

Temas selectos de
Derecho Electoral



El amparo electoral en México y España

Una perspectiva comparada

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot /
Alfonso Herrera García



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Temas selectos de **22**
Derecho Electoral

**El amparo electoral
en México y España.**
Una perspectiva
comparada

Eduardo FERRER MAC-GREGOR POISOT
Alfonso HERRERA GARCÍA

342.228
F566a

Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo.

El amparo electoral en México y España : una perspectiva comparada / Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Alfonso Herrera García. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

68 pp.-- (Serie Temas selectos de derecho electoral; 22)

ISBN 978-607-708-041-1

1. Recurso de amparo – Derecho electoral – México. 2. Recurso de amparo – Derecho electoral – España. 3. Derecho comparado. I. Herrera García, Alfonso. II. Título. III. Serie.

SERIE TEMAS SELECTOS DE DERECHO ELECTORAL

Primera edición 2011.

Primera reimpresión 2013 (cambio de portada).

DR. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF,
teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

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

ISBN 978-607-708-041-1

Impreso en México

DIRECTORIO

Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos
Presidente

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrado José Alejandro Luna Ramos
Presidente

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dr. Alejandro Martín García

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Elisa Speckman Guerra

Secretarios Técnicos

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez

PRESENTACIÓN

En este trabajo los autores Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Alfonso Herrera García realizan un estudio de lo que denominan “amparo electoral”, con perspectiva comparada, en México y en España.

El método elegido por los autores tiene como finalidad el análisis de dos instituciones con raíces comunes pero con una gran diversidad en cuanto a su evolución, contexto, sistemas jurídicos, diseños institucionales y regulación normativa.

Los autores reconocen que México y España no cuentan con un “amparo electoral” como tal, sin embargo, ellos así denominan a los medios de protección jurisdiccional de los derechos político-electorales tanto en México con su juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) como en España con el recurso de amparo (en sus diversas modalidades).

El lector tiene en sus manos un ejemplo de cómo se debe llevar a cabo la comparación jurídica; en este caso, se hace una completa revisión histórica-dogmática de ambas instituciones.

En el desarrollo del texto se pueden distinguir claramente los siguientes objetivos:

1. Recordar los orígenes del amparo como institución mexicana y diferenciarla de otras formas de control constitucional.

- El amparo mexicano fue una institución novedosa que fue adoptada por diversos países, entre ellos España.
- Ambos sistemas nacen con peculiaridades respecto al modelo austriaco de jurisdicción constitucional concentrada.

2. Describir los antecedentes de protección de los derechos político-electorales.

- En el caso de México se reconoce que el amparo no es procedente en materia electoral (artículo 73, fracción VII de la Ley de Amparo), esto a partir del famoso debate entre los ilustres juristas mexicanos del siglo XIX Ignacio L. Vallarta y José María Iglesias; las ideas de Vallarta fueron las que prevalecieron al formar jurisprudencia en el sentido de que los conflictos político-electorales no tenían soluciones judiciales.
- En el caso de España se reconoce que, si bien hubo algunos antecedentes, no se trata de una protección integral.

3. Analizar los medios de protección de los derechos político-electorales en la actualidad en México y en España.

- Con la Constitución española de 1978 fue cuando se establecieron los derechos fundamentales y el recurso de amparo es el instrumento de protección de los mismos. Dentro de estos derechos se consideraron los derechos político-electorales.
- En México se crea el juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano en 1996, aunque no se trata de la institución de amparo, sí es un medio jurisdiccional específico para la protección de dichos derechos.

4. Reflexionar sobre las diferencias y semejanzas de ambas instituciones.

- En España, los derechos político-electorales forman parte de los derechos fundamentales, en México no las consideramos garantías individuales.

- En México, la protección jurisdiccional en materia electoral es más amplia, ya que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) tiene facultades para revisar la constitucionalidad y legalidad de todos los actos electorales, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad.
- En España, el recurso de amparo en materia electoral se limita a la protección de derechos fundamentales y no se trata de una revisión completa de la constitucionalidad y legalidad de los actos electorales.
- En México, el JDC tiene explícitamente delimitado su objeto y los órganos que resuelven, en cambio en España el objeto del recurso de amparo incluye a cualquier derecho amparable en materia de tutela judicial efectiva, lo cual hace que su definición sea relativa, en cuanto a la delimitación de los órganos se trata de un control difuso a partir de la justicia ordinaria contenciosa electoral y luego un control concentrado a través del recurso de amparo ante el Tribunal constitucional.

Estos aspectos son abordados de manera exhaustiva por los autores; igualmente se incluyen reflexiones, referencias históricas y problemas relevantes en los cuales el lector podrá apreciar el “papel central que estos mecanismos juegan, y que seguirán jugando, en los respectivos sistemas democráticos a los que pertenecen”.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

EL AMPARO ELECTORAL EN MÉXICO Y ESPAÑA. UNA PERSPECTIVA COMPARADA

*Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Alfonso Herrera García*

SUMARIO: I. Introducción; II. Influjos recíprocos entre el amparo español y el mexicano. El apartamiento de ambos modelos respecto del austriaco de jurisdicción constitucional concentrada en materia electoral; III. Desarrollo y configuración actual del juicio para la protección de derechos político-electorales en México. Una jurisdicción electoral especializada para la tutela jurídica de estos derechos; IV. De la revisión judicial de elecciones al amparo de derechos político-electorales en España. La competencia del Tribunal constitucional para resolver el recurso de amparo electoral; V. Similitudes y diferencias entre los sistemas jurídicos español y mexicano de “amparo electoral”. Corolario comparativo, VI. Fuentes consultadas

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como propósito analizar los instrumentos procesales mediante los cuales se tutelan los derechos político-

electorales de los ciudadanos por órganos que ejercen una jurisdicción constitucional en dos países: México y España. Este ejercicio de comparación permitirá evidenciar cómo cada sistema goza de sólida identidad pese a los históricos influjos recíprocos que los ordenamientos de ambos países han experimentado en materia de amparo. Dicha identidad se ha mantenido tras la visible incidencia del sistema español en las profundas reformas al sistema mexicano de jurisdicción constitucional al menos desde 1994-1995. El análisis comparativo se nutrirá con el empleo del método histórico y se constreñirá al nivel analítico del derecho positivo, considerando que se trata de una primera aproximación a la temática desde una perspectiva notoriamente infrecuente en la doctrina.

Tal como está planteado, el estudio comparativo permitirá poner en evidencia que la tutela individual de los derechos político-electorales (en especial lo que aquí se reconoce como “amparo electoral”) ha respondido, más que en otros procesos constitucionales, a la distinta evolución y cultura jurídicas de los países comparados. Por esa razón, creemos, muy difícilmente cabría pensar en una aproximación, y mucho menos en una equiparación estructural, entre los modelos español y mexicano de “amparo electoral”.

No obstante las marcadas diferencias orgánicas y competenciales existentes entre ellos, ambos sistemas alcanzan objetivos similares y contribuyen plausiblemente —cada uno en su propio contexto y medida— al fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la dignidad constitucional de los ciudadanos. Esta convicción debiera llevar a pensar en que la buena salud de que gozan los ordenamientos, cuando menos en una perspectiva normativa, no pasa por buscar una aproximación configurativa, sino en respetar sus diferencias, y en estudiar las ventajas de uno y otro desde una observación analítica y permanentemente crítica. De esta manera, se pone de manifiesto la pretendida trascendencia académica de este estudio, de cara a las transformaciones de

lege ferenda del cada vez más consolidado modelo mexicano de tutela individual de los derechos político-electorales ante la jurisdicción especializada del TEPJF.

Hay que decir desde un inicio que ni en México ni en España existe un “amparo electoral” en estricto sentido nominativo. En México, como es sabido, en todo caso el juicio de amparo resulta improcedente en materia electoral de acuerdo con la Ley de Amparo vigente (artículo 73, fracción VII). En España, el recurso de amparo que se ha identificado por la doctrina y por la jurisprudencia como “electoral” es el que se encuentra establecido en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Pese a que en este caso la ley no le ha dado formalmente ese preciso *nomen iuris*, hay desde luego mejores bases para calificarlo así porque se trata de un verdadero “recurso de amparo” ante el Tribunal constitucional, pero establecido en la ley electoral de ese país.

¿Qué estamos considerando entonces como “amparo electoral” para efectos de este trabajo? Para afrontar el análisis comparativo estimamos que cumplen la función material de amparo electoral, y que merecen por tanto esa denominación doctrinal, los mecanismos que en uno y otro país cumplen, por lo menos, los siguientes requisitos: a) que sea un proceso de la competencia de un órgano con jurisdicción constitucional, de cierre por tanto, del sistema jurídico-electoral; b) que sirva ante esa jurisdicción a la defensa individual, directa y última de ciertos derechos político-electorales, en especial, de los derechos de voto y a ser votado, en cuanto derechos fundamentales relevantes en sede constitucional; c) que sea, por tanto, un instrumento específico de defensa constitucional y no de la mera legalidad electoral. Estos elementos son los que, a nuestro juicio, justifican someter a contraste el juicio mexicano para la protección de los derechos político-electorales y el recurso español de amparo electoral, que es el propósito fundamental de este trabajo.

II. INFLUJOS RECÍPROCOS ENTRE EL AMPARO ESPAÑOL Y EL MEXICANO. EL APARTAMIENTO DE AMBOS MODELOS RESPECTO DEL AUSTRIACO DE JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL CONCENTRADA EN MATERIA ELECTORAL

LAS MUTUAS INFLUENCIAS DE LOS MODELOS ESPAÑOL Y MEXICANO EN MATERIA DE AMPARO

Para un sector importante de la doctrina del derecho procesal constitucional no hay duda en que los mecanismos del amparo mexicano y español han experimentado permanentes influencias recíprocas a lo largo de su devenir histórico.¹ En esta tesitura, antes de analizar la actual regulación del recurso de amparo electoral en ambos países, son imprescindibles algunas consideraciones historiográficas sobre tales influencias. También será importante emitir algunas consideraciones sobre el virtual influjo que en materia de amparo, en especial para el caso español, significó el modelo originario de jurisdicción constitucional concentrada: el de la Constitución austriaca de 1920, cuyo diseño sustantivo se debió, como es ampliamente conocido, al célebre jurista vienés Hans Kelsen.² Este frente de influencia nos

¹ Para la fundamentación de una tesis favorable a esta aproximación histórica, véase Fix-Zamudio (2003) y Ferrer Mac-Gregor (2007), especialmente 107-35.

² La presencia de la competencia en materia de amparo en los originarios sistemas de justicia constitucional austriaco y español del periodo de entreguerras, a primera vista, sugiere la existencia de un influjo histórico del primero sobre el segundo. Sin la pretensión de establecer si realmente existió tal influencia en este punto, lo que resulta claro es la existencia de una repercusión general de las tesis kelsenianas en el diseño del primer modelo español de jurisdicción constitucional de 1931. Al respecto, cfr. De Vega, Pedro (1979a, 97) [trabajo incluido en el libro: De Vega, Pedro (2004), *Estudios político-constitucionales*, México: UNAM-III/Universidad Complutense de Madrid, 283 y ss., por lo que aquí se cita: 287]; y Cascajo Castro

permitirá comprender qué posición guardan los modelos sometidos a comparación con el esquema de Tribunal constitucional originario, que desde su configuración inicial estaba llamado a ejercer tareas relevantes de jurisdicción en materia político-electoral.

Con respecto al juicio de amparo mexicano, instaurado por primera vez en el ámbito federal con la Constitución de 1857, la doctrina ha analizado a profundidad los diversos influjos que en especial recibió de tres diversas corrientes: la anglosajona, la francesa y la hispánica.³ Entre estas corrientes cobró especial relevancia la influencia hispánica, sobre todo debido al imperecedero arraigo cultural que en el territorio mexicano tenía el derecho colonial español.⁴ Muestras de esta influencia son fundamentalmente el nombre de la institución, la organización judicial competente para su resolución, el esquema de la casación y el establecimiento de un sistema de legalidad, por poner unos ejemplos significativos.⁵

Sin embargo, será desde entonces, con la propia vigencia de la Constitución de 1857, cuando se sentarán las bases discursivas y jurídicas de la improcedencia del amparo en materia político-electoral. Esta circunstancia se derivó de una interpretación que a la postre se

(1978, 245). Desde el punto de vista competencial, como ha demostrado Cruz Villalón, el Tribunal de Garantías Constitucionales español se aproximó, más de que lo había hecho el Tribunal constitucional checo de febrero de 1920, a la idea de amplitud de la jurisdicción constitucional austriaca de octubre del mismo año (los tres, únicos tribunales constitucionales europeos existentes en la época de entreguerras). Esto es así en la medida en que la órbita de competencias de los tribunales austriaco y español iba más allá del exclusivo conocimiento del control de constitucionalidad de las leyes, que, en cambio, sí era la función única del checo. Cfr. Cruz Villalón (1982, 135-6) y (1987, 286-7).

³ Cfr. Fix-Zamudio (2003, 428 y ss); Ferrer Mac-Gregor (2007, 108 y ss); y Ferrer Mac-Gregor (2004, 63 y ss).

⁴ Cfr. entre otros, Lira González (1972); Noriega (1997, 61-5; 77-86 y 117-125); Fix-Zamudio (2003); Barragán Barragán (1976) y Barragán Barragán (1987).

⁵ Para un desarrollo más extendido de estas ideas, véase Ferrer Mac-Gregor (2007, 114 y ss).

revelaría como determinante, por parte de quien fuera presidente de la Suprema Corte de Justicia de 1878 a 1882, don Ignacio Luis Vallarta. Se trata de un criterio de inadmisibilidad que perduró a lo largo del siglo XX, que superó la entrada en vigor de la Constitución de 1917 y que en la actualidad permanece en la regulación procesal positiva del juicio de amparo mexicano, como veremos más adelante. Por otra parte, desde una perspectiva general, resulta notoria y por ello aceptada la influencia que el régimen jurídico del juicio de amparo mexicano tuvo en su homólogo español de 1931.⁶

En la actualidad, las funciones de “amparo en materia electoral” que en la práctica existen en México, no son cumplidas por nuestro tradicional “juicio de amparo”, sino por el denominado “juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, introducido en el año 1996, como lo destacaremos en el tercer apartado de este trabajo.

Por cuanto se refiere al amparo español, la doctrina ha situado sus más antiguos gérmenes en los procesos forales aragoneses como los de “manifestación de personas” y de “firma de derecho”, en virtud de los cuales se encomendaba al Justicia Mayor del Reino la decisión de “amparar” a los solicitantes. Más allá de estos antecedentes ciertamente remotos, en los cuales resulta innecesario detenernos,⁷ la historia constitucional española no registra otros de importancia relativos al amparo hasta la promulgación de la

⁶ El principal promotor de esa institución en España habría sido el jurista mexicano Rodolfo Reyes, quien fue consultado por constituyentes y legisladores españoles en su calidad de experto en esta materia. Las tesis de este autor pueden verse en Reyes (1934; para el recurso de amparo, en especial, véanse 226 y ss). Sobre ello, véanse asimismo García Ruiz (1980, 40, 46 y 47); Fix-Zamudio (2003, 304 y ss); Ferrer Mac-Gregor (2007, en especial 123 y ss).

⁷ La bibliografía es abundante a este respecto. Por todos, véase Fairén Guillén (1971); Bonet Navarro (1982). Cfr. asimismo, Ferrer Mac-Gregor (2007, 3-18 y bibliografía allí citada).

Constitución republicana de 1931. Dado que en esta Constitución se constata la experiencia de una jurisdicción constitucional concentrada a la que se atribuye una competencia relativa a la materia electoral, interesa analizar con cierto detenimiento ese modelo.

INFLUJOS DEL MODELO DE TRIBUNAL CONSTITUCIONAL AUSTRIACO DE 1920 EN EL TRIBUNAL ESPAÑOL DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE 1931

Por lo general, las versiones historiográficas que explican la introducción de la competencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de 1931 en materia de amparo reconocen la doble incidencia histórica que supusieron las experiencias austriaca y mexicana.⁸ Por otra parte, según aprecian algunos autores, será a partir de la influencia austriaca desde donde se incorporará una competencia relativamente importante en materia político-electoral.

Para empezar, si nos remontamos a los precedentes históricos del primer Tribunal Constitucional de Austria instituido en la Constitución de 1920, veremos que algunas de sus competencias se desprendieron de las que ostentaba su antecesor, el Tribunal del Imperio austro-húngaro (*Reichsgericht*). La Constitución del Imperio, de 21 de diciembre de 1867 (conocida como *Dezemberverfassung*), estuvo integrada por cinco “leyes fundamentales del Estado” (*Staatsgrundgesetze*). Para lo que aquí interesa, la segunda de esas leyes (la número 142) reconocía los derechos generales de los ciudadanos (*Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder*), y la tercera (número 143) versaba sobre el Tribunal del Imperio

⁸ Cfr. por ejemplo, García Ruiz (1980, 46 y 47); Oliver Araujo (1986, 87-88); Alzaga Villaamil (2002, 236-7).

(*Staatsgrundgesetz über die Einsetzung eines Reichsgerichtes*).⁹ En este ordenamiento imperial se halla la gestación en Austria de una tutela directa de derechos, al haberse reconocido al Tribunal del Imperio una competencia para conocer de recursos (*Beschwerden*) sobre violaciones a los derechos políticos (*politischen Rechte*) garantizados por la Constitución.

Los “derechos políticos” de los ciudadanos fueron entendidos en un sentido amplio por las resoluciones de ese Tribunal. Estos derechos se concebían como todos “los derechos garantizados constitucionalmente”, esto es, todos los que la Constitución reconocía a favor de las personas frente al Estado, establecidos en la citada ley fundamental número 142.¹⁰ Pese a su evidente interés histórico, tal recurso adolecía de importantes limitaciones, principalmente la relativa a los efectos meramente declarativos (no constitutivos) de las sentencias del Tribunal.¹¹

Al explicar Kelsen su posición frente a la competencia del Tribunal del Imperio en materia de amparo de derechos individuales, en una

⁹ Para las funciones y el análisis de la actuación de este Tribunal, véase Eisenmann, (1928, 127-56). Para Sylvie Peyrou-Pistouley (1993, 42), es evidente que el Tribunal del Imperio es incluso la innovación más importante de la Constitución de 1867, dado su carácter de “precursor de la justicia constitucional contemporánea”.

¹⁰ Cfr. Eisenmann (1928, 130 [nota 1]).

¹¹ Por esta razón, observó Cappelletti que la *Beschwerde* austriaca de 1867 fue “una «concesión benévola» imperial más que una conquista directa del ciudadano”; cfr. Cappelletti (1955, 40 [nota 102]). Para las características generales y los límites (objetivos y subjetivos) de este recurso, véanse 37-39. En el capítulo segundo de este libro, el autor reflexiona sobre la relación histórica entre la *Beschwerde* de 1867, la establecida en la Constitución de 1920 y la que fue restablecida en el año 1946; véanse 39-44. Puede consultarse la conocida traducción al castellano de este importante libro: Cappelletti, Mauro. 1961. *La jurisdicción constitucional de la libertad; con referencia a los ordenamientos alemán, suizo y austriaco*, traducción y estudio sobre la jurisdicción constitucional mexicana de H. Fix-Zamudio. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Derecho Comparado.

importante declaración registrada el 9 de diciembre de 1918,¹² se expresa de la siguiente manera:

Es [...] necesario tomar precauciones al consumir las funciones del antiguo Tribunal del Imperio. Es posible que el Tribunal del Imperio no sea reemplazado por un nuevo órgano pero que sus competencias sean asignadas a otro tribunal, como el Tribunal Administrativo o a cualquier otro que ocupe el lugar de este Tribunal. Esto sería sin duda lo más aconsejable si no fuera por el hecho de que *la más importante competencia del antiguo Tribunal del Imperio, a saber, la protección constitucional de los derechos individuales y políticos* y la decisión de conflictos de competencia exige una única corte de justicia, con el máximo grado de independencia, y con extraordinarias cualificaciones jurídicas por parte de sus miembros. [...] debería ciertamente considerarse apropiado que el recién creado Tribunal Constitucional *estuviera investido no sólo con la competencia para proteger derechos políticos sino también con la competencia para decidir en casos de responsabilidad pública y con competencia para escrutar elecciones*. Pero reformas de largo alcance como éstas exceden la limitada competencia de la Asamblea Nacional Provisional, y han de ser reservadas a la Asamblea Nacional Constituyente.¹³

¹² El principal objetivo de esta declaración fue rechazar el proyecto de transición del Tribunal del Imperio que había redactado Rudolf Hermann, en nombre del Ministerio de Justicia. Georg Schmitz atribuye el descubrimiento de este documento a Gerald Stourzh, en los archivos de la República de Austria (AdR, *DÖ Staatskanzlei Z. 1032/1918*, suplemento III). Véase Schmitz (2003, 244-5).

¹³ Schmitz (2003, 244-5 [La traducción y las cursivas son nuestras]). Como se ha dicho con anterioridad, el concepto de “derechos políticos” había sido interpretado por el Tribunal imperial como equivalente al más amplio concepto de “derechos constitucionales”.

La documentación del pensamiento kelseniano nos permite afirmar que el jurista vienés consideró la articulación del recurso de amparo en su proyecto final de la jurisdicción constitucional, el cual, es preciso destacarlo, estaba destinado a proteger los “derechos políticos” de los ciudadanos. Después, la calificación de “políticos” que se asignaba a estos derechos desapareció durante los trabajos de la subcomisión de asuntos constitucionales de la Asamblea Nacional Constituyente, dada la ambigüedad que en su seno planteó esa expresión.¹⁴ Ello sugiere que no se quiso que estos derechos quedaran vinculados a la que, sin embargo, había sido la amplia interpretación de los mismos por el Tribunal del Imperio. De todos modos, en términos generales, puede afirmarse que el capítulo dedicado al Tribunal constitucional en la Constitución de 1920 (artículos 137-148) fue adoptado por la subcomisión constitucional en la forma en que Kelsen lo había propuesto en su proyecto final.¹⁵

Efectivamente, el artículo 144 de esa Constitución terminó instituyendo una competencia de amparo para el Tribunal constitucional, la cual desempeñó más o menos exitosamente en la práctica.¹⁶ Por su parte, el artículo 141 le dotaría de competencia en materia de escrutinio de elecciones. Este precepto estableció que el Tribunal debía resolver sobre la validez de las elecciones protestadas por el Consejo nacional, el Consejo federal, las Dietas y todas las asambleas representativas. El mismo artículo también estableció que debía decidir, a petición de estas asambleas, acerca de la pérdida del mandato de alguno de sus miembros.

Ahora bien, con rigor, la conexión histórica entre la Constitución austriaca de 1920 y la española de 1931 dista de ser clara

¹⁴ Cfr. Schmitz (2003, 260).

¹⁵ Cfr. Herrera García (2011a).

¹⁶ Al respecto, cfr. Eisenmann (1928, 242 y ss).

en materia de amparo.¹⁷ Más allá de ello, hay una gran diferencia terminológica entre los preceptos constitucionales dedicados a establecer cada recurso. Estas diferencias terminan por hacerse patentes en sus respectivos regímenes jurídico-procesales en sede legal. Sin embargo, estaba ahí el esquema competencial del Tribunal austriaco en materia electoral, que, según algunos comparatistas, finalmente tuvo algún impacto en la articulación competencial del Tribunal de Garantías Constitucionales de 1931.

EL RECURSO DE AMPARO Y LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL EN LA CONSTITUCIÓN REPUBLICANA DE 1931

El “recurso de amparo de garantías individuales” se instituyó en la Constitución española de 1931 con dos artículos: el 105 y el 121.b). El artículo 105 dispuso el establecimiento de los “tribunales de urgencia” ante los cuales se haría efectivo el recurso; un precepto que, no obstante, nunca llegó a tener aplicación. El 121.b) adscribió el recurso de amparo a la competencia del Tribunal de Garantías Constitucionales “cuando hubiere sido ineficaz la reclamación ante otras autoridades”.¹⁸ La Ley del Tribunal de Garantías Constitucionales del

¹⁷ Resulta muy sintomático, por ejemplo, que uno de los más influyentes estudios españoles sobre el origen de la jurisdicción constitucional europea en clave comparada, no llegue a pronunciarse sobre esta específica conexión. Cfr. Cruz Villalón (1987, 301 y ss). Resulta llamativo que el autor haga explícita referencia al recurso de amparo (mayormente discutiendo las tesis de Rodolfo Reyes), en las páginas 305, 315, 324, 325 y 337 (nota 237) de su libro; sin que en ningún momento llegue a proponer tal conexión.

¹⁸ De acuerdo con el art. 121 de esa Constitución, el resto de las competencias del Tribunal de Garantías Constitucionales eran las siguientes: el recurso de inconstitucionalidad de las leyes, conflictos de competencia entre el Estado y las regiones, la revisión de los poderes de los compromisarios en la elección presidencial, y la responsabilidad criminal de altas magistraturas del Estado. El art. 19

14 de junio de 1933 se encargaría de reducir considerablemente el amplio espectro de posibilidades regulativas que había generado el texto constitucional.

Sin más pretensiones que las ilustrativas, y por eso dicho muy sintéticamente, los derechos protegibles en amparo a los cuales la Constitución se había referido con la genérica expresión de “garantías individuales”, se acotaron a los derechos establecidos en los artículos 27 a 34, 38 y 39 de la Constitución (artículo 44 de la Ley). Entre estos derechos merece la pena mencionar, en razón de su relativamente mayor significado en la práctica, los siguientes: la libertad de expresión (artículo 34), la libertad de asociación y sindicación (artículo 39), la libertad de profesión (artículo 33), el derecho a la no extradición por delitos político-sociales (artículo 31), y el principio de legalidad penal (artículo 28).¹⁹ Resulta significativo a nuestros efectos que quedaran excluidos del objeto del amparo el derecho de petición, la igualdad de sexos en materia electoral para el desempeño de empleos y cargos públicos, y el nombramiento de funcionarios públicos conforme a las leyes (artículos 35, 36, 40 y 41).

El amparo era procedente contra actos concretos de la autoridad gubernativa, judicial o de cualquier otro orden (artículo 45). Respecto del Poder Legislativo, la práctica llegó a mostrar la admisión de un recurso de amparo contra un acto parlamentario que declaraba la responsabilidad política (Bassols Coma 1981, 74-5).²⁰ En cuanto a la legitimación, se le reconoció a las personas que se considerasen

le confería además la competencia para apreciar con carácter previo la necesidad de una ley que armonizase competencias legislativas de las regiones autónomas.

¹⁹ La jurisprudencia de amparo generada por el Tribunal de Garantías Constitucionales puede consultarse en García Ruiz (1980, 185 y ss); Bassols Coma (1981, en especial pp. 191 y ss). Cfr. asimismo, Ruiz Lapeña (1982, 274-84).

²⁰ Cfr. Bassols Coma (1981, 74-5).

agraviadas, pero también a cualquier ciudadano o persona jurídica, en cuyo caso debía prestarse la respectiva caución (artículo 47).²¹

En consecuencia, la Constitución republicana de 1931 no vinculó explícitamente el recurso de amparo con lo político-electoral. Pero sí atribuyó al Tribunal de Garantías Constitucionales una competencia relacionada directamente con esta materia: el examen y aprobación de los poderes de los compromisarios que, junto a las Cortes, debían elegir al presidente de la República (artículos 68 y 121, d) de esa Constitución).

La Ley de 14 de junio de 1933, del Tribunal de Garantías, reguló tal competencia en su título VII, intitulado “Sobre el examen de los poderes de los compromisarios presidenciales” (artículos 69-75). El examen del Tribunal podía recaer no sólo sobre vicios en la elección sino también sobre la capacidad de los compromisarios. En caso de que se comprobara un vicio sustancial en la elección, la resolución podía declarar la nulidad de la misma “en cuanto todos los lugares o algunos de ellos” (artículo 73.2). En este sentido, el Tribunal de Garantías Constitucionales estaba llamado a ejercer una jurisdicción electoral, aunque no por medio de la vía específica del recurso de amparo, esto es, no en nombre de la protección de derechos político-electorales en su proyección individual.

Dicha jurisdicción constitucional en materia electoral tuvo su fuente de inspiración no en el modelo mexicano, desde luego, sino, en opinión de algunos autores, en la Constitución austriaca de 1920 que, como se dijo con anterioridad, en su artículo 141 estableció que el Tribunal constitucional resolviera sobre la validez de elecciones.²²

²¹ Para una idea general de la regulación procesal y la práctica del recurso de amparo por el Tribunal de Garantías Constitucionales, véase Ruiz Lapeña (1979, 291-8); y sobre todo, Ruiz Lapeña (1982, 274-84).

²² En este sentido, véase, por todos, Rallo Lombarte (1997, 65-6).

En todo caso, hay que decir que como la experiencia de la jurisdicción constitucional de 1931 resultó efímera, está mayormente admitido que fue incapaz de producir cualquier clase de tradición jurídica digna de consideración.²³ Por esta razón, en términos generales, puede afirmarse que generó una imagen poco atractiva para afrontar los grandes retos que tenían ante sí los responsables de la transición democrática de 1978. En este sentido, puede sostenerse que tal experiencia se utilizó más bien como un “referente negativo”, al menos a la hora de articular el que sería un nuevo modelo de jurisdicción constitucional en la Constitución de 1978.²⁴ La materia electoral volverá a entrar a la órbita competencial del Tribunal constitucional mediante la vía del recurso de amparo, aunque no por mandato constitucional, sino por determinación legal. En todo caso, como veremos más adelante, el vigente recurso de amparo electoral es un instrumento inédito en la historia de las instituciones jurídicas españolas.

²³ Para explicaciones generales sobre el cúmulo de problemas que contrajo la institucionalización del Tribunal de Garantías Constitucionales, véanse, por todos, Rubio Llorente (1982-1983, en especial pp. 31 y ss); y Fernández Segado (2009, 545 y ss).

²⁴ Cfr. Tomás y Valiente (1993, 30-1).

III. DESARROLLO Y CONFIGURACIÓN ACTUAL DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES EN MÉXICO. UNA JURISDICCIÓN ELECTORAL ESPECIALIZADA PARA LA TUTELA JURÍDICA DE ESTOS DERECHOS

EL INELUDIBLE PUNTO DE PARTIDA:
EL DEBATE IGLESIAS-VALLARTA EN TORNO
A LA JUSTICIABILIDAD DE LA MATERIA
POLÍTICO-ELECTORAL EN VÍA DE AMPARO

Para estar en condiciones de continuar nuestro estudio comparativo, es preciso retomar la evolución de los instrumentos específicamente orientados a la tutela de los derechos político-electorales en cada uno de los sistemas de justicia constitucional sometidos a contraste.

En México son bien conocidas las razones históricas que por largo tiempo negaron la tutela jurisdiccional de los derechos político-electorales mediante juicio de amparo o cualquier otra vía judicial. Como se sabe, esta situación tiene su punto de partida en una célebre controversia entre dos de los juristas más importantes de finales del siglo XIX: José María Iglesias e Ignacio Luis Vallarta, ambos, en distintos momentos, presidentes de la Suprema Corte de Justicia. Esta disputa intelectual, trasladada al terreno jurisprudencial, marcó un momento clave para la comprensión de la tutela de estos derechos al grado en que su impacto se refleja en la actual interpretación que la Suprema Corte tiene de ellos. Como se sabe, en el transcurso del siglo XX el criterio de la Corte siempre impidió la procedencia del amparo en materia político-electoral, no obstante los nuevos derroteros que experimentó la jurisdicción constitucional a partir de las reformas constitucionales y legales de mediados de la década de los noventa. La justiciabilidad individual de los derechos

relacionados con esta materia se caracterizará por la especialización, articulándose un juicio *ad hoc* al que los ciudadanos pueden acudir ante una específica jurisdicción electoral.

El episodio marcado por la polémica Iglesias-Vallarta es tan célebre que para nuestros efectos de análisis solamente traeremos a colación algunas consideraciones imprescindibles.²⁵ Un primer argumento que emergió en esta disputa consistió en la idea de la “incompetencia de origen”. Iglesias sostenía que al disponer el artículo 16 de la Constitución de 1857 que todo acto de afectación a los particulares debía emanar de autoridad competente (tal como hoy se establece en el primer párrafo del mismo artículo pero en la Constitución de 1917), había que presuponer la exigencia del origen legítimo de tal autoridad.

Vallarta era de la opinión opuesta, consideraba que la idea de legitimidad no debía ser objeto de enjuiciamiento por la Corte al tratarse de una cuestión de carácter político. La Corte sólo podía sentirse interesada en analizar la competencia de la autoridad puesto que debía ser la única cuestión que resultara jurídicamente relevante. Por ningún motivo debía tomar posición sobre la legitimidad del individuo que hubiese sido nombrado para el cargo público. La tesis Vallarta fue adoptada por la Corte en su decisión de 6 de agosto de 1881 (en el conocido como “amparo Salvador Dondé”), tesis que fue confirmada en su esencia por la Corte incluso tras la Constitución de 1917, como consecuencia de que su artículo 16 fuera redactado de manera muy semejante al de su antecesor de la Constitución de 1857.²⁶

²⁵ Al respecto, véase, por todos, Fix-Zamudio (1994, 19-39); Moctezuma Barragán (1994, en especial, 47 y ss). Más recientemente Ackerman (2010) y Galván Rivera (2010).

²⁶ Cfr. Fix-Zamudio (1994, 27 y ss).

Este criterio se vio reforzado en los años posteriores con un segundo argumento. El juicio de amparo se había instituido para la protección de las llamadas “garantías individuales”, concepto comúnmente asociado con la idea de los “derechos civiles”. Un amparo no podía enderezarse a la tutela de “derechos políticos” de carácter individual porque éstos no formaban parte del objeto del juicio, según esta particular lectura de la Constitución federal. Desde entonces, el fundamento de la improcedencia del amparo siempre ha sido una concepción restringida de los derechos políticos de índole individual: los derechos políticos no son “garantías individuales”, y en cuanto ello es así, no son susceptibles de tutela judicial en vía de amparo.²⁷ En realidad, fue este sencillo argumento el que, sin embargo, de modo general, cobró más fuerza en la jurisprudencia de la Corte a lo largo de todo el siglo xx.

A la jurisprudencia inicial de la Corte se acompañó una legislación de amparo explícitamente opositora a la procedencia del juicio en la materia electoral. La Ley de Amparo, que data de 1936, introdujo como causal de improcedencia esta materia en su artículo 73 (fracciones VII y VIII). Con la posterior reforma de enero de 1988 a la fracción VII de este precepto, la improcedencia resulta incluso más genérica al determinar la inadmisibilidad de la siguiente manera: “el juicio de amparo es improcedente [...] contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral”.

De este modo, la Constitución federal, la legislación de amparo, y la interpretación de la Suprema Corte y de los tribunales de la Federación, conformaron un infranqueable bloque normativo que impidió la procedencia del amparo no sólo frente a leyes de la materia electoral, sino también frente a cualquier actuación

²⁷ Véase, por todas, la tesis de la Suprema Corte P. LX/2008.

de los órganos con funciones electorales.²⁸ En este sentido, a partir del fracaso de la tesis Iglesias, como se dijo, verificada hacia el último cuarto del siglo XIX, no hubo en México ningún mecanismo a través del cual las personas pudieran solicitar el amparo de sus derechos político-electorales. Esta situación democráticamente anómala empezó a cambiar sólo a partir de mediados de la década de los noventa del siglo XX, con la importante reforma constitucional de agosto de 1996.

UN PUNTO DE INFLEXIÓN: LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1996 EN MATERIA ELECTORAL

Como es sabido, las modificaciones constitucionales de 22 de agosto de 1996 supusieron un paso de singular trascendencia hacia la democratización del sistema político mexicano, en la línea de consolidar el régimen de elecciones. La conocida en la opinión pública como “reforma política”, para lo que aquí interesa, incorporó varias novedades. La primera fue la eliminación de la improcedencia de las acciones de inconstitucionalidad frente a leyes electorales ante la Suprema Corte, con lo cual la norma constitucional de 1994 que lo impedía (la misma que por primera vez incorporó este proceso a la Constitución) tuvo en la práctica una vigencia materialmente transitoria. Se reconoció legitimación procesal activa a los partidos políticos nacionales para impugnar leyes electorales (federales y de los estados), y también a los partidos políticos con registro en las entidades federativas para impugnar leyes emitidas por los órganos legislativos de tales estados. Sobre la base lógica de una democracia representativa, desde entonces las acciones de inconstitucionalidad pueden interponerse por determinados sujetos, a efecto de proponer a la Corte el control abstracto de las leyes electorales.

²⁸ Cfr. Terrazas Salgado (2003, 789-805) y Terrazas Salgado (2006, 691 y ss).

Por primera vez en más de un siglo la Suprema Corte de Justicia iba a enfrentarse al ejercicio de una jurisdicción electoral, mediante el control abstracto de constitucionalidad de las leyes en esta materia. Los sujetos con legitimación procesal específica para interponer estas acciones, desde ese momento fueron —y en la actualidad continúan siendo—, además de las mencionadas dirigencias de los partidos políticos registrados, el grupo de legisladores que alcance un consenso de al menos 33% del órgano parlamentario al que pertenecen (sea federal o de los estados), y el procurador general de la República.

Por otro lado, en lo que más concretamente interesa a nuestro análisis, la reforma de 1996 acabó con la ausencia de una vía individual para la protección de los derechos político-electorales: se creó el *juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano* como competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.²⁹ Este juicio debe ser considerado como un proceso “paralelo” al juicio de amparo (Fix-Zamudio 2005, 302). El propósito de su institucionalización ha sido el de servir como vía tutelar, por ejemplo, de los derechos fundamentales “a votar” y “ser votado”; derechos que históricamente, como se vio, no podían ni pueden ser hoy objeto de protección en vía del formal “juicio de amparo”. En consecuencia, al menos en cuanto respecta a la tutela de esos precisos derechos, desde un punto de vista material, el juicio para la protección de los derechos político-electorales en México constituye para los ciudadanos el proceso más acabado de amparo electoral.

²⁹ En realidad, para algunos autores debe considerarse como un directo antecedente de este juicio la denominada “apelación ciudadana”, que se reguló en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) antes de las reformas de 1996. Al respecto, cfr. García Ramírez (1992, 53-117).

EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO COMO GENUINO “JUICIO DE AMPARO ELECTORAL”

Es de llamar la atención sobre el hecho de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (en adelante JDC) no es, desde luego, un proceso que se haya atribuido a la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), a la cual, no obstante, desde las reformas constitucionales de 1994-1995 se le ha venido fortaleciendo orgánica y competencialmente como “Tribunal constitucional”. En otras palabras, el *juicio de amparo electoral* en México no se conoce por quien se erige como el *Tribunal constitucional* del país. Este juicio se ha incorporado a la esfera competencial del tribunal especializado que es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, el JDC se ve fortalecido con las posibilidades del control de constitucionalidad de las leyes que puede verificarse en esta vía, además de la regularidad de actos individuales. Antes de presentar su caracterización procesal, dadas las importantes inconsistencias interpretativas que muy pronto se presentaron al respecto en el seno de la Suprema Corte, intérprete abstracto en la materia, merece la pena detenerse en el particular aspecto del control de constitucionalidad de las leyes electorales.

En torno al dilema sobre el modelo de control constitucional de las leyes en materia electoral

Desde el año 1996, el sistema del control de constitucionalidad de las leyes electorales se consideró articulado por una doble vía. Como se dijo, la SCJN tiene desde entonces la competencia para resolver las acciones de inconstitucionalidad en perspectiva abstracta. Por su parte, el Tribunal Electoral se había considerado competente para

inaplicar leyes electorales por contrarias a la Constitución en los casos concretos sometidos a su jurisdicción. Ésta era la interpretación que el Tribunal Electoral había asumido sin demasiadas dudas en varios asuntos de su competencia, al grado en que hizo efectivo ese control concreto en una treintena de casos.³⁰

Sin embargo, en el verano de 2002 la SCJN, por unanimidad de nueve votos de sus miembros presentes en la respectiva sesión, resolvió la controvertida contradicción de tesis 2/2000. Esta decisión desdibujó esa idea inicial de distribución del trabajo jurisdiccional en la materia electoral. La Corte estaba llamada a resolver la discrepancia interpretativa entre un criterio de su Pleno y otro de la Sala Superior del TEPJF en torno al problema del sistema de representación en la elección de los miembros de los congresos estatales. En uso de sus atribuciones para resolver esta clase de contradicciones, la Corte decidió que una interpretación sistemática de la Constitución (en concreto de sus artículos 94, 99 y 105) conducía a la siguiente conclusión: resolver sobre la constitucionalidad de leyes (incluidas las electorales) era una atribución que únicamente correspondía al Pleno de la propia Corte. Al Tribunal Electoral sólo competía el análisis de actos o resoluciones electorales, encontrándose sustraído de su competencia el control de las leyes en apoyo de las cuales tales actos o resoluciones pudieran producirse. A juicio de la Corte, si de la Constitución cabía inferir que el Tribunal Electoral podía interpretar la propia Constitución, de ello no se seguía que ostentara atribuciones para el control de la constitucionalidad de disposiciones jurídicas. En consecuencia, dijo la Corte, la discrepancia interpretativa que se había planteado era algo así como un “falso problema”: siendo el Tribunal Electoral incompetente para controlar las leyes, ni siquiera era posible entrar

³⁰ Cfr. Orozco Henríquez (2009, 200).

a estudiar el fondo de la presunta “contradicción” por provenir de una atribución inexistente.³¹

Para un sector mayoritario de la doctrina, esta decisión de la Corte se sustentaba en una posible interpretación *contra constitutionem* que, por este motivo, no tardó en ser blanco de numerosas críticas.³² Uno de los más importantes argumentos en su contra fue la invocación mecánica que se daba a un tradicional precedente de muy controvertida aplicación al caso: la prohibición del control difuso de constitucionalidad de las leyes.³³ Sobre la base de este criterio, la Corte inhibió la participación del Tribunal Electoral en la función de control de regularidad de leyes de cuya aplicación, sin embargo, podía depender la realización de sus funciones como tribunal especializado en su materia. En opinión de la crítica mayoritaria, con la que se debe estar de acuerdo, el precedente invocado por la Corte poco se compadecía de un texto constitucional que había sido renovado desde agosto de 1996, habiéndose confiado una jurisdicción especializada al Tribunal Electoral con un propósito difícilmente contestable: que este Tribunal fuera la máxima instancia interpretativa en su ámbito.

En este sentido, era patente que la decisión de la Corte dejaba de dar cuenta de otros preceptos constitucionales cuya sola literalidad debilitaba las bases argumentativas de su tesis. Tal era el caso, por ejemplo, del artículo 41, fracción IV, según el cual: “Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación [que] dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales”. Tampoco justificaba satisfactoriamente el cabal contenido del propio artículo 99 que, por ejemplo, en su

³¹ Cfr. sus tesis P./J. 23, 24, 25 y 26/2002.

³² Véase, por todos, Cossío Díaz (2004, 377-86).

³³ Véase, por todas, la tesis P./J. 74/99.

fracción III disponía que diversas impugnaciones ante el Tribunal Electoral tuvieran por objeto el análisis de posibles violaciones a “normas constitucionales o legales”. Disposición que conectaba con su párrafo quinto (actual párrafo séptimo) en donde se preveía la posibilidad misma de contradicción de tesis entre el Tribunal Electoral y la Corte en torno a la “interpretación de un precepto de la Constitución”.

Sobre la base de preceptos constitucionales como los citados, cuyo análisis fue omitido, no sólo cabía considerar que el Tribunal Electoral era, en efecto, un “tribunal de cierre” en la aplicación de la normativa electoral, con todas las consecuencias que ese estatus jurídico implicaba. A partir de la decisión de la Corte, resultaba difícilmente comprensible cómo ese título institucional podría ser cumplido sin que el Tribunal Electoral pudiera realizar él mismo exámenes de constitucionalidad de normas cuya aplicación condujera de forma inevitable a un resultado inconstitucional. Esta apreciación se fortalece al advertir que ni en la materia electoral ni en otras se contemplaba en la Constitución algún mecanismo procesal de consulta previa sobre la constitucionalidad de una norma ante la Corte, con el cual pudiera considerarse cumplida la eventual necesidad de disipar alguna duda de constitucionalidad sobre el material normativo aplicable en la materia electoral.

En definitiva, con el criterio de la Suprema Corte se abría una laguna poco deseable de inmunidad normativa: la imposibilidad de impugnar leyes de dudosa constitucionalidad ante el Tribunal Electoral. Y agravaba más sus consecuencias el significativo hecho de que los ciudadanos —que gozan de legitimación para solicitar la protección de sus derechos político-electorales ante este Tribunal— perdían la posibilidad de beneficiarse de una tutela frente a una ley que fuese de constitucionalidad discutible (artículo 99, fracción V). En este sentido, el criterio también redundaba en una regresión desde la perspectiva de la protección de estos derechos,

que habían alcanzado tal garantía con la reforma de 1996. La única vía para examinar la constitucionalidad de las leyes electorales que iba a permanecer abierta era la vía abstracta a través de las mencionadas acciones de inconstitucionalidad, competencia exclusiva de la Corte. Vía que, por lo demás, debía hacerse efectiva dentro del plazo de 30 días siguientes a la publicación de la ley, al término del cual ninguna impugnación sería jurídicamente sustentable (CPEUM, artículo 105, fracción II, párrafo 2º).

El episodio de incertidumbre jurídica originado por la interpretación de la Corte finalizó con la reforma a la Constitución de 13 de noviembre de 2007. Con ella, el poder reformador introdujo en el artículo 99 (párrafo 6º), sin duda con este antecedente a la vista, el siguiente contundente precepto:

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente 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 informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con la reforma se supera la jurisprudencia de la Corte en torno a los alcances del control de constitucionalidad de las leyes electorales. Las consecuencias inmediatas de la norma constitucional son las de devolver al Tribunal Electoral sus atribuciones de control de leyes ilegítimamente aplicadas a los casos concretos de los que conoce. Así, los efectos del eventual control negativo que despliegue el Tribunal se reducirán a la inaplicación casuística de la ley.³⁴ Con

³⁴ Cfr. asimismo, art. 6.4 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, reformado el 1 de julio de 2008, que a la letra

posterioridad a la reforma, esto es lo que ha hecho su Sala Superior en más de una decena de ocasiones, tanto en juicios de revisión constitucional,³⁵ como en juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.³⁶

Sin embargo, las perplejidades que plantea el asentamiento del sistema de defensa jurisdiccional de los derechos político-electorales no han culminado. Su continuada construcción hubo de sortear otro punto de inflexión con el conocido “caso Castañeda” en virtud del cual se puso a prueba el sistema de garantías del derecho a “ser votado” en perspectiva individual. Como se sabe, la normativa electoral dispone que los partidos políticos poseen la potestad exclusiva para presentar candidaturas a cargos de elección popular. Esta situación fue impugnada por el señor Jorge Castañeda Gutman a través de un juicio de amparo que en revisión conoció la Suprema Corte, al considerar que ello vulneraba su derecho a “ser votado” en las elecciones presidenciales de 2006. Si bien es en realidad de destacarse que la Corte haya considerado a este derecho como un genuino derecho fundamental, desechó la pretensión por estimar que al cuestionarse la constitucionalidad de la ley se había intentado una vía inadecuada de defensa (situación superada, por cierto, por la antes explicada reforma constitucional de 2007, que reins-

dispone: “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”.

³⁵ Cfr. Expedientes SUP-JRC-494/2007 y 496/2007; SUP-JRC-105/2008 y SUP-JRC-107/2008; SUP-JRC-10/2009; SUP-JRC-10/2010; SG-JRC-38/2010; y SUP-JRC-112/2010.

³⁶ Cfr. Expedientes SUP-JDC-2766/2008; SUP-JDC-31/2009, SUP-JDC-32/2009, SUP-JDC-33/2009, SUP-JDC-34/2009, SUP-JDC-35/2009, SUP-JDC-36/2009 y SUP-JDC-37/2009; SG-JDC-73/2009; SUP-JDC-94/2010; y SG-JDC-29/2010.

taló esta atribución al Tribunal Electoral). A raíz de ello, el Estado mexicano fue parcialmente condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por la violación del derecho a la protección judicial efectiva del demandante frente al legislador democrático.³⁷ El cumplimiento efectivo de esta condena está aún pendiente de cabal precisión.

Por otro lado, la improcedencia del tradicional “juicio de amparo” en la materia electoral se ha encontrado con nuevas dificultades de comprensión. No obstante la férrea improcedencia histórica de este mecanismo al respecto, en los últimos tiempos se ha verificado una serie de prácticas aparentemente abusivas como consecuencia de la posibilidad de “suspensión de los actos reclamados” a que puede dar lugar su interposición. Tras la reforma constitucional de 2007, se presentaron un conjunto de juicios de amparo en contra del nuevo sistema de acceso a la radio y televisión que introdujo dicha reforma, entre otras cosas por la presumible vulneración del derecho a la libertad de expresión.³⁸ Esta circunstancia sugiere una mayor concisión argumentativa en los conceptos de improcedencia del tradicional “juicio de amparo” frente al objeto del JDC, sobre todo en cuanto se refiere a un umbral importante de derechos que no siendo estrictamente electorales, indudablemente sirven al propósito de que los ciudadanos ejerzan su libre participación política.³⁹

³⁷ Para un análisis de este caso, véase Ferrer Mac-Gregor y Silva García (2009).

³⁸ De esta problemática da cuenta, por ejemplo, Córdova Vianello (2008).

³⁹ Se refieren a este problema, por ejemplo, González Oropeza (2009, 192-3) y Ackerman (2010).

Sistema procesal del juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos

Volviendo al particular régimen jurídico del JDC, interesa especialmente observar sus características procesales fundamentales. El TEPJF es competente en forma definitiva e inatacable para resolver este juicio. Procede contra actos y resoluciones que vulneren el derecho de votar y ser votado en las elecciones populares, el derecho de asociación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, y el derecho de afiliación libre e individual a los partidos políticos (artículos 41, base VI y 99, fracción V, de la Constitución federal; 186, fracción III, inciso c), 189, fracción I, inciso e) y 195, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en adelante LOPJF; y artículos 79 y 83 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en adelante LGSMIME). Asimismo, es procedente para impugnar los actos y las resoluciones que afecten indebidamente el derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas (artículo 79.2 LGSMIME).

El JDC puede ser conocido por la Sala Superior en unos supuestos y por las Salas Regionales del TEPJF en otros. La Sala Superior es competente cuando se reclame el derecho de ser votado en las elecciones de presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional, de gobernador o de jefe de gobierno del Distrito Federal. Es competente también tratándose de la vulneración del derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, así como contra las determinaciones de los partidos políticos en la selección de sus candidatos en las elecciones antes mencionadas, o en la integración de sus órganos nacionales. En estos dos últimos casos, los ciudadanos deben agotar primero los medios partidistas de defensa (artículo 189, fracción I, inciso e) LOPJF; y artículos 80 y 83 a) LGSMIME).

Por otro lado, cada una de las cinco Salas Regionales del TEPJF es competente para conocer de los juicios en que se reclame el derecho de votar en las elecciones constitucionales; el derecho de ser votado en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, en las elecciones de diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ayuntamientos y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. También compete a las Salas Regionales conocer de las violaciones al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar los ayuntamientos; y violaciones producidas por determinaciones de los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa, diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ayuntamientos, titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y dirigentes de los órganos de dichos institutos distintos a los nacionales. Para ello, los quejosos deben agotar primero los medios partidistas de defensa (artículo 195, fracción IV, LOPJF; y artículos 80, 81 y 83 b) LGSMIME).

Está legitimado para interponer el JDC cualquier ciudadano que considere lesionado alguno de los derechos político-electorales mencionados. El juicio procederá cuando hubiere agotado todas las instancias previas y haya realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho que estime vulnerado (artículos 99, fracción V, de la Constitución; y artículos 80.2, 80.3 y 81 LGSMIME). Cuando se trata de promover la tutela del derecho de asociación para tomar parte en asuntos políticos, habiéndose negado su registro como partido político o agrupación política, rige una regla específica: la demanda se presenta por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación agraviada (artículos 79.1 y 80.1 e) LGSMIME).

La LGSMIME destina el Título segundo de su Libro primero a las reglas comunes que disciplinan la tramitación de todos los medios de impugnación en la materia electoral. El JDC se sujeta a estas reglas generales. El procedimiento se caracteriza por su notoria celeridad. Durante el proceso electoral todos los días y horas son hábiles (artículo 7.1 LGSMIME). La demanda ha de presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquel en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiere notificado de acuerdo con la ley aplicable (artículo 8 LGSMIME).

En cuanto a la tramitación del juicio, simplemente destacaremos lo siguiente: la autoridad u órgano partidista que reciba la demanda en contra de sus propios actos o resoluciones, de inmediato debe, por la vía más expedita, dar aviso a la Sala del Tribunal Electoral competente. También debe hacerlo del conocimiento público mediante cédula que durante el plazo de 72 horas se fije en los estrados respectivos. Dentro de este mismo plazo deben comparecer los terceros interesados mediante los escritos que consideren pertinentes. Fenecido este plazo, dentro de las 24 horas siguientes, deberá remitirse la demanda junto al resto de la documentación a la Sala competente del Tribunal Electoral (artículos 17 y 18 LGSMIME).

Una vez recibida la documentación por la Sala respectiva, el presidente de dicha Sala turnará de inmediato el expediente a un magistrado electoral a efecto de que revise el cumplimiento de todos los requisitos del escrito de impugnación. Si están efectivamente cumplidos, el magistrado electoral en un plazo no mayor a seis días dicta el auto de admisión que corresponda. Sustanciado el expediente y puesto en estado de resolución, se declara cerrada la instrucción pasando el asunto a sentencia. El proyecto de sentencia se somete entonces a la consideración de la Sala. La no aportación de las pruebas ofrecidas no es motivo para desechar el juicio. En todo caso, la Sala habrá de resolver con los elementos que obren en autos (artículo 19 LGSMIME).

La LGSMIME prevé reglas específicas para los efectos de las sentencias del JDC. Las sentencias que resuelven el fondo del juicio son definitivas e inatacables y, si determinan la revocación o modificación del acto o resolución impugnado, restituyen al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral que se hubiere vulnerado. En los supuestos en que ante una sentencia favorable —por razón de los plazos legales o por imposibilidad técnica o material— la autoridad responsable no pueda incluir a los favorecidos en la lista nominal de electores respectiva o expedirles el documento que legalmente les permita sufragar, basta la exhibición de la copia certificada de los puntos resolutive del fallo, así como de una identificación, para que los funcionarios electorales permitan a los ciudadanos ejercer el derecho de voto el día de la jornada electoral (artículos 84 y 85 LGSMIME).

IV. DE LA REVISIÓN JUDICIAL DE ELECCIONES AL AMPARO DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES EN ESPAÑA. LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PARA RESOLVER EL RECURSO DE AMPARO ELECTORAL

ALGUNOS PRECEDENTES DE IMPORTANCIA EN TORNO A LA REVISIÓN JUDICIAL DE LAS ELECCIONES

Como se vio en el apartado II de este trabajo, hay evidencias historiográficas que dan cuenta de unas influencias recíprocas entre los ordenamientos mexicano y español en materia de amparo. Sin embargo, por cuanto respecta a la cuestión electoral, y en concreto a la específica tutela individual de derechos político-electorales, ya evidenciábamos que su evolución es sustantivamente diversa. En este apartado, concatenado con las consideraciones del anterior, se terminará de hacer evidente esta apreciación.

Para empezar, hay que reiterar que en España no existió en toda la historia constitucional un sistema de defensa judicial de los derechos político-electorales de sus ciudadanos antes de la transición al régimen democrático que supuso la Constitución de 1978. Pueden, no obstante, reconocerse algunos vestigios de relativo interés en materia de revisión judicial de las elecciones desde mediados del siglo XIX, por lo que en ellos hubo de voluntad para dotar de imparcialidad a la resolución de los problemas relativos al censo electoral.

La Ley de 18 de marzo de 1846 es el primer ordenamiento que atribuye competencias a la administración de justicia para resolver recursos contra las resoluciones del órgano político-administrativo encargado de las listas electorales. Una competencia de semejantes características se reproducirá en otras leyes sucesivas, lo cual al menos pone en evidencia una inicial preocupación del legislador por prever un control judicial de la materia electoral. Empero, las constantes prácticas de corrupción en la administración de las elecciones palidieron la garantía efectiva que en el papel suponían tales mecanismos.⁴⁰

La Ley Electoral de 8 de agosto de 1907 (conocida como la ley “Maura”) constituyó un ordenamiento importante en materia de garantías judiciales electorales. Esta ley fue fuente de inspiración de algunas trascendentes pautas del Real-Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, que finalmente la derogó. De acuerdo con la ley Maura, por cuanto aquí interesa, el Tribunal Supremo intervenía en diversas etapas del proceso electoral: podía informar al Congreso, a instancia de la Junta Central, cuando existieren actas protestadas sobre la validez y legalidad de la elección. También podía revisar el expediente electoral, incluso sin que

⁴⁰ A este respecto, véanse, por ejemplo, Sánchez Agesta (1984, 150 y ss); Tomás Villarroya (1987, 20) y Rallo Lombarte (1997, 36 y ss).

mediare protesta, a instancia de todo candidato derrotado o del ministerio público cuando existieren pruebas en torno a la invalidez de la elección. Si bien estas previsiones legales constituyeron un paso adelante en la intervención judicial en materia de elecciones, las atribuciones del Tribunal Supremo culminaban en la emisión de dictámenes no vinculantes: era el Congreso el que resolvía en definitiva las cuestiones planteadas. Estas competencias del Tribunal Supremo fueron sin embargo derogadas por el Decreto de 8 de mayo de 1931.⁴¹

Por su parte, como se mencionó en su momento, la Constitución republicana de 1931 introdujo una competencia electoral al Tribunal de Garantías Constitucionales: el “examen y aprobación” de los poderes de los compromisarios que, junto a las Cortes, debían elegir al presidente de la República (artículos 68 y 121, d) de esa Constitución). En este sentido, el Tribunal de Garantías Constitucionales tenía a su cargo una jurisdicción electoral. La Ley de 14 de junio de 1933, del Tribunal de Garantías, reguló tal competencia en su título VII: “Sobre el examen de los poderes de los compromisarios presidenciales”.⁴²

El Real-Decreto Ley 20/1977 creó unas Juntas electorales: una Central, Provinciales y de Zona, que integraron una administración electoral autónoma e independiente encargada de la supervisión, vigilancia y control del proceso electoral. Su artículo 73 estableció que los acuerdos de las Juntas electorales sobre proclamación de candidatos podían ser objeto de recurso contencioso-electoral ante la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial. En contra de la proclamación de electos podía interponerse recurso

⁴¹ Cfr. Sánchez Agesta (1984, 348 y ss); Fernández Segado (1986, 455-6); Rallo Lombarte (1997, 56 y ss).

⁴² Véase *supra*: El recurso de amparo y la jurisdicción constitucional en materia electoral en la Constitución republicana de 1931.

contencioso-electoral ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo. Ésta es la manera en que por primera vez en la historia de España se reguló un genuino proceso judicial en torno a la legalidad de las elecciones y la tutela de los derechos político-electorales de los ciudadanos.⁴³

LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ARTÍCULO 23 COMO DERECHOS AMPARABLES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Sin duda, el acontecimiento de mayor interés a nuestros efectos es la introducción del Tribunal Constitucional por la Constitución de 1978. Dentro de sus competencias, desde entonces se encuentra el recurso de amparo de dos derechos fundamentales aquí especialmente relevantes: el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (derecho de sufragio activo); y el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y los cargos públicos, bajo los requisitos legales correspondientes (derecho de sufragio pasivo). Con su consagración en el artículo 23 constitucional, por primera vez en la historia española se les confería la condición de derechos fundamentales además de amparables ante la jurisdicción de un Tribunal Constitucional.

Que tales derechos fueran introducidos en la Constitución como fundamentales no resultaba ser una caracterización obvia desde el punto de vista de los modelos constitucionales comparados que, no obstante, sirvieron de clara referencia a los trabajos constituyentes españoles. Por ejemplo, en la Constitución francesa, una previsión equivalente sólo se encuentra dentro de su título I relativo a la soberanía. En la Ley Fundamental de Bonn, una disposición de esa clase

⁴³ Cfr. por ejemplo, González Pérez (1977, 5-37); Fernández Segado (1986, 773); y Santamaría Pastor (1987, 195-212).

aparece dentro del título II, dedicado a la Federación y los *Länder*, no en el correspondiente a los derechos fundamentales.

La vanguardista línea seguida por la Constitución española se inspira en la marcada por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, señaladamente, por el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y por los criterios de la Comisión Europea y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el artículo 3 del Protocolo Adicional del Convenio Europeo. Sobre la base de estas fuentes, derechos como los consagrados en el artículo 23 de la Constitución española, son “derechos subjetivos de participación”: el derecho al voto y el derecho a ser candidato en la elección del cuerpo legislativo.⁴⁴

Como es obvio, no es propósito de este trabajo desarrollar los contornos conceptuales de estos derechos.⁴⁵ Lo que interesa es detenernos en el aspecto de la articulación institucional de su garantía jurisdiccional ante el Tribunal constitucional en vía de recurso de amparo, que nos permita su confrontación en este aspecto concreto con el modelo mexicano.

EL CONCEPTO CONSTITUCIONAL DEL RECURSO DE AMPARO Y LA MATERIA ELECTORAL

Para empezar, cabe recordar que la opción española de la jurisdicción constitucional se fundamenta en la centralización del control *negativo* de la constitucionalidad de las leyes (exclusividad del Tribunal constitucional para declarar la inconstitucionalidad), y en la instauración de un recurso de amparo para la tutela individual de

⁴⁴ Cfr. Carreras Serra (2001, 188) y Rallo Lombarte (1997, 72-3).

⁴⁵ Al respecto, véanse, por ejemplo, Astarloa Huarte-Mendicoa (2001, 190-194) y García Torres y Requejo Pagés (2001, 194-198). Cfr. asimismo, Díez-Picazo (2005, 379 y ss).

determinados derechos. En este sentido, se trata de un modelo kel-seniano que, evolucionado en clave fundamentalmente alemana,⁴⁶ compatibiliza el recurso individual de amparo con un modelo centralizado de justicia constitucional.

Los trabajos constituyentes no arrojan información contundente en torno a la configuración definitiva del recurso de amparo en la Constitución de 1978.⁴⁷ Son solamente tres los artículos que hacen explícita referencia a este recurso: el 53.2 (derechos amparables), el 161.1 b) (órgano competente) y el 162.1 b) (legitimación). El régimen constitucional que se obtiene de estos tres artículos resulta ambiguo, y por ello poco esclarecedor de su misión como instrumento de garantía constitucional. Mucho menos se aprecia de modo claro su vinculación con algún tipo de control sobre la materia electoral.

Con todo, son tres las características esenciales del recurso de amparo en la Constitución española de 1978. Primero, establece un sistema en el cual el Tribunal constitucional comparte con el Poder Judicial la tutela de los derechos fundamentales, incluidos

⁴⁶ Para una exposición de la incidencia de la *Grundgesetz* y de la jurisprudencia del *Bundesverfassungsgericht* en el constitucionalismo español a partir de 1978, cfr. Cruz Villalón (1989, 65-90); consultable también en su libro, 2006. *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, 2ª ed. Madrid: CEPC, 77-104.

⁴⁷ El concepto de recurso de amparo que acoge la Constitución española de 1978 ha sido objeto de atención doctrinal en distintos momentos de su evolución jurídico-práctica. Para importantes análisis dogmáticos que han dado significados pasos adelante en el problema específico de su concepto constitucional, véanse Bilbao Ubillos (1993, 123 y ss); Díez-Picazo (1994, 9 y ss); la conocida contestación que al debate iniciado por este último trabajo formuló Cruz Villalón (1994, 11 y ss [publicado posteriormente en su libro: *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, op. cit., pp. 463 y ss]). La esclarecedora intervención terciaria en este debate de Rubio Llorente (1995, 133-4 [trabajo que fue publicado con posterioridad con el título: “El recurso de amparo” en Rubio Llorente, Francisco y Javier Jiménez Campo. 1998. *Estudios sobre jurisdicción constitucional*. Madrid: McGraw Hill, 31-61]); Bustos Gisbert (1999, 273 y ss); Carrasco Durán (2001, 79 y ss); Borrajo Iniesta (2008, 159 y ss).

los derechos “amparables”: es un modelo *concentrado* en el control negativo de constitucionalidad, que convive con un sistema *difuso* de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales (con independencia de si los derechos son *constitucionalmente* amparables o no-amparables). Segundo, la Constitución hace suyo el principio de subsidiariedad en materia de amparo constitucional. Y tercero, acoge un significado de los derechos fundamentales que implica su inequívoca fuerza jurídica vinculante para todos los poderes públicos, incluido el legislador democrático. Cada uno de estos argumentos se corresponde con los siguientes principios: principio de tutela jurisdiccional en sede constitucional y judicial, principio de subsidiariedad de la tutela dispensada por el Tribunal constitucional, y principio de oponibilidad de los derechos amparables a la acción y omisión de los poderes públicos.

Los derechos amparables son un grupo constitucionalmente determinado de derechos fundamentales a los cuales se reconoce una protección jurisdiccional reforzada ante los tribunales del Poder Judicial y, excepcionalmente, en vía de amparo, ante el Tribunal constitucional (artículo 53.2 de la Constitución). En esta tesitura, los derechos fundamentales susceptibles de amparo son además tutelables por todos los tribunales de la jurisdicción ordinaria. Su tutela se predica obligatoria para todos los jueces bajo el principio de la aplicabilidad directa de la Constitución (artículos 9.1 y 53.1). Así, el recurso de amparo ante el Tribunal constitucional existe como garantía suplementaria de una tutela primariamente dispensada por el Poder judicial.⁴⁸ Se trata de un recurso que refuerza la tutela juris-

⁴⁸ Ésta ha sido, por lo demás, la interpretación que hubo de reflejar el legislador orgánico, como lo expresa el art. 41.1 LOTC: “1. Los derechos y libertades reconocidos en los artículos 14 a 29 de la Constitución serán susceptibles de amparo constitucional, en los casos y formas que esta Ley establece, *sin perjuicio de su tutela general encomendada a los Tribunales de Justicia*. Igual protección será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30 de la Constitución” (cursivas nuestras).

diccional que, en caso de ser exitosa, revierte el veredicto sustentado en las instancias judiciales. El fracaso de la petición de tutela deja las cosas como han sido declaradas por esas instancias judiciales. En este tenor, el recurso de amparo —como gráficamente se ha presentado— da al Tribunal constitucional también un “monopolio declarativo de la vulneración” de los derechos fundamentales.⁴⁹

La inserción del recurso de amparo en un sistema constitucional difuso de tutela de derechos fundamentales puede entenderse racionalizado o condicionado, según se quiera ver, por el principio de subsidiariedad. La subsidiariedad empieza a hacerse visible con el artículo 53.2 de la Constitución. Este precepto dispone que los derechos amparables (el principio de igualdad del artículo 14 y los derechos establecidos en los artículos 15 a 29, más la objeción de conciencia) habrán de protegerse mediante “un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad” y, en su caso, por medio del recurso de amparo constitucional. Tal procedimiento (el conocido como “recurso de amparo judicial” u “ordinario”) se ha regulado con carácter provisional por la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, y se complementa con otros procedimientos especiales de tutela que se han articulado en diferentes órdenes jurisdiccionales.⁵⁰ Sin embargo, la forma en que esa subsidiariedad deba ser entendida tampoco se explicita en la Constitución. Su artículo 161.1 b) simplemente dispone que el recurso de amparo es competencia del Tribunal constitucional “en los casos y formas que la ley establezca”.

Visto el anterior cuadro general de bases constitucionales, lo cierto es que los constituyentes españoles no atribuyeron ex-

⁴⁹ Cfr. Caamaño Domínguez (1996, 147 y 152).

⁵⁰ Cfr. por ejemplo, Lucas Murillo de la Cueva y Carmona Cuenca (2008, 355 y ss); Carrasco Durán (2002).

plícitamente al Tribunal constitucional competencias para ejercer un control del procedimiento electoral ni en vía de amparo ni en cualquiera otra vía. La Constitución española, en este sentido, se aparta de la línea de evolución que en Europa fue inaugurada por la Constitución austriaca de 1920, que consistía en dotar a la jurisdicción constitucional concentrada de competencia para revisar la validez de las elecciones (artículo 141).⁵¹ Como se vio, tal influencia de alguna manera estuvo presente en la Constitución de 1931, la cual dispuso que el Tribunal de Garantías Constitucionales controlara la regularidad de los compromisarios que, conjuntamente con las Cortes, elegían o destituían al presidente de la República.⁵²

En esa línea, una semejante caracterización competencial de la jurisdicción constitucional se hallaba también presente en el derecho constitucional comparado más próximo, cuando se desenvolvían los trabajos constituyentes españoles de 1978. Si volvemos al ejemplo de la Ley Fundamental de Bonn, su artículo 41 admitía un “recurso de queja” ante el Tribunal Constitucional Federal contra la decisión del *Bundestag* sobre la verificación de las elecciones y la determinación de pérdida de la condición de miembro de esta Cámara. Por su parte, la Constitución francesa atribuía al *Conseil Constitutionnel* la competencia para revisar la regularidad de la elección del presidente de la República o la validez de las elecciones de diputados y senadores, entre otras funciones propias de una jurisdicción electoral (artículos 58 y 59 de la Constitución de 1958). También la Constitución de Portugal reconoce al Tribunal constitucional de ese país competencia para analizar en última instancia la regularidad y validez del proceso electoral, y para revisar la constitucionalidad y legalidad de los referéndums, por ejemplo (artículo 225).⁵³

⁵¹ Cfr. Rodríguez-Zapata Pérez (1988, 206-7).

⁵² Véase *supra*: Influjos del modelo de Tribunal constitucional austriaco de 1920 en el Tribunal español de Garantías Constitucionales de 1931.

⁵³ Cfr. Fernández Rodríguez (2002, 78-80).

En contraste con esos modelos constitucionales, el artículo 70.2 de la Constitución española introdujo el siguiente sencillo texto: “La validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas cámaras estará sometida al control judicial, en los términos que establezca la ley electoral”. La voluntad constituyente quedaba así clara en el sentido de adoptar un modelo judicial de control, mas no era del todo explícita en avalar la jurisdicción del Tribunal constitucional para asumir algún papel en la verificación de las elecciones.

No obstante, hay en la Constitución elementos normativos suficientemente abiertos que el legislador tomó finalmente en cuenta para atribuir a la jurisdicción constitucional una garantía de índole electoral en vía de amparo. Uno muy significativo de ellos es el artículo 161.1 d) según el cual el Tribunal puede conocer de cualesquiera materias que le atribuyan leyes orgánicas.⁵⁴ El otro es la ya señalada caracterización de los derechos de participación política (artículo 23) como derechos susceptibles de amparo. Sobre la base de preceptos como los citados, el legislador orgánico introdujo el conocido por la doctrina como “recurso de amparo electoral”.

LOS RECURSOS DE AMPARO DE LA LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL

Regulación del amparo electoral

Sobre las anteriores bases constitucionales, el legislador orgánico diseñó el “recurso de amparo electoral” de la Ley Orgánica 5/1985,

⁵⁴ Esta disposición no escapó de críticas por parte de un sector de la doctrina. Por ejemplo, Pedro de Vega la ha encontrado como jurídicamente inadmisibles debido a la “desconstitucionalización tácita” que supone del sistema de competencias, y como “políticamente peligrosa” en la medida en que arriesga el principio de funcionalidad que ha de ser inherente a toda jurisdicción constitucional. Cfr. De Vega García (1979b, 347); y De Vega García (1984, 232).

de 19 de junio, de Régimen Electoral General (en adelante LOREG). Primeramente, lo hizo al introducir el amparo electoral sobre proclamación de candidaturas (artículo 49.3 LOREG). Con posterioridad, mediante la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, introdujo el amparo electoral sobre proclamación de electos (artículo 114.2 LOREG). Estos procesos de amparo son los únicos previstos fuera de la sede legal propia de la jurisdicción constitucional, esto es, fuera de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).⁵⁵ En todo caso, es la jurisdicción constitucional la encargada de velar en definitiva por el efectivo cumplimiento de los derechos político-electorales del artículo 23 constitucional que, por lo demás, son derechos de los denominados de configuración legal.⁵⁶

Es preciso señalar que al introducir tales preceptos el legislador orgánico ha dispuesto la protección del derecho fundamental de sufragio pasivo, esto es, el derecho a “ser votado” o a “ser elegible” establecido en el artículo 23.2 de la Constitución. Sin embargo, no se regula de la misma manera una vía de amparo específica para la protección del derecho de sufragio activo, esto es, el derecho “de voto”, establecido en el artículo 23.1 de la Constitución. Este derecho puede no obstante defenderse ante la jurisdicción ordinaria mediante el recurso ante el juez de primera instancia contra resoluciones de la Oficina del Censo Electoral (artículo 40 LOREG), que es el órgano administrativo responsable de la formación del censo. No habiendo vía especial de amparo electoral en este caso puede luego proceder el amparo constitucional contra la sentencia que agota la jurisdicción ordinaria (así, por ejemplo, la STC 154/1988). La diferencia en la defensa jurisdiccional del derecho “al voto”

⁵⁵ Lo cual ha llevado a un sector de la doctrina a cuestionar la admisibilidad de esta regulación. Véase, por ejemplo, Díez-Picazo (2005, 392).

⁵⁶ Cfr. Requejo Pagés (2001, 134-6); García Roca (1999, 179 y ss); Díez-Picazo (2005, 118 y ss).

simplemente se traduce en que en este supuesto no se puede gozar de la especificidad de los plazos mucho más expeditos con que está dotado el procedimiento de amparo electoral en la LOREG.

En la doctrina se ha asegurado que con el conocimiento de estos “amparos electorales” el Tribunal constitucional ejerce en la práctica una jurisdicción electoral de última instancia.⁵⁷ Sin embargo, lo que se encuentra en el núcleo de esta competencia es analizar que la interpretación de la ley que configura los derechos fundamentales se lleve a cabo de conformidad con el esencial contenido del artículo 23.2 de la Constitución. En rigor, no se trata de velar por la rectitud del procedimiento electoral ni de vigilar el apego a la legalidad de los actos que tiene a su cargo la administración electoral, pues ello no corresponde al propósito de un genuino recurso de amparo, sino de la tutela de unos derechos fundamentales a favor de los cuales se reconoce el mecanismo específico de impugnación que es el “amparo electoral”.⁵⁸ Lo anterior no implica que el resto de los actos del procedimiento electoral devengan inimpugnables ante la jurisdicción constitucional, sino que éstos han de ser impugnados primero mediante recursos judiciales ordinarios, y después, en su caso, en la medida en que resulten lesivos de derechos fundamentales, a través del amparo “ordinario” ante el propio Tribunal constitucional.⁵⁹

Por otro lado, el recurso de amparo electoral enfrenta un nuevo reto en el futuro próximo, de cara a la aplicación de la trascendente reforma de la LOTC que ha supuesto la LO 6/2007, de 24 de mayo. Entre las múltiples modificaciones introducidas por esta reforma, una central es la incorporación de la categoría de la “especial

⁵⁷ Así, por ejemplo, Bastida Freijedo (1986, 34-5); en otra perspectiva, Presno Linera (2003, 587-608). En contra de esta apreciación Rodríguez-Zapata Pérez (1988, 206-7); cfr. También, Figueruelo Burrieza (1989, 138).

⁵⁸ Cfr. Pajares Montolío (2008, 851).

⁵⁹ (Ibídem, 845-6).

trascendencia constitucional” como principal elemento normativo del nuevo régimen de admisión del recurso de amparo, que justifique una decisión sobre el fondo.⁶⁰ Bajo esta nueva normativa, en la STC 168/2007 el Tribunal constitucional aceptó implícitamente la especial trascendencia de un amparo electoral, al haberlo admitido y resuelto en el fondo.⁶¹ Sin embargo, posteriormente, la STC 155/2009, que es la más importante sentencia que aplica ese nuevo régimen, definió un catálogo sistemático de supuestos de procedencia sin incorporar en ellos explícitamente a los amparos electorales.⁶² Así, es de esperarse una mayor precisión al respecto conforme vaya aplicándose el nuevo régimen de admisión del recurso de amparo por el Tribunal constitucional.

Dicho lo anterior, enfocaremos ahora nuestra atención en la operatividad procesal del específico “recurso de amparo electoral”. Ello implica detenernos a analizar las dos explícitas vías de amparo procedentes tras agotar la jurisdicción contencioso-administrativa respectiva, introducidas por los citados artículos 49.3 y 114.2 de la LOREG.

⁶⁰ Cfr. Herrera García (2011b) y bibliografía allí citada.

⁶¹ En realidad, los amparos electorales presentados con motivo de la proclamación de electos en los comicios locales de 27 de mayo de 2007, fueron los primeros a los que empezó a aplicarse el nuevo régimen jurídico-procesal del amparo. Estos amparos se admitieron por providencia en donde se indicó que no se apreciaba que sus respectivas demandas incumplieran lo dispuesto en los artículos 41 a 46 y 49 LOTC, y, sin más, también se estimó que su especial trascendencia justificaba una decisión sobre el fondo. Véase STC 168/2007, antecedente 4º. Cfr. Requejo Pagés (Duque Villanueva, Torres Muro y Fossas Espalader, 2007, 224-5).

⁶² Para un comentario sobre esta sentencia, véase Herrera García (2010).

Entre la especificidad de los plazos y las generalidades procesales del recurso constitucional de amparo

La principal característica del recurso de amparo electoral respecto de las reglas generales del amparo constitucional es, como ya se sabe, su régimen expedito de plazos. De hecho, los plazos y la brevedad de su tramitación son sus únicos caracteres distintivos frente al proceso general de amparo constitucional.

Dada su muy breve articulación en la LOREG, el Pleno del Tribunal constitucional, en ejercicio de su potestad reglamentaria (establecida en el artículo 2.2 LOTC) ha emitido acuerdos generales con el propósito de sentar unas bases procesales mínimas de actuación. Dictó primero uno el 23 de mayo de 1986 para la regulación del amparo del artículo 49.3 LOREG; y luego otro el 24 de abril de 1991, para la del amparo del artículo 114.2 LOREG. Ambos fueron derogados por el Acuerdo de 20 de enero de 2000, por el que se aprueban normas sobre tramitación de los recursos de amparo a que se refiere la LOREG (ARAE, en adelante). En lo que resulte aplicable, para el trámite de los recursos de amparo electoral se está a lo prevenido por la LOTC (artículo 1.1 ARAE). Todos los plazos han de entenderse establecidos como de días naturales (artículo 4 ARAE).

Recurso de amparo electoral contra la proclamación de candidaturas (artículos 49.3 y 49.4 LOREG)

El recurso de amparo previsto en los artículos 49.3 y 49.4 LOREG procede contra la resolución judicial que decida un recurso contencioso-administrativo por la proclamación de candidaturas y candidatos. En consecuencia, este amparo se interpone en la fase inicial del proceso electoral para controlar la regularidad de las candidaturas que concurren en los comicios. Ha de solicitarse en el plazo de dos días. El ARAE agrega que la demanda de amparo puede presentarse

en el juzgado o tribunal cuya resolución hubiese agotado la vía judicial, el cual la remitirá inmediatamente al Tribunal constitucional de manera que asegure su recepción en el plazo máximo de un día, acompañándola de las correspondientes actuaciones. Posteriormente, se da traslado a las partes intervinientes en el proceso previo para que en el plazo de dos días puedan personarse ante el Tribunal constitucional a efecto de formular las alegaciones que estimen pertinentes. El mismo día en que reciba el recurso, el Tribunal debe dar vista al Ministerio fiscal para que en el plazo de un día efectúe las alegaciones que considere procedentes. El Tribunal constitucional debe resolver, sin más trámite, en el plazo de tres días (artículo 2 ARAE). Por supuesto, este recurso está también sujeto a las normas del régimen general de admisión en el amparo (artículo 50 LOTC).

El objeto de impugnación de este recurso de amparo electoral es variable, en función de los acuerdos de las juntas electorales sobre proclamación de candidaturas, la clase de proceso electoral y el tipo de circunscripción. Así, por ejemplo, las juntas electorales provinciales se ocupan de las elecciones generales (artículo 169.1 LOREG); la Junta Electoral Central de las elecciones al Parlamento Europeo (artículo 220 LOREG); las Juntas electorales de Zona de las elecciones municipales (artículo 187.1 LOREG), etcétera.⁶³

Está claro que la finalidad de establecer el cauce específico del amparo electoral es agilizar la resolución de las impugnaciones ante el Tribunal constitucional. En este sentido, se busca que la jurisdicción de amparo tenga una utilidad efectiva en la materia electoral, dado que de no caracterizarse tales plazos, la eventual anulación de alguna exclusión indebida o de una proclamación incorrecta, se produciría mucho tiempo después de celebradas las elecciones.⁶⁴

⁶³ Cfr. Pérez Tremps (2008, 870).

⁶⁴ (Ibídem, 869).

Recurso de amparo electoral contra la proclamación de candidatos electos (artículo 114.2 LOREG)

El recurso de amparo establecido en el artículo 114.2 LOREG procede frente a las sentencias recaídas sobre el recurso contencioso electoral que se prevé en los artículos 109 y siguientes de la LOREG, es decir, frente a las que hayan resuelto sobre los acuerdos de proclamación de electos, dictados por las correspondientes juntas electorales. Ello quiere decir que se interpone en la fase final del proceso electoral con objeto de controlar la proclamación de los resultados. La demanda de amparo puede presentarse en la sede del órgano judicial cuya resolución hubiese agotado la vía judicial previa, el cual remite las actuaciones y el informe respectivo de la Junta Electoral al Tribunal constitucional. El recurso debe interponerse en el plazo de tres días, plazo en el cual quienes hubiesen sido parte en el proceso judicial previo han de personarse y presentar alegaciones. El Ministerio fiscal tiene un plazo de cinco días para formular sus propias alegaciones. El Tribunal constitucional debe resolver el recurso dentro de los 15 días siguientes a la presentación del recurso.

El contenido de los fallos se rige por el artículo 113 LOREG, que aplica a los recursos de amparo electorales. La sentencia puede confirmar el resultado proclamado; anular el escrutinio, instando a la Junta electoral competente a que proceda a una nueva proclamación de electos; u ordenar la rectificación por vicios del procedimiento. De conformidad con el artículo 113.2 d) LOREG, el Tribunal constitucional puede asimismo ordenar la repetición de las elecciones en las mesas afectadas por irregularidades, no siendo necesario repetir las elecciones en toda la circunscripción (STC 24/1990).

V. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE LOS SISTEMAS JURÍDICOS ESPAÑOL Y MEXICANO DE “AMPARO ELECTORAL”. COROLARIO COMPARATIVO

En la línea del propósito que se ha impuesto este trabajo, enseguida esgrimimos algunas reflexiones conclusivas en torno a las características normativas de los sistemas mexicano y español de amparo electoral en perspectiva comparativa.

En primer lugar, en ambos sistemas es notable la dotación de autonomía normativa a los amparos electorales dentro del sistema general de justicia constitucional. En el caso de México, esa autonomía es apreciablemente potente sobre todo porque el JDC está caracterizado como competencia de una jurisdicción especializada en lo contencioso-electoral, con atribuciones de control concreto de inconstitucionalidad de las leyes, la cual resuelve en única y definitiva instancia. En el caso español, la autonomía procesal del amparo electoral se manifiesta no en virtud de un criterio de especialización, sino por el de su separada regulación respecto de la ley reguladora del Tribunal constitucional, con especificidades en su tramitación y sus plazos. Esta autonomía regulativa es, no obstante, significativamente menor que en el caso mexicano, pues el recurso de amparo electoral es atribución del propio Tribunal constitucional tras el agotamiento por los demandantes de la previa vía judicial. Ambos sistemas comparten, sin embargo, como no podría ser de otra manera, un régimen expedito de plazos procesales.

En segundo lugar, dadas las serias dificultades históricas que en ambos sistemas atravesó la revisión judicial del procedimiento electoral en general, y la tutela de los derechos político-electorales en lo particular, sólo pudo viabilizarse dicha tutela hasta que estos derechos adquirieron pleno reconocimiento como derechos fundamentales dignos de protección individual. En la experiencia

mexicana, la reticencia jurisprudencial para reconocer ese estatus impidió por muy largo tiempo —e impide en la actualidad— que esa tutela pueda verificarse mediante el “juicio de amparo”. Tuvo que abrirse una vía específica ante la jurisdicción federal especializada en lo electoral para que esta posibilidad de protección pudiera incorporarse en el ordenamiento jurídico.

En el caso español, pese a que con la sola existencia de los derechos fundamentales del artículo 23 de la Constitución, resultaba indudablemente procedente a su favor el recurso de amparo consagrado en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), el legislador orgánico consideró conveniente abrir un proceso específico en la LOREG para caracterizar un procedimiento especial de tutela, particularmente, del derecho de “ser votado” o de “ser elegido” para funciones y cargos públicos. Esta vía específica dota de rapidez a su tramitación. En cuanto al derecho de sufragio activo, queda desde luego también protegido en recurso constitucional de amparo en la vía genérica que regula la LOTC. En la medida en que se trata de derechos amparables, son siempre dignos de tutela reforzada ante el Tribunal constitucional si los órganos judiciales, en la vía previa, no satisfacen efectivamente la protección demandada. En España no hizo ni hace falta una jurisdicción especializada en el ámbito electoral, porque el sistema de impugnación en esta materia se complementa razonablemente entre la jurisdicción de lo contencioso-administrativo y la jurisdicción constitucional que, en su caso, refuerza la defensa de los derechos político-electorales amparables.

En tercer lugar, como el recurso de amparo español tiene entre sus características constitucionales el de ser un recurso subsidiario respecto de la labor de la justicia ordinaria, que tiene por objeto exclusivo la tutela de determinados derechos (como los consagrados precisamente en el artículo 23 de la Constitución), no puede considerarse como un procedimiento al servicio de la revisión de la

administración electoral: es procedente únicamente para enjuiciar si una determinada actuación traspasa el umbral protectorio del que constitucionalmente gozan tales derechos. No se trata de un recurso de casación, sino de un proceso genuinamente constitucional y, por tanto, constituye un recurso extraordinario de defensa. El Tribunal constitucional no goza de mayores atribuciones de fiscalización de las elecciones.

En cambio, en México, en particular desde 1996, existe un sistema muy amplio y complejo de impugnación en la materia electoral, dentro del cual el JDC es tan sólo uno de los mecanismos jurisdiccionales que lo conforman. En la cabeza de esa estructura orgánica y procesal se encuentra el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que tiene encomendada la jurisdicción constitucional y legal que fiscaliza las elecciones. Al lado de esa jurisdicción constitucional y legal, la SCJN ejerce un exclusivo control abstracto de constitucionalidad de las leyes en materia electoral. En este sentido, la justicia y la jurisprudencia electorales se bifurcan en estos dos altos ámbitos de competencia jurisdiccional.

En cuanto al JDC respecta, como sucede con otros procesos que conoce el TEPJF, puede ser resuelto por su Sala Superior o por una de sus cinco Salas Regionales en función de los supuestos que determinan la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en la materia y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. De esta manera, la competencia para resolverlo se encuentra descentralizada, si bien la Sala Superior tiene atribuciones para, por un lado, ejercer facultad de atracción, y por otro, resolver contradicciones de criterios entre ella y alguna de las Salas Regionales, o entre las propias Salas Regionales.

En cuarto lugar, en México, el JDC tiene explícitamente delimitado su objeto y, en función de ello, también están predeterminados los órganos jurisdiccionales especializados que lo conocen y resuelven. En consecuencia, no existe posibilidad de resolver un

JDC más allá de esa estructura tribunalicia, dado el imperio de la especialización jurisdiccional. En cambio, el recurso de amparo electoral español está forzosamente concatenado con la jurisdicción contencioso-administrativa, esto es, con una difusa estructura de justicia ordinaria. La estructura judicial de lo contencioso-electoral, por tanto —no estrictamente constitucional—, es muy amplia, y en el caso de los amparos electorales, su litis es necesariamente juzgada en las vías previas por jueces ordinarios. Esto significa que la jurisdicción ordinaria tiene en esta materia un papel primario, que en su caso es complementado por la jurisdicción constitucional, de modo tal que ambas conforman un sistema yuxtapuesto en lo contencioso-electoral. En todo caso, la segunda es eminentemente subsidiaria, la cual, en la práctica, cumple también una función unificadora de la jurisprudencia. Por su parte, en el caso mexicano, al ser conocido el JDC en única y definitiva instancia por alguna de las Salas del TEPJF, la colaboración entre juzgadores de órdenes diversos para resolver las controversias electorales es inexistente. Se trata de otro de los efectos del principio de especialización.

Por último, en lo relativo al ámbito de protección, tanto el JDC como el recurso de amparo electoral español lo tienen explícitamente definido en su respectiva normativa. Desde un punto de vista jurídico-positivo, el objeto de protección del JDC mexicano es más amplio que el del amparo electoral español. Sin embargo, deben en este punto expresarse reservas, pues en éste, quizá más que en otros aspectos, cobra significativa importancia la práctica y la doctrina jurisprudencial generada por los tribunales, lo cual no ha sido objeto particular de análisis en este trabajo. Un ejercicio justo de comparación en este punto exigiría forzosamente ese ejercicio. En todo caso, el JDC en principio sólo procede por presuntas violaciones a los derechos de votar y ser votado en elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, y de afiliarse libre e individualmente a

los partidos políticos. Por su parte, el amparo electoral español es admisible contra la proclamación de candidaturas y contra la proclamación de electos. Pero en este último caso, más allá de la vía específica del amparo electoral, en realidad el recurso constitucional de amparo procede contra las más variadas actuaciones de la administración electoral por vulneración a cualquiera de los derechos amparables que pudieren verse afectados en el procedimiento. Procede especialmente por vulneración de cualquier derecho del amplio espectro que supone el artículo 24.1 de la Constitución en materia de tutela judicial efectiva.

En ese sentido, la delimitación del objeto del amparo electoral español es relativa y, más allá de la vía específica, se muestra mucho más extensa que la que tiene el mecanismo mexicano, en conocimiento del cual el TEPJF ha debido buscar, no sin dificultades, una extensión progresiva del campo de protección mediante un complejo ejercicio de interpretación e integración de normas. De esta manera, en términos generales, el TEPJF ha buscado superar, cada vez con mayor énfasis, la taxativa enumeración de los derechos inicialmente señalados como protegidos por la norma positiva.

En todo caso, es de concluirse que, pese a los retos que indudablemente enfrentan, ambos modelos demuestran una paradigmática consolidación de las garantías constitucionales de los derechos político-electorales de los ciudadanos en perspectiva histórica. Es por esta razón que, tal como lo hemos tratado de fundamentar a lo largo de este trabajo, poco cabría dudar en el papel central que estos mecanismos juegan, y que seguirán jugando, en los respectivos sistemas democráticos a los que pertenecen.

VI. FUENTES CONSULTADAS

- Ackerman, John. 2011. Elecciones, amparo y garantías individuales. En *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia (1849-2009)*, coords. Manuel González Oropeza y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, México: Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas (en prensa).
- Alzaga Villaamil, Óscar. 2002. Las garantías para la protección de los derechos (I). En *Derecho político español, según la Constitución de 1978*, t. II, 3ª ed. Óscar Alzaga Villaamil, Ignacio Gutiérrez Gutiérrez y Jorge Rodríguez Zapata. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio. 2001. Derecho de sufragio. En *Temas básicos de Derecho Constitucional*, t. III: Tribunal Constitucional y derechos fundamentales, coord. Manuel Aragón Reyes. Madrid: Civitas, 190-4.
- Barragán Barragán, José. 1976. *El juicio de amparo mexicano y el recurso de contrafuero*. Valencia: Cátedra Fadrique Furio Ceriol.
- . 1987. *Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de amparo. 1812-1861*. México: UNAM/IJ.
- Bassols Coma, Martín. 1981. *La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República Española*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Bastida Freijedo, Francisco J. 1986. *Ley electoral y garantías judiciales. Poder judicial 1*.
- Bilbao Ubillos, Juan María. 1993. Algunas consideraciones sobre el significado y los límites funcionales del recurso de amparo constitucional. En *Escritos jurídicos en memoria de Luis Mateo Rodríguez*. Vol. 1: Derecho Público. Salamanca: Universidad de Cantabria/Europa Artes Gráficas.
- Bonet Navarro, Ángel. 1982. *Procesos ante el Justicia de Aragón*. Zaragoza: Guara.

- Borrajo Iniesta, Ignacio. 2008. Mitos y realidades de la jurisdicción constitucional de amparo: Hechos, Derecho, pronunciamientos, admisión, costes. *Teoría y Derecho. Revista de pensamiento jurídico* 3, Madrid: Tirant lo Blanch.
- Bustos Gisbert, Rafael. 1999. ¿Está agotado el modelo de recurso de amparo diseñado en la Constitución española? *Teoría y realidad constitucional* 4 (2º semestre): 273-92.
- Caamaño Domínguez, Francisco. 1996. El recurso de amparo y la reforma peyorativa de derechos fundamentales: El denominado «contraamparo». *Revista Española de Derecho Constitucional* 47, mayo-agosto.
- Cappelletti, Mauro. 1955. *La giurisdizione costituzionale delle libertà. Primo studio sul ricorso costituzionale (con particolare riguardo agli ordinamenti tedesco, svizzero e austriaco)*. Milán: Giuffré.
- Carrasco Durán, Manuel. 2001. El concepto constitucional de recurso de amparo: Examen de posibilidades para una reforma de la regulación y la práctica del recurso de amparo. *Revista Española de Derecho Constitucional* 63, septiembre-diciembre.
- . 2002. *Los procesos para la tutela judicial de los derechos fundamentales*. Madrid: CEPC.
- Carreras Serra, Francesç de. 2001. Derecho de participación política. En Aragón Reyes 2001.
- Cascajo Castro, José Luis. 1978. Kelsen y la Constitución española de 1931. *Revista de Estudios Políticos* 1, Nueva Época.
- Córdova Vianello, Lorenzo. 2008. ¿Amparos electorales? *Nexos*, julio.
- Cossío Díaz, José Ramón. 2004. El indebido monopolio constitucional-electoral de la Suprema Corte de Justicia. En *Bosquejos constitucionales*, 377-386. México: Porrúa.
- Cruz Villalón, Pedro. 1982. Dos modos de regulación del control de constitucionalidad: Checoslovaquia (1920-1938) y España (1931-1936). *Revista Española de Derecho Constitucional* 5, mayo-agosto.

- . 1987. *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad: 1918-1939*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- . 1989. La recepción de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario* 1, 65-90.
- . 1994. Sobre el amparo, *Revista Española de Derecho Constitucional* 41 (mayo-agosto): 9-23.
- De Vega García, Pedro. 1979a. Jurisdicción constitucional y crisis de la Constitución. *Revista de Estudios políticos* 7.
- . 1979b. Título IX. Del Tribunal Constitucional. En Vv. Aa., *Constitución española. Edición comentada*. Madrid: CEC.
- . 1984. De la Constitución y su defensa: algunas peculiaridades del ordenamiento constitucional español. En Vv. Aa., *La Constitución y su defensa*. México: UNAM.
- Díez-Picazo, Luis María. 1994. Dificultades prácticas y significado constitucional del recurso de amparo. *Revista Española de Derecho Constitucional* 40, enero-abril.
- . 2005. *Sistema de derechos fundamentales*, 2ª ed. Madrid: Thomson/Civitas, Cizur Menor.
- Eisenmann, Charles. 1928. *La justice constitutionnelle et la Haute Cour Constitutionnelle d'Autriche*. París: Librairie Générale de Droit & de Jurisprudence.
- Fairén Guillén, Víctor. 1971. *Antecedentes aragoneses de los juicios de amparo*. México: UNAM.
- Fernández Segado, Francisco. 1986. *Las constituciones históricas españolas (Un análisis histórico-jurídico)*, 4ª ed. Madrid: Civitas.
- . 2009. El Tribunal de Garantías Constitucionales de la Segunda República española. La problemática de su composición y del estatuto jurídico de sus miembros. En *La justicia constitucional: Una visión de derecho comparado*, t. III: La justicia constitucional en América Latina y en España. Madrid: Dykinson.

- Fernández Rodríguez, José Julio. 2002. *La justicia constitucional europea ante el siglo XXI*. Madrid: Tecnos.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. 2004. La influencia recíproca de las acciones de amparo en México y España. En *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*. México: Porrúa/CNDH.
- . 2007. *La acción constitucional de amparo en México y España. Estudio de derecho comparado*, 4ª ed. México: Porrúa.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Fernando Silva García. 2009. *El caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La primera sentencia internacional condenatoria en contra del Estado mexicano*. México: Porrúa/UNAM.
- Figueruelo Burrieza, Ángela. 1989. Notas acerca del recurso de amparo electoral. *Revista Española de Derecho Constitucional* 25, enero-abril.
- Fix-Zamudio, Héctor. 1994. Ignacio Luis Vallarta. La incompetencia de origen y los derechos políticos. En Vv. Aa., *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. A cien años de la muerte de Vallarta*, 19-39. México: UNAM.
- . 2003. El derecho de amparo en México y España. Su influencia recíproca. En *Ensayos sobre el derecho de amparo*. 3ª ed., 285-328. México: Porrúa/UNAM.
- . 2005. *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*. México: Porrúa/UNAM.
- Galván Rivera, Flavio. 2011. Derechos políticos del ciudadano, amparo y desamparo del juicio de amparo. En González Oropeza y Ferrer Mac-Gregor. 2011 (en prensa).
- García Ramírez, Sergio. 1992. La apelación en el contencioso electoral. En *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México: Instituto Federal Electoral-Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 53-117.
- García Roca, Javier. 1999. *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Pamplona: Aranzadi.
- García Ruiz, José Luis. 1980. *El recurso de amparo en el derecho español*. Madrid: Editora Nacional.

- García Torres, Jesús y Juan Luis Requejo Pagés. 2001. Derecho de acceso a los cargos públicos. En Aragón Reyes 2001, 194-8.
- González Oropeza, Manuel. 2009. Los retos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tras la reforma de 2007. En *Nuevos escenarios del derecho electoral: Los retos de la reforma de 2007-2008*, coord. John Ackerman. México: UNAM-IJ.
- y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, coords. 2011. *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia (1849-2009)*. México: UNAM/IJ (en prensa).
- González Pérez, Jesús. 1977. El recurso contencioso-electoral. *Revista Española de Derecho Administrativo* 12: 5-37.
- Herrera García, Alfonso. 2010a. El recurso de amparo en el modelo kelseniano de jurisdicción constitucional. ¿Un elemento atípico? En González Oropeza y Ferrer Mac-Gregor. 2011 (en prensa).
- . 2011. La reforma del recurso de amparo en la Ley Orgánica de Tribunal Constitucional español: Perspectivas de su funcionalidad frente a las leyes. *La Judicatura. Revista Jurídica del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora* 3 (en prensa).
- Lira González, Andrés. 1972. *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- LGSMIME. 2008. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. México: TEPJF.
- Lucas Murillo de la Cueva, Pablo y Encarna Carmona Cuenca, coords. 2008. *La tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales por los tribunales ordinarios*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Moctezuma Barragán, Javier. 1994. *José María Iglesias y la justicia electoral*. México: UNAM.
- Noriega, Alfonso. 1997. *Lecciones de amparo*, t. I, 5ª ed. México: Porrúa.
- Oliver Araujo, Joan. 1986. *El recurso de amparo*. Palma de Mallorca: Universitat de les Illes Balears/Facultad de Derecho.

- Orozco Henríquez, J. Jesús. 2009. Retos de la justicia electoral mexicana. En *Nuevos escenarios del derecho electoral: Los retos de la reforma de 2007-2008*, coord. John Ackerman. México: UNAM-IIJ.
- Pajares Montolío, Emilio. 2008. El amparo electoral: Justicia constitucional y proceso electoral en la práctica del Tribunal Electoral español. En *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho*, t. VI, coords. Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. México: UNAM-IIJ/Marcial Pons/IMDPC.
- Pérez Tremps, Pablo. 2008. El recurso de amparo en España. En Ferrer Mac-Gregor y Zaldívar Lelo de Larrea 2008.
- Peyrou-Pistouley, Sylvie. 1993. *La Cour constitutionnelle et le contrôle de la constitutionnalité des lois en Autriche*. París: Economica.
- Presno Linera, Miguel Ángel. 2003. El Tribunal Constitucional como segunda instancia electoral en los amparos interpuestos por las agrupaciones de electores a las que se refiere el artículo 44.4 LOREG: la STC 85/2003, de 8 de mayo. *Teoría y realidad constitucional* núms. 12-13 (2º semestre).
- Rallo Lombarte, Artemi. 1997. *Garantías electorales y Constitución*. Madrid: CEPC.
- Requejo Pagés, Juan Luis. 2001. Derechos de configuración legal. En Aragón Reyes 2001, 134-136.
- . J. C. Duque Villanueva, I. Torres Muro y E. Fossas Espalader, 2007. *Revista Española de Derecho Constitucional* 81 (septiembre-diciembre).
- Reyes, Rodolfo. 1934. *La defensa constitucional. Recursos de inconstitucionalidad y amparo*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Rodríguez-Zapata Pérez, Jorge. 1988. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El amparo electoral. *Revista de Derecho Político* 25.
- Rubio Llorente, Francisco. 1982-1983. Del Tribunal de Garantías al Tribunal Constitucional. *Revista de Derecho Político* 16.

- . El recurso de amparo constitucional, en Vv. Aa., *La jurisdicción constitucional en España. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: 1979-1994*, Madrid: CEPC/Tribunal Constitucional.
- Ruiz Lapeña, Rosa Ma. 1982. *El Tribunal de Garantías Constitucionales en la II República Española*. Barcelona: Bosch.
- . 1979. El recurso de amparo durante la Segunda República española. *Revista de Estudios Políticos* 7 (enero-febrero).
- Sánchez Agesta, Luis. 1984. *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, 4ª ed. Madrid: CEC.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso. 1987. El régimen jurídico del proceso electoral. En Vv. Aa., *Las Cortes Generales*. Abogacía General del Estado/ Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Vol. 1. 195-212.
- Schmitz, Georg. 2003. The Constitutional Court of the Republic of Austria 1918-1920. *Ratio Juris*, vol. 16, núm. 2.
- Terrazas Salgado, Rodolfo. 2003. El juicio de amparo y los derechos político-electorales. En *Derecho procesal constitucional*, t. I, 4ª ed., coord. Eduardo Ferrer Mac-Gregor. México: Porrúa/Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 789-805.
- . 2006. *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México*, t. I. México: Ángel editor.
- Tesis P. LX/2008. AMPARO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE CONTENIDO MATERIALMENTE ELECTORAL O QUE VERSEN SOBRE DERECHOS POLÍTICOS (Suprema Corte de Justicia de la Nación). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVIII, septiembre de 2008.
- Tesis P./J. 23/2002. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXI, enero de 2010.
- Tesis P./J. 24/2002. CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO EXISTE VÁLIDAMENTE ENTRE UN CRITERIO SUSTENTADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUS-

TICIA DE LA NACIÓN, CUANDO SE TRATA DE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXI, enero de 2010.

Tesis P./J. 25/2002. LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXI, enero de 2010.

Tesis P./J. 26/2002. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXI, enero de 2010.

Tesis: P./J. 74/99. CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, agosto de 1999.

Tomás y Valiente, Francisco. 1993. El Tribunal Constitucional español como órgano constitucional del Estado: Competencias, riesgos y experiencias. En *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*. Madrid: CEC.

Tomás Villarroya, Joaquín. 1987. *Breve historia del constitucionalismo español*, 6ª ed. Madrid: CEC.

Vega, Pedro. 2004. Jurisdicción constitucional y crisis de la Constitución. En *Estudios político-constitucionales*. México: UNAM-IJ/Universidad Complutense de Madrid.

El amparo electoral en México y España.
Una perspectiva comparada
es el número 22 de la serie Temas selectos
de Derecho Electoral.

Se terminó de imprimir en junio de 2013
en la Coordinación de Comunicación Social del Tribunal
Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF.

Su tiraje fue de 500 ejemplares.