

IMPUGNACIÓN CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. BREVE SEMBLANZA EN EUROPA Y AMÉRICA CON ESPECIAL REFERENCIA A MÉXICO

Rodolfo TERRAZAS SALGADO*

El control de la constitucionalidad es, esencialmente control político y cuando se impone frente a los otros detentadores del poder, es, en realidad una decisión política. Cuando los tribunales proclaman y ejercen su derecho de control, dejan de ser meros órganos encargados de ejecutar la decisión política y se convierten por propio derecho en un detentador del poder semejante, cuando no superior, a los otros detentadores del poder instituidos.

Karl LOEWENSTEIN

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Control de la constitucionalidad por órgano jurisdiccional y sus variantes.* III. *Panorama europeo.* IV. *Panorama en América Latina.* V. *El caso de México, explicación, planteamiento y propuesta.* VI. *Bibliohemerografía.*

I. INTRODUCCIÓN

Mucho se ha discutido sobre cuáles son los requisitos que deben cumplirse para que se dé una transición a la democracia; en el ámbito electoral, por ejemplo, algunos especialistas han llegado a formular auténticos “recetarios”,¹ afirmando que, de no cumplirse puntualmente, las socie-

* Magistrado numerario del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

¹ En efecto, Mackenzie citado por el español Francisco Fernández Segado, “... se ha referido a la existencia de cuatro condiciones teóricamente necesarias en orden al logro de unas elecciones libres, y por ello mismo, con una virtualidad auténticamente legitimadora: a) un Poder Judicial independiente que interprete la ley electoral; b) una administración sana, competente e imparcial que lleve a cabo las elecciones; c) un sistema maduro de partidos políticos, lo suficientemente organizados para presentar a los electores un programa político, una tradición y una candidatura propios como alternativa de opción, y d) la amplia aceptación por parte de la comunidad política de ciertas reglas de juego que limitan la lucha por el poder, en virtud de cierta convicción íntima de que, si no se respetan dichas reglas, desaparecerá el juego mismo envuelto en la ruina total del sistema. A

dades corren el riesgo de continuar enfermas de ese grave padecimiento llamado autoritarismo que excluye la pluralidad política y hace nugatorias las libertades cívicas, situación totalmente inadmisibles cuando prácticamente se vive en el preludio de un nuevo milenio.

Sin embargo, dentro del esplendoroso marco de este III Congreso Internacional de Derecho Electoral, deseo recordar las juiciosas palabras del insigne maestro emérito Ignacio Burgoa, cuando afirma que:

En un sistema democrático todos los órganos del Estado deben actuar conforme al derecho fundamental —Constitución— o secundario —legislación ordinaria—, es decir, dentro de la órbita competencial que les asigna y según sus disposiciones. Ningún acto del poder público es válido si no se ajusta a las prescripciones jurídicas que lo prevén y rigen. La actuación de los órganos estatales fuera del Derecho o contra el Derecho es inválida en la democracia e incompatible con ella.²

En tal virtud, es la estricta observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad lo que realmente hace sentir a un pueblo una auténtica democracia, no en vano el reconocido jurisconsulto costarricense Felipe Volio Jiménez, ha dicho que:

El constitucionalismo moderno es el abanderado de aquella particular afinidad de conciliar la libertad con la justicia social. Sin embargo, para llevarla a la práctica, junto con otros fines de igual jerarquía, se requiere que el pueblo cuente con los medios efectivos, políticos y jurídicos para controlar el ejercicio del poder. Esto es lo esencial, a fin de cuentas.³

Consecuentemente, en esta tesitura se inscribe el presente opúsculo, en la necesidad de echar un vistazo a cuál es la situación que guarda el sistema de control de la constitucionalidad imperante en la gran mayoría de los países, así como que particularidades se observan en los órganos

este respecto, resulta imprescindible contar con una opinión pública enérgica, capaz de reprimir todo intento de violencia y de corrupción.” (*Diccionario Electoral*, Costa Rica, CAPEL, 1989, p. 418).

2 Burgoa, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo*, México, Porrúa, 1984, p. 254.

3 Volio Jiménez, Fernando, “Los controles constitucionales de los derechos humanos en Centroamérica”, *El juez y la defensa de la democracia. Un enfoque a partir de los derechos humanos. Memoria del III Curso Anual Interamericano de Elecciones*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Comisión de las Comunidades Europeas, 1993, p. 96.

y mecanismos que realizan esta trascendental función referida específicamente a la materia electoral.

Lo anterior es de particular relevancia, pues como bien lo ha señalado el connotado jurista venezolano Allan R. Brewer-Carías:

La garantía fundamental del Estado de derecho, es decir, del Estado sometido a derecho, es la posibilidad que deben tener, en todo caso, los órganos judiciales (o en genérico, jurisdiccionales) de controlar la legalidad y constitucionalidad de los actos de todos los órganos estatales. De allí que el esquema más acabado del Estado de derecho es aquél en el cual, además de la revisión judicial de las sentencias o actos judiciales, existe un control de la constitucionalidad de las leyes, un control contencioso-administrativo de los actos de la administración, y mecanismos judiciales de amparo o *habeas corpus* para proteger los derechos fundamentales.⁴

II. CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD POR ÓRGANO JURISDICCIONAL Y SUS VARIANTES

Sin lugar a dudas, democracia y control de la constitucionalidad son un binomio indisoluble hoy en día, es decir, coexisten en una especial simbiosis a la que han arribado las estructuras sociales más avanzadas; por ello, el propio Fernando Volio Jiménez subraya de manera enfática que,

la tendencia natural de los pueblos mueve a rodear a la Constitución Política con un sistema de protección contra quebrantos originados en conductas extraviadas de los ciudadanos, sean éstos gobernados o gobernantes. Lo que se busca, en primer lugar, es la estabilidad del régimen político, en función del conocimiento general y de la aplicación igualitaria de las normas jurídicas rectoras del comportamiento comunitario. Por eso reviste tanta importancia que sea democrático el régimen político y que el sistema de protección a la Constitución política pueda resistir los embates de quienes suelen ver en ella la legitimadora por excelencia de sus ocasionales ocurrencias, o de los intereses de oligarquías determinantes de la política pública. Una Constitución política simboliza lo que la sociedad considera bueno y esencial para ser gobernada conforme al bien común, y también sanciona todo el ordenamiento

⁴ Brewer-Carías, Allan R., “La nulidad de los actos electorales: una perspectiva constitucional comparada”, *Transición democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual*, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1990, p. 119.

jurídico que con ella y de ella surge. La estabilidad constitucional, por tanto, se convierte en el objetivo principal de los mecanismos tutelares de la integridad del texto jurídico por excelencia de un país.⁵

Ahora bien, antes de explicar qué es y cuáles son las características del sistema de control de constitucionalidad por órgano jurisdiccional, como lo advierte el acucioso investigador Mauro Cappelletti,

no se puede omitir una relación breve sobre el hecho de que, en ciertos países, en lugar de un control jurisdiccional —o, aun, junto a éste—, existe un control ejercitado por órganos que podemos llamar políticos pero no por esto judiciales [,] el país que ofrece los más típicos y más numerosos ejemplos de un control político, no judicial, de constitucionalidad es ciertamente Francia... Es bastante clara —y más o menos abiertamente reconocida por lo demás por numerosos estudiosos franceses—, la naturaleza no propiamente jurisdiccional de la función ejercitada por el *Conseil Constitutionnel*: y esto no solamente por la naturaleza más bien política que judicial del órgano, naturaleza que se revela ya sea en la elección y en el *status* de los miembros que forman parte de él y ya sea, sobre todo, en las varias competencias del órgano mismo y en las modalidades de su actuar; pero también y especialmente por el carácter necesario, al menos respecto a las leyes orgánicas, del control, el cual se desenvuelve por tanto, sin un verdadero y propio recurso o impugnación de parte (*ubi non est actio, ibi non est jurisdictio*), así como por el carácter preventivo de la función de ‘control’ ejercitada por aquél órgano.⁶

Evidentemente, la determinación asumida respecto a la naturaleza del órgano del Estado que debe llevar a cabo la trascendental función de velar por la estricta observancia del orden constitucional, es el resultado de la historia de las instituciones jurídicas y políticas, así como de la idiosincrasia particular de cada país. No obstante y sin pecar de “dogmático”, coincido absolutamente con el punto de vista del ilustre e inolvidable jurisconsulto mexicano Alfonso Noriega Cantú, quien sostiene que:

el control de la constitucionalidad ejercido a través de los jueces, es el sistema más lógico que puede seguirse, porque el hecho de verificar la conformidad de una ley [acto] con la Constitución, es, ya en sí, y precisamente, la realización de un acto de naturaleza judicial y, por tanto, resulta natural que dicho

5 Volio Jiménez, Fernando, “Los controles constitucionales de los derechos humanos en Centroamérica”, *op. cit.*, p. 102.

6 Cappelletti, Mauro, *La justicia constitucional*, México, UNAM, 1987, pp. 27-30.

acto sea llevado a cabo, específicamente, por un juez. El poder judicial, por su propia naturaleza, es completamente ajeno al juego activo de la política, pero, en cambio, sí participan en éste, tanto el poder legislativo como el poder ejecutivo. Además de esto, el poder judicial es el que tiene tanto la capacidad técnica, como la serenidad y la independencia necesarias, que se requieren para poder enjuiciar las leyes y los actos de las autoridades, cuando se imputa, a éstos, de ser contrarios al texto y al espíritu de la ley fundamental, de la Constitución escrita, de la super ley.⁷

Aclarado este tópico, el eminente constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez define al sistema de control de constitucionalidad por órgano jurisdiccional, diciendo que “confiere la tarea de velar por la Constitución al órgano judicial, el cual tiene generalmente, aparte de su misión ordinaria de decidir el derecho en una contienda entre partes, el cometido especial de declarar si los actos de los poderes constituidos están de acuerdo con la ley suprema”.⁸

Así pues, los rasgos generales que distinguen al sistema en comento son los siguientes:

- La protección constitucional se confiere a un órgano judicial con facultades expresas para otorgarla, o se ejerce por autoridades judiciales en observancia del principio de supremacía⁹ de la ley fundamental,
- La petición de inconstitucionalidad incumbe a cualquier sujeto que sufra un agravio en su esfera jurídica por una ley o acto de autoridad.

7 Noriega, Alfonso, *Lecciones de amparo*, México, Porrúa, 1975, p. 31.

8 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1984, p. 493.

9 La relevancia de este principio es explicada por el doctor Alfonso Noriega, en los términos siguientes: “El mecanismo de la limitación del poder, mediante las constituciones escritas, es el siguiente: las normas, las disposiciones de la constitución, se imponen a todos los gobernantes, los cuales no pueden modificarlas, sino que deben de conformar —estrictamente—, a éstas, todos sus actos, en virtud de un principio esencial de dicho sistema, que se denomina la supremacía de la constitución. Esto se impone a todos los gobernantes, cualquiera que sea la rama del poder que representen, ya sea el ejecutivo, el legislativo o el judicial, en tanto que no sea modificada. La supremacía de las constituciones escritas, se explica y queda justificada por el hecho de que se considera que la constitución es la ley fundamental, la norma suprema del ordenamiento jurídico nacional, la superley y aún más, por la circunstancia de que, siendo la constitución creación de un organismo especial, el poder constituyente —calificado como ‘soberano’—, ésta no puede ser modificada, sino, solamente pasando a través de una serie de procedimientos especiales.” (*Lecciones de amparo*, pp. 12 y 13).

- Ante el órgano judicial de control se lleva a cabo un procedimiento contencioso entre el sujeto agraviado y la autoridad de quien proviene el acto que se impugna, o bien, dentro de un procedimiento judicial común la autoridad ante la cual se ventila conoce del planteamiento de inconstitucionalidad que formule cualquiera de las partes.
- Por regla general, la decisión emitida por el órgano judicial de control sólo tiene efecto con relación a las partes en contienda, ya sea que se determine prescindir de la aplicación de la ley declarada inconstitucional o que se invalide el acto específico, sin que los efectos del fallo puedan extenderse fuera del caso concreto respecto del cual se haya suscitado la cuestión de inconstitucionalidad.

Por otra parte, el renombrado ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juventino V. Castro, nos precisa las dos variantes que se observan en este sistema al explicar que: “los procedimientos de control jurisdiccional pueden ser mediante Tribunal Especial de Justicia al cual se le crea como guardián de las libertades y señalador de la ineficacia de las leyes que infringen estas libertades constitucionalmente garantizadas ...o bien por medio de los tribunales del derecho común”.¹⁰

Así, dentro de la primera de las variantes, el investigador emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Héctor Fix-Zamudio, comenta que:

A partir de la creación de la Corte Constitucional austriaca en la Constitución de 1920, reformada sustancialmente en 1929, la concepción kelseniana de un tribunal especializado en el control constitucional fue abriéndose paso paulatinamente en la doctrina europea, y al menos durante la primera posguerra inspiró la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales, introducido por la Constitución Republicana Española de 9 de diciembre de 1931 (artículo 121)... En efecto, la Corte Constitucional austriaca que fue suprimida en 1934 por el gobierno dictatorial anterior a la invasión alemana, y que por supuesto y con mayor razón tampoco funcionó durante el dominio nacionalsocialista, fue restablecida por decreto de 1o. de mayo de 1945, y a continuación se creó la Corte Constitucional italiana en la carta republicana de 27 de diciembre de 1947, que entró en vigor el primero de enero de 1948 —sin contar con la Alta Corte Constitucional para la región siciliana, según decreto del 15 de

10 Castro, Juventino V., *Lecciones de garantías y amparo*, México, Porrúa, 1974, p. 278.

mayo de 1946—; y poco tiempo después la ley fundamental de la República Federal de Alemania de 23 de mayo de 1949, estableció un Tribunal Constitucional, que coexiste con varios tribunales constitucionales locales.¹¹

En este contexto, el destacado autor en consulta propone que esta variante del control de constitucionalidad por órgano jurisdiccional se denomine ‘austriaca’, “tomando en consideración que surgió en la Constitución Austriaca de 1920, debido a la inspiración del ilustre Hans Kelsen”.¹²

Ahora bien, por cuanto hace a su caracterización específica, el propio doctor Fix-Zamudio, señala que:

También esquemáticamente podemos caracterizar el sistema que hemos denominado austriaco, como la atribución a un órgano específico, llamado Corte o Tribunal Constitucional —y cuya naturaleza sigue siendo debatida— para decidir todas las cuestiones relativas a la constitucionalidad de las leyes [actos], que no pueden ser conocidas por los jueces ordinarios, por lo que deben plantearse siempre en la vía principal o vía de acción, por los órganos del Estado afectados por el ordenamiento inconstitucional, en la inteligencia de que el fallo del citado Tribunal especializado que declara la inconstitucionalidad, tiene efectos generales —*erga omnes*—, es decir, implica [la invalidación del acto o] la ineficacia de la ley respectiva a partir del momento en que se publica la decisión de inconstitucionalidad.¹³

En relación con la segunda de las variantes del sistema de control de constitucionalidad por órgano jurisdiccional, el doctor Fix-Zamudio sugiere que se identifique como “americana”,

no sólo por haberse establecido en principio en la Constitución de los Estados Unidos de 1787 —aun cuando con antecedentes en la legislación y jurisprudencia de las colonias inglesas en América—, sino también por haber servido de modelo con sólo dos excepciones —Perú y Ecuador—, y sólo de manera relativa, en la abrumadora mayoría de los países americanos, de Argentina al Canadá.¹⁴

11 Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM, 1993, p. 183 y 184.

12 *Idem*, p. 173.

13 *Ibidem*.

14 *Idem*, p. 172.

Finalmente, el propio investigador emérito describe las características de esta segunda variante en la forma siguiente:

En principio, este sistema americano de la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes [actos] podemos caracterizarlo, en forma abstracta, como la facultad atribuida a todos los jueces para declarar en un proceso concreto [la invalidez de los actos o] la inaplicabilidad de las disposiciones legales secundarias que sean contrarias a la Constitución y con efectos sólo para las partes que han intervenido en esa controversia.

Este principio básico ha sido calificado por el tratadista estadounidense J. A. C. Grant como ‘una contribución de las Américas a la ciencia política’.

Además, si pretendemos presentar una visión esquemática de este sistema llamado americano, podemos afirmar que sus elementos esenciales consisten en el control por órgano judicial difuso —es decir, por todos los jueces— de la constitucionalidad de las leyes [actos], siempre que la cuestión respectiva sea planteada por las partes y aun de oficio por el juez respectivo en una controversia concreta —lo que incorrectamente se ha calificado como vía de excepción— y que los procesalistas italianos han denominado como ‘cuestión prejudicial’, o también incidental, tomando en consideración que el problema de inconstitucionalidad constituye un aspecto incidental —procesalmente hablando— de la controversia principal en la cual se plantea.

Un aspecto muy importante consiste en los efectos de la sentencia que declara la inconstitucionalidad de la ley [acto], y que se traduce en la desaplicación de la propia ley [o invalidación del acto] en ese caso concreto, ya que el fallo únicamente afecta a las partes en la controversia en la cual se planteó o surgió la cuestión de inconstitucionalidad.¹⁵

III. PANORAMA EUROPEO

Por los motivos que han sido expuestos anteriormente, en la mayoría de los países que conforman el viejo continente ha prevalecido el llamado modelo “austriaco” de control de la constitucionalidad, por lo que para efectos del presente análisis que se refiere a su aplicación en la materia electoral, decidí seleccionar a tres países cuyo derecho positivo ha tenido una notable influencia en la conformación de las instituciones jurídico-políticas de muchos países latinoamericanos.

15 *Idem*, pp. 172 y 173.

1. Italia

En este país, rige lo que en doctrina se conoce como “contencioso político”, toda vez que corresponde a cada una de las cámaras de diputados y de senadores la atribución de juzgar sobre los títulos de admisión de sus miembros y los motivos de incompatibilidad o inhabilitación para su nombramiento, de tal suerte que, de conformidad con las disposiciones constitucionales legales y aplicables, son los propios legisladores elegidos los encargados de emitir la resolución definitiva sobre el procedimiento electoral.¹⁶

No obstante lo anterior, en Italia existe una tutela jurisdiccional de los comicios tanto en su etapa preparatoria como en la relativa al escrutinio y proclamación de los elegidos. Para tal efecto, según lo hace notar Biscaretti di Ruffia,

se constituyen las diversas oficinas electorales, compuestas por magistrados: para la Cámara, centrales circunscripcionales (junto al Tribunal de Apelación o, en su ausencia, junto al Tribunal de distrito) y Central Nacional (junto al Tribunal de Casación); para el Senado, circunscripcionales (junto al Tribunal de la localidad que tenga mayor población de la circunscripción), y regionales junto al Tribunal de Apelación o, en su ausencia, junto al Tribunal de la capital de la región.¹⁷

16 En efecto, según lo explica el maestro J. Jesús Orozco Henríquez, el denominado procedimiento de “verificación de poderes” se desenvuelve a través de dos fases: “1) Un control comprobatorio realizado por la junta de elecciones de la respectiva cámara (integrada con treinta diputados o veintitrés senadores, según el caso, nombrados por el presidente de la cámara, con la participación también de representantes de las minorías), dentro de los dieciocho meses posteriores a la elección, que, si tiene resultado favorable, determinará, sin más, la convalidación de la elección (de lo cual ‘toma nota’ la cámara), mientras que, si tiene resultado desfavorable, hace que se debata la elección (y esto puede ocurrir tanto de oficio como, más frecuentemente, después de presentarse alguna reclamación), y 2) Un juicio contencioso, actuado, en un primer tiempo y con clara analogía con un procedimiento judicial, ante la citada junta de elecciones (con discusión pública, en la cual intervienen los reclamantes eventuales, el parlamento elegido y sus representantes), y, en segundo tiempo, dentro de la Asamblea plenaria de la cámara, que decide, con votación secreta, aprobar o no las conclusiones a las cuales ha llegado la junta (y contra la decisión definitiva de la Asamblea no hay otro remedio que la revocación, en los casos previstos por el artículo 395 del Código de Procedimiento Civil).” (“Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparativa”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria- II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 802 y 803).

17 Citado por el español Juan Carlos González Hernández, *Diccionario electoral*, p. 169.

Así, resulta incuestionable la inferencia judicial en el contencioso electoral italiano, pues como lo subraya el profesor de la Universidad de Alcalá de Henares, Juan Carlos González Hernández,

los tribunales comunes conocerán cualquier denuncia respecto de infracciones a las normas contenidas en la ley electoral. En definitiva, podemos observar que las garantías de capacidad e independencia propias de los órganos del Poder Judicial han movido al legislador italiano para confiarle el control del desarrollo de los actos inherentes a las elecciones políticas y a los referéndums.¹⁸

Por otra parte, nada impide que de la actuación jurisdiccional de las citadas oficinas electorales que tienen un carácter eminentemente judicial, pueda derivarse alguna impugnación ante la Corte Constitucional italiana, la cual, por cierto, no forma parte del Poder Judicial, ya que la propia Constitución la ubica dentro del título de las garantías constitucionales, divididas en dos secciones: 1) Corte Constitucional y 2) Revisión de la Constitución y leyes constitucionales.¹⁹

En consecuencia, principalmente a través de lo que en doctrina se conoce como “vía incidental o prejudicial”,²⁰ es plenamente factible que a la mencionada Corte le sea formulado un planteamiento específico de inconstitucionalidad, toda vez que, según lo hace notar agudamente Mauro Cappelletti:

18 *Ibidem*.

19 Para mayor abundamiento véase: Díaz Vázquez, José Luis, “Estructura política, procesos electorales y el contencioso electoral en Italia”, *Justicia Electoral*, México, vol. II, núm. 2, 1993, pp. 75-94.

20 En efecto, además de la acción directa de inconstitucionalidad que ante la Corte Constitucional pueden promover tanto el gobierno de la República como los de las regiones autónomas, en Italia se ha establecido una vía incidental o prejudicial, misma que es explicada por el doctor Héctor Fix-Zamudio, en los términos siguientes: “... sólo en un proceso concreto puede plantearse por las partes, el Ministerio Público, o de oficio por el juez, la cuestión de inconstitucionalidad, que si se estima pertinente y no se declara manifiestamente infundada por el mismo juez de la causa, este último posee la posibilidad de llevar esa cuestión a la Corte Constitucional, de manera que debe considerarse como una vía indirecta, ya que sólo por medio de la autoridad judicial ordinaria, la citada Corte Constitucional puede avocarse la cuestión respectiva, que una vez en sus manos se desvincula —aunque no en forma absoluta— del proceso concreto, ya que la propia Corte especializada conoce sólo del problema de constitucionalidad y si declara que las disposiciones impugnadas son contrarias a la ley suprema, los efectos son de carácter general, en virtud de que, a partir de la publicación del fallo, las propias disposiciones pierden su eficacia.” (*Ensayos sobre el derecho de amparo*, cit., p. 175).

En Alemania e Italia, como en algunos otros sistemas europeos de justicia constitucional, pese a que el control de las leyes es de la competencia exclusiva de los Tribunales Constitucionales, son los tribunales ordinarios quienes juegan la función de filtrar los recursos a los jueces constitucionales. La vía más normal y frecuente de solicitar de los Tribunales Constitucionales el control de las leyes constituye en efecto lo que se ha llamado el recurso de los jueces. Todos los jueces civiles, penales y administrativos del país, o sólo algunos, como en Austria, pueden suspender los procesos en curso para someter al Tribunal Constitucional la cuestión de la validez de una ley aplicable en ese proceso; y las partes en el proceso tienen derecho a ser oídas por el Tribunal Constitucional.²¹

2. Alemania

En este país, donde también existe el llamado “contencioso político” o procedimiento de “verificación de poderes” a cargo del *Bundestag* (parlamento), al que le corresponde la calificación y examen de las elecciones de sus miembros, decidiendo sobre la admisibilidad de los títulos respectivos, destaca en forma notable la presencia del Tribunal Constitucional Federal, el cual además de ser competente para conocer de las quejas que se presenten en contra de las decisiones del Parlamento, a decir de Jesús Orozco Henríquez, cuenta con importantes atribuciones para

conocer sobre las cuestiones de inconstitucionalidad por actos del poder público que afecten los derechos de voto activo o pasivo y la inconstitucionalidad de ‘los partidos políticos que por sus fines o la actitud de sus adherentes tiendan a desvirtuar o destruir el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República...’; esto último a instancia del *Bundestag* (Parlamento), del *Bundesrat* (Consejo Federal), del gobierno federal y, si el partido en cuestión se limita al territorio de un *Länd*, a instancia del correspondiente gobierno local. En ocasiones el Tribunal ha resuelto la inconstitucionalidad de determinados partidos políticos (en 1956 con el Partido Comunista de Alemania y en 1958 con el Partido Socialista del Reich).²²

21 Cappelletti, Mauro, *op. cit.*, p. 329.

22 Orozco Henríquez, J. Jesús, “Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparativa”, *op. cit.*, pp. 820 y 821.

Cabe agregar, que la jurisdicción constitucional de dicho órgano no está restringida estrictamente a los casos electorales, pues como lo señala el jurista español Juan Carlos González Hernández, lo cierto es que:

Todo ciudadano puede presentar recurso ante el Tribunal Constitucional Federal, alegando haber sufrido lesión en sus derechos reconocidos por el artículo 38, I, de la Constitución. Mediante este proceso sólo se juzgará si los derechos del reclamante han sido lesionados y no la validez de la propia elección... Se trata pues, si concurren las circunstancias de poseer capacidad para ser parte, capacidad procesal y legitimación directa, de utilizar, directamente, las garantías procesales que defienden los principios constitucionales materiales de libertad e igualdad de las personas. La tutela jurisdiccional sobre el proceso electoral debe entenderse como un acto más, propio de las potestades reconocidas en materia de garantía constitucional y protección de las personas.²³

3. España

Por cuanto hace a la querida madre patria, es menester advertir que su administración comicial se conforma por un conjunto de órganos que toman el nombre de juntas electorales con una jurisdicción territorial determinada (en las provincias y las localidades cabeza de los partidos judiciales), destacando por su carácter permanente y su nivel jerárquico superior la Junta Electoral Central que tiene su sede en la ciudad de Madrid y despliega su competencia en todo el territorio nacional. Al respecto, el magistrado José Luis de la Peza, presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como dato trascendental apunta: “Cabe hacer notar que por lo que se refiere a las Juntas Electorales, éstas se encuentran integradas en su mayoría por magistrados o jueces de primera instancia y además por profesores de derecho.”²⁴

Ahora bien, el llamado recurso contencioso electoral procede para reclamar cualquier decisión que tenga que ver con actos de inscripción en el censo electoral, así como en contra de la proclamación de candidatos electos; tal medio de impugnación, según explica Orozco Henríquez,

²³ *Diccionario Electoral*, cit., pp. 168 y 169.

²⁴ Peza, José Luis de la, “Contencioso electoral y calificación de elecciones en España”, *Jurística Electoral*, México, vol. II, núm. 2, 1993, p. 19.

se sustancia ante las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia de cada región (antes audiencias territoriales), tiene carácter de urgente y goza de preferencia absoluta en su sustanciación y fallo; en la sentencia respectiva se declara la validez o nulidad de la elección. Contra dicha sentencia no cabe recurso alguno, ordinario ni extraordinario, salvo el de aclaración, y sin perjuicio del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.²⁵

De acuerdo con lo expuesto, es evidente que, en el país que nos ocupa, la impugnación constitucional en materia electoral se lleva a cabo precisamente a través del citado recurso de amparo, mismo que es comentado por el propio Juan Carlos González Hernández, quien advierte que:

En términos generales y con una base doctrinal muy próxima a los precedentes italiano y alemán, el recurso de amparo electoral, en el ordenamiento español, se presenta como un supuesto inespecífico del recurso de amparo constitucional el cual, en sentido estricto, se refiere a la tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos por los artículos 14 a 29 de la Constitución. El Tribunal Constitucional, obviamente, sólo conocerá de aquellos recursos interpuestos a raíz de violaciones de tales derechos y libertades originadas por disposiciones, actos jurídicos o hechos del Estado, sus autoridades o funcionarios. Resulta por consiguiente que tal recurso posee un carácter subsidiario y que no puede usarse de manera simple. Para acceder a él correctamente es indispensable que se hayan violado, lesionado o ignorado alguno de los derechos o conculcado alguna de las libertades reconocidas explícitamente por la Constitución, de manera tal que el resultado de la acción estatal o de sus agentes, venga viciada por un acto o conducta presuntamente inconstitucional. En términos generales, dando por supuesto que nos referimos a una hipotética acción generada a partir de un procedimiento electoral, el recurso de amparo, sin entrar en otras precisiones procesales contempladas en la Ley Orgánica que regula el Tribunal Constitucional, se caracterizaría: a) por la necesidad de que la pretensión actora posea de manera manifiesta contenido constitucional relevante, y b) por la necesidad de agotar todos los recursos utilizables en la jurisdicción ordinaria, como trámite previo a la interposición del amparo. De no poseer de manera probada ambos requisitos, el Tribunal Constitucional declarará inadmisibile el recurso.²⁶

25 Orozco Henríquez, J. Jesús, “Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparativa”, *op. cit.*, p. 819.

26 *Diccionario Electoral, cit.*, p. 175.

IV. PANORAMA EN AMÉRICA LATINA

Por cuanto hace a Latinoamérica, el predominio de la vertiente “americana” para el control de la constitucionalidad ha sido absoluto y apabullante, motivo por el cual el notable profesor norteamericano James Allan Clifford Grant, no sin un dejo de ironía, comenta que,

las Américas han tenido poco que aprender de los experimentos de Europa en los años posteriores a las dos guerras mundiales. La principal contribución de los experimentos llevados a cabo en Austria, España, etcétera, fue el uso de una Corte Constitucional especial más bien que el empleo normal de la Corte Suprema, medida de valor dudoso, que no ha logrado abrirse paso en este hemisferio.²⁷

En consecuencia, tal y como lo hace notar con agudeza el citado autor, algunos de los países de América Latina han adoptado el esquema estadounidense de control “difuso” de la constitucionalidad a través de la revisión judicial, en tanto que otros “han tomado como modelo, al menos en parte, el amparo mexicano”.²⁸

En efecto, por lo que concierne a la referencia que se hace de la noble institución jurídica mexicana, justo es reconocer —dice el doctor Fix-Zamudio— que

ha inspirado a los instrumentos del mismo nombre que se han establecido de manera paulatina en Argentina, Bolivia, Costa Rica, España, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela a los cuales deben agregarse otros instrumentos similares tales como el *mandado de segurança* brasileño, que algunos tratadistas han traducido al castellano como ‘mandamiento de amparo’, así como el recurso de protección regulado por la Constitución chilena de 1980, y más recientemente la llamada ‘acción de tutela’ de la carta fundamental colombiana promulgada el 6 de julio de 1991. Además, los representantes mexicanos en las reuniones de asambleas internacionales han promovido la consagración del derecho de amparo, también en su enfoque tradicional, y así ha ocurrido con los instrumentos establecidos en los artículos XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre expedida en Bogotá, Colombia, en el mes de mayo de

²⁷ Grant, J. A. C., *El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes*, México, UNAM, 1963, p. 85.

²⁸ *Idem*, p. 73.

1948; 8o. de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, aprobada en París en diciembre del año de 1948; 2o., inciso 3, del Pacto Internacional de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos, suscrito en Nueva York en diciembre de 1966, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada en San José, Costa Rica, en noviembre de 1969. En varios de estos preceptos se utiliza el vocablo “amparo” en la versión oficial en castellano.²⁹

Aclarado lo anterior y antes de exponer cuál es el panorama que impera en América Latina respecto a la impugnación constitucional en el ámbito electoral, no se puede soslayar el relevante dato en el sentido de que:

La tendencia actual de las Constituciones latinoamericanas en la materia es la de crear un organismo máximo, de competencia privativa, tanto en los aspectos administrativos electorales, como en lo jurisdiccional, y que funcione independientemente de los tres poderes u órganos tradicionales del Estado... Según lo expuesto, el organismo máximo en cuanto a las elecciones, que ordinariamente en las Constituciones aludidas tiene la denominación y carácter superior de un tribunal, se encarga de todo el proceso de las elecciones, y aún se le adscriben atribuciones conexas como lo son las del Registro Civil y del Registro Electoral. Designa las demás autoridades electorales que le siguen en jerarquía, para la organización y decisiones respecto a la elección.³⁰

En este orden de ideas, Latinoamérica presenta un auténtico mosaico de autoridades electorales que se encargan de la preparación, desarrollo, vigilancia y calificación de los comicios, cuya naturaleza jurídica es a veces típicamente administrativa, o bien de carácter netamente jurisdiccional, por lo que ostentan diversas denominaciones, tales como: “jurados”, “consejos”, “juntas”, “cortes” y “tribunales”; siendo de destacar que en ciertos casos se les confiere un nivel jerárquico tan elevado, que sus decisiones finales no admiten juicio o recurso alguno, ni siquiera por presuntos motivos de inconstitucionalidad.

29 Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, pp. 20 y 21.

30 Comentario formulado por el Comité Editorial (integrado por Gonzalo Brenes Camacho, Mario Fernández Baeza, Carlos Fernández Sessarego, Héctor Fix-Zamudio, Jorge Mario García Laguardia, Dieter Nohlen y Humberto E. Ricord) de la obra *Diccionario Electoral*, *cit.*, p. 394. La información pertinente fue obtenida de: Orozco Henríquez, J. Jesús, “Los sistemas contenciosos electorales en América Latina”, *Justicia Electoral*, México, vol. V, núm. 7, 1996, pp. 5-40.

En tal virtud y sin desviarme de los propósitos del presente ensayo, considero que para el adecuado desahogo de este apartado resulta factible agrupar las referidas autoridades electorales en la forma siguiente:

1. Países en los cuales la función administrativa y jurisdiccional en materia electoral se deposita en organismos supremos que por su naturaleza formal y material no tienen el carácter de tribunales. Tal es el caso del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua y la Junta Central Electoral de la República Dominicana, cuyas resoluciones no son susceptibles de impugnación ante diverso órgano.

2. Países en los cuales existen organismos electorales de carácter administrativo, cuyas resoluciones son impugnables por motivos de inconstitucionalidad ante la jurisdicción contencioso administrativa u ordinaria. Tal es el caso del Consejo Nacional Electoral de Colombia, pues sus decisiones admiten acción popular ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado. De igual manera, las decisiones del Consejo Supremo Electoral de Venezuela pueden ser impugnadas ante la Corte Suprema de Justicia si se trata de la elección de presidente de la República, o bien, ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo si se trata de las elecciones de diputados y senadores al Congreso.

3. Países en los cuales existen tribunales electorales autónomos que por tener un carácter supremo sus resoluciones no son impugnables, ni siquiera por motivos de inconstitucionalidad. Tal es el caso del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, El Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, el Tribunal Supremo Electoral de Ecuador, el Jurado Nacional de Elecciones de Perú y la Corte Electoral de Uruguay.

4. Países donde existen tribunales electorales autónomos cuyas decisiones están sujetas a un control de constitucionalidad por órgano jurisdiccional. Tal es el caso de la Corte Nacional Electoral de Bolivia, cuyas resoluciones sólo son impugnables ante el Tribunal Constitucional cuando infrinjan preceptos constitucionales; el Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, cuyas resoluciones pueden ser impugnadas ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia mediante recurso de amparo o acción de inconstitucionalidad; el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, cuyos fallos admiten recurso extraordinario de amparo ante la Corte Suprema de Justicia y su sentencia todavía puede ser recurrida en apelación ante la Corte de Constitucionalidad; el Tribunal Nacional de Elecciones de Honduras, cuyas resoluciones pueden ser impugnadas

ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a través del recurso de amparo o recurso de inconstitucionalidad; el Tribunal Electoral de Panamá, cuyos fallos admiten una acción popular de inconstitucionalidad que se ejerce ante la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay, cuyas sentencias admiten el recurso de amparo o la acción de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia.

5. Países donde existen tribunales electorales que pertenecen al Poder Judicial y cuyas decisiones están sujetas a un control de constitucionalidad por órgano jurisdiccional. Tal es el caso de la Cámara Nacional Electoral de Argentina que realiza funciones tanto administrativas como jurisdiccionales en materia electoral y sus decisiones sólo son impugnables mediante el recurso extraordinario de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia. Asimismo, el Tribunal Superior Electoral de Brasil emite fallos que son irrecurribles, salvo que contravengan la Constitución o denieguen el *habeas corpus* o el *mandado de segurança*, siendo procedente en la primera hipótesis el recurso extraordinario y en la segunda el respectivo recurso ordinario, ambas instancias ante el Supremo Tribunal Federal.

V. EL CASO DE MÉXICO, EXPLICACIÓN, PLANTEAMIENTO Y PROPUESTA

En este país, hasta antes de las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor en el año de 1996, era prácticamente inexistente un control de la constitucionalidad en materia electoral; ello porque desde finales del siglo pasado y todo lo que va del presente, la jurisprudencia y la respectiva ley reglamentaria han establecido que el juicio de amparo resulta improcedente para la tutela de los derechos político-electorales de los ciudadanos.³¹ Por otra parte, no obstante que también existen otros

31 Esta situación no ha dejado de causar asombro en juristas extranjeros que conocen el funcionamiento del principal instrumento jurídico mexicano para el control de la constitucionalidad. Así, por ejemplo, Allan R. Brewer-Carías comenta que: "... llama la atención no encontrar ese control judicial de las decisiones de los órganos políticos en México, país que tiene la mayor tradición en materia de recurso de amparo de los derechos fundamentales. Expresamente la legislación de amparo excluye la posibilidad de ejercer un recurso de amparo contra las decisiones del órgano político al cual corresponde juzgar, en definitiva la elección de sus miembros." ("La nulidad de los actos electorales: una perspectiva constitucional comparada", *op. cit.*, p. 121). Sin embargo, han habido razones jurídico-políticas para que la cuestionada improcedencia tenga una justificación por lo menos histórica (para mayor abundamiento véase: Terrazas Salgado, Rodolfo, "El juicio de amparo y los derechos político-electorales", *Justicia Electoral*, México, vol. V, núm. 8, 1996, pp. 101-111).

medios de control de la constitucionalidad como lo son la “controversia constitucional” y la “acción de inconstitucionalidad”, en principio tampoco se aceptó su procedencia en asuntos relacionados con dicha materia.³²

Consecuentemente, uno de los puntos a dilucidar por el Poder Revisor de la Constitución fue subsanar estos vacíos en nuestra legislación constitucional y secundaria, a fin de implementar esos controles que eran demandados por la ciudadanía y por los partidos políticos, inclusive, tuve la oportunidad de formular algunas sugerencias cuando fui invitado a participar en el denominado Foro para Discutir la Agenda de la Reforma Político Electoral, mismo que fue celebrado en distintas ciudades de la República mexicana durante 1995.

Así, en aquella ocasión me permití expresar que:

El tema de los derechos políticos es crucial para poder hablar de democracia, en última instancia, toda legislación electoral en su carácter de instrumental debe perseguir como propósito inmediato garantizar el pleno ejercicio de esos derechos que constituyen el objeto y la razón de ser de las instituciones y procedimientos electorales. En este contexto, la propuesta más razonable y congruente con la esencia misma del Estado de derecho consiste en ‘judicializar’ el sistema contencioso electoral para que sea un tribunal especializado y autónomo el que juzgue y resuelva a través de auténticos procesos jurisdiccionales las controversias que tengan que ver con el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y en general con la materia electoral... el legislador ordinario estaría obligado a regular en términos sencillos, claros y sin exagerar formalismos, por lo menos dos tipos de juicio: A) El contencioso de legalidad para combatir los actos o las resoluciones de los órganos electorales federales... B) El contencioso de constitucionalidad para impugnar actos o leyes electorales federales que conculquen derechos políticos, garantías individuales o preceptos constitucionales en materia electoral.³³

32 En efecto, para dichos mecanismos que fueron motivo de depuración (controversia constitucional) y creación (acción de inconstitucionalidad), en virtud de la reforma de 1994 para el fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación, el texto modificado de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableció en forma expresa la frase “con excepción de las que se refieran a la materia electoral”, con lo cual se privó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la facultad de conocer impugnaciones que involucraran actos, resoluciones o normas de naturaleza electoral.

33 Terrazas Salgado, Rodolfo, “Algunas reflexiones sobre el control de constitucionalidad y legalidad en materia electoral federal”, *Memoria del Foro para Discutir la Agenda de la Reforma Político Electoral*, México, IFE, 1995, t. V, pp. 92 y 94.

En tal virtud, tuvieron que introducirse tres cambios sustanciales en el marco jurídico hasta entonces vigente para diseñar, por primera vez en la historia, un sistema integral del control de la constitucionalidad de los actos y las leyes electorales, tales fueron los siguientes:

- El cambio de nombre y de *status* del órgano jurisdiccional en la materia, el cual dejó de ser el Tribunal Federal Electoral para convertirse en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- La atribución exclusiva para dicho Tribunal³⁴ de examinar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales de toda la república, emitiendo fallos definitivos e inatacables.
- La atribución exclusiva para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de examinar la constitucionalidad de las leyes electorales tanto federales como locales.³⁵

34 En México, el organismo público autónomo encargado de la organización de las elecciones federales (Instituto Federal Electoral), si bien tiene atribuciones de tipo jurisdiccional para conocer y resolver los recursos administrativos de revisión que son interpuestos contra los actos y las resoluciones que emiten sus propios órganos, por disposición expresa del artículo 3o., párrafo 2, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tal recurso sólo es útil para garantizar la legalidad de las actuaciones de la autoridad electoral federal, por lo que cabe concluir que a dicho organismo público le está vedado realizar funciones de control de la constitucionalidad. No es óbice para este aserto el hecho de que a su órgano superior de dirección (Consejo General), el artículo 73, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo señale como responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, pues siendo una autoridad que por antonomasia realiza funciones administrativas, es evidente que esa tarea de vigilancia debe circunscribirla al ámbito que le es propio, es decir, al administrativo que, en su caso, comprendería lo reglamentario y disciplinario, sin que en ninguno de estos casos pueda configurarse lo que en doctrina se conoce como control de constitucionalidad, ya que como agudamente lo hace notar el doctor Ignacio Burgoa, "... se suele comprender dentro de los sistemas jurídicos o políticos correspondientes a diversos medios de previsión protectora de la Constitución o de responsabilidad de funcionarios públicos. Los primeros no deben ser conceptuados como de control constitucional estricto, porque se ejercitan sin que la Constitución haya sido violada; y los segundos, en atención a que dejan intocado el acto contraventor, tendiendo simplemente a sancionar a su autor." (*El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1983, p. 168).

35 Al respecto, la importancia de esta adecuación fue destacada por la exposición de motivos de la propia iniciativa de reforma en los términos siguientes: "Para crear el marco adecuado que dé plena certeza al desarrollo de los procesos electorales tomando en cuenta las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución, que contiene esta propuesta, contemplan otros tres aspectos fundamentales: que los partidos políticos adicionalmente a los sujetos señalados en el precepto y vigente, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales; que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución sea la consignada en dicho artículo; y que las leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones sustanciales, una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los noventa días previos a su inicio, de tal suerte que puedan ser impugnadas por inconstitucionalidad, resueltas las impugnaciones por la Corte y en su caso corregida la anomalía por el órgano legislativo competente antes de que inieen formalmente los procesos respectivos

Ahora bien, a propósito del nuevo marco jurídico que rige el sistema mexicano de justicia en materia electoral, se ha formulado el cuestionamiento siguiente: en virtud de los medios de impugnación que son de su competencia, ¿el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuenta con atribuciones para examinar la constitucionalidad de una norma general que sea aplicada por una autoridad a través de un acto o resolución concreto?

Al respecto, y para concluir el presente opúsculo, abordaré específicamente dicho problema atendiendo a la exégesis de las recientes reformas constitucionales y legales, así como a la situación que en torno a estos tópicos impera en función de nuestro principal medio de control de la constitucionalidad que es precisamente el juicio de amparo.

Como es sabido desde el punto de vista jurídico, éste fue uno de los temas relevantes de la llamada reforma electoral, pues en virtud de los cambios y adecuaciones aprobados por el Constituyente Permanente, el propósito del nuevo sistema de medios de impugnación fue implementar mecanismos de control hasta entonces inexistentes para garantizar en forma absoluta el respeto irrestricto al principio de constitucionalidad.

Así, en su momento se manifestó claramente que:

La presente iniciativa propone trascendentes reformas a la dimensión del sistema de justicia electoral e introduce nuevos mecanismos jurídicos que le otorgan mayor eficacia y confiabilidad [pues] se dirigen a la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que por primera vez existan, en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes [y actos] electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial.³⁶

Bajo este contexto y de conformidad con lo previsto por los artículos 41, fracción IV, 60, 99, fracciones I a V, y 105, fracción II, de la Cons-

(*op. cit.*, p. IX). (Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas Constitucionales suscrita por el titular del Poder Ejecutivo Federal y los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, México, 25 de julio de 1996, p. VIII).

³⁶ *Idem*, p. VIII.

titución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los correlativos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; el control de la constitucionalidad en materia electoral se desarrolla por medio de las autoridades judiciales y de las vías impugnativas siguientes:

- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación únicamente respecto de leyes electorales federales o locales y sólo a través de la acción de inconstitucionalidad.
- El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación únicamente respecto de actos y resoluciones, a través de:

a) El recurso de apelación durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y en la etapa de preparación del proceso electoral federal, para impugnar las resoluciones recaídas a los recursos administrativos de revisión que sean interpuestos ante los distintos órganos del Instituto Federal Electoral y los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos de dicho instituto que no sean impugnables a través del citado recurso de revisión.

b) El juicio de inconformidad en la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones durante el proceso electoral federal, para impugnar las determinaciones conducentes y solicitar la anulación de votaciones o elecciones, según sea el caso.

c) El recurso de reconsideración para impugnar las sentencias de fondo recaídas a los juicios de inconformidad y las asignaciones por el principio de representación proporcional.

d) El juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano,³⁷ siendo éstos los de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

37 Se trata de un auténtico proceso jurisdiccional de protección constitucional con efectos restitutorios —al igual que el juicio de amparo—, pero con rasgos muy distintos a éste; tan es así que la exposición de motivos de la correspondiente iniciativa de reforma constitucional hizo notar que: “Con esto, se satisface plenamente un viejo reclamo, sin involucrar otras instituciones de protección de garantías que nacieron, evolucionaron y tienen características muy diferentes a las que se presentan en este campo.” (*op. cit.*, p. IX).

e) El juicio de revisión constitucional electoral,³⁸ para impugnar los actos y las resoluciones de las autoridades competentes en las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos.

Así pues, éstos son los componentes de un nuevo sistema integral de justicia electoral, mismo que según se afirmó expresamente, se pretende “se consolide como uno de los instrumentos con que cuenta nuestro país para el desarrollo democrático y para afirmar el Estado de Derecho”.³⁹

Aun y cuando del análisis de los preceptos jurídicos correspondientes podría parecer que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le estaría vedado resolver cualquier planteamiento que se refiriera a la presunta inconstitucionalidad de una norma de carácter general, ello por ser de la competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se advirtió anteriormente, sin embargo, tampoco debe descartarse la posibilidad de que a través de cualquiera de los medios de impugnación antes señalados, el promovente de los mismos adujera como concepto de agravio el hecho de que el acto o resolución que impugna aplicó en su perjuicio una disposición normativa que estima inconstitucional, pidiendo en consecuencia la revocación o anulación del acto o resolución por ese motivo.

Cabe señalar que no hay duda de que cualquier otra pretensión en el sentido de que el órgano jurisdiccional electoral se pronunciara sobre la validez o invalidez de una norma de carácter general, sería absolutamente improcedente a la luz de la prohibición expresa que se establece en el propio texto constitucional y que prevé que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución, es precisamente la acción de inconstitucionalidad ante el máximo tribunal de la república (artículo 105, fracción II, párrafo noveno, de la ley fundamental mexicana).

38 Se trata de una especie de recurso extraordinario de casación —lo que en cierta medida equivale en México al juicio de amparo directo—, cuya procedibilidad está condicionada a la satisfacción de los requisitos siguientes: a) que el acto o resolución sea firme y definitivo; b) que viole algún precepto constitucional; c) que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones; d) que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales; e) que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos; y f) que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes para combatir los actos y resoluciones electorales, en virtud de las cuales se pudieran haber modificado revocado o anulado.

39 *Idem*, p. VIII.

No obstante, al margen de la hipótesis planteada y de la prohibición en comento que evidentemente tuvo como propósito cancelar la posibilidad de que un órgano judicial distinto a la Suprema Corte y un medio de impugnación diverso a la acción de inconstitucionalidad, fueran operantes para obtener un fallo sobre la inconstitucionalidad de una norma electoral, es incuestionable que, en todo caso, el Tribunal Electoral tendría que asumir un criterio fundante de su competencia para dilucidar el planteamiento de inconstitucionalidad que le fuera planteado por el promovente y que, repetimos, se enfocara básicamente a que el acto o resolución impugnado debe ser invalidado por basarse en una disposición general presuntamente inconstitucional.⁴⁰

Con relación en este punto, valdría la pena explorar una solución jurídica similar a la que fue adoptada a propósito de la impugnación constitucional de leyes en el juicio de amparo directo o uniinstancial. En efecto, al recordar el origen de esta competencia que hoy en día corresponde a los Tribunales Colegiados de Circuito, el doctor Héctor Fix-Zamudio advierte que:

Un aspecto muy importante y controvertido de las reformas de 1951 fue la consagración implícita de la posibilidad de impugnar las leyes inconstitucionales en la vía indirecta, que incorrectamente se conoce como “vía de excepción”, pero en realidad de carácter prejudicial o incidental, como veremos en su oportunidad y que, en otras palabras, consiste en acudir ante el juez del amparo en contra de una resolución judicial, alegándose que la misma se dictó violando el artículo 133 constitucional, por haberse apoyado dicha resolución en una ley inconstitucional. Esta vía incidental o prejudicial la hemos calificado en trabajos anteriores como “recurso de inconstitucionalidad de las leyes”, en virtud de que se hace valer en amparo directo o de una sola instancia contra sentencias definitivas en materia civil, penal, laboral y recientemente administrativa, cuando en los conceptos de violación se alega que los fallos respectivos se apoyan en disposiciones legales contrarias a la carta fundamental, y esta vía ha sido aceptada por la Suprema Corte de Justicia después de muchos debates, al superar el criterio tradicional de que la impugnación de las

40 En efecto, la presunta violación al principio de constitucionalidad en materia electoral —cuya tutela jurisdiccional corresponde precisamente al Tribunal— puede ser consecuencia no tan sólo de que el acto o resolución en sí mismo o “por vicios propios” provoque la infracción reclamada, sino también que ésta se actualice por el hecho de que el acto o resolución respectivo se funde en una norma legal que, sin embargo, resulte contraria al texto constitucional.

leyes inconstitucionales sólo podía hacerse a través del amparo de doble instancia, es decir, por la vía directa o de acción, demandando al legislador.⁴¹

Así, el artículo 166, fracción IV, párrafo segundo de la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala expresamente que:

Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o el reglamento aplicado, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento, y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia

Indudablemente, la disposición legal transcrita puede servir de orientación para que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, eventualmente, asuma competencia para resolver el problema jurídico planteado, siempre y cuando quede claro que el promovente del medio de impugnación no pretende la invalidación de la norma de carácter general que impugna, sino que su planteamiento obedece al propósito de que el órgano jurisdiccional electoral revoque o nulifique el acto o resolución respectivo por estar fundado en una disposición contraria al texto de la ley fundamental.

Así las cosas, no habría ningún inconveniente para que el Tribunal Electoral —adoptando una postura análoga a la recogida por la Ley de Amparo— hiciera el examen de constitucionalidad de la norma general correspondiente en la parte considerativa de su sentencia, cuidando de no aludir a esta situación en los puntos resolutive del fallo, los cuales, evidentemente sólo podrían afectar al acto o resolución impugnado, determinando, en su caso, su inconstitucionalidad, en el supuesto de que el Tribunal Electoral se convenciera de que efectivamente se fundó en un precepto inconstitucional.

En consecuencia, cumpliendo con su función de velar por la observancia irrestricta del principio de constitucionalidad en materia electoral, el Tribunal podría proceder a estudiar esta clase de planteamientos jurídicos sin el riesgo de violentar la señalada prohibición constitucional del artículo 105, fracción II, pues es evidente que su fallo sólo dejaría insub-

41 Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, pp. 169 y 170.

sistente el acto o resolución impugnado, sin hacer pronunciamiento alguno sobre la invalidez de la norma general en la que aquél se hubiese fundado.

VI. BIBLIOHEMEROGRAFÍA

BURGOA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, México, Porrúa, 1984.

—, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1983.

CAPPELLETTI, Mauro, *La justicia constitucional*, México, UNAM, 1987.

CASTRO, Juventino V., *Lecciones de garantías y amparo*, México, Porrúa, 1974.

Diccionario Electoral, San José de Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM, 1993.

GRANT, J. A. C., *El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes*, México, UNAM, 1963.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS-CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL, *Transición democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual. Memoria del III Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, Costa Rica, 1990.

NORIEGA, Alfonso, *Lecciones de amparo*, México, Porrúa, 1975.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1984.

Hemerografía

BREWER-CARÍAS, Allan R., “La nulidad de los actos electorales: una perspectiva constitucional comparada”, *Transición democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual*, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1990.

CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL, “Contencioso y calificación electoral en el derecho comparado”, *Justicia Electoral*, México, vol. V, núm. 7, 1996.

DÍAZ VÁZQUEZ, José Luis, “Estructura política, procesos electorales y el contencioso electoral en Italia”, *Justicia Electoral*, México, vol. II, núm. 2, 1993.

- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “Los Sistemas Contenciosos Electorales en América Latina”, *Justicia Electoral*, México, vol. V, núm. 7, 1996.
- , “Los Sistemas de Justicia Electoral desde una Perspectiva Comparativa”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
- PEZA, José Luis de la, “Contencioso electoral y calificación de elecciones en España”, *Justicia Electoral*, México, vol. II, núm. 2, 1993.
- TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, “Algunas reflexiones sobre el control de constitucionalidad y legalidad en materia electoral federal”, *Memoria del Foro para Discutir la Agenda de la Reforma Político Electoral*, México, IFE, t. V, 1995.
- , “El juicio de amparo y los derechos político-electorales”, *Justicia Electoral*, México, vol. V, núm. 8, 1996.
- , “La Constitución y la justicia electoral”, *Gobiernos. La Dimensión Constitucional*, México, Secretaría de Gobernación, tercera época, núm. 1, febrero de 1995.
- VOLIO JIMÉNEZ, Fernando, “Los controles constitucionales de los derechos humanos en Centroamérica”, *El juez y la defensa de la democracia. Un enfoque a partir de los derechos humanos, Memoria del III Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Comisión de las Comunidades Europeas, 1993.

1. Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997.

Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 1996.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 11 de mayo de 1995, con reformas y adiciones publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 22 de noviembre de 1996.

2. *Otros documentos*

Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas Constitucionales suscrita por el titular del Poder Ejecutivo Federal y los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, México, 25 de julio de 1996.