordinario"
	En periodo electoral	Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral (artículo 39.3 y 4 LOREG)	Recurso ante el Juez de Primera Instancia (artículo 40 LOREG)	Recurso de amparo constitucional "ordinario"
MATERIA ELECTORAL (ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL)	En general	Recurso ante la Junta Electoral de superior categoría (artículo 21.1 LOREG)	Recurso contencioso-administrativo (ordinario o proc. especial preferente y sumario) sólo frente a actos no directamente vinculados al desarrollo del procedimiento electoral (artículo 21.2 LOREG, STC 149/2.000, de 1 de junio)	Recurso de amparo constitucional "ordinario" (en su caso)
PROCEDIMIENTO ELECTORAL "STRICTO SENSU"	Proclamación de candidatos	(corresponde a las Juntas Electorales competentes, artículo 47 LOREG)	Recurso especial ante el Juzgado de lo contencioso-administrativo (artículo 49.1 LOREG)	Recurso de amparo electoral (artículo 49.3 LOREG)
	Proclamación de electos	(corresponde a las Juntas Electorales competentes, artículo 108.4 LOREG)	Contencioso-electoral ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS o del TSJCA (art. 109 y ss. LOREG)	Recurso de amparo electoral (artículo 114.2 LOREG)

Cuadro 2. La protección jurisdiccional de los derechos fundamentales

En el sistema español (panorama general y ubicación
de las garantías político-electorales)

(TEDH)					
Recurso de amparo (o Recurso de amparo electoral) Ante el TC					
ORDEN CIVIL:	ORDEN PENAL:	ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO:	ORDEN LABORAL:	JURISDICCIÓN MILITAR	SUPUESTO ESPECIAL
<p>Juicio ordinario (artículo 249.1.2º LEC) con carácter preferente y sumario</p> <p>-Procedimientos especiales: • Derecho de rectificación: LO 2/1984 • Protección civil del derecho al honor, intimidad : LO 17/1982 • Reclamaciones frente al censo electoral en periodo electoral: recurso ante el Juez de Primera Instancia (artículo 40 LOREG)</p>	<p>LECRIM</p> <p>-Procedimientos especiales: • <i>Habeas Corpus</i>: LO 6/1984</p>	<p>Artículos 114 y ss. LJCA: procedimiento para la protección de los derechos fundamentales</p> <p>-Procedimientos especiales: • Contencioso electoral y recursos especiales de la LOREG • <i>Derecho de reunión y manifestación</i>: artículo 122 LJCA</p>	<p>Artículos 175 y ss. LPL: procedimiento de tutela de los derechos de libertad sindical (aplicable a todos los derechos fundamentales)</p>	<p>Artículos 518 y ss. LOPM (procedimiento contencioso-disciplinario militar preferente y sumario)</p>	<p>Disolución o suspensión judicial de los partidos políticos: procedimiento ante la Sala Especial del Tribunal Supremo prevista en el artículo 61 LOPJ (artículos 10 y ss. LOPP)</p>

**Cuadro 3. Justicia electoral y procesos electorales.
Comparación España-México**

Función de Garantía	Procesos Judiciales México	Órgano Judicial México	Procesos Judiciales España	Órgano Judicial España
Garantía de los derechos electorales (sufragio pasivo)	<ul style="list-style-type: none"> • Juicio de inconformidad electoral • Recurso de reconsideración • Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	<ul style="list-style-type: none"> • Recurso contencioso-administrativo especial contra la proclamación de candidatos 	Jurisdicción contencioso-administrativa (Juzgados de lo C.-Admvo.)
			<ul style="list-style-type: none"> • Contencioso electoral 	Jurisdicción contencioso-administrativa (Sala del Tribunal Superior de Justicia o del Tribunal Supremo)
			<ul style="list-style-type: none"> • Recurso de amparo electoral (subsidiario a los dos anteriores) 	Tribunal Constitucional
Garantía de los derechos electorales (sufragio activo)	<ul style="list-style-type: none"> • Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Procedimientos preferentes y sumarios	<ul style="list-style-type: none"> • Jurisdicción contencioso-administrativa • Jurisdicción civil (censo en periodo electoral)
			Recurso de amparo constitucional (subsidiario a los anteriores)	Tribunal Constitucional

Cuadro 3. Continuación

Función de Garantía	Procesos Judiciales México	Órgano Judicial México	Procesos Judiciales España	Órgano Judicial España
Otras garantías de las elecciones (control de los actos de la Admón. electoral)	<ul style="list-style-type: none"> • Recurso de apelación • Juicio de revisión constitucional electoral 	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Recurso contencioso-administrativo (ordinario o proc. preferente y sumario)	Jurisdicción contencioso-administrativa
			(Eventualmente recurso de amparo constitucional subsidiario)	(Tribunal Constitucional)
Garantía del derecho de asociación política	<ul style="list-style-type: none"> • Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Procedimiento (preferente y sumario) para la protección de los derechos fundamentales	Jurisdicción contencioso-administrativa
			Procedimiento de disolución judicial de partidos	Sala Especial del Tribunal Supremo
			Recurso de amparo constitucional (subsidiario a los anteriores)	Tribunal Constitucional
Control de constitucionalidad (en materia electoral)	<ul style="list-style-type: none"> • Acción de inconstitucionalidad 	Suprema Corte de Justicia de la Nación	<ul style="list-style-type: none"> * Recurso de inconstitucionalidad * Cuestión de inconstitucionalidad 	Tribunal Constitucional

**Cuadro 4. Los órganos de control electoral
en México y España**

		MÉXICO	ESPAÑA
Órganos no Judiciales	CENTRALES	Instituto Federal Electoral: Consejo General Presidencia del Consejo General Junta General Ejecutiva Secretaría Ejecutiva (Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Elecciones)	Junta Electoral Central Oficina del Censo Electoral
	TERRITORIALES	En las Entidades Federativas: Delegaciones del IFE: Junta Local Ejecutiva, Vocal Ejecutivo y Consejo Local (Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores) En los Distritos electorales: Subdelegaciones del IFE: Junta Distrital Ejecutiva, Vocal Ejecutivo y Consejo Distrital Comisión Distrital de Vigilancia del Registro federal de Electores En los municipios: Oficinas municipales	(Juntas Electorales de Comunidad Autónoma) Juntas Electorales Provinciales Juntas Electorales de Zona Oficina del Censo electoral: Delegaciones Provinciales
Órganos Judiciales	CENTRALES	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Sala Superior Suprema Corte de Justicia de la Nación	Tribunal Constitucional Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso-Administrativo)
	TERRITORIALES	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Salas Regionales	Tribunales Superiores de Justicia CCAA (Sala de lo Contencioso-Administrativo) Juzgados de lo Contencioso-Administrativo

**El control constitucional
del Tribunal Electoral**

es el cuaderno núm. 11 de la serie
Temas selectos de Derecho Electoral.

Se imprimió en julio de 2010
en la Coordinación de Comunicación Social,
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
Del. Coyoacán, México, D.F., 04480.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares