

Estándares Internacionales de Justicia Electoral

Gerardo de Icaza y Aide Macedo B.
Coordinadores



Democracy Building International



Estándares Internacionales de Justicia Electoral

Gerardo de Icaza y Aidé Macedo B.
Coordinadores



Democracy Building International



ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE JUSTICIA ELECTORAL
Gerardo de Icaza y Aidé Macedo B.

Primera edición, Abril 2014

D.R. © 2014 Tribunal Electoral del Distrito Federal

Impreso en México

Publicación de Distribución Gratuita

Revisión de contenidos:

Ponencia de la Magistrada Aidé
Macedo Barceinas

Supervisión:

Francisco Javier
Carmona Villagómez

Distribución y cuidado de la edición:

Coordinación de Comunicación
Social y Relaciones Públicas

Coordinador:

Salvador Macías Payén

Subdirector de Relaciones Públicas

Fernando Gómez Suárez

Diseño de Portada:

Ismael Porras López

Diagramación y formación:

Ismael Porras López

Tribunal Electoral del Distrito Federal

Magdalena 21, Col. Del Valle

Delegación Benito Juárez

México, D.F., C.P. 03100

Tel. 53 40 46 00 / 56 87 01 92

www.tedf.org.mx

DIRECTORIO

Alejandro Delint García
Magistrado Presidente

Aidé Macedo Barceinas
Magistrada

María del Carmen Carreón Castro
Magistrada

Adolfo Riva Palacio Neri
Magistrado

Darío Velasco Gutiérrez
Magistrado

Rubén Geraldo Venegas
Secretario General

Mario Velázquez Miranda
Secretario Administrativo

Roberto Cánovas Theriot
Contralor General

Juan Manuel Lucatero Radillo
Director General Jurídico

Francisco Arias Pérez
Director de la Unidad de Jurisprudencia y Estadística

Adolfo Romero Alvario
Director de la Unidad de Tecnologías de la Información

Salvador Gabriel Macías Payén
Coordinador de Comunicación Social y Relaciones Públicas

Jaime Calderón Gómez
Director de la Coordinación de Transparencia y Archivo

Osiris Vázquez Rangel
Director del Centro de Capacitación



Estándares Internacionales de Justicia Electoral

Gerardo de Icaza y Aidé Macedo B.
Coordinadores

Gerardo de Icaza Hernández.

Coordinador.

Licenciado en Derecho por la Universidad Anáhuac del Sur con Maestría en Relaciones Internacionales y Comunicación por la Universidad Complutense de Madrid.

En el Instituto Federal Electoral (IFE) se desempeñó como Subdirector de Normatividad en la Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero. Posteriormente, en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fue Secretario de Estudio y Cuenta y Jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales de 2007 a 2011. Actualmente es socio fundador de Democracy Building International (DBI) y coordinador del Comité Técnico de Especialistas para el Voto de los Mexicanos Residente en el Extranjero del IFE.

Participó en el desarrollo de los Principios de Accra para la Justicia Electoral y es coautor de la publicación *Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections* (GUARDE) de la *International Foundation for Electoral Systems*.

Aidé Macedo Barceinas.

Coordinadora.

Licenciada en Derecho, por la Universidad Nacional Autónoma de México, con estudios de postgrado en la misma Universidad, de maestría y especialidad en Derecho Constitucional.

En la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se desempeñó como Secretaria de Estudio y Cuenta, Secretaria Instructora, Coordinadora de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Presidencia de este Tribunal, y Secretaría Técnica de la Secretaría General de Acuerdos. También se desempeñó como Subdirectora de Quejas en la Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral.

Actualmente, imparte cátedra de Derecho Electoral en la UNAM. En enero de 2011, fue designada Magistrada del Tribunal Electoral del Distrito Federal por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Agradecimientos:

Se agradece al Mtro. Francisco Javier Carmona Villagómez, por su colaboración en el cuidado de la redacción y diseño de la obra.

Índice

ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE JUSTICIA ELECTORAL

13 Índice

- 17 • **Prologo.**
1. Embajador Emilio Rabasa Gamboa
- 23 • **Introducción.**
Alejandro Delint García
- 41 **PRIMERA PARTE:**
ESTÁNDARES INTERNACIONALES
- 43 1. **Estándares de la *International Foundation for Electoral Systems (IFES)***
Chad Vickery y Ritika Bhasker
- 69 2. **Los principios de Accra para la justicia electoral**
Patrick Rafolisy
- 97 3. **Estándares de la Comisión de Venecia**
Serguei Kouznetsov
- 127 **SEGUNDA PARTE:**
ESTÁNDARES INTERNACIONALES Y LA JUSTICIA ELECTORAL MEXICANA
- 129 4. **Garantías procesales**
Aidé Macedo
- 179 5. **Legalidad / Estado de Derecho / Aceptación de las resoluciones judiciales por parte de los actores**
David Franco

- 233 **6. Imparcialidad, integridad e independencia**
María del Carmen Alanís
- 253 **7. Profesionalismo/ servicio electoral**
Patricio Ballados
- 269 **8. Principio de Transparencia Electoral**
Pablo Gutiérrez
- 297 **9. De la oportunidad de los remedios judiciales y sus contratiempos**
Marco Zavala
- 325 **10. Valoración de la prueba: La doctrina de la adquisición de tiempos en radio y televisión**
Benito Nacif
- 347 **11. El derecho a un recurso efectivo en materia electoral**
Cesar Astudillo
- 459 **12. Sentencias claramente fundadas y motivadas**
Roberto Duque
- 483 **13. Margen interpretativo de los tribunales electorales**
Santiago Nieto
- 519 **14. Más allá de los estándares, las buenas prácticas**
Gerardo de Icaza
- 539 **Bibliografía General**

Prólogo

“Estándares Internacionales de la Justicia Electoral”,
del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Esta obra, comisionada y publicada por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, tiene alcances que van mucho más allá de la esfera jurídica de la institución. La investigación busca, determinar estándares mínimos, erigir la vara medidora, construir el piso sólido sobre el cual se debe edificar la justicia electoral nacional.

Para lograr este objetivo se buscaron expertos mexicanos e internacionales de primer orden. La primera parte de la obra cuenta con la participación de tres autores que han participado en la construcción internacional de estos estándares. Así, con la descripción de los trabajos de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, Comisión de Venecia y los Principios de Accra, empieza la construcción deductiva de la obra, de lo general que son los documentos internacionales a lo nacional, y más aún a lo local de la justicia electoral del Distrito Federal.

La segunda parte de la obra es la descripción de estos estándares aplicados a la justicia electoral mexicana y capitalina. Se estudian de manera exhaustiva con ejemplos reales y un enfoque de crítica propositiva. Parecieran principios básicos cuyo cumplimiento debiera ser fácil e inmediato, pero con un análisis balanceado se concluye que hay casos y prácticas aisladas que ponen en entredicho su puesta en práctica.

Entre los estándares estudiados se encuentran el debido cumplimiento de las garantías procesales; el principio de legalidad; la independencia, imparcialidad e integridad del árbitro; contar con funcionarios capacitados y especializados; transparencia en el proceso entero y en la deliberación; oportunidad de las sentencias; contar con reglas para la valoración de las pruebas; que los recursos existentes sean efectivos; que las sentencias estén debidamente fundadas y motivadas; y que el margen interpretativo no sea excesivo.

Al final de la obra, inclusive se va más allá, al resaltar buenas prácticas que deben guiar la función jurisdiccional y que rebasan a los estándares mínimos.

La pertinencia nacional de la obra es evidente tras la reforma política-electoral de 2012. Ciertamente, el esquema administrativo y organizativo electoral sufrirá mayores cambios que la estructura impugnativa. Sin embargo, también habrá modificaciones que atender. Cualquier esquema de justicia electoral, pasado, presente o futuro, se ve beneficiado y fortalecido por estos estándares, ahí reside el valor supremo y atemporal de esta obra.

Pero los beneficios de esta investigación no se limitan al ámbito nacional. En toda su historia, el continente americano no contaba con los niveles de democratización que ahora tenemos. Todos los países del hemisferio cuentan con procesos electorales, algunos más democráticos que otros claramente, pero hay procesos en todos. Estos procesos electorales son causa y efecto de disputas políticas y el único cause jurídico es a través de un procedimiento de justicia electoral. Eso no quiere decir que los causes políticos no sean opciones válidas a la solución de controversias, simplemente sugiero que la justicia electoral tiene un mayor grado de sofisticación.

En el ámbito interamericano esta obra tiene eco porque muchos países de la región cuentan con autoridades electorales jurisdiccionales. Los principios y estándares que se analizan son transferibles, son meros puntos de partida en un esquema de justicia electoral. La doctrina tiene un valor innegable en la construcción de normas internacionales y aunque la Carta Democrática Interamericana de 2001 es un documento de extremo valor para el continente, el marco normativo interamericano en materia política-electoral es escaso y debe fortalecerse. Lo anterior brindará mayor peso a las labores que la Organización de Estados Americanos hace de manera regular, como la observación electoral. Claro, lo anterior en un ambiente respetuoso de la soberanía de los países miembros.

Para concluir, quisiera resaltar la utilidad nacional y regional de esta obra que detalla de manera dual el estándar jurídico mínimo de la justicia electoral convertido en la aspiración real máxima de los procesos políticos en nuestro continente.

Embajador Emilio Rabasa Gamboa

Representante Permanente de México
Organización de Estados Americanos

Introducción

Alejandro Delint García¹

El propósito de esta obra colectiva es presentar un panorama analítico sobre los estándares internacionales de justicia electoral, lo cual, en el contexto jurídico y político que priva actualmente en México, resulta no sólo pertinente sino necesario ante las trasformaciones de nuestro sistema normativo, para lo cual se estima necesario revisar las experiencias que ofrece la comunidad internacional.

El estudio aborda los estándares desde una óptica que no se limita exclusivamente a su identificación, definición y alcances, sino que ofrece una visión pragmática que contrasta los principios analizados con el marco jurídico y práctica jurisdiccional prevalecientes en México, y que en algunos casos conduce a establecer diagnósticos concretos sobre el grado de aplicación y cumplimiento de dichos lineamientos internacionales, evidenciando aciertos y avances en diversos aspectos de la justicia electoral nacional y estatal, pero también algunas carencias que constituyen desafíos, respecto de los cuales, los diferentes autores realizan propuestas de solución.

En este sentido, la finalidad perseguida es presentar un balance sobre la actividad de los juzgadores federales y locales en materia electoral, con especial énfasis en la labor jurisdiccional desempeñada por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, cuyo esfuerzo institucional impulsó el desarrollo del proyecto académico que culminó con este libro, y a partir de tal balance, según cada tema abordado, se exponen posibles vías de acción para el fortalecimiento de la delicada labor de resolver conflictos electorales, con base en esas directrices supranacionales.

¹ Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

El presente trabajo de investigación reúne a expertos nacionales e internacionales para proponer mejoras al sistema judicial electoral mexicano. Tanto la trayectoria y experiencia de los especialistas involucrados como el respaldo institucional del Tribunal Electoral del Distrito Federal, contribuyen a la publicación de una obra que seguramente será un referente fundamental en materia de justicia electoral.

Al ser una publicación centrada en el contexto político-electoral mexicano, los insumos obtenidos de las investigaciones jurídicas permiten detectar áreas de oportunidad, a fin de perfeccionar la labor de las autoridades electorales con el apoyo de principios y valores universales sobre impartición de justicia en la materia.

La obra se estructura en dos partes, en la primera, se recuperan **las experiencias internacionales** que han permitido a los especialistas y a las agencias internacionales integrar estándares y principios de justicia electoral, entre ellos, los propuestos por la *International Foundation for Electoral Systems* (IFES), la Comisión de Venecia y los principios Accra.

Así, **Chad Vickery** y **Ritika Bhasker**, presentan los estándares electorales que ha desarrollado IFES; esta agencia sugiere que la solución de conflictos electorales debe estar sustentada en el acatamiento de los derechos fundamentales y, con tal propósito, integraron siete estándares aplicables a la justicia electoral, que recogen un concepto amplio de los derechos políticos, integrado por los tratados y la jurisprudencia internacional aplicable, así como en los informes elaborados por las entidades intergubernamentales y no gubernamentales.

Esos estándares consisten en el derecho a un sistema de medios de impugnación en materia electoral; un régimen legal electoral, adjetivo y sustantivo, definido claramente; un árbitro imparcial e informado; un sistema expedito de solución de conflictos; el establecimiento de criterios sobre la carga de la prueba y el procesamiento de la evidencia; la existencia de recursos legales efectivos; y, la capacitación efectiva.

El propósito de los estándares de IFES no es presionar a las naciones para que adopten un modelo de sistema electoral, pero sí, proponen que

prevalezcan los principios reconocidos por los tratados para asegurar que los procesos electorales se efectúen de conformidad al derecho humano de participación política.

Por esa razón, estas guías de acción son una referencia útil que permite comparar las diferencias que existen entre los sistemas electorales. Además, dichos estándares han sido objeto de una amplia interpretación por parte de tribunales internacionales.

Más adelante, **Patrick Rafolisy** explica la manera en cómo se originaron los principios de Accra. Señala que se plantearon para fortalecer la integridad en los procesos electorales desde la perspectiva de las instituciones dedicadas a la justicia electoral.

La idea de desarrollar *estándares para la integridad electoral* nació de la necesidad de establecer indicadores para asegurar que las elecciones fueran libres y justas. Es por ello, que basándose en los principios de conducta judicial, los llamados *principios de Bangalore*, el proyecto se encaminó a fortalecer las instituciones mediante la noción de rendición de cuentas para lograr mayores márgenes de legitimidad y credibilidad de las autoridades electorales responsables de conducir los comicios.

La declaración de Accra es un documento de fácil lectura en el que se formulan once estándares que remiten los valores de integridad, participación, legalidad, imparcialidad y justicia, independencia, profesionalidad, transparencia, oportunidad, la no violencia, la regularidad y la aceptación. El principio de integridad es considerado como la combinación de la honestidad y la rendición de cuentas por parte de todos los involucrados en el proceso electoral. Por su parte, el principio de la aceptación de los resultados es esencial para todo el proceso en razón de que se estima como el resultado lógico de una elección organizada de conformidad a los otros diez principios.

En la implementación de estos principios, de igual manera se consideran las costumbres y realidades de cada país, pero, sobre todo, implica el compromiso de todas las partes involucradas, incluidos los organismos electorales, en el cumplimiento de estos principios.

Por otra parte, **Serguei Kouznetsov**, nos adentra en los estándares de la Comisión de Venecia, señalando que es una instancia encargada de proporcionar asistencia legal a los estados miembros del Consejo de Europa y a otros doce miembros adicionales, entre los cuales se encuentra México, respecto a elecciones y derechos humanos.

Esa Comisión ha identificado una serie de estándares tendientes a la consolidación de la democracia de cada uno de los países miembros. Dentro de sus tareas asesora en la preparación de reformas constitucionales en materia electoral, incluidas las referentes a los sistemas de protección de los derechos políticos; también emite recomendaciones y brinda asesoría jurídica para el adecuado desarrollo de los procesos electorales.

La Comisión es consciente que muchos de los estándares que utiliza no pueden ser aplicados de la misma forma en los países europeos y en otras naciones. En ese sentido sus estándares pueden tener un interés práctico para diferentes organismos electorales en los países no europeos, como es el caso del *Código de buenas prácticas electorales*, que aborda nueve temas que son de interés del contencioso electoral, tales como las instancias de recurso, su procedimiento, la legislación relativa a la justicia electoral, la competencia de las instancias responsables de tratar recursos, la posibilidad de anular las elecciones, el derecho de interponer recursos, los plazos para la toma de decisiones, el derecho a un proceso contradictorio y los poderes de la comisiones electorales superiores de anular las decisiones de las comisiones inferiores.

Señala que los estándares contenidos en esa codificación están apoyados en la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos, por lo que ahora algunas de sus recomendaciones -para los países europeos- tienen un carácter obligatorio. Asimismo, afirma que el mencionado Código no es un documento rígido, y por la naturaleza de sus recomendaciones le permite enriquecer el patrimonio jurídico de la justicia electoral de los distintos países, al proponer integrar los ejemplos de las mejores soluciones y buenas prácticas en sus respectivas legislaciones.

En la segunda parte del libro, desde diversas perspectivas, los autores estudian **los principales estándares internacionales vinculados a la justicia electoral mexicana**, lo cual se desarrolla en once capítulos.

En el primero de ellos, **Aidé Macedo** analiza las características y los alcances que tienen los estándares internacionales en la justicia electoral de nuestro país, particularmente, en cuanto a las **garantías procesales** que contempla el debido proceso.

Al respecto, comparte la idea de que en materia de estándares internacionales, las garantías procesales se consideran como derechos sustanciales. Para el caso de México, sostiene que existe un conjunto de medios de impugnación que tienen por objeto garantizar que los actos y resoluciones electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad, en el que se deben considerar las garantías procesales, tales como la publicidad de las actuaciones, la notificación en tiempo y forma a cada una de las partes, el principio de contradicción, la exposición de los hechos o la asistencia de las partes en las audiencias. Dichas garantías se circunscriben a la noción del debido proceso, como un conjunto de formalidades que deben observarse para hacer efectivos los derechos sustanciales de los ciudadanos, los afiliados a los partidos y los derechos de las asociaciones políticas.

Con relación al estándar internacional relativo a que la posibilidad de impugnar los resultados de un proceso electivo debe garantizarse a todos los ciudadanos y, con mayor razón a los candidatos, en opinión de la autora, los legisladores en materia electoral mexicana debe tomar acciones para ampliar la procedencia de las impugnaciones, pues se ha considerado que sólo los partidos políticos pueden controvertir los resultados de un proceso comicial, y al efecto, propone algunas medidas para tal fin, tratando de conciliar los bienes jurídicos en juego.

Aidé Macedo concluye que en nuestro país, y particularmente, en la justicia electoral del Distrito Federal, se cumplen muchos de los estándares enunciados, pues derivado de las sentencias que analiza, se advierte que los asuntos se desahogaron con las formalidades esenciales del pro-

cedimiento, ante un tribunal competente establecido con anterioridad a los hechos materia del litigio, en plazos cortos y accesibles para garantizar la debida defensa y el principio de contradicción. Por ello, en materia adjetiva, se puede concluir que en nuestro país existe concordancia con los lineamientos y estándares emitidos por las principales agencias como IFES, la propia Comisión de Venecia e IDEA Internacional.

David Franco, quien se encarga de examinar los estándares relativos a la legalidad, Estado de Derecho y aceptación de las resoluciones jurisdiccionales, aclara que dadas las características propias de cada principio, la evaluación de su cumplimiento con respecto al sistema de justicia electoral nacional requiere de un análisis holístico, para tal efecto, analiza los estándares señalados, los confronta con el marco normativo mexicano y con la situación político-electoral respectiva, para evaluar su grado de cumplimiento, y a partir de los resultados, elabora las propuestas de mejora correspondientes, a fin de hacer más compatible el sistema de justicia electoral con los parámetros aceptados por la comunidad internacional.

Como resultado de lo anterior, expresa que si bien la forma que adopta el diseño institucional y orgánico del sistema de justicia electoral mexicano, cumple razonablemente con los tres estándares estudiados, se requiere además que su aplicación se sustente en una interpretación y argumentación jurídicas de calidad, que permita la plena realización de los derechos fundamentales de los ciudadanos en su vertiente político-electoral.

Para el autor, los conflictos generados en las últimas dos elecciones presidenciales en México, evidencian la falta de aceptación por parte de ciertos actores políticos, de las decisiones jurisdiccionales que validaron los resultados de esos comicios, lo que se traduce en un déficit en cuanto al cumplimiento de los estándares internacionales señalados, pues no obstante contar con un sistema de justicia electoral debidamente configurado, su aplicación no ha logrado alcanzar plenamente la realización de un Estado de Derecho, en el sentido de legitimar, en la mayor medida posible, el resultado de los procesos electorales.

Se sostiene que la aceptación de las resoluciones electorales, depende en gran medida de la confianza que la sociedad tenga en los tribunales y en los juzgadores, la cual depende principalmente de la adecuada justificación de las sentencias basada en la interpretación y argumentación más depuradas, lo que debe conducir a implementar medidas para mejorar la percepción respecto de las sentencias electorales, como podría ser el uso de razonamientos con mayor sentido explicativo, o de lo que se ha denominado “lenguaje ciudadano”, lo que se debe complementar con una estrategia de comunicación institucional efectiva a fin de fortalecer la cultura de la legalidad.

Dicho especialista, expone que existen otros casos donde el rechazo de las sentencias del TEPJF ha sido por parte de un órgano público, debido a la carencia de medios de ejecución suficientemente eficaces, por lo que propone reformar la normativa para otorgar facultades a las salas del TEPJF, en el sentido de ordenar la destitución y, en su caso, consignación ante el juez competente, de los correspondientes integrantes del órgano de autoridad que se niegue a cumplir injustificadamente un fallo que le vincule.

Finalmente, por lo que hace a los tribunales electorales locales, en tal capítulo se concluye que el problema no radica propiamente en la falta de sometimiento de las partes u órganos públicos a sus sentencias, sino que se refiere a temas como el acceso a una justicia efectiva y pronta, así como a la estabilidad de los criterios adoptados en sus resoluciones a fin de que brinden la certeza jurídica necesaria a los comicios.

Los principios de **independencia, imparcialidad e integridad**, son objeto de estudio por **María del Carmen Alanís**, quien considera que si bien se reconocen en forma casi universal como centrales para el correcto funcionamiento de las instituciones electorales, no son de fácil aplicación pues requiere de una serie de medidas de política pública que logren darles vigencia. Precisa que mientras la independencia y la imparcialidad forman parte de las exigencias judiciales en México y de los valores imperantes de la función electoral,

los elementos que componen la integridad (tales como la honestidad y la rendición de cuentas) permean a la función pública, en su conjunto.

Tras hacer un balance del caso mexicano, dicha experta electoral menciona que, a nivel federal, la justicia electoral mexicana se apega a los tres principios pero a costa de un muy abigarrado conjunto de normas que garantizan la vigencia de los principios constitucionales, y que si bien, ello ha permitido avanzar en la transición política, lo cierto es que ha generado enormes burocracias y requerimientos presupuestales exorbitantes. De ahí que el reto sea conservar la independencia, imparcialidad e integridad de la justicia electoral, pero a menores costos y evitar la sobreregulación que actualmente rige a la función jurisdiccional.

Sin embargo, la autora considera que además existe un mayor desafío consistente en el fortalecimiento de la percepción de independencia a imparcialidad del quehacer de los órganos electorales en las entidades federativas, pues al tiempo en que redactó su estudio, estaba en discusión si conservar a los actuales institutos y tribunales electorales locales en México, o subsumir sus funciones en organismos nacionales, ante la percepción, compartida por ciertos sectores, de que en algunas regiones del país hay problemas de independencia e imparcialidad en las autoridades electorales locales. Lo cual según la autora, difícilmente se puede generalizar, sin embargo, considera que pudiera haber problemas reales en casos puntuales.

En cuanto al estándar consistente en el **profesionalismo en el servicio electoral**, **Patricio Ballados** comienza su estudio señalando que la resolución de los procesos judiciales en materia electoral requiere de un amplio conocimiento técnico y de un profesionalismo por parte de los funcionarios que integran los órganos de justicia electoral, por tanto, indicadores como experiencia, objetividad, eficiencia, certeza, compromiso y efectividad resultan indispensables para la labor jurisdiccional.

En tal sentido, el conocimiento técnico de la materia, la capacitación permanente de los miembros permanentes y no permanentes del organismo, la experiencia institucional e individual de sus integrantes, la

eficiencia, eficacia, compromiso, transparencia y rendición de cuentas complementan y enriquecen a dicho principio.

Producto de la revisión de diversos parámetros, se colige que existen múltiples disposiciones a nivel federal y local para hacer sistemas de carrera, incluido el ingreso y la promoción, pero a pesar de ello, si bien el sistema de carrera en la justicia electoral federal ha avanzado, presenta todavía problemas en la interacción entre los niveles inferiores del escalafón y los niveles intermedios; mientras que en los tribunales electorales de las entidades, aún tienen problemas para la implementación de estos sistemas.

Pablo Gutiérrez, a su vez, presenta un trabajo sobre el principio de **transparencia electoral**, en cuyo análisis reporta que existe una confluencia entre el derecho a sufragio y derecho de acceso a la información pública.

Opina que se debe constitucionalizar el derecho de acceso a la información pública electoral relevante, siendo que el verdadero reto del sistema electoral mexicano, está instalado en la extensión y efectividad de la aplicación del Principio de Transparencia Electoral a todos los actores relevantes del proceso electoral, que pudieran ser objeto o administradores de información relevante desde el punto de vista jurídico-electoral. Así mismo la información resultante de los órganos fiscalizadores o jurisdiccionales, también deben ser información pública oportuna, dado que la contraloría ciudadana posee una relevancia social indiscutible.

En tales condiciones, resalta que el bloque de constitucionalidad del artículo 6 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y demás Fuentes del Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos, le otorga a este Principio de Transparencia Electoral, la envergadura y autonomía suficiente para transformarse en la más eficaz protección del derecho más caro de nuestro hemisferio: el derecho a la Democracia.

Por su parte, **Marco Antonio Zavala**, expone el trabajo “**De la oportunidad de los remedios judiciales y sus contratiempos: Reflexiones a propósito de la justicia electoral mexicana**”, en el cual

después de analizar el contexto de la justicia electoral, afirma que a pesar de que en México hay un sistema de medios de impugnación en materia electoral que prevé plazos breves para su interposición y su resolución, subsisten algunas disfunciones y temas pendientes, como son: la articulación de las instancias partidistas y ordinarias, la figura del *per saltum* y la asimetría existente entre los modelos de fiscalización y los plazos de resolución de juicios y recursos.

Con relación a ello, establece que el salto de las instancias ordinarias para acudir directamente a las extraordinarias pudiera tener un efecto nocivo para la consolidación tanto de las instancias internas de solución de conflictos partidistas, como de la jurisdicción estatal, pues ante la ausencia de criterios específicos para dilucidar, en cada caso, si se da o no algún supuesto de excepción, los impugnantes pueden preferir acudir directamente a la justicia federal y, así, debilitar en su eficacia a las instancias partidistas y a la justicia local, circunstancia que ha contribuido a que estas instancias aún no terminen de ser plenamente aceptadas y puedan ser vistas como un “mero trámite” para acceder a la justicia federal electoral, aunado a que tal figura se pudiera considerar apartada de la institución del federalismo.

Respecto al tema de fiscalización, este experto opina que el legislador federal no ha procurado aún vincular la fiscalización de las campañas electorales con la validez de la elección, como sí se ha hecho en algunas legislaciones electorales locales, pero incluso en estos supuestos, es común que la actividad fiscalizadora de la autoridad administrativa se lleve en períodos más dilatados que los plazos previstos para la resolución de los juicios y recursos relacionados con la validez de los comicios.

Estima que la solución no es sencilla por la dificultad técnica que implica la revisión financiera de los ingresos y egresos relacionados con una campaña electoral, y porque difícilmente podrán ser allegadas las pruebas pertinentes por otros partidos políticos y que el juzgador no cuenta, muchas veces, ni con el conocimiento espe-

cializado suficiente, ni con el tiempo prudente para sustanciar el cúmulo probatorio necesario, lo que genera la necesidad de ampliar el tiempo para agotar de la vía judicial sin vulnerar el debido proceso.

De ahí que concluya que reducir los tiempos de fiscalización debilitaría la actividad verificadora y poco abonaría a la dilucidación de la verdad histórica por lo que habría que explorar la posibilidad de rerudecer el tipo de sanciones a imponer en esta clase de ilícitos, o bien, en eliminar la limitante constitucional que impide que se puedan efectuar (nuevos) pronunciamientos sobre la validez de los comicios una vez que los candidatos electos han asumido el cargo, si es que surge evidencia relevante.

Finalmente, se resalta que México cuenta con un sistema de medios de impugnación que cumple con el estándar internacional relativo a la oportunidad, pero subsisten diversas disfunciones que significan retos a vencer para el legislador y los operadores jurídicos.

Benito Nacif, contribuye con su trabajo “**Valoración de la prueba: La doctrina de la adquisición de tiempos en radio y televisión**”, en donde cuestiona la “doctrina de adquisición” que la Sala Superior del TEPJF ha formulado para resolver quejas relacionadas con la contratación o adquisición de propaganda en radio y televisión, pues dicha doctrina parte de una lectura incorrecta de la intención del constituyente y lleva a la autoridad electoral a introducir restricciones ineficaces y desproporcionales a los derechos a la libertad de expresión y la libertad de prensa, además de que limita el flujo de información sobre asuntos de interés público hacia la ciudadanía, inhibe el debate democrático y socava la seguridad jurídica a la que tienen derechos los comunicadores de la radio y la televisión.

Además de que no queda claro que la doctrina sirva para impedir la “propaganda disfrazada de periodismo”, pues no existen criterios objetivos para distinguir la propaganda del periodismo, ni se tiene la certeza que se trata de géneros distintos o incompatibles.

Tras mencionar varios casos en que se aplicó la doctrina cuestionada, el autor expone el voto particular que hizo en una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral al resolver una queja, que ejemplifica, según expone, los efectos más preocupantes de la doctrina de la Sala.

A partir de lo anterior, llega a la conclusión de que la doctrina de adquisición debe revisarse por completo, ante la restricción indebida del flujo de información de interés público en el país, al menos en los dos medios más utilizados por la ciudadanía.

Con relación al tema de la existencia de **recursos efectivos en materia electoral**, César Astudillo, establece que el derecho a un recurso efectivo constituye una prerrogativa que expresa la totalidad de sus implicaciones cuando se le pone en diálogo directo con el derecho de acceso a la jurisdicción del Estado, el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso, puesto que en conjunción armónica determinan la posibilidad real de acceder a la justicia estatal a través de tribunales establecidos al efecto, mediante vías procesales adecuadas para la restitución del goce de los derechos vulnerados, de conformidad con procesos en los que se respeten los derechos y las garantías reconocidos por el ordenamiento, hasta desembocar en la obtención de una resolución judicial firme o ejecutable.

Posteriormente explica el reconocimiento convencional del derecho a un recurso efectivo, así como los elementos para la reconstrucción del derecho a un recurso efectivo en materia electoral.

Sobre la regulación de los recursos electorales en el ordenamiento mexicano, este autor destaca que la descentralización característica del modelo de organización electoral en México ha condicionado la existencia de un complejo de recursos electorales dispuestos para su aplicación a los procesos electorales federales, unos más para ejercitálos en el contexto de los comicios estatales, y otros para que desde el ámbito nacional se articulen unos y otros en defensa

de los principios constitucionales y los derechos fundamentales de naturaleza electoral, dentro de treinta y tres subsistemas de recursos electorales.

A partir de una serie de cuadros comparativos, se advierte que, en general, los recursos electorales son coincidentes en el ámbito federal y estatal, con algunas excepciones, derivadas en primer lugar, de la competencia asignada en exclusiva al TEPJF para conocer de las impugnaciones de actos o resoluciones de las autoridades electorales de gestión y control de la regularidad electoral de las entidades federativas, siempre y cuando las violaciones resulten determinantes para el desarrollo del proceso electoral correspondiente o para el resultado final de las elecciones y, en segundo lugar, de la competencia concurrente para tutelar los derechos político-electORALES de los ciudadanos.

De tal revisión, se colige que el ordenamiento jurídico mexicano garantiza el derecho a un recurso efectivo en materia electoral al haber edificado un articulado sistema de medios de impugnación en la materia, que se caracteriza por el establecimiento de recursos judiciales con especificidad y particularidad propias, de conformidad con los distintos ámbitos que necesitan ser tutelados; por ser accesibles a todos aquellos que requieran el acceso a la justicia electoral; eficaces en cuanto a su capacidad para reclamar cualquier tipo de vulneración proveniente de normas o actos electorales y para ejercer un efectivo control de constitucionalidad y convencionalidad de las leyes a través de tribunales especializados en la materia, todo lo cual produce que sean idóneos para una adecuada reparación de las violaciones a los derechos democráticos de los ciudadanos.

En el siguiente capítulo, Roberto Duque Roquero aborda el estándar internacional relativo a la **claridad en la fundamentación y motivación de las sentencias**, y analiza diversos criterios nacionales e internacionales con base en los cuales explica que la debida fundamentación supone que el impartidor de justicia expona, con toda precisión y especificidad, las disposiciones aplicables al caso

del que conoce, de tal manera que no basta con la simple mención del precepto en el que se contiene la norma, sino que se deben puntualizar los apartados, fracciones, incisos y subincisos según corresponda.

En cuanto a la motivación, el autor establece que para tener por satisfecho este requisito se necesita que el órgano jurisdiccional responsable realice y haga explícitos los razonamientos lógico-jurídicos por los cuales concluye que hay correspondencia entre el hecho que se ha verificado y las prevenciones legales aplicables. De esta manera, la motivación no es un mero trámite, sino un proceso intelectual en el que entran en juego múltiples elementos del juicio, y que debe estar dotado de razonabilidad y de congruencia.

Finalmente, se colige que la falta de claridad en el lenguaje jurídico es un mal que aqueja, en general, al sistema de impartición de justicia, lo cual tiene incidencia en la fundamentación y la motivación de las sentencias, por lo que sin soslayar la terminología técnica para distinguir conceptos y la exhaustividad que debe observar todo órgano jurisdiccional, las sentencias deben ser más comprensibles para la ciudadanía tanto en formato como en contenido, ya que en una resolución judicial, el lenguaje prolífico y complicado constituye el mejor terreno para la argucia y la arbitrariedad.

Santiago Nieto, a su vez, expone el tema relativo al “**Margen Interpretativo de los Tribunales Electorales. El caso del Tribunal Electoral del Distrito Federal**”, en el cual, establece las características del estándar de interpretación, señalando que en presencia de los casos fáciles, la resolución es a través de la aplicación de un silogismo y un ejercicio de subsunción, para ello es necesario medir la claridad de los razonamientos, la precisión de la litis, la fundamentación y motivación, así como la valoración de material probatorio. En los casos difíciles, es decir, ante problemas de interpretación, laguna, calificación de hechos secundarios o pruebas, es necesario realizar ejercicios de lógica argumentativa, categorización de derechos, ponderación, migración de criterios o resolución de principios antinómicos.

Asimismo, el autor hace un recorrido por el marco jurídico de la interpretación electoral en México y el Distrito Federal y posteriormente nos presenta una matriz para medir el margen interpretativo de los tribunales electorales, reconociendo que el juzgador tiene un cierto espacio de discrecionalidad, los elementos de tal matriz son la interpretación gramatical, sistemática, funcional, tratados internacionales, migración de criterios, uso de principios, control de convencionalidad, control de constitucionalidad y ponderación.

Después de aplicar dicha matriz a diez sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, dicho experto electoral llegó principalmente a las siguientes conclusiones: el Tribunal utiliza como criterio de interpretación más frecuente el sistemático; la interpretación gramatical que desarrolla se centra en la descripción semántica de vocablos y acostumbra citar bibliografía, la invocación de tratados internacionales no es regular, la migración de criterios de carácter nacional y el empleo de principios como orientadores de la resolución de asuntos es constante, se valoran las pruebas de manera eficiente; el control de convencionalidad de oficio se encuentra ausente en las resoluciones, salvo por los casos de interpretación conforme en sentido amplio y tampoco se advierte que se reconozca o realice ejercicios de ponderación, a pesar de que en algunos asuntos existía el enfrentamiento de derechos y finalmente el control de constitucionalidad no aparece en las sentencias analizadas.

Para cerrar la investigación conjunta, **Gerardo de Icaza**, coordinador de la obra, nos ofrece una perspectiva general de los temas tratados, en su colaboración denominada “**Más allá de los estándares, las buenas prácticas**”.

Al respecto, alude a los textos contenidos en el libro, ya que si bien representan diversas lecturas que se pueden hacer sobre los estándares, todos coinciden en los fines prácticos que tienen y la forma material en que benefician a la administración de justicia electoral.

De los textos de la primera parte, recoge varias de las sugerencias que los expertos hacen respecto a la aplicación de los estándares. En

cuanto a la segunda parte de la obra, a partir del análisis de los estándares más relevantes y la forma en que los diversos autores conciben su aplicación, propone algunas **buenas prácticas** para consolidarlos, como son que los tribunales electorales debieran reducir su margen interpretativo; que los servidores electorales de carrera tengan mayores beneficios, promover la facultad discrecional de las autoridades electorales para allegarse de medios de convicción adicionales, el establecimiento de un solo recurso en caso de violación de derechos humanos; tener foros periódicos dedicados de forma primordial al tema de la interpretación; así como reducir las posibilidades de saltar las instancias ordinarias para acudir directamente a las extraordinarias, ello para consolidar las instancias internas de solución de conflictos al seno de los partidos políticos, así como la jurisdicción estatal especializada.

Coincidimos con el autor en que el gran valor de la difusión de los estándares internacionales, que favorecen el desarrollo democrático de un país, radica en que la ciudadanía, las organizaciones políticas y las autoridades electorales cuenten con mejores herramientas para exigir sus derechos y vigilen a los actores en un proceso electoral, incluyendo a las autoridades.

Los estándares no buscan imponer un modelo de democracia, que debe ser entendido como un ideal universalmente reconocido, sino la protección de valores comunes compartidos por todos los pueblos, sin importar las diferencias culturales, políticas, sociales y económicas. Su aplicación enriquece el desarrollo democrático y fortalece las instituciones involucradas en todo el proceso electoral. Asimismo, las buenas prácticas buscan construir un mejor conocimiento sobre la aplicación de los estándares, principios y valores.

Por último, cabe destacar que una virtud adicional en la realización del trabajo colectivo, es haber contado con expertos en la materia pertenecientes a distintos ámbitos del derecho, pero que tienen en común el conocimiento y experiencia sobre la materia, por lo que el resultado final ofrece un contenido con coherencia sistemática

aunque abordado desde muy diversas ópticas, lo que permite que el libro pueda presentar un tratamiento completo y objetivo de **los estándares internacionales de justicia electoral**, contribuyendo a la producción doctrinal en esta temática, la cual en nuestro país es muy escasa.

PRIMERA PARTE: ESTÁNDARES INTERNACIONALES

Los estándares de la *International Foundation for Electoral Systems* (IFES)

Chad Vickery² y Ritika Bhasker³

El presente capítulo busca explicar los estándares electorales que IFES ha desarrollado a lo largo de veinte años, tiempo en el que ha trabajado para el fortalecimiento de la democracia, dando ayuda a países en vías de desarrollo en la creación de marcos jurídicos electorales imparciales y para el establecimiento de programas eficaces para la solución de controversias electorales. Esos estándares tienen como fuentes la experiencia comparada, así como documentos de derecho internacional público. Para IFES la solución de conflictos electorales debe estar sustentada en el cumplimiento y el respeto efectivo de los derechos humanos, lo que usualmente se traduce en legitimidad del gobierno. Mediante la identificación y la promoción de los estándares internacionales de justicia electoral, como la imparcialidad y las garantías procesales, IFES busca fortalecer los sistemas de justicia electoral, que en definitiva garantizan los derechos políticos y proporcionan legitimidad a los resultados electorales. En este capítulo se identificarán y analizarán las normas que IFES ha establecido y su situación actual en el contexto global.

1. Introducción

Hay irregularidades electorales en casi todas las elecciones, pero en muchas ocasiones esas irregularidades no ponen en peligro el resultado de las elecciones. Sin embargo, si las irregularidades se elevan a un

² Director regional de Europa y Asia de la *International Foundation for Electoral Systems* (IFES) y coordinador de la publicación *Guidelines for Understanding, Adjudicating and Resolving Electoral Disputes in Elections* (GUARDE).

³ Oficial de Programas para Europa y Asia de la *International Foundation for Electoral Systems* (IFES). Los autores agradecen el apoyo brindado por Beatriz Adriana Macías Rentería, asociada de Democracy Building International, en la traducción del presente trabajo.

nivel en el que están en peligro la credibilidad y la legitimidad de la elección, las medidas correctivas se deben tomar de manera oportuna y eficaz. Sobre la base de 22 años de experiencia, en 2011 IFES conjuntó esfuerzos, expertos y datos globales, para identificar siete estándares internacionales aplicables a la justicia electoral. Como resultado de ello se produjo una guía, basada en instrumentos de derecho internacional público y diversos enfoques jurídicos comparados, orientada a ayudar en las funciones de los órganos de administración electoral, a los imparciones de justicia, a la comunidad jurídica y todas las partes involucradas en el proceso electoral, con especial atención a todo lo relacionado con la justicia electoral, siempre buscando la generación de mecanismos eficaces para la resolución de disputas electorales y quejas, ello a través de la resolución formal, así como mecanismos alternativos.

El derecho a participar en el gobierno está consagrado en las convenciones y los tratados internacionales de derechos humanos que versan sobre los derechos políticos. Esos instrumentos, que contienen estándares internacionales en materia de derechos humanos, destacan la importancia de la participación política y la celebración de procesos electorales. El reconocimiento de los derechos políticos por parte de los tratados internacionales -tanto desde el enfoque de la participación en los asuntos de gobierno, como respecto a evitar limitaciones irrazonables-, se ve reforzada por el mismo estatus otorgado por los tratados regionales⁴. Los sistemas interamericano y africano de derechos humanos protegen el derecho de sus ciudadanos de participar en la vida pública de sus países⁵.

⁴ Es importante señalar que en noviembre de 2012 la Declaración de Derechos Humanos de la *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) es fallida en ese tema. Mientras reconoce los derechos de participación política y de libre asociación y a la no discriminación, estos son de difícil cumplimiento, ya que deben estar sujetos a la legislación nacional. La citada Declaración permite dar prioridad a “...las exigencias razonables de la seguridad nacional, el orden público, la salud pública, la seguridad pública, la moral pública, así como el bienestar general de los pueblos en una sociedad democrática.” Disponible en: <http://www.asean.org/news/asean-statement-communiques/item/asean-human-rights-declaration>.

⁵ El artículo 23 de la Convención Americana determina que todos los ciudadanos deben gozar del derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos. CONVENCION

La Convención Europea para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CEPDHLF) establece que los estados partes “...se comprometen a celebrar elecciones libres en periodos razonables, mediante sufragio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo⁶.”

Como piedra angular de todo el proceso electoral encontramos al concepto de los derechos políticos, definido por los convenios, estatutos y jurisprudencia aplicables, que además encuentra su interpretación en las directrices, los códigos de conducta y los informes elaborados por las entidades intergubernamentales o no gubernamentales. Aunque estos últimos no tienen carácter vinculante, sí dan luz respecto a los estándares aplicables y que serán ampliamente desarrollados a lo largo de la presente publicación. Cualquier guía que busque abarcar todas las posibles variaciones de los estándares deberá empezar por analizar a detalle los procesos electorales acontecidos, así como las prácticas nacionales. Una aspiración como la antes señalada se enfrentará a limitaciones prácticas, como sería la omisión por parte de los gobiernos de dar publicidad a sus decisiones internas⁷, los estándares tienen por objetivo presentar los mejores medios y recursos disponibles para facilitar la implementación de los principios.

AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José), art.23, 22 de noviembre de 1969, O.A.S.T.S. No. 36, disponible en: <http://www.oas.org/juridico/English/treaties/b-32.html>. La Carta Africana garantiza a cada ciudadano “el derecho a participar libremente en el gobierno de su país.” CARTA AFRICANA SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS, art.13, 27 de junio de 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (entrada en vigor el 21 de octubre de 1986), disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/z1afchar.htm>.

⁶ Primer protocolo de la CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, art. 3, 20 de marzo de 1952, C.E.T.S. No. 9 (entrada en vigor el 18 de mayo de 1954), disponible en: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/009.htm>.

⁷ De forma específica “los resultados de casos no suelen ser publicados o disponibles en el Internet, y rara vez se traducen en el idioma original.” Robert A. Dahl, Asesor de IFES, discurso presentado en julio de 2008 en la Asamblea General de la *Association of Asian Election Authorities*: “Electoral Complaint Adjudication and Dispute Resolution”, disponible en: http://210.69.23.129/d_6.html.

Cabe destacar que los estándares no tienen como meta determinar un modelo de sistema electoral a las naciones soberanas⁸. En cambio, la aplicación de los tratados, por lo general, se hace por medio de los tribunales, tanto nacionales como internacionales, los cuales utilizan las normas, los estándares o los principios internacionales para interpretar las obligaciones contenidas en los tratados que obligan al país, con ello aseguraran que el proceso electoral se efectúe de conformidad al derecho humano a la participación política⁹. Por ejemplo, la Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH) ha sido particularmente adepta a dar una interpretación garantista de los derechos políticos, en base a la citada convención europea, con el fin de consagrar el principio de efectiva participación política¹⁰. Los tratados internacionales, como la Convención Europea, son esenciales en los sistemas electorales convencionales, que tienen por objetivo afianzar los principios a la más amplia gama de contextos electorales. Los estándares internacionales fortalecen la interpretación de las obligaciones y de los derechos consagrados en los determinados sistemas electorales mas no dictan un determinado modelo.

⁸ Ver el caso *Yumak v. Turkey*, Corte Europea de Derechos Humanos, App. No. 10226/03, sentencia del 8 de julio de 2008.

⁹ Ver caso *The Georgian Labour Party v. Georgia*, Corte Europea de Derechos Humanos, App. No. 9103/04, sentencia del 8 de octubre de 2008,¹⁰⁴ (“Al tiempo que reconoce la labor del Estado demandado en la organización de la administración electoral, la Corte debe establecer si hubo actos específicos de las comisiones electorales que dificultaron el derecho de la parte demandante en su participación en la elección parlamentaria del 28 de marzo de 2004”).

¹⁰ Ver caso *Mathieu-Mohin v. Belgium*, Corte Europea de Derechos Humanos, Series A no. 113, sentencia del 2 de marzo de 1987. La Corte fue mucho más allá del caso y reconoció que el artículo que establece la “libre elección” también protege el derecho de los ciudadanos a votar y a presentarse a las elecciones, así como la presentación de recursos. Jurij Toplak, “European Parliament Elections and the Uniform Election Procedure 6” (junio de 2007), disponible en <http://www.enelsyn.gr/papers/w3/Paper%20by%20Jurij%20Toplak.pdf>. En el caso *Krasnov v. Russia*, la citada Corte reafirmo que el artículo 3 del Primer protocolo consagra de forma implícita el derecho a ser votado. Ver *Krasnov v. Russia*, Corte Europea de Derechos Humanos, App. Nos. 17864/04 y 21396/04, sentencia del 19 de julio de 2007.

Aun cuando los estados gozan de un amplio margen de elección respecto al ejercicio de los derechos político-electorales, el citado Convenio Europeo obliga a que la norma y su aplicación garanticen elecciones libres y justas, ello al establecer que “la Corte determinará en última instancia si [el Estado ha cumplido con] los requisitos del artículo 3 del Protocolo n ° 1”¹¹. Por lo que los países miembros de esa convención sí pueden determinar su propio sistema de solución de conflictos electorales, siempre y cuando cumplan con las normas mínimas establecidas por la convención¹².

Sin importar si los conflictos electorales serán resueltos por un tribunal constitucional, un tribunal independiente, un organismo de administración electoral, un órgano legislativo o por una comisión de quejas electorales, los estándares internacionales pueden ser aplicados de formas similares en los distintos casos¹³. Los encargados de dirimir ese tipo de conflictos deberían de considerar dentro de sus resoluciones los estándares y principios, como una forma de evitar dejarlos en el plano teórico y llevarlos a una realidad material y efectiva¹⁴.

¹¹ Ver caso *Yumak v. Turkey*, Corte Europea de Derechos Humanos, App. No. 10226/03, sentencia del 8 de julio de 2008(“El umbral del 4% necesario para la elección del 25% restante de los miembros de la Cámara de Diputados es ‘un sistema que fija un umbral relativamente alto’, por lo que cayó dentro del amplio margen de apreciación (...) el umbral en cuestión no podía ser considerado contrario a los requisitos del artículo 3 del Protocolo n ° 1, ya que alienta corrientes que son lo suficientemente representativos de la voluntad y ha permitido evitar una excesiva fragmentación del Parlamento “, citado en el caso *Magnago v. Italy*, App. No. 25035/94, 1996) También citado en el caso *Partija “Jaunie Demokrāti” v. Latvia*, App. Nos. 10547/07 y 34049/07, así como en el caso *Zdanoka v. Latvia*, App. No. 58278/00, y en el caso *Mathieu-Mohin v. Belgium*, Series A, número 113.

¹² Ver el caso *Zdanoka v. Latvia*, Corte Europea de Derechos Humanos, App. No. 58278/00, sentencia del 16 marzo de 2006, (“Corresponde a la Corte determinar en última instancia si los requisitos del artículo 3 del Protocolo número 1 se han cumplido”).

¹³ Ver Constitución Política de la República Oriental del Uruguay, del 15 de febrero de 1967, artículo 322 (c); así como la Constitución del Reino de Jordania, del 1 de enero de 1952, artículo 71.

¹⁴ Ver caso *Krasnov v. Russia*, Corte Europea de Derechos Humanos, App. Nos. 17864/04 y 21396/04, así como el caso *United Communist Party of Turkey v. Turkey*,

Además, para el diseño del sistema de medios de impugnación en materia electoral se debe tener en cuenta dos distinciones que afectan determinantemente las decisiones: la naturaleza y la gravedad de la denuncia o queja. El proceder será completamente distinto cuando se trate de un problema a gran escala, como irregularidades que afectan los resultados de las elecciones, acusaciones criminales o algún fraude generalizado, a cuando se susciten irregularidades menores, como podrían ser violaciones a las reglas de campaña, al registro de votantes, o a la colocación de publicidad. En particular, las consideraciones acerca de la naturaleza y la gravedad de una irregularidad afectarán la relación entre el debido proceso y la rapidez. Esas variaciones también podrían requerir de un órgano jurisdiccional especializado, o que el proceso, por su relevancia, sea acelerado o sumario.

En resumen, hay un gran consenso sobre la importancia del derecho que toda persona tiene de participar en el gobierno de su país, el cual abarca el derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones. Por ello se ha desarrollado un conjunto de principios, estándares y normas que tienen que ver con la justicia electoral y con los derechos relacionados al debido proceso. Teniendo como fuentes el derecho internacional público y las experiencias comparadas, las siguientes secciones describen el cruce de esos estándares con la resolución de conflictos electorales, así como la guía que representan para el diseño y la impartición de la justicia electoral.

Los estándares que a lo largo de este capítulo serán explicados son:

1. El derecho a un sistema de medios de impugnación en materia electoral;
2. Un régimen legal electoral, adjetivo y sustantivo, definido claramente;
3. Un árbitro imparcial e informado;
4. Un sistema expedito de solución de conflictos;

Corte Europea de Derechos Humanos, App. No. 133/1996/752/951.

5. El establecimiento de criterios sobre la carga de la prueba y el procesamiento de la evidencia;
6. La existencia de recursos legales efectivos, y
7. La capacitación efectiva.

2. El derecho a un sistema de medios de impugnación en materia electoral

Es imperativo que el marco jurídico ofrezca a los ciudadanos el derecho explícito a buscar la resolución a sus demandas, quejas y denuncias en materia electoral. El reconocimiento de este derecho es fundamental para cualquier democracia, en razón de que permite a los ciudadanos a supervisar el proceso electoral, además de que permite un control sobre el poder de las autoridades electorales, de los partidos políticos y de otros actores involucrados. Si el sistema se desarrolla con efectividad e integridad, permitirá a los ciudadanos y a las partes interesadas una adecuada participación, así como una supervisión y control, lo que ayudará a asegurar que el proceso se desenvuelva con imparcialidad y de acuerdo con el marco electoral establecido. Asimismo, un sistema de medios de impugnación en materia electoral sirve para reforzar la confianza en el sistema, gracias a la confianza que el público da al vencedor, quien goza de legitimidad para gobernar, asimismo, la certidumbre que un sistema como ese proporciona a todo el proceso electoral es esencial para la construcción, la restauración o el mantenimiento de una democracia¹⁵. Para lograr lo antes señalado, se requiere de procedimientos específicos que faciliten la interposición de recursos. Este requisito exige que legisladores proporcionen normas y reglas claras sobre los procedimientos disponibles para presentar una demanda, la falta de claridad y de una transparencia básica puede –y a menudo lo hace– desalentar la interpo-

¹⁵ Kippen, Grant, AFGHANISTAN RESEARCH AND EVALUATION UNIT, ELECTIONS IN 2009 AND 2010: TECHNICAL AND CONTEXTUAL CHALLENGES TO BUILDING DEMOCRACY IN AFGHANISTAN 3, 19 (2008), disponible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/492c0e5b2.html>.

sición de reclamaciones legítimas. La transparencia en el sistema y en todo el proceso permite construir la confianza del público en las autoridades, lo que tendrá como consecuencia la legitimidad de las resoluciones y de todo el proceso. Para garantizar la efectividad del derecho a un recurso, los ciudadanos, los partidos políticos, los candidatos y los medios de comunicación deben saber cómo presentar un recurso y ante qué órgano deberá hacerlo, además, respecto a ese órgano, deberá saber cómo está constituido y qué autoridad designa o nombra a sus miembros.

La legislación también deberá ser explícita acerca de quién está legitimado para interponer los recursos. Las posibles irregularidades electorales incluyen una amplia gama de temas, tales como la elegibilidad de candidatos, el escrutinio y cómputo de los votos, es decir algunos temas serán del interés de los candidatos, otros de los partidos políticos y también lo serán de los ciudadanos, incluso habrá temas del interés general. La determinación sobre quién tiene derecho a la reparación puede ser el aspecto más delicado del sistema.

3. Un régimen legal electoral, adjetivo y sustantivo, definido claramente

Medidas legislativas apropiadas deben ser tomadas a fin de contar con un marco normativo que garantice la realización de elecciones periódicas, libres y justas¹⁶, diseñado con un lenguaje claro y accesible que permita un adecuado acercamiento y manejo por parte de los ciudadanos, los partidos políticos y la sociedad civil. Este cuerpo normativo debe ser enriquecido por leyes procesales especiales para la justicia electoral. Sin embargo, para asegurar el principio fundamental de la

¹⁶ Autheman, Violaine, THE RESOLUTION OF DISPUTES RELATED TO ELECTION RESULTS: A SNAPSHOT OF COURT PRACTICE IN SELECTED COUNTRIES AROUND THE WORLD 6 (febrero de 2004) (“Para que las controversias electorales se resuelvan adecuadamente y con eficacia, las normas, los reglamentos y los procedimientos deben ser los adecuados.”), disponible en: http://www.ifes.org/publication/3555a974ddaed52619f7772358e930af/ConfPaper_Indonesia_FINAL.pdf.

participación política universal, se debe cuidar de crear una codificación demasiado compleja, que cree barreras para los interesados en interponer un recurso. En contraste un sistema electoral que no contempla estándares o principios en sus normas tiende a permitir la arbitrariedad en la aplicación de la ley. Por lo tanto, el desarrollo de normas y procedimientos claros puede en sí mismo minimizar la posibilidad de conflictos electorales¹⁷.

Un régimen claramente definido es también la clave para evitar la interposición de recursos notoriamente frívolos, que sólo tienden a obstaculizar el proceso electoral. Es de relevancia que el actor en una demanda electoral, dependiendo de su naturaleza, tenga claridad ante qué entidad específica presentará su recurso. Esto para evitar que los demandantes lleven la misma queja ante varias autoridades para tratar de obtener la sentencia más favorable. Por otra parte, si el sistema electoral permite que varias autoridades tengan competencia para resolver quejas electorales, las reglas deben ser muy claras para proporcionar coherencia en la interpretación de la ley. Por ejemplo, en Líbano varias autoridades comparten la jurisdicción para recibir y tramitar denuncias sobre conflictos electorales: el Ministerio del Interior y Municipalidades, la Comisión de Supervisión de Campañas Electorales y las Comisiones de registro. Asimismo, existe una Corte Electoral la cual también se ocupa de las cuestiones electorales, para lo que sigue un proceso habitual para determinar su competencia en la materia (Consejo de Estado, Tribunal de publicación, el Consejo Constitucional y el Tribunal Militar)¹⁸. Obviamente esto genera confusión para los actores. A fin de resolver los conflictos electorales, de forma eficiente y efectiva,

¹⁷ Huefner Steven H., REMEDYING ELECTION WRONGS. Harvard Jornal on Legislation, Vol. 44, Estados Unidos, 2007, pp. 265 y 291.

¹⁸ Deriaz, Gaelle, THE 2009 MECHANISMS FOR HANDLING ELECTORAL COMPLAINTS AND APPEALS IN LEBANON 16 (2009) (“En julio de 2009, 142 quejas se han presentado a la SCEC, dos decisiones judiciales se tomaron por el Consejo de Estado en 2009; incluyendo una impugnación de una decisión SCEC; seis casos han sido descartados (...) y dos casos se investigan, respectivamente, por los juicios penales y militares. Diecinueve recursos se han presentado al Consejo Constitucional”).

es más que evidente la necesidad de contar con uniformidad y claridad en la normativa electoral, más aun tratándose de los sistemas de medios de impugnación.

4. Un árbitro imparcial e informado¹⁹

La importancia de contar con un árbitro imparcial e informado es especialmente relevante cuando se trata de resolver conflictos electorales, los cuales generalmente son casos políticamente sensibles y controversiales²⁰. Si el gobierno suele interferir en el funcionamiento de un tribunal o una comisión independiente, se reducirá la independencia e imparcialidad del mismo, aumentando la probabilidad de padecer de una justicia electoral sesgada. Además de tener una independencia efectiva, el juez especializado en el ámbito electoral debe estar continuamente actualizado respecto a la ley, adecuadamente capacitado para evaluar, investigar y resolver los recursos que le sean presentados.

El papel esencial que los tribunales imparciales desempeñan en garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos básicos se ha hecho evidente gracias al Derecho Internacional Público. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos refiere a la necesidad de un juicio justo y público ante un tribunal competente, independiente e imparcial establecido por la ley, al respecto el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha explicado que “...Se requieren en particular mecanismos administrativos para dar efecto a la obligación general de inves-

¹⁹ Aunque cuando en esta sección se habla de “jueces”, “cortes” o “tribunales”, las mismas normas se aplican a cualquier funcionario que dirima controversias electorales. Esto podría ser un miembro del comité o un oficial administrativo. La mayor parte de las mismas normas de imparcialidad también se aplicarán a los jueces y otros funcionarios que actúan en contextos distintos a los de una elección.

²⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, G.A. Res. 2200 (XXI) A, U.N. Doc. A/6316, at 52 (16 de diciembre de 1966), entrada en vigor el 23 de marzo de 1996), disponible en <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>. La fórmula utilizada en el Pacto es tomada de la Declaración Universal, artículo 10. La Convención Americana otorga las mismas garantías de que toda persona tiene derecho a ser oída por un “juez o tribunal competente, independiente e imparcial.” op. cit. 2, ibidem, artículo 8.

tigar las alegaciones de violaciones con rapidez, a fondo y de manera efectiva mediante órganos independientes e imparciales”²¹. El Comité también afirma que “Debe establecerse una junta electoral independiente para que supervise el proceso electoral y garantice que se desarrolla en forma justa e imparcial y de conformidad con disposiciones jurídicas compatibles con el Pacto”²². Como un componente clave del proceso electoral en general, cualquier órgano encargado de dirimir los conflictos electorales debe adoptar este estándar.

No se puede hablar de la imparcialidad de un árbitro electoral sin reconocer un obstáculo importante: la corrupción, la cual socava la independencia de los árbitros y jueces, la legitimidad de la ley electoral y el derecho a un recurso efectivo. La corrupción es una gran amenaza para la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho, incluso pone en peligro la estabilidad de las instituciones democráticas. La lucha para minimizar y erradicar la corrupción en todo el proceso electoral, incluida la fase de solución de conflictos, debe ser multidisciplinaria, es decir, debe incluir los asuntos administrativos, nombramientos judiciales, los niveles salariales, entre otros. Actividades corruptas, como los sobornos, ponen en peligro la igualdad de acceso a la justicia, el nombramiento justo e independiente de los árbitros, e incluso la imparcialidad del fallo sobre un caso. Hay una necesidad básica de garantizar la ética de los imparcidores de justicia, “...especialmente en los países donde el poder judicial está plagado por la incompetencia, la dominación ejecutiva y la corrupción sistemática”²³.

²¹ Comité de los Derechos Humanos, Observación General No. 31, Comentarios generales “La índole de la obligación jurídica general impuesta”, 80º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 225 (2004), párrafo 15.

²² Comité de los Derechos Humanos, Observación General No. 25, “Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto”, 57º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), párrafo 20.

²³ Henderson, Keith y Autheman, Violaine, GLOBAL BEST PRACTICES: A MODEL ESTATE OF THE JUDICIARY REPORT. Serie Rule of law white paper, IFES, 2004, Estados Unidos. p 16.

Del mismo modo, los jueces electorales deben ser expertos en la materia. Este estándar requiere que los impartidores de justicia electoral tengan cualidades específicas, así como una capacitación continua que les permita una actualización constante en los temas de su especialidad.

La ley electoral suele ser dinámica y compleja, y por lo tanto la actualización informada y cualificada de los jueces especializados en esta materia puede llegar a ser más complicada que en otros campos del derecho. En consecuencia, el requisito de habilidades específicas va más allá de la calificación del juez, sino que debe complementarse por una capacitación continua. El nombramiento escalonado podría permitir a los jueces salientes colaborar con la formación de los miembros recién nombrados. La capacitación continua es de vital importancia para una adecuada justicia electoral, en Brasil se ha dado gran importancia a este tema, por lo que los tribunales cuentan con centros de capacitación jurídica que promueven una educación continua que fortalece la impartición de justicia²⁴.

En resumen, los árbitros imparciales e informados son esenciales en el mantenimiento de la integridad de la justicia electoral, para lo cual estos jueces y árbitros deben tener suficiente autoridad para evaluar, investigar y resolver las quejas que se les presenten, siempre con apego a la ley y a los estándares.

5. Un sistema expedito de solución de conflictos

Debido a que la legitimidad de todo el gobierno puede descansar sobre la validez de los resultados electorales, los procedimientos de solución de conflictos deben realizarse con inmediatez. La importancia del estándar relativo a la oportunidad es ampliamente reconocida por instrumentos internacionales, aun cuando la formulación del principio puede variar; por ejemplo, encontramos determinaciones de que los pro-

²⁴ Tribunal Superior Electoral, HISTORIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ELECTORAL. Disponible en http://www.tse.gov.br/internet/ingles/institucional/o_tse.html (consultada el 6 de enero de 2011).

cedimientos judiciales requieren que se lleven a cabo “en un plazo razonable” o “sin dilaciones indebidas”²⁵. Sin embargo, a pesar de la necesidad de que una decisión judicial sea expedita, debe haber un equilibrio entre la necesidad del debido proceso y de una solución rápida.

Al igual que cualquier estándar legal, la importancia de los plazos de tiempo es un factor que está sujeto a limitaciones. La imperante necesidad de contar con decisiones judiciales ágiles no puede hacerse en detrimento al derecho a un juicio justo o a la adecuada preparación de la defensa.

La administración de la justicia exige que los principios -como la igualdad ante los tribunales, el derecho de toda persona a ser oída en su propia defensa y el derecho a un juicio justo y público ante un tribunal competente, independiente e imparcial- sean respetados²⁶. El concepto del debido proceso abarca todos estos derechos, los cuales están garantizados en las principales convenciones internacionales y regionales de derechos humanos²⁷. Este estándar también se reconoce en los regímenes jurídicos nacionales, por ejemplo, la Corte Suprema de Ghana declaró que el Tribunal estaba obligado a actuar “en el supremo interés de la justicia, para evitar ilegalidades o indebida administración de la justicia, se debe garantizar la equidad y facilitar la resolución rápida de

²⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, op. cit. 17, ibidem, art. 14. Convención Americana, op. cit. 2, ibidem, art. 8. Convenio Europeo de Derechos Humanos, del 4 de noviembre de 1950, C.E.T.S. No. 5 (entrada en vigor el 3 de septiembre de 1953), art. 13, disponible en <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm>; también ver Autheman, Violaine, THE RESOLUTION OF DISPUTES RELATED TO ELECTION RESULTS: A SNAPSHOT OF COURT PRACTICE IN SELECTED COUNTRIES AROUND THE WORLD 6 (febrero 2004).

²⁶ Comité de los Derechos Humanos, Observación General No. 13, “Artículo 14 – Administración de Justicia”, 21º, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 154 (1984), disponible en <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/bb722416a295f264c12563ed0049dfbd?OpenDocument>.

²⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, op. cit 17, ibidem, artículos. 10, 11, 14, 15 y 16; Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, op. cit. 2, ibidem, artículos 6,7 y 25.

los casos”²⁸. En general está reconocida la importancia de la rapidez en la resolución de los conflictos electorales, pero ello no debe comprometer –en ninguna medida- las garantías del debido proceso.

El estudio que IFES realizó en 2004 respecto a las elecciones en Filipinas determinó, respecto a la administración de justicia electoral, que el procedimiento gozaba de “importantes garantías del debido proceso”, pero era “complejo, extremadamente lento y plagado de quejas frívolas”²⁹. El informe enumera diversos factores que explican lo anterior, como el elevado número de casos o la ignorancia de los plazos legales. Debido a la desconfianza endémica entre los actores electorales, muchos recursos no tienen sustento material efectivo y se interponen sólo para obstaculizar al otro candidato³⁰, por otra parte, el informe también identificó que no existen mecanismos para evitar las reclamaciones frívolas o para dar prioridad a las demandas más importantes³¹. Estos elementos son algunos de los factores que pueden favorecer largos procedimientos judiciales electorales. En Filipinas, la inmensa cantidad de recursos interpuestos y la falta de recursos para su procesamiento son causas evidentes que retardan la resolución de los casos. El informe llegó a la conclusión de que los procesos largos y el prolongado tiempo de resolución dañan gravemente la credibilidad de todo el proceso electoral.

La resolución expedita y oportuna de los casos electorales es un elemento fundamental para garantizar que los ciudadanos, los candidatos y los otros actores interesados acepten los resultados electorales, lo que -en última instancia- da legitimidad a los funcionarios

²⁸ Ver el *British Airways v. Att'y Gen.* [1997], Suprema Corte de Ghana; también la Constitución de la República de Ghana del 28 de abril de 1992, artículo 135.

²⁹ Erben, Peter et al., *Philippines Election Observation Program: Strengthening the Electoral Process*, Final Report 1. IFES, CEPPS, Estados Unidos, 2004, disponible en: http://www.ifes.org/publication/899bba68af1bc80415544d96cce580a9/Philippines_2004_ElectionReport.pdf.

³⁰ Erben, Peter et al., ibidem, p. 27.

³¹ Erben, Peter., et al., ibidem, pp. 27-29.

y los gobiernos electos. Sin embargo, en la experiencia de IFES, si la justicia electoral tarda mucho tiempo para llegar a una resolución, los partidos perdedores tienden a decir que hubo fraude, a interponer recursos frívolos, a diseminar rumores y a poner en duda la validez de los resultados. Por lo tanto, para asegurar que la validez de los resultados no sea cuestionada engañosamente, los recursos deben ser procesados y resueltos a tiempo, es decir los procedimientos deben llevarse a cabo con rapidez, de manera justa y eficiente.

6. El establecimiento de criterios sobre la carga de la prueba y el procesamiento de la evidencia

Otro principio rector de la justicia electoral que es ampliamente ignorado, es el establecimiento de criterios para la carga de la prueba y para las evidencias³². Este tipo de estándar debe ser establecido de forma clara y previa al recibimiento de recursos, asimismo, se le debe dar mucha difusión previa, para que todas las partes involucradas tengan una comprensión adecuada de lo que se exige a cada parte con el fin de resolver el asunto³³.

Sin embargo, es el Estado quien define sus propios criterios sobre las pruebas, los cuales deben ser conocidos por todas las partes y por los administradores de justicia, antes de que comience la presentación de recursos y de preferencia antes de la celebración de las elecciones. Una vez establecido, este estándar debe ser respetado en todo el procedimiento. Hacer lo contrario -por ejemplo, mediante la aplicación de las normas especiales que se desarrolla en el propio

³² La carga de la prueba se refiere a una obligación impuesta a un acusado civil o criminal para probar o refutar un hecho controvertido, mientras que los criterios de las pruebas se refieren al grado en el que la parte que lleva la carga de la prueba debe probar su caso con el fin de persuadir al árbitro o buscador del hecho de que es correcta.

³³ Esta es una verdad en la mayoría de los sistemas jurídicos, y como tal, rara vez se aborda por los comentaristas y los tribunales. Para conocer un ejemplo en una cuestión no electoral, ver el caso *Panovits v. Cyprus*, Corte Europea de Derechos Humanos, App. No. 4268/04, sentencia del 11 de diciembre de 2008.

juicio o la utilización de distintos principios en varias demandas relativas a acciones similares- sería poner en duda la equidad y la imparcialidad del tribunal, lo que afectaría la legitimidad de todo el proceso (y posiblemente la elección en su conjunto), sin importar el resultado del procedimiento.

Hay tres criterios de pruebas aplicables con frecuencia en los casos de resolución de conflictos electorales: preponderancia de la evidencia, la evidencia más allá de toda duda razonable, y la evidencia clara y convincente³⁴.

La preponderancia de las pruebas es un criterio general que se aplica a las acciones civiles en la mayoría de los sistemas legales³⁵. Dado que los recursos en materia electoral suelen ser tratados como civiles -no penales-, puede ser razonable aplicar este estándar de forma predeterminada. No dejamos de señalar que hay varios inconvenientes para la utilización de ese criterio de preponderancia, como podría ser su abuso por un inconforme mediante la presentación de muchos recursos. En la teoría y en la práctica, para hacer cumplir el Estado de Derecho, los resultados oficiales de las elecciones tienen que gozar de la presunción de validez y no deben ser revocadas, en razón de que ello favorecía a los inconformes. Cuando el resultado de una elección surge de un proceso judicial complejo, debe estar perfectamente cimentado, ya que de lo contrario se generaría incertidumbre sobre toda la elección y, de igual forma, el mandato del gobierno electo³⁶.

En el otro extremo del espectro, el criterio de prueba más allá de toda duda razonable es generalmente la norma que debe cumplirse en los casos penales, pero en raras ocasiones se aplica en los casos civiles. Bajo este principio, se requiere que el solicitante presente pruebas de un carácter tan convincente que se puede confiar y actuar sobre él sin

³⁴ Huefner Steven H., op. cit. 14, ibídem, pp. 313 y 314.

³⁵ Huefner Steven H., op. cit. 14, ídem; ver el caso *Prodan v. Moldova*, Corte Europea de Derechos Humanos, App. No. 49806/99, sentencia del 25 de abril de 2006.

³⁶ Huefner Steven H., op. cit. 14, ibídem, p. 314.

dudarlo. Sin embargo, ello no da una certeza absoluta³⁷. En los Estados Unidos, al menos en un caso electoral se aplicó el criterio de sobre toda duda razonable, ello porque se necesitaba una norma más estricta que la preponderancia de la evidencia³⁸. El uso de ese tipo de criterios sobre la prueba en casos electorales podría ser adecuado cuando existe una relación con un asunto penal, especialmente en países como Nigeria, en los que se requiere siempre el criterio de toda duda razonable, incluso en las acciones civiles si el juicio tiene alguna implicación penal³⁹. Sin embargo, abogados y jueces nigerianos han denunciado que son muchos los casos desechados por los tribunales por no cumplirse el criterio de toda duda razonable⁴⁰. En otras palabras, ese criterio puede ser demasiado estricto para aplicarse en la justicia electoral.

El criterio de prueba de una evidencia clara y convincente representa un punto intermedio entre los otros dos antes descritos, e implica que la prueba tiene que demostrar que es mucho más probable, que improbable, que la reclamación presentada es verdadera. El significado “sustancial” no está bien definido, pero es universalmente aceptada por ser más rigurosa que la preponderancia de la evidencia y menos rigurosa que la prueba más allá de toda duda razonable. En la jurisprudencia estadounidense, la prueba clara y convincente tiene su origen de los casos civiles

³⁷ La autoridad en el caso *Miller v. Minister of Pensions* indicó que más allá de una duda razonable no “hay que llegar a la certeza, sino que debe llevar a un alto grado de probabilidad. La prueba más allá de una duda razonable no significa a prueba más allá de toda duda”. *Miller v. Minister of Pensions*, [1947] 2 All E. R. 372, 372-74.

³⁸ *Rogers v. Holder*, 636 So. 2d 645 (1994).

³⁹ Ver *Evidence Act*, Cap. (112), párrafo 138(1), Nigeria 1990 (“Si la comisión de un delito (...) está directamente en cuestión en cualquier procedimiento civil o penal se debe probar más allá de toda duda razonable”), disponible en <http://www.nigeria-law.org/EvidenceAct.htm#ProductionAndEffectOfEvidence>.

⁴⁰ Compass Nigeria, MIMIKO’S CASE AND THE ISSUES OF BURDEN AND STANDARD OF PROOF IN ELECTION PETITIONS, 17 de febrero de 2010, disponible en: www.compassnewspaper.com/~compas/NG/index.php?option=com_content&view=article&id=41516:mimikos-case-and-the-issues-of-burden-and-standard-of-proof-in-election-petitions&catid=44:law&Itemid=690.

en los que se alegaba fraude o conductas quasi-criminales, desde entonces se ha extendido a los casos relacionados con los derechos humanos fundamentales y a muchos tipos de situaciones en las que se podría causar daños de carácter no monetario, pero irreparables. Por ejemplo, el criterio de evidencia clara y convincente se ha aplicado en los casos de elecciones estadounidenses que implican restricciones a la publicidad de campaña y financiamiento de las campañas, porque las acciones de los organismos reguladores podrían implicar restricciones a los derechos de libertad de expresión. En Tailandia, la Ley Orgánica para la Elección de los Miembros del Parlamento y del Senado establece que la Comisión Electoral usará el criterio de evidencia convincente para determinar si, por ejemplo, se ha producido una violación de las normas sobre gastos de campañas, o, si algún candidato ha cometido un acto deshonesto e injusto en el desarrollo de las elecciones. A nivel internacional, criterios de pruebas similares han sido adoptados para la resolución de casos relativos a derechos humanos, incluso parecería ser el criterio más usual al momento de analizar la evidencia en los casos civiles internacionales.

La utilización de criterios de pruebas adecuados puede ayudar a asegurar que los imparidores de justicia no anulen elecciones válidas, debido a una mala interpretación de las evidencias o como resultado de las denuncias falsas presentadas por los partidos perdedores descontentos. Por otro lado, un criterio elevado implicaría un desafío para probar un caso cuando no se tiene acceso a las pruebas –por haber sido ocultadas o destruidas-, lo cual sería incluso más difícil si la acción requiere el criterio de prueba más allá de toda duda razonable. Por lo que el criterio de prueba clara y convincente proporciona un equilibrio que garantiza que la administración de justicia electoral sea equitativa y accesible. Además, ese criterio -que se utiliza actualmente en todo el mundo- se aplica igualmente bien si la queja electoral se interpreta como una acción de fraude civil (como en Estados Unidos y el Reino Unido), o como un asunto civil de derechos humanos (donde el criterio también se usa en otros países).

Sin embargo, en algunos casos el criterio de prueba clara y convincente también puede ser perjudicial para la justicia electoral. En un sentido práctico los denunciantes pueden enfrentar grandes dificultades para la obtención de las pruebas, sobre todo en las democracias en desarrollo, en las cuales los funcionarios electorales o los partidos políticos tendrán más posibilidades de encontrar las pruebas, mientras que los denunciantes tendrán toda clase de dificultades. Por lo tanto, como se mencionó anteriormente, el criterio de preponderancia de pruebas implicaría una carga difícil de manejar para el denunciante, mientras que el criterio de prueba clara y convincente puede ser aún más exigente. Como afirmó Kayode Eso, juez de la Corte Suprema de Nigeria, en el caso *Chinwendu v. Mbamali*, “se debe tener cuidado de no sacrificar la justicia en aras de los tecnicismos”⁴¹. El uso de los criterios de prueba puede hacer que recursos importantes sean desechados y que las irregularidades no sean subsanadas, incluso en casos en los que las elecciones estaban en juego. Ese tipo de situaciones puede generar incertidumbre respecto a todo el proceso electoral.

En resumen, tener criterios de prueba previamente establecidos por los imparidores de justicia electoral da certeza a todo el proceso electoral. Tener esos criterios podría ayudar a que los medios de impugnación sean atendidos de forma adecuada y transparente, a que las partes interesadas tengan claridad sobre su papel en el proceso y a generar la noción de que el organismo jurisdiccional electoral funciona con equidad e imparcialidad.

7. La existencia de recursos legales efectivos

Un sistema de medios de impugnación en materia electoral debe dotarse de recursos efectivos, oportunos y aplicables. Convenciones internacionales establecen que una vez que un país ha reglamentado los derechos adecuando y diseñando procedimientos eficaces, el co-

⁴¹ Nwokoye, Chukwudi, Burden of Proof in Election Petitions, Nigeria Village Square, 29 de diciembre de 2008, disponible en <http://www.nigeriavillagesquare.com/articles/chukwudi-nwokoye/burden-of-proof-in-election-petitions.html>.

rrecto funcionamiento del procedimiento judicial es un componente fundamental de la protección de los derechos humanos en general. La Declaración Universal de los Derechos Humanos hace hincapié en la importancia de contar con “recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”⁴². Esa fórmula está plasmada de forma similar en la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos. Aun cuando pueden usar otros términos, los instrumentos regionales determinan para sus individuos derechos similares⁴³.

La Corte Interamericana de Derecho Humanos ha ahondado sobre el tema, explicando los diferentes componentes del derecho a un recurso efectivo. En el caso Miyagawa v. Perú, la Corte resolvió sobre supuestas violaciones a los artículos 23 y 26 de la Convención Americana⁴⁴. El denunciante alegó que la autoridad electoral nacional, de forma arbitraria e ilegal, le había negado el derecho de presentarse a un proceso electoral como candidato independiente, aunado a ello, la violación afectaba el derecho político activo de los ciudadanos que deseaban votar por ella. Al respecto, la Corte Interamericana destacó la importancia de contar con recursos efectivos en las legislaciones internas, señalando que esa obligación no se limitaba a contar con cortes o tribunales especializados o a poder acceder a ellos, sino que deberían existir los mecanismos y medios legales que “permitieran la posibilidad real de reparar el daño”, esa

⁴² Declaración Universal de los Derechos Humanos, G.A. Res. 217 (III) A, art. 21, U.N. Doc. A/RES/217(III), del 10 de diciembre de 1948, disponible en <http://www.un.org/en/documents/udhr/>, artículo 8. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece las mismas garantías que el artículo 2, op. cit. 17, ibídem, artículo 2. Ver Comentario General del Comité de Derechos Humanos, número 31.

⁴³ Convención Americana, op. cit. 2, ibídem, artículo 25. También Convenio Europeo, op. cit. 22, ibídem, artículo 13.

⁴⁴ Ver caso Miyagawa v. Perú, Corte Interamericana de Derechos Humanos, No. 119/99, OEA/Ser.L/V/II.106, 1999, disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/cases/119-99.html>.

resolución obligó a la autoridad judicial a restablecer los derechos políticos en cuestión⁴⁵.

Organismos jurisdiccionales en materia de derechos humanos, tanto regionales como internacionales, pueden recibir denuncias de violaciones a los derechos de los nacionales, así como proporcionar una restauración efectiva de los mismos, cuando el denunciante hubiera agotado todas las instancias correspondientes a nivel nacional. En el caso *Petkov v. Bulgaria*, la Corte Europea de Derechos Humanos interpretó el derecho a un recurso efectivo, afirmando que “el alcance de las obligaciones de los Estados contratantes varía en función de la naturaleza de la reclamación del demandante”⁴⁶, también señaló que el recurso debe de ser “efectivo en la práctica y en la ley, en el sentido de impedir la afectación por la supuesta violación o de remediar la situación, así como de proporcionar una reparación adecuada de cualquier violación que ya se ha producido”⁴⁷. Los denunciantes llevaron su reclamo a la Corte Europea, argumentando que las autoridades electorales de Bulgaria no habían cumplido con la resolución emitida por la corte nacional, con lo que se les privó de su derecho a contender en el proceso electoral parlamentario. El gobierno de Bulgaria decía que las instancias nacionales aún no habían sido agotadas, por lo que el caso debía de ser desecharido. La Corte resolvió a favor de los denunciantes y concluyó que ellos “no habían tenido a su disposición un recurso legal efectivo para atender sus quejas respecto al artículo 3 del protocolo número 1 (...) y por ello se había presentado una violación al artículo 13 de la Convención”⁴⁸.

⁴⁵ La afirmación provocó la constitucionalidad de los derechos políticos y, más concretamente, el derecho a registrarse como candidato independiente. Ver caso *Castañeda Gutman v. México*, 12.535, Corte Interamericana de Derechos Humanos, No. 113/06, 2008.

⁴⁶ Ver caso *Petkov v. Bulgaria*, Corte Europea de Derechos Humanos, App. nos. 77568/01, 178/02 y 505/02, sentencia del 11 de junio de 2009, p. 74.

⁴⁷ Ídem.

⁴⁸ Ibídem, p. 83.

Una forma de garantizar un recurso efectivo en caso de irregularidades electorales es mediante la modificación de la ley electoral, primordialmente en las disposiciones relativas al sistema de medios de impugnación. Por ejemplo, en 2004 se realizaron elecciones presidenciales en Ucrania, para las cuales se presentaron muchos recursos que sobresaturaron el sistema, por lo que la Suprema Corte ordenó la realización de un nuevo proceso electoral. En cambio, para la elección de 2010 se hicieron cambios legislativos que evitaron la repetición de los sucesos de 2004.

El ejemplo de Ucrania demuestra las dificultades para determinar si existe un recurso efectivo, sobre todo en las democracias emergentes y en los países que padecen de atmósferas políticamente cargadas –elemento inherente al conflicto electoral-. En la víspera de las elecciones presidenciales de 2010, “los expertos advirtieron que la ley electoral presidencial de Ucrania era tan defectuosa que podría permitir que se repitiera el fraude a gran escala que desencadenó la Revolución Naranja”⁴⁹. Sin embargo, después de la segunda vuelta del 7 de febrero, los observadores electorales internacionales informaron que las elecciones se desarrollaron de forma libre y equitativa, lo que fue reconocido en todo el mundo⁵⁰. A pesar de ello, la primera ministra derrocada, Yulia Tymoshenko, acusó de fraude electoral y llevó el asunto a los tribunales⁵¹. Oleksandr Turchynov, quien manejó la campaña de Tyoshenko dijo que “pidieron un recuento

de votos en más de 900 centros de votación, alegando ‘falsificación’”⁵², en respuesta el titular del Comité de votantes, Oleksandr Chernenko, dijo que cualquier irregularidad en las elecciones debe implicar violaciones sistemáticas que influyan en el resultado y añadió que no había pruebas de violaciones sistemáticas que dieran pie a anular toda la elección⁵³. El elemento de “violaciones sistemáticas” puede disminuir el número de recursos y desalentar la acción legal frívola. Sin embargo, ese tipo de normativa no debe intimidar a demandantes con reclamos legítimos. Poco tiempo después, la Primer Ministro Tymoshenko decidió reconocer el resultado electoral y presentó un desistimiento de su acción legal diciendo que no creía poder tener un juicio justo, en razón de que la Corte estaba tan coartada como la autoridad electoral.

Lo acontecido en Ucrania muestra la gran dificultad que se presenta al momento de diferencias entre alegaciones jurídicas legítimas y reclamos meramente políticos. Algunos candidatos perdedores tendrán dificultades para aceptar la voluntad electoral y buscarán desacreditar el proceso mediante la interposición de acciones frívolas y sin sustancia. Las complicaciones que podemos enfrentar al momento de determinar si existen recursos eficaces ante conflictos electorales, pueden ser menos cuando el sistema de medios de impugnación en materia electoral da garantías de oportunidad y de apelación.

8. Capacitación electoral efectiva

Como se señaló anteriormente, la confianza pública y un conocimiento general del sistema electoral y de medios de impugnación son elementos clave en un proceso electoral eficaz. Con ello en mente, los gobiernos tienen la obligación de “garantizar que los responsables de los

⁴⁹ Rachkeych, Mark, CAN UKRAINE’S PRESIDENTIAL ELECTION BE STOLEN AGAIN? Kyiv Post, 26 de noviembre de 2009, disponible en <http://www.kyivpost.com/news/politics/detail/53728/>.

⁵⁰ Baker, Luke, NATO, EU FOLLOW U.S., WELCOME UKRAINE’S YANUKOVICH. Washington Post, 12 de febrero de 2010, disponible en <http://www.postchronicle.com/cgi-bin/artman/exec/view.cgi?archive=184&num=284224>.

⁵¹ Fedynsky, Peter, TYMOSHENKO REFUSES TO CONCEDE UKRAINE ELECTION DEFEAT, VO Anews, 11 de febrero de 2010, disponible en <http://www1.voanews.com/english/news/europe/Tymoshenko-Refuses-to-Concede-Ukraine-Election-Defeat-84113287.html>; ver también Marson, James, UKRAINE OPPOSITION TO FORM COALITION. Wall St. J., 12 de febrero de 2010, disponible en http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703525704575060923471876374.html?mod=googlenews_wsj.

⁵² Krasnolutska,Daryna, TIMOSHENKO WEIGHS CONCEDING UKRAINE PRESIDENCY TO STAY PREMIER. Business Week, 10 de febrero de 2010, disponible en <http://www.businessweek.com/news/2010-02-10/timoshenko-weighs-conceding-ukraine-presidency-to-stay-premier.html>.

⁵³ Fedynsky, Peter, op. cit. p. 48.

iversos aspectos de la elección están capacitados⁵⁴. Los países democráticos deberían aplicar programas de capacitación para funcionarios electorales, así como programas nacionales de educación cívica que permitan que el público se familiarice con los procedimientos y las cuestiones electorales⁵⁵. Estos programas implican la difusión masiva sobre los derechos políticos, sobre el proceso electoral y sobre los medios de impugnación, así como la capacitación de todos los involucrados en el proceso electoral⁵⁶. Es vital que la información difundida sea accesible y comprensible para el público en general, de forma primordial en lo relacionado con la interposición de impugnaciones o la presentación de denuncias electorales.

Los involucrados en el proceso electoral tienen necesidades específicas respecto a su capacitación. Por ejemplo, los litigantes y los funcionarios jurisdiccionales especializados en materia electoral necesitan gran conocimiento sobre el proceso de interposición de impugnaciones como son: competencia, interés judicial, la carga de la prueba requerida, los recursos posibles, las sanciones y las penas. Por otra parte, los partidos políticos, los candidatos y demás interesados necesitan saber cómo presentar una impugnación, qué autoridad es competente para manejar este tipo de reclamo y qué elementos probatorios deben reunir para apoyar su reclamación. Entender los desafíos y las quejas también puede ayudar a disminuir la carga de trabajo del administrador de justicia electoral, que tendrá que lidiar con los actores electorales que tratan de evitar la rendición de cuentas. A la luz de esta variedad de grupos de interés y necesidades, los programas de educación y capacitación deben diseñar-

⁵⁴ Consejo Interparlamentario (actualmente el Consejo de Gobierno), Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres y Justas, 54 sesión, artículo 4, 26 de marzo de 1994, disponibilidad en <http://www.ipu.org/cnl-e/154-free.htm>; ver también Organización Internacional de los Parlamentos, disponible en <http://www.ipu.org/english/whatipu.htm> (consultada por última vez el 6 de enero de 2011).

⁵⁵ Ídem.

⁵⁶ INTERNACIONAL CRISIS GROUP, ASIA INFORME NO. 171, RETOS DE ELECCIONES DE AFGANISTÁN, II, disponible en <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-asia/afghanistan/171-afghanistans-election-challenges.aspx.25>.

se para cada grupo, con el objetivo general de mejorar la comprensión general del proceso electoral y del sistema de medios de impugnación.

La educación cívica y electoral de los ciudadanos, de los candidatos, de los partidos políticos, de los funcionarios del organismo electoral y de los observadores es crucial para asegurar una comprensión clara de la justicia electoral, sin ello todo el sistema podría ser mal entendido y subutilizado, por la desinformación que hará ineficaz en el cumplimiento de su propósito.

9. Observaciones finales

Desde que los siete estándares antes descritos fueron publicados en el libro *Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections* (GUARDE), IFES ha realizado varios procesos de estudio sobre la integridad electoral y sobre la impartición de justicia especializada en distintos sistemas a la luz de estos estándares. En nuestra experiencia, los estándares GUARDE son un punto de referencia útil, que permite medir los procesos de solución de los conflictos electorales y comparar diferentes los sistemas electorales. GUARDE da un marco comparativo sobre cómo los países democráticos pueden diseñar e implementar programas enfocados al fortalecimiento de la justicia electoral. Finalmente, los estándares brindan a los donantes un medio para medir el impacto de sus fondos de cooperación en su lucha por ayudar a los países en sus esfuerzos para mejorar sus sistemas de medios de impugnación. Además, los siete estándares internacionales discutidos en este capítulo han sido objeto de amplia aplicación e interpretación por parte de tribunales internacionales y nacionales. Existe controversia sobre su importancia o utilización, sin embargo, se quiere destacar la flexibilidad de los mismos para su adaptación en razón de las necesidades de cada democracia. Para ser claros, no hay un modelo único de democracia, pero los siguientes estándares son elementos básicos, ampliamente aceptados, para un eficaz sistema de medios de impugnación:

1. El derecho a un sistema de medios de impugnación en materia electoral;
2. Un régimen legal electoral, adjetivo y sustantivo, definido claramente;
3. Un árbitro imparcial e informado;
4. Un sistema expedito de solución de conflictos;
5. El establecimiento de criterios sobre la carga de la prueba y el procesamiento de la evidencia;
6. La existencia de recursos legales efectivos, y
7. La capacitación efectiva.

Por último, los estándares no están escritos en piedra. Conforme la jurisprudencia electoral se vaya desarrollando, estos principios serán cuestionados y, con suerte, mejorados, refinados y aplicados de forma sistemática. En la experiencia de IFES, la validez de estos estándares no está en duda, sin embargo, su mayor desafío consiste en asegurar que los jueces en las democracias emergentes tengan los recursos y la atención que necesitan para aplicarlos en beneficio del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

Los principios de Accra para la justicia electoral: medios para mejorar la confianza en las elecciones

Dr. Patrick Rafolisy⁵⁷

1. Introducción

Los conflictos electorales son mucho más propensos a surgir cuando el electorado y los partidos políticos no confían en la integridad y no respetan a las autoridades electorales. Los principios que se abordarán en este capítulo están pensados para fortalecer la integridad de los procesos electorales desde la perspectiva de las instituciones dedicadas a la justicia electoral. Se propone un conjunto de valores y principios para mejorar la confiabilidad en las instituciones electorales por parte de todas las partes interesadas, principalmente en la credibilidad de las resoluciones electorales, elementos clave para el desarrollo político de toda democracia. Los valores a los que nos referiremos son: integridad, participación, legalidad, imparcialidad y justicia, independencia, profesionalidad, transparencia, oportunidad, la no violencia, la regularidad y la aceptación.

Estos principios serán revisados de forma breve, proporcionando información sobre los procesos para su adopción e implementación. Siempre tratando de dar respuestas a las siguientes preguntas: ¿son principios relevantes? Si es así, ¿tienen el potencial para lograr un cambio cualitativo en la justicia electoral?

2. La pertinencia de una declaración sobre los principios de la justicia electoral

Un repaso histórico sobre los orígenes de los principios nos permitirá apreciar de mejor manera la relevancia de los mismos.

⁵⁷ Fue Jefe del Programa de integridad y gobierno democrático en África de *Integrity Action* en el que encabezó el desarrollo de los Principios Accra de Justicia Electoral. El autor agradece el apoyo brindado por Beatriz Adriana Macías Rentería, asociada de Democracy Building International, en la traducción del presente trabajo.

2.1. El surgimiento de la idea, la inspiración y los objetivos

La idea de desarrollar estándares para la integridad electoral nació de la lucha contra la corrupción y las campañas de promoción de la integridad que se dieron en todo el mundo a principios de los años 90, lo cual dio lugar a la adopción de varios instrumentos internacionales contra la corrupción. Las elecciones libres y justas han sido consideradas como condiciones que contribuyen a controlar la corrupción. El activista y autor Jeremy Pope⁵⁸ escribió una obra sobre el combate a la corrupción, en la cual ya planteaba siete indicadores para identificar a las elecciones libres y justas⁵⁹, consideradas como pilares de gran impacto en la estabilidad y el progreso en una sociedad. Está claro que en el ámbito de la política, la integridad de los procesos electorales es fundamental para contribuir a los liderazgos éticos, responsables y competentes.

Posteriormente, Tiri (recientemente rebautizado como *Integrity Action*)⁶⁰ surgió de varias iniciativas enfocadas a la integridad electoral. La primera de ellas fue lo alcanzado por el *Judicial Integrity Group*⁶¹, el cual en el período 1999-2000 -y en respuesta a la debilidad de la credibilidad judicial- formuló algunos principios de conducta judicial: los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial, los cuales fueron pensados para que cada sistema judicial nacional pudiera regular la conducta de sus propios miembros. Esa declaración de principios fue complementada por un comentario sobre los principios y por un proyecto de declaración de procedimientos para su adecuada aplicación. Esos principios, que ya han sido aprobados por el Consejo Económico y Social (ECOSOC), ya

⁵⁸ Jeremy Pope fue el primer Director Ejecutivo de Transparencia Internacional y Tiri (ahora *Integrity Action*). También fue promotor de los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial, que llevó a la formación del Grupo de Integridad Judicial. - Ver más en: <http://www.integrityaction.org/joy/jeremy-pope>.

⁵⁹ Pope, Jeremy, CONFRONTING CORRUPTION: THE ELEMENTS OF A NATIONAL INTEGRITY SYSTEM. Transparency International, Reino Unido, 2000, p. 168.

⁶⁰ Para mayor información ver <http://www.integrityaction.org/history>.

⁶¹ Para mayor información ver <http://www.judicialintegritygroup.org/index.php/jig-principles>.

están siendo aplicados en muchas jurisdicciones en todos los continentes.

En segundo lugar, el proyecto tomó forma de los elementos expresados en otro foro de alto nivel organizado de forma anual -desde 2002- entre autoridades electorales, bajo los auspicios de la Universidad de Cambridge y en colaboración con *Integrity Action*. El propósito de esas reuniones ha sido el facilitar un proceso de intercambio de conocimientos y de experiencias, de manera más eficaz y directa, entre las democracias de países en vías de desarrollo. Los miembros del “Grupo de Cambridge” expresaron en varias ocasiones su deseo de contar con el apoyo del poder judicial en sus respectivos países para el desarrollo de las elecciones, uno de los países que de forma más contundente promovió eso fue la India⁶².

Para la materialización de la idea, *Integrity Action* - con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF)⁶³ y de la *Open Society Foundations* (OSF)- inició los trabajos para el desarrollo de unos principios aplicables a la justicia electoral. El objetivo siempre ha sido el dar integridad al proceso electoral, mediante la mejora de las relaciones entre los impartidores de justicia especializados en la materia y la ciudadanía.

El proyecto pretende contribuir al fortalecimiento de las instituciones mediante la rendición de cuentas, buscando una mayor fiabilidad en todo el proceso que contribuya a la credibilidad de las autoridades y de sus decisiones. Para lograr lo anterior, se contó con el apoyo de varios actores involucrados en las iniciativas antes mencionadas, con los que se conformó el *Electoral Integrity Group* (EIG), el cual formuló los Principios de Accra para la Justicia Electoral (Principios Accra o en abreviatura PAJE).

⁶² La Corte Suprema de la India, de forma reiterada, ha confirmado los poderes plenos de la Comisión Electoral, ver el caso N. P. Ponnuswami v. Returning Officer Namakkal Constituency, 1952.

⁶³ Ver http://undefapplication.org/proposal.list.php?record_type=projectrecord_type=project.

2.2. Entendiendo el contexto

Los principios surgieron en respuesta a los retos que se presentan en casi todas las democracias nuevas o restauradas, en las que en las últimas décadas se han generado mecanismos constitucionales para regular el proceso electoral, los cuales han permitido avances en la gestión electoral. Sin embargo, pese a los avances técnicos, la integridad del proceso electoral -a menudo- enfrenta grandes problemas; en algunos países y por numerosas razones esos mecanismos han demostrado ser incapaces de prevenir los conflictos e incluso algunos episodios graves de violencia. Las experiencias recientes, como en Egipto y también en varios otros países del mundo, muestran que los problemas siguen siendo de atención.

La situación reviste especial importancia para muchos países en desarrollo, en razón de que la estabilidad política y la confianza en el sistema democrático, como elementos decisivos para la reducción de la pobreza y el progreso sostenible. La experiencia ha demostrado que la capacidad de las autoridades impartidoras de justicia electoral -para garantizar elecciones libres, justas y auténticas-, aunado a prácticas adecuadas, pueden contribuir de manera significativa a la confianza en las elecciones.

Los precursores del proyecto de la declaración de principios buscaron abordar el tema desde la relación que existe entre la adecuada acción de las instituciones de justicia electoral y la confianza que tienen los actores políticos. La legitimidad de una institución y su credibilidad ante la sociedad tienen una correlación positiva con el rendimiento de la integridad de las autoridades electorales. De acuerdo con *Integrity Action* son cuatro los factores que nos permiten identificar la integridad de una autoridad electoral: responsabilidad, competencia, ética y control de la corrupción⁶⁴.

Para abordar el tema de la integridad de una forma efectiva y eficiente, lo primero en lo que se pensó fue en la creación de estánda-

res; sin embargo, lo primero fue decidir si realmente eran necesarios determinar los estándares. En otras palabras, nos preguntamos si no sería mejor conjuntar esfuerzos para promover la eficacia de los principios ya existentes y ampliamente conocidos. Desde que los procesos electorales han tomado su forma moderna⁶⁵ y desde la primera ola de la democratización⁶⁶, el mundo ha desarrollado estándares y normas para regular a la democracia, por lo que -para estar seguros de que no se estaban duplicando los esfuerzos- el primer paso fue realizar una revisión de todos los principios ya aceptados en relación con las elecciones, para a partir de ellos desarrollar estándares específicos para la justicia electoral.

Los esfuerzos iniciales se centraron en ubicar a las instituciones en cada país encargadas de administrar la justicia electoral, posteriormente se elaboró un listado de los estándares y las normas, a nivel regional e internacional, relativas a las elecciones, para luego analizar los principios, las normas y los casos particulares para conocer su impacto en la credibilidad de las elecciones. El informe presentado por el grupo en el año de 2010 hace referencia a más de treinta y siete directrices internacionales y regionales claves para el desarrollo de los procesos electorales y para la observación de las elecciones. La lista incluye normas establecidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos⁶⁷, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Carta Africana sobre democracia, elecciones y gobernanza⁶⁸, así como en las normas y

⁶⁵ Los expertos coinciden que la forma de organizar las elecciones surgieron en el Siglo XVII en Europa y Estados Unidos (ver <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/182308/election>), sin embargo, algunos afirman que fue mucho antes, en el Siglo XIII en el Reino Unido (ver <http://www.iae.csic.es/investigatorsMaterial/a9167120042archivoPdf88530.pdf p.263>).

⁶⁶ Huntington, Samuel, THE THIRD WAVE. University of Oklahoma Press, Estados Unidos, 1991, pp. 13-26.

⁶⁷ Resolución de la Asamblea General 217 A (III) (10 de diciembre de 1948).

⁶⁸ Adoptado por la Octava Sesión Ordinaria de la Asamblea, realizada en Adis Abeba, Etiopía el 30 de enero de 2007.

⁶⁴ Para mayor información ver <http://www.integrityaction.org/what-integrity>.

compromisos internacionales sobre el derecho a las elecciones democráticas adoptados en el 2002 por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Del estudio de los principios identificados, resultó que los mismos eran vagos o muy técnicos. Sin duda la expresión “elecciones libres y justas” era el elemento más recurrente, pero se identificó que no había acuerdo sobre el contenido, ello a pesar de los destacados esfuerzos de la Unión Interparlamentaria (UIP), que abordó el tema en su Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres y Justas⁶⁹, la cual se vio enriquecida por obras de notables profesionales y académicos quienes trataron de revisar ese concepto⁷⁰. La mayoría de los otros estándares internacionales se encontraban dispersos en muchos instrumentos diferentes, dando como resultado un alto nivel de dificultad para determinar cuáles permitían de forma efectiva evaluar la calidad de las elecciones democráticas⁷¹.

Algunos principios estaban pensados para facilitar el acceso de las partes interesadas en el proceso, mientras que otros se enfocaban solamente en instituciones que organizaban los procesos o en la observación electoral⁷². En general eran códigos de conducta pensados para orientar las funciones y obtener mejores resultados. Se llegó a un punto en el que se pensó que las normas vigentes, los principios y los estándares no eran los instrumentos adecuados para alcanzar una justicia electoral incluyente y colaborativa.

⁶⁹ Adoptada de forma unánime por el Consejo Interparlamentario, en su Sesión 154th Session, celebrada en París, Francia, el 26 de marzo de 1994.

⁷⁰ Boda, Michael D. (Ed.), REVISITING FREE AND FAIR ELECTIONS: AN INTERNATIONAL ROUND TABLE ON ELECTION STANDARDS ORGANIZED BY THE INTER-PARLIAMENTARY UNION, Unión Parlamentaria, Suiza, 2004, p. 8.

⁷¹ Davis-Roberts, Avery, y Carroll, David J., USING INTERNATIONAL LAW TO ASSESS ELECTIONS, The Carter Center, Estados Unidos, 2010, p. 2. Disponible en: <http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/des/InternationalLaw-AssessElections-prepub.pdf>.

⁷² Declaración de Principios de la ONU para la Observación Internacional de Elecciones (2005) y el Código de IDEA Internacional de Conducta para la administración ética y profesional de elecciones (1997).

El estudio confirmó la hipótesis de que no se contaba con principios generales aplicables para llevar a cabo la administración de la justicia electoral, por lo que era necesario que fueran desarrollados. En los trabajos iniciales los expertos se inspiraron de manera significativa en los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial, cuyo valor ha favorecido su amplia adopción. Se identificó que cuando en una región se comparten los valores esenciales, los actores locales pueden adoptar cómodamente los principios que responden a sus necesidades y aspiraciones. Sin embargo, ese no es el caso de la mayoría de los estándares relacionados con las elecciones, en razón de sus valores subyacentes –generados por el derecho internacional público- que refleja todavía las imposiciones de las potencias mundiales, lo que induce a la sospecha. Los expertos se convencieron de la pertinencia de contar con una declaración que explique los valores fundamentales de la justicia electoral, como una forma práctica para lograr el objetivo de fortalecer la integridad de todo el proceso electoral. Se pensó que la declaración debía referir a todos y cada uno los interesados, principalmente al ciudadano que solo quiere tener la certeza de que la elección fue justa.

2.3. La redacción de los principios

Una vez que la decisión de desarrollar estándares para la justicia electoral fue tomada, se discutieron y acordaron dos requisitos: el nivel de los expertos que se encargarían de la tarea y el ámbito de aplicación y alcance de los principios.

Para que los principios tuvieran el impacto deseado, se concluyó que la redacción debía de ser simple y atractiva para todas las partes interesadas en los diversos campos de especialización involucrados en el proceso electoral. Sin embargo, el documento también debía de elaborarse en un formato de instrumento internacional para asegurar la comprensión global del mismo. Tal reto requería de especialistas con una inmensa experiencia y probadas habilidades en la redacción jurídica y en el dominio de la materia electoral; la redacción inicial se desarrolló en el idioma

Inglés, pensando siempre en su eventual traducción a otros idiomas. El equipo de redacción estuvo liderado por Jeremy Pope⁷³, e integrado por expertos de alto nivel del Grupo de Cambridge y demás involucrados en la Declaración de Bangalore. Los proyectos de declaración presentados por los citados expertos fueron revisados por el EIG, el cual enriqueció los trabajos en las reuniones de redacción posteriores. El proyecto final también recibió los comentarios y aportaciones de un buen número de expertos del poder judicial, la sociedad civil y de la administración electoral. Ese proceso aseguró la más alta calidad del documento, así como el consenso sobre los valores y principios identificados.

La relevancia de la declaración depende en gran medida de la credibilidad de la organización que promovió su creación y de los expertos encargados de su redacción. El EIG fue conformado por personalidades reconocidas internacionalmente por su integridad y experiencia en el ámbito de la administración de justicia electoral. El grupo se formó de manera informal durante la primera reunión de redacción efectuada en 2010 en Bali, Indonesia. Los miembros del grupo realizaron un gran trabajo, que estuvo acompañado y apoyado todo el tiempo por *Integrity Action*. En el momento de la presentación oficial, el EIG tuvo una integración final de quince miembros⁷⁴, venidos de países de los cinco continentes, quienes tuvieron durante todo el proceso el objetivo común de promover la integridad electoral especialmente en lo relacionado con la solución de conflictos y la administración de justicia.

El punto de partida para los expertos del EIG fue ponerse de acuerdo sobre el significado de la “justicia electoral”, lo que inevitablemente llevó a la discusión sobre el entendimiento común de la noción de justicia. Finalmente, se acordó que la justicia se debía de entender en un margen

⁷³ Ídem.

⁷⁴ Los miembros del *Electoral Integrity Group* fueron: Dr Kwadwo Afari-Gyan (Ghana), Maria del Carmen Alanís Figueroa (Méjico), Ammar Dwaik (Palestina), Elizabeth Filkin (Reino Unido), Ron Gould (Canadá), Michael Kirby (Australia), Sam Kivuitu (Kenia), Shri TS Krishnamurthy (India), Benjamin Odoki (Uganda), Jeremy Pope (Nueva Zelanda), Abdool Rahman (Mauricio), Ramlan Surbakti (Indonesia), José Thompson (Costa Rica), Christiana Thorpe (Sierra Leona), y Georgina Wood (Ghana).

mucho más amplio que el simple proceso o solo la resolución de conflictos. Ya para el documento de 2011, el EIG había decidido no definir la justicia electoral, sino enfocarse en la descripción de algunas de sus funciones fundamentales.

Así, se concibió a la Justicia Electoral como aquella que protege los derechos políticos básicos -como el derecho a votar y ser votado, la igualdad de derechos de hombres y mujeres, la libertad de asociación y afiliación, el derecho a la seguridad personal y el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos-, así como también todos aquellos derechos civiles vinculados a los primeros -la libertad de expresión, libertad de asociación, el derecho de reunión pacífica, derecho a la información y el derecho de petición de reparación⁷⁵.

El EIG celebró varias reuniones antes de la adopción de la declaración final. Las reuniones se dedicaron a revisar y validar los avances realizados por el equipo de redactores, así como para reflexionar y discutir sobre la mejor manera para difundir y aplicar los principios. En cada reunión los miembros deliberaban respecto a los estándares elegidos, opinaban sobre su adecuada aplicación y compartían ejemplos concretos. Colegas y expertos invitados también pudieron participar en los debates. Dichas dinámicas se desarrollaron a lo largo de tres años antes de la adopción del documento final. Todas las contribuciones de los redactores, de los miembros del EIG y de los invitados fueron la base de la discusión que llevó a la elección final de los principios que deberían ser promovidos.

La declaración final de principios para la justicia electoral fue presentada oficialmente en Accra, Ghana, 15 de septiembre de 2011, en el Día Internacional de la Democracia. El acuerdo primigenio con los principales donantes de la iniciativa fue que los principios fueran desarrollados para una implementación inicial por las democracias de los países africanos, por lo que desde el principio se planeó que la ceremonia de presentación fuera en uno de los países de ese continente, las ciudades de

⁷⁵ PAJE, p.3.

Maputo, en Mozambique, y Accra, en Ghana, eran las opciones ideales como una forma de reconocer sus avances democráticos. Al final Accra fue elegida por dos razones, la primera por el papel desempeñado por el Dr. Kwadwo Afari-Gyan, Presidente de la Comisión Electoral de Ghana, como destacado miembro del EIG, quien siempre mostró gran voluntad y entusiasmo por poner a prueba la aplicación material de los principios, la segunda por un reconocimiento general de sus logros para el fortalecimiento de sus instituciones democráticas. La ceremonia de presentación fue presidida por el Presidente del Tribunal Supremo de la República de Ghana, y se contó con la compañía de los donantes, de medios de comunicación, de los partidos políticos y de la sociedad civil.

2.4. Los valores y principios de la justicia electoral

Vale la pena señalar que, en el desarrollo de los principios, el EIG enfocó sus esfuerzos en aquellos estándares que consideraban más importantes para la justicia electoral, sin importar que ya estuvieran plasmados en otros instrumentos internacionales. Asimismo, darle a los principios un sentido práctico fue de especial interés, ya que la declaración se concibió como herramienta profesional para posibles reformas. A continuación se buscará resaltar, siempre que sea posible, el valor añadido de algunos de los principios de Accra en comparación con estándares similares, haciendo hincapié en las razones que los hacen innovadores.

Los Principios de Accra fueron plasmados en un documento corto, amigable, de fácil lectura⁷⁶. La declaración inicia con un preámbulo, es decir una exposición de motivos que muestra las razones que nos llevaron al desarrollo de los principios, que también define las funciones y el ámbito de la justicia electoral. El documento continúa con la formulación de once estándares, incluyendo para cada uno sus

⁷⁶ Las versiones en español y en francés están disponibles previa solicitud al correo:info@integrityaction.org.

principios, posibles aplicaciones y algunos ejemplos. Los estándares son: integridad, participación, legalidad, imparcialidad y justicia, independencia, profesionalismo, transparencia, oportunidad, la no violencia, regularidad y la aceptación de resultados.

La declaración no plantea algún tipo de preeminencia de un estándar sobre otro, a excepción del relativo a la integridad⁷⁷, presentado por primera vez en un instrumento internacional, el cual es considerado como la piedra angular de todos los demás valores. La integridad, en la declaración, es considerada como la combinación de la honestidad y la rendición de cuentas por parte de todos los involucrados en el proceso electoral y un elemento esencial en todos los aspectos del proceso electoral. Consideramos que sin integridad, están comprometidos todos los demás valores.

Por su parte, el principio de la aceptación de los resultados⁷⁸ se considera esencial para todo el proceso y se colocó en el último lugar de la lista en razón de que se estima como el resultado lógico de una elección organizada de conformidad a los otros diez principios. Sin embargo, este principio en la práctica puede levantar fácilmente controversia⁷⁹ y puede dar argumentos para que los ganadores ilegítimos -por lo general los partidos gobernantes- busquen silenciar protestas en contra de los resultados. A diferencia de la Declaración de la Unión Africana sobre los Principios Rectores de las Elecciones Democráticas en África, que establece que la responsabilidad de la aceptación recae en solo dos actores: el ciudadano y el partido político⁸⁰, para

⁷⁷ PAJE, p.4.

⁷⁸ PAJE, p.11.

⁷⁹ No es común encontrar en las democracias jóvenes situaciones en las que los estándares de la Justicia Electoral sean observados sustancialmente y los resultados se acepten de buena fe.

⁸⁰ Ver la Declaración de la Unión Africana sobre los principios rectores de las elecciones democráticas en África, artículo 13.- “Los partidos políticos y todos los ciudadanos deben aceptar los resultados de las elecciones, cuando fueran declaradas libres y justas por los organismos nacionales competentes, conforme a lo dispuesto en la Constitución

los Principios de Accra se debe hacer un llamado general a todos los involucrados a aceptar el resultado determinado por las autoridades electorales. Este valor es determinante a la luz de resultados electorales que no concuerdan como intereses superiores, tal y como se demostró en procesos electorales sucedidos en Palestina⁸¹ y Egipto⁸². Por todas esas razones el EIG decidió calificar a la aceptación como un principio primordial para la Justicia Electoral.

Algunos principios, que ya están bien establecidos en la práctica en muchas democracias⁸³, también se plasman en la Declaración de Accra, aunque de forma diferente y con más información práctica. La regularidad⁸⁴ es un estándar que obviamente comparte las mismas características con el principio de la periodicidad de las elecciones, consagrado desde largo tiempo en varios instrumentos y normas internacionales⁸⁵, el cual sin embargo no se ha llegado a consolidar de forma plena en algunas democracias jóvenes.

y las leyes electorales y, por tanto respetar la decisión final de las autoridades electorales competentes o, impugnar el resultado apropiado de acuerdo con la ley”.

⁸¹ Pina, Aaron D., PALESTINIAN ELECTIONS. CRS Report for Congress, del 9 de febrero de 2006, disponible en <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL33269.pdf>.

⁸² Ver <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-23175379>.

⁸³ La organización Freedom House califica la democracia de un país, usando indicadores básicos a la última elección, disponible en <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2012/methodology>.

⁸⁴ PAJE, p.11.

⁸⁵ Ver la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 21.3. Muchos otros estándares establecen como criterio la periodicidad de las elecciones democráticas, pero no parece ninguna información proporcionada sobre lo que se necesita para una elección que se realizará en intervalos regulares. Algunos implican que sea establecida por las respectivas constituciones nacionales (Ver la Declaración sobre los principios rectores de las elecciones democráticas en África y la 2003 SADC for Election Management, Monitoring, and Observation).

Un lector informado reconocerá fácilmente el valor de la participación⁸⁶ como aquel que deriva de lo establecido como “la plena participación y la diversidad manifestada para facilitar la participación de todos, incluidos los que votan por primera vez, las mujeres y los grupos desfavorecidos”⁸⁷.

Ese estándar está basado en el principio fundamental de la igualdad y no discriminación. El derecho a la participación en las elecciones está consagrado en la mayoría de los instrumentos internacionales en materia de derechos civiles y políticos⁸⁸, y ha sido objeto de estudio constante por parte de los tribunales del mundo, en especial los europeos. En los Principios de Accra, el estándar de la participación da un paso más en la promoción de la responsabilidad positiva a los titulares de obligaciones, en razón de sugerir que en la aplicación del mismo se deben considerar las costumbres⁸⁹ y realidades⁹⁰, lo que permite garantizar una participación más amplia y de no discriminación.

De igual forma podemos hablar sobre los principios de la no violencia y la imparcialidad y equidad, que comparten semejanzas con la “libertad y justicia”, estándares previamente declarados por la

⁸⁶ PAJE, p.5.

⁸⁷ Ídem.

⁸⁸ Ver la Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 23, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, artículo XX y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer, artículo 7.

⁸⁹ “Leyes y convenciones pueden incidir en las prácticas electorales en forma consistente con estos estándares, como el registro independiente y modalidades de voto para los hombres y las mujeres”.

⁹⁰ Leyes restrictivas puede requerir –de forma rígida- certificados de nacimiento para el registro de votantes en un contexto en que muchas personas no tienen documentos oficiales y el gobierno no está tomando las medidas adecuadas para facilitar la adquisición de los documentos requeridos. Además, existe el riesgo de que muchos votantes son privados de sus derechos y de que se produzcan certificados falsos, esta situación puede ser otra fuente de discriminación e injusticia, cuando la administración está sesgada hacia los partidos en el poder y sólo proporciona los documentos requeridos a sus seguidores.

Unión Interparlamentaria, quien pone toda la responsabilidad de la aplicación de esos principios a los Estados⁹¹, la Declaración de Accra pone énfasis en el proceso electoral completo y pide el compromiso de todas las partes involucradas, incluidos los organismos de gestión electoral, las autoridades administrativas y de seguridad, electores, candidatos, partidos políticos, los medios de comunicación, la sociedad civil y el poder judicial.

Legítimamente se puede hacer la pregunta sobre cómo es posible asegurar la participación de todos los actores para llevar a la realidad los principios. Tomemos, por ejemplo, los principios de imparcialidad y equidad, entendidos como la distribución justa y racional de los recursos públicos entre todos los participantes en la contienda electoral. Parecería que tal asignación es a discreción del gobierno, encargado de gestionar los fondos públicos, pero se deben hacer esfuerzos para involucrar a las otras partes interesadas a participar en una acción colectiva para hacer realidad el principio. No existe ninguna receta mágica para la obtención de tal compromiso, pero la lección aprendida de la aplicación de un programa piloto en Sierra Leona (véase la sección 3) mostró la importancia de “dar el primer paso”. Una vez más, no hay ninguna garantía para alcanzar los resultados deseados, pero parece que el enfoque de colaboración puede promover algunas soluciones innovadoras⁹².

Algunos de los valores y principios de la Declaración de Accra no han sido plasmados en los instrumentos y normas internacionales existentes, tal vez debido a las diferencias entre los sistemas legales, las políticas y las prácticas institucionales suscitadas en los diversos países. Ese es el caso de los otros cuatro valores y principios: legalidad, oportunidad, independencia y profesionalismo. Las dos primeras dirigidas al propio proceso electoral, mientras que los dos últimos están diseñados para guiar la actuación de las autoridades electorales.

⁹¹ Declaración de la Unión Parlamentaria, sección 4-3, 4, 5, 6 y 8.

⁹² Fredrik, Galtung, THE FIX-RATE A KEY METRIC FOR TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY: WORKING PAPER NO 2. Integrity Action, Reino Unido, 2013.

En cuanto a la legalidad en las elecciones, el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia nos dice que se requiere de cierta estabilidad de la ley electoral y adecuados niveles de reglamentación para la realización de ese elemento⁹³. Por su parte, el EIG -haciendo hincapié en la importancia del imperio de la ley en materia electoral- considera necesario para ello la legalidad en cada acto electoral, pero como requisito más importante que las mismas leyes, normas y reglamentos sean todos legítimos⁹⁴ y se establezcan sanciones y que sean efectivamente aplicadas en caso de violación a las normas⁹⁵. Existen ejemplos sobre leyes elaboradas para favorecer al partido de gobierno. Además, una ley no puede ser adecuadamente aplicada cuando carece de sanciones o remedios en caso de incumplimiento, situación frecuente en el ámbito de la financiación y de los delitos de campaña.

La oportunidad⁹⁶ es el principio menos abordado por otros instrumentos. Son poco usuales las referencias al tiempo y las que encontramos están enfocadas al proceso de reparación judicial o a la notificación de los resultados obtenidos en las misiones de observación⁹⁷. Para los expertos del EIG plasmar este principio se hacia de conformidad con la noción de que las elecciones democráticas son procesos organizados en ciclos y cada fase del ciclo debe tener el tiempo adecuado para que los electores tomen sus decisiones con conocimiento de causa, por lo que un

⁹³ Comisión de Venecia, Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA ELECTORAL, disponible en http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/informacion_importante/2012/04/codigo_buenas_practicas_pdf_18140.pdf.

⁹⁴ Recientemente, la Corte Europea de Derechos Humanos ha introducido un nuevo término (un mes antes del cierre) en la legislación electoral para la participación en las elecciones parlamentarias, ya que los países no han logrado un equilibrio justo entre los intereses legítimos de la sociedad y el derecho a estar representado en las elecciones. Ver caso *Ekoglasnost v. Bulgaria*, Corte Europea de Derechos Humanos, sentencia del 6 de noviembre de 2012.

⁹⁵ PAJE, p.6.

⁹⁶ PAJE, p.9.

⁹⁷ Ver la Carta africana sobre derechos humanos y de los pueblos, sección 20, 4 y 5.

retraso en una de las etapas tiene inevitablemente un impacto en la calidad de las etapas posteriores, el ciclo y el proceso fueron considerados en un conjunto.

Lo anterior toma gran relevancia en todo lo relacionado a la administración de justicia, la cual incluye la resolución de conflictos. Una manera de aplicar el principio de oportunidad es mediante una clara legislación electoral, que proporcionará plazos claros para la resolución de las peticiones acontecidas durante un proceso electoral, lo cual buscaría evitar posibles resultados políticos o demoras sin sentido. También se consideraron los peligros que los periodos reducidos pueden tener para la toma de decisiones, ello en razón de que se considera que la justicia necesita tiempos razonables, por lo que el extremo de limitar el tiempo para emitir las resoluciones puede causar serios problemas, como aconteció en las elecciones presidenciales de Kenia en 2013⁹⁸.

Otros dos valores también fueron diseñados pensando en las funciones ejercidas por las autoridades electorales, tanto las que organizan los procesos electorales, como en aquellas que imparten la justicia electoral. La independencia del poder judicial está consagrada en muchos instrumentos, por lo que es comúnmente referida por los organismos, a los que se les exige siempre imparcialidad. Al proponer la independencia de todas las autoridades que están involucradas en el proceso electoral, incluidas las que resuelven conflictos

⁹⁸ El artículo 140 de la Constitución de Kenia establece lo siguiente: Una persona puede presentar una petición ante el Tribunal Supremo para impugnar la elección del presidente electo dentro de los siete días siguientes a la fecha de la declaración de los resultados de la elección presidencial. Dentro de los catorce días siguientes a la presentación de la petición, conforme a la cláusula (1), el Tribunal Supremo podrá ver y resolver la petición y su decisión será inapelable. Este término legal, corto y estricto, constituye un claro avance en comparación con la legislación anterior, que permitía presentar controversias en un largo periodo de tiempo. Sin embargo, se puede sacrificar la verdad y la confianza en el proceso judicial en un contexto donde los partidos tienen que reunir y presentar evidencias en un corto lapso. Ese desafío es reconocido por el propio Presidente del Tribunal Supremo, ver más en: <http://www.judiciary.go.ke/portal/assets/files/CJ%20speeches/Chief%20Justice%20-%20EALS%20Keynote%20Address.pdf>.

electorales-, el EIG declaró que es preferible un sistema basado en autoridades autónomas a las subordinadas a alguna dependencia del gobierno. La independencia, junto con el profesionalismo⁹⁹, permite minimizar el riesgo de conflictos de interés, así como aumentar la relación de confianza con las otras partes interesadas.

La Declaración de Accra reconoce la posibilidad de que los procesos electorales tengan dificultades que comprometan el resultado, principalmente cuando los recursos y las capacidades institucionales aún son un reto para las democracias restauradas o nuevas, e incluso durante las transiciones; por ello se hacen propuestas para una adecuada solución de conflictos, sección breve pero sustancial dentro de la declaración.

El objetivo es que se tenga credibilidad general del resultado electoral y un alto nivel de confianza en el proceso electoral. El EIG decidió concluir el documento con una invitación a poner en práctica los principios y a conjuntar esfuerzos para hacer de los mismos elementos en constante desarrollo, gracias a la constante reflexión de las experiencias de campo, que permitan dar una respuesta a las necesidades y a las aspiraciones de los todos los involucrados.

3. La implementación de los Principios de Accra: las lecciones del proyecto en Sierra Leona

En general, el valor de la declaración radica en su aplicación práctica. El principal reto era encontrar la manera de hacer de los principios y los estándares realidades materiales que hicieran al proceso electoral y a las autoridades confiables, permitiendo un alto grado de legitimidad en los resultados.

⁹⁹ PAJE, p.7.

3.1. El proyecto en Sierra Leona

Presentada la Declaración de Principios de Accra, el paso lógico siguiente era la difusión de los mismos, para permitir que la comunidad internacional los conociera y eventualmente fueran adoptados, primero en los ámbitos regionales y posteriormente, de forma interna en los países. Sin embargo, se buscó evitar agregar normas internacionales que solo están ahí fuera, pero que carecen de mecanismos claros de implementación, por lo que el EIG decidió hacer pruebas de los Principios de Accra, para que al tener los resultados se les pudiera promover como un mecanismo refinado de aplicación posible.

3.1.1. La elección del país

La iniciativa de crear una declaración sobre principios para la justicia electoral fue apoyada por el UNDEF como un proyecto regional de África, por lo que el proyecto de implementación tenía que llevarse a cabo en un país de ese continente. Dos países representados en el EIG se ofrecieron como voluntarios para probar la aplicación de los Principios y aceptaron compartir sus experiencias en la perspectiva de desarrollar una guía de implementación: Ghana y Sierra Leona. Dos reuniones previas a la ejecución se celebraron en 2011, en Londres y Accra; los presidentes de la Comisión Electoral de ambos países se sentaron con los expertos para discutir el posible enfoque y la metodología para implementar el proyecto. La elección de los dos países también fue motivada por el hecho de que en ellos se estaban organizando elecciones generales, que tendrían lugar el año siguiente, las cuales se preveían como complicadas.

La selección de Sierra Leona como país piloto fue por dos razones: por el enfoque propuesto por la autoridad electoral de ese país –que se estimaba más eficaz para ir en línea con la promoción de la integridad, con un proceso integrador y de colaboración- y por los retos que las autoridades electorales del mismo enfrentaban respecto a la confianza. La situación de Sierra Leona era muy diferente a la de Ghana, donde el

liderazgo del comisionado electoral era ampliamente aceptado, mientras que en Sierra Leona el partido de la oposición no estaba a favor de la renovación del nombramiento del Comisionado Electoral, ello a raíz de su derrota en 2007, lo que los llevó a tener una relación complicada desde ese entonces¹⁰⁰. Todo lo anterior llevó a tomar la decisión de implementar de forma monitoreada los Principios Accra en Sierra Leona como una oportunidad de beneficio mutuo.

3.1.2. Mejorar el desempeño de las autoridades electorales con el apoyo de los principios

Los trabajos iniciaron en octubre de 2011¹⁰¹, teniendo una duración de dieciocho meses, y terminaron justo después de las elecciones generales de 2012. El plan de acción fue diseñado por la propia autoridad electoral de Sierra Leona y analizado por los expertos en una reunión realizada de forma previa en Londres con su presidente. El proyecto se puso en práctica a través de un Comité de Dirección, integrado por autoridades nacionales -de ámbitos variados-, así como por partidos políticos, por organizaciones representantes de la sociedad civil y de los medios de comunicación; su mandato consistió en promover la aplicación de los Principios de Accra en Sierra Leona. El lanzamiento formal del proceso se realiza a través de un acto público a nivel nacional.

El Comité se reunió de forma periódica y elaboró un plan de acción realizable en un año y medio. Decidieron desarrollar una metodología propia que les permitía utilizar los Principios para monitorear los acontecimientos más importantes en todo el proceso electoral en curso, que presentó novedades para su sistema electoral como fue el uso de sistemas biométricos del proceso de registro de votantes.

La metodología se basa en el uso de indicadores que permitían calificar las acciones de cada institución involucrada en razón de los prin-

¹⁰⁰ Ver un ejemplo en <http://www.cottontreenews.org/political/3276-slpp-mps-protest-christiana-thorpes-reappointment>.

¹⁰¹ Ver más en <http://www.sierraexpressmedia.com/archives/32409>.

cipios. Cada miembro del Comité vigilaba y observaba las funciones de una institución ajena a la suya. La siguiente fase era elaborar un informe detallado con recomendaciones específicas, que era enviado a las autoridades e instituciones participantes. El seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones fue esencial en los trabajos del Comité.

3.1.3. La evaluación continua de las instituciones en todo el proceso electoral.

El enfoque adoptado por el Comité era valioso y ya fomentaba un diálogo constructivo sobre las cuestiones a mejorar en el proceso electoral entre los actores involucrados. Sin embargo, también se tenían dudas fundamentales sobre los posibles conflictos de intereses, que pusieran en entredicho la credibilidad del proyecto. Se temía que los miembros del Comité fueran presionadas por sus propias instituciones, incluso se consideró el riesgo de sesgos por la estrecha relación entre los miembros del Comité. Otra preocupación fue el papel de la Comisión Electoral como una entidad centralizadora de todos los esfuerzos. Se pensaba que con el tiempo podría ser rechazado alguno de los miembros en razón de las actuaciones de sus instituciones, lo que podía poner en riesgo los logros alcanzados. Para un seguimiento más objetivo de los acontecimientos se utilizó a los representantes de la sociedad civil, de los medios de comunicación e incluso del poder judicial, lo que permitió tener un diálogo constructivo entre las partes interesadas y dar seguimiento a las recomendaciones acordadas.

Para enriquecer el proceso, la metodología se adaptó a las necesidades del Comité permitiendo que los miembros también evaluaran a sus propias instituciones, con ello se logró tener una evaluación cruzada. El cambio fue bien recibido por todas las instituciones participantes, lo que permitió discutir y recoger cientos de recomendaciones y así elaborar perfiles de la confianza de cada institución, como se muestra en la siguiente tabla:

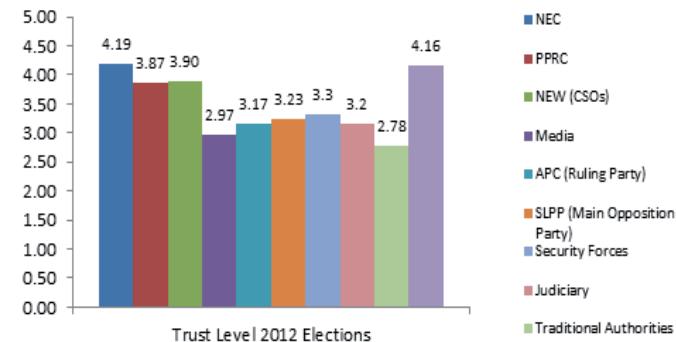


Tabla 1: Los porcentajes de confianza obtenidos en mayo de 2012. Los actores evaluados fueron la Comisión Nacional Electoral (NEC), la Comisión registradora de los partidos políticos (PPRC), los partidos políticos (NEW- CSOs), la Comisión de medios (Media), el partido en el poder (APC), la oposición (SLPP), el sector de seguridad (Security Forces), el Poder Judicial (Judiciary), y las autoridades tradicionales (Traditional Authorities). La última columna es el promedio general.

El Comité celebró sesiones de seguimiento con cada institución para discutir las recomendaciones particulares a su actuación, para posteriormente establecer un plan de atención. Así el Comité se enfocó a acompañar a las instituciones en los procesos de corrección, prestando especial atención a aquellas que tenían mayores desafíos. Los resultados de la primera ronda de evaluación mostraron claramente que instituciones requerían más apoyo. El Comité dio apoyo a todos respecto a las áreas de oportunidad más relevantes.

3.2. La evaluación del proyecto piloto en Sierra Leona

Como era de esperar, los períodos electorales y post electorales de 2012 en Sierra Leona fueron tensos, teniendo como desafortunada consecuencia que el partido de la oposición no aceptó los resultados de las elecciones presidenciales. Es importante señalar que fueron las primeras elecciones, desde la finalización de la guerra civil, que fueron completamente organizadas por la Comisión Electoral, la cual contó con

apoyos adicionales. A pesar de que después de la publicación de los resultados definitivos la oposición lanzara fuertes declaraciones desafiando la imparcialidad de la Comisión Electoral -tomando incluso la decisión de llevar el tema a los tribunales-, hace unos meses aceptó la decisión de la Corte Suprema de su país, la cual rechazó la petición de anular el proceso electoral en cuestión¹⁰².

Las quejas del candidato perdedor y de su partido no fueron compartidas por los otros participantes, por lo que fue una solicitud de anulación muy aislada. Vale la pena destacar que los ataques contra la integridad de la Comisión Electoral no recibieron ecos de apoyo, tal vez por el alto nivel de confianza que esta institución disfruta ante los demás actores, incluyendo los miembros de la sección juvenil del partido de la oposición. En conclusión, el nivel de confianza generada por la citada Comisión es un indicador de la aceptación de los resultados electorales, sin dejar de lado los esfuerzos para seguir fortaleciendo esa imagen y trabajar en su mejora.

Sería pretencioso y poco realista atribuir todo el resultado a la labor del Comité de Dirección, ya que fueron varias las iniciativas y proyectos que, con gran capacidad financiera, también trabajaron en favor de las elecciones en Sierra Leona en 2012. Sin embargo, fue el Comité el único que expresó, con toda objetividad, una confianza plena en el proceso electoral y en la labor de las autoridades involucradas.

3.3. Lecciones aprendidas

La principal conclusión fue que, antes de empezar una gran campaña de difusión de los Principios de Accra, la declaración debe ser revisada, tomando en cuenta los aprendizajes alcanzados de todo el proceso y sobre todo de la implementación piloto.

¹⁰² Una de esas declaraciones puede ser consultada en <http://slpponline.com/press/monthly-press-releases/157-complains-about-nec-conduct-of-elections-apc-assault-of-ij-kabbah>.

3.3.1. De la implementación del proyecto piloto en Sierra Leona

La aplicación piloto en Sierra Leona fue un proceso de aprendizaje sobre la materialización de los principios, que buscaba desarrollar una guía de implementación. Como tal, el proyecto puede ser considerado como satisfactorio, incluso solo para las preguntas y soluciones presentadas a lo largo del proceso. Entre las lecciones aprendidas destaca la mayor inclusión posible como crucial para la aplicación de los principios; asimismo, que una institución tenga la voluntad de apertura ante sus colegas y otros actores para discutir los retos que afronta en el cumplimiento de su mandato es un gran avance, que nos pone en el camino de las soluciones.

A pesar de sus esfuerzos para involucrar a todas las partes interesadas, el Comité Directivo no fue capaz de conseguir el compromiso pleno de dos instituciones clave: la Comisión de Registro de Partidos Políticos y el Poder Judicial. Respecto al Poder Judicial se entiende su reserva por participar en foros cuyos participantes podrían ser llamados como parte de procesos judiciales. Sin embargo, se considera que con protocolos y reglas claras se podría sobreponer ese tipo de escepticismo; afortunadamente, cada vez con mayor frecuencia el poder judicial está dejando de lado esa actitud arcaica de permanecer aislados en su “torre de marfil”¹⁰³. Destacó la comprometida participación en el Comité por parte de los representantes de las fuerzas de seguridad, cuya labor fue de gran relevancia para la pacífica realización de las elecciones, incluso en el periodo post-electoral.

El proyecto de Sierra Leona también demostró la importancia que tiene la aplicación conjunta de los grupos de interés para el éxito de los principios, ello siempre bajo la dirección del actor neutral, como la sociedad civil y como alguna autoridad electoral de alto ni-

¹⁰³ En su guía para los magistrados, por ejemplo el Consejo Superior de la Justicia de Bélgica recomienda que la imparcialidad no impide que el juez sea parte de la vida social. Un juez no puede aislarse a sí mismo a una torre de marfil, él tiene que involucrarse en la sociedad. http://www.juridat.be/tribunal_commerce/verviers/images/guide_magistrats.pdf.

vel. Reunir todas las condiciones sin duda es un desafío, pero consideramos que sería lo esencial para una adecuada implementación de los principios y estándares, basada en compromisos por parte de todos los involucrados que tengan como objetivo obtener un consenso sobre los valores y normas primordiales que orientarán todo el proceso electoral. En el caso de Sierra Leona el Comité Directivo adoptó en su totalidad los once principios Accra, pero consideramos que ellos pueden ser tomados como referencia para identificar otros los valores primigenios o para desarrollar principios específicos. La eficacia de los principios se puede alcanzar por la apropiación de los mismos, por su adhesión voluntaria y por los consensos que se alcancen sobre los valores subyacentes, en lugar de tener un carácter vinculante.

Otra lección es que el proceso puede no ser costoso e incluso puede ser asequible en contextos de escasos recursos. En el caso de Sierra Leona, los trabajos del comité fueron financiados, casi en su totalidad, con recursos de la Comisión Electoral. Las actividades consistieron principalmente en reuniones, celebración de grupos focales, desarrollo y análisis de cuestionarios. Que la Comisión Electoral diera los recursos puso en duda la independencia del Comité de Dirección, pero se concluyó que nada impedía que cualquiera de las instituciones involucradas pudiera también apoyar financieramente. Se recomienda abstenerse de recurrir a la ayuda extranjera en ese tipo actividades básicas para evitar la influencia indebida, porque los principios y las normas deben ser una cuestión meramente nacional. Sin embargo, no se descarta la ayuda externa, sobre todo para rubros específicos como el uso de nuevas tecnologías.

3.3.2. De los esfuerzos para crear los Principios de Accra

La ambición de llevar a la práctica los estándares y los principios para la justicia electoral estuvo siempre limitada por diversos factores. La meta de generar una declaración internacional sobre la

justicia electoral no se puede alcanzar en un proyecto a corto plazo. Aun cuando el proyecto de declaración fue revisado de manera significativa, se ha decidido aplazar la difusión y promoción de la misma, esperando tener tiempo de alcanzar un consenso entre los principales actores internacionales enfocados a la asistencia electoral respecto a la necesidad de desarrollar los principios, lo que nos lleva a conseguir su apoyo y eventual participación en el enriquecimiento de los principios. Sin lugar a dudas con el creciente interés por el fortalecimiento de la justicia electoral, los Principios de Accra se volverán más atractivos y cobrarán interés para algunas organizaciones e individuos que podrían sumarse al esfuerzo, pero existe la conciencia de que aún se tiene camino que recorrer para que los principios y estándares alcancen a ser una práctica generalizada.

Consideramos que es posible promover ampliamente los principios de la declaración y alcanzar el objetivo de dar difusión a los resultados positivos de la aplicación en el proyecto piloto de Sierra Leona. Una evaluación posterior e integral será necesaria para identificar las fortalezas de la declaración y las mejores prácticas originadas por su implementación, todo ello para marcar el camino a seguir. Para ello, podemos aprender de los éxitos de otras iniciativas de múltiples promotores, siendo un gran ejemplo los resultados obtenidos por la *International Aid Transparency Initiative*¹⁰⁴, la cual cuenta con el apoyo y participación de más de cuarenta países. Un factor determinante será la reputación de las partes involucradas, en especial de aquel que decida ser el promotor principal de la declaración.

Por lo que respecta a los once principios plasmados en la declaración, puede ser que por sí mismos no sean directamente utilizables en la resolución judicial de conflictos en muchos sistemas electorales. Incluso que en esta etapa, simplemente no están destinados a ser utilizados como tales. Si dejamos de lado la legalidad, sabemos que tomar una decisión judicial basada en principios internacionales

¹⁰⁴ Uno de los proyectos de la *International Aid Transparency Initiative* de 2008 contó con más de 180 participantes. Ver <http://www.aidtransparency.net/whos-involved>.

puede ser demasiado sensible en un asunto electoral de naturaleza política, ya que la parte desfavorecida podría poner en tela de juicio la imparcialidad del juez, ello podría ser un disuasivo para aquellos jueces que están adoptando esos principios y desean aplicarlos en su contexto social, normativo y político. Sin embargo, en los sistemas en los que se permite que el juez resuelva sobre las lagunas u omisiones legales, ellos pueden usar la Declaración como fuente de inspiración. De todos modos, un compromiso constructivo -impulsado por la aplicación adecuada de los Principios de Accra- debe conducir a reformas legales y regulatorios que busquen incorporar estándares y principios en su normativa electoral.

4. Conclusiones

Esperamos que la breve revisión de los Principios Accra permita al lector confirmar la importancia de la justicia electoral para lograr la confianza en el proceso electoral y para fortalecer a las instituciones electorales. Sin embargo, sabemos que queda mucho por hacer para lograr el objetivo que se plantearon los expertos del EIG: el desarrollo, presentación y difusión de una declaración sobre principios para la justicia electoral que tenga un amplio respaldo internacional.

Desde el inicio, los involucrados en la redacción de los Principios de Accra, tuvieron presente la importancia de hacer un documento interesante, gracias a una variada selección de enfoques prácticos y ejemplos reales, los cuales ayudaron a una adecuada aplicación material. El proyecto desarrollado en Sierra Leona mostró lo productivo de ese enfoque, en términos de recomendaciones y de compromisos constructivos entre las partes involucradas. Por tanto, consideramos que existe un enorme potencial al compartir las buenas prácticas y los ejemplos exitosos de aplicación a nivel local, como una forma para contribuir con el aprendizaje global de los estándares y de las reformas para fortalecer la justicia electoral. Lo anterior podría tomar forma mediante una plataforma en línea, accesible e interacti-

va, que permita que las autoridades electorales y los profesionales intercambien sus experiencias. Una iniciativa como esa podría germinar en la región de América Latina, ya que cuenta con una gran experiencia para compartir internamente, para después extenderse y permitir el intercambio con las otras regiones.

Estándares de la Comisión de Venecia¹⁰⁵

Dr. Serguei Kouznetsov¹⁰⁶

La Comisión de Venecia, como instancia encargada de proporcionar asistencia legal a los Estados miembros del Consejo de Europa (y a otros doce miembros adicionales, entre los cuales se encuentra México) en materia de elecciones, derechos humanos y Estado de Derecho, ha identificado una serie de estándares de validez internacional tendientes a la consolidación de la democracia interna de cada uno de los países que la conforman, a través de actuaciones, normas y mecanismos previstos a nivel constitucional, que serán expuestos detalladamente en el presente capítulo.

1. Breve introducción de la Comisión de Venecia y sus actividades en el ámbito electoral

Creada en 1990 y contando entre sus miembros con expertos independientes en el ámbito del derecho constitucional y del derecho electoral, la Comisión de Venecia es un órgano consultivo del Consejo de Europa, la organización europea creada en 1949 tras la Segunda Guerra Mundial, basada en el respeto de la democracia, de los derechos humanos y del Estado de derecho y que cuenta con 47 países miembros¹⁰⁷.

El Consejo de Europa es conocido, pues, como la “Organización de la Gran Europa”, que representa al conjunto del continente, frente a la Unión Europea, que cuenta sólo con 27 Estados miembros. Todos los países europeos, excepto Bielorrusia, forman parte del Consejo de Europa, y también de la Comisión de Venecia.

¹⁰⁵ Las opiniones contenidas en este artículo son responsabilidad únicamente de su autor.

¹⁰⁶ Es Jefe de la División de Cooperación Regional de la Comisión de Venecia.

¹⁰⁷ Para informaciones más detalladas ver el sitio web de la Comisión de Venecia: www.venice.coe.int .

La Comisión tiene a su vez un acuerdo ampliado, lo que quiere decir que está abierta a la participación en su seno de países no-Europeos y a la fecha cuenta con un total de 59 Estados miembros de pleno derecho. El último estado que entró en la Comisión en 2013 fue Estados Unidos. Entre los países de América Latina, la Comisión cuenta con países como Brasil, Chile, México y Perú, quienes son miembros de pleno derecho, mientras que Argentina y Uruguay mantienen el estatuto de observador. En los últimos años varios otros países de América han demostrado un interés creciente en participar en sus trabajos.

Como parte de su misión -promover la democracia a través del Derecho-, la Comisión de Venecia ha afirmado que la existencia de elecciones libres, justas y equitativas resulta fundamental para la gobernabilidad y estabilidad democrática. Solo con ello se puede generar la confianza necesaria, tanto en los ciudadanos como en todos los actores políticos, para el adecuado desarrollo del sistema democrático y el respeto institucional.

Por ello, su fomento forma parte de las principales actividades de la Comisión. Dentro de sus tareas podemos encontrar, entre otras cuestiones, que la Comisión asesora en la preparación de reformas constitucionales que fortalezcan estos aspectos de las elecciones, incluidos los sistemas de protección de los derechos electorales, así como la emisión de opiniones o recomendaciones solicitadas por algunos países sobre iniciativas legales, también brinda asesoría jurídica para el adecuado desarrollo de los procesos electorales.

Como parte del Consejo de Europa, la Comisión siempre ha creído que la democracia no es solo un valor que es necesario proclamar y enunciar, sino que es, sobre todo, un principio perfectible que debe ponerse en práctica y que no puede, por tanto, existir desligado del contexto específico en el que debe desarrollarse. Además, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas constitucionales y electorales de sus países

miembros, la Comisión es consciente que muchos de los estándares que utiliza no pueden ser aplicados de la misma forma en los países europeos y en otras partes del mundo. Algunas de las recomendaciones de la Comisión han sido reforzadas o más bien se apoyan en Europa por medio de otros instrumentos jurídicos del Consejo de Europa, especialmente la Convención europea de derechos humanos y la práctica jurisdiccional del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (también denominado Tribunal de Estrasburgo o Corte Europea de Derechos Humanos). En los últimos años el Tribunal tomó varias decisiones importantes sobre la protección de los derechos electorales en aplicación del artículo 3 del Primer Protocolo adicional a la Convención Europea¹⁰⁸. Esta jurisprudencia¹⁰⁹ ayudó mucho a la Comisión de Venecia a apoyar sus recomendaciones en el ámbito electoral¹¹⁰.

En este sentido, los estándares empleados por la Comisión de Venecia en el ámbito electoral y -como intentaremos demostrarlo en este capítulo- en el ámbito de justicia electoral pueden ser útiles y representar un interés práctico para diferentes organismos electorales en los países no europeos. Al mismo tiempo, la gran experiencia de los Tribunales electorales en América Latina podría ayudar a los diferentes Estados miembros de la Comisión a modernizar sus sistemas de protección de los derechos electorales de sus ciudadanos inspirándose en las buenas prácticas y los avances de otras democracias en el mundo.

¹⁰⁸ El Protocolo nº 1, de 1952, incorpora los derechos a la propiedad, a la educación y a la celebración de elecciones libres. El artículo 3 establece que: “*Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo*”. (Ver el texto en: <http://www.echr.coe.int>).

¹⁰⁹ Ver, entre otros, Podkolzina v. Latvia (no. 46726/99), Krasnov and Skuratov v. Russia (nos. 17864/04 and 21396/04), Sukhovetsky v. Ukraine (no. 13716/02), Zdanoka v. Latvia (no. 58278/00) Grand Chamber judgment, Paksas v. Lithuania (no. 34932/04) Grand Chamber judgment o Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina (nos. 27996/06 and 34836/06).

¹¹⁰ Ver entre otros, Garrone, Pierre, *Le patrimoine électoral européen*, RDP N° 5 2001.

2. La diversidad de los sistemas europeos en el ámbito de protección de los derechos electorales, ¿Cómo encontrar los estándares aplicables para todos?

Al empezar el proceso de redacción de una lista de estándares en el ámbito electoral, la Comisión de Venecia estaba consciente de la diversidad de los sistemas electorales en los países miembros del Consejo de Europa¹¹¹. La preparación de un documento que fuera claro y que estableciera una *check-list* aceptable para todos no fue una tarea fácil. Durante las discusiones en el seno de los órganos políticos del Consejo de Europa, como el Comité de Ministros y la Asamblea parlamentaria, muchos estados miembros expresaron dudas en cuanto a tal proyecto.

Los países se dividieron claramente en dos grupos respecto a los organismos responsables de la organización del proceso electoral. En la mayoría de los países de Europa occidental la organización de las elecciones es responsabilidad del gobierno y de sus agencias especializadas. En las nuevas democracias de la parte central y oriental del continente se han creado Comisiones electorales independientes del poder ejecutivo.

En ciertos Estados del primer grupo, las elecciones caen bajo la responsabilidad de los ministerios del interior (como en el caso de Austria, Bélgica o Francia) y otros han optado por una distribución de tareas entre varios organismos generales y especializados (Suecia, Países Bajos o el Reino Unido). En este grupo la tarea técnica de organización del proceso incumbe al poder ejecutivo.

La mayoría de los países de Europa central y oriental han creado Comisiones electorales a varios niveles, como es el caso de Albania, Armenia, Lituania, Polonia, Rusia o Ucrania. La principal razón para este desarrollo fue considerar que el proceso electoral tiene que administrarse por organismos que no forman parte del poder ejecutivo o legislativo.

¹¹¹ La Comisión llevó a cabo varios estudios de diferentes sistemas electorales en sus países miembros. Ver entre otros el documento CDL-AD(2004)003 Report on Electoral Systems - Overview of available solutions and selection criteria adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2003).

Hay una serie de países que mezclan los dos modelos y, a menudo a niveles más bajos, donde el trabajo real de organización del voto tiene que implicar un esfuerzo logístico y hacer participar en el proceso a los representantes de diferentes fuerzas políticas y, en algunos casos, de la sociedad civil. La filosofía del segundo modelo (comisiones independientes) es el de mantener la distancia entre quienes llevan a cabo las elecciones y los que compiten por poderes. En algunas democracias -en las que existe un alto grado de confianza en la administración pública- no se han visto en la necesidad de crear una estructura electoral independiente, pero últimamente, incluso en los países que tienen una larga historia de desarrollo democrático, hay un cambio para aumentar la distancia de los ministerios dirigidos políticamente a la administración electoral, con el fin de aumentar la credibilidad y hacer que el sistema sea más robusto y resistente a las denuncias de fraude electoral¹¹². Esta filosofía, que conduce a elegir el modelo de un organismo electoral independiente, es ampliamente compartida y utilizada en Europa oriental y central. La relevancia de la organización de las elecciones a través de una administración electoral independiente, y en particular, un organismo electoral central independiente de cualquier ministerio y la administración pública, se justifica por la necesidad de proporcionar al ciclo electoral las garantías procesales necesarias y que la organización de elecciones sea hecha por un órgano imparcial.

Queda claro que el diseño general del sistema electoral determina los mecanismos del control judicial de las elecciones. En todos los sistemas europeos el poder judicial es el árbitro supremo para determinar no solo los resultados de las elecciones, sino también el respeto de la legalidad durante las distintas fases del proceso electoral.

En el caso de países donde el ejecutivo es responsable de organizar las elecciones, existen varias instancias administrativas para tratar el contencioso electoral en sus primeras fases. Así, por ejemplo, en Francia

¹¹² Por ejemplo, en el Reino Unido la nueva ley electoral del 2000 (Political Parties, Elections and Referendums Act 2000) estableció una Comisión electoral que juega un papel del primer plano en la supervisión de diferentes aspectos del proceso electoral.

existen organismos como el Consejo superior de medios de comunicación o la Comisión de control de las cuentas de campaña¹¹³, que disponen de procedimientos bien definidos para tratar, en el primer caso, de problemas de abuso de las reglas de campaña en los medios de comunicación y en el segundo caso, de los fondos utilizados por los candidatos y partidos durante la campaña. Instituciones similares existen en otros países como, por ejemplo, Austria, Holanda o el Reino Unido. No obstante, la última instancia que toma la decisión sobre las violaciones de los derechos electorales queda siempre en las manos de un tribunal.

Los sistemas electorales que tienen una administración electoral propia incluyen dos posibilidades. Muchas comisiones electorales no tienen poder para resolver casos de violaciones, excepto a los errores administrativos. Todo lo relativo a una violación de los derechos electorales se lleva ante un tribunal. Dependiendo de los casos, los tribunales pueden ser ordinarios o administrativos (en muchos casos esos últimos son los únicos que tienen jurisdicción en el ámbito electoral). Es el caso de países como Ucrania, la justicia electoral queda bajo la jurisdicción de los tribunales administrativos¹¹⁴.

Otros países han optado por el sistema “binario”, que consiste en dar poderes específicos a las comisiones electorales para tratar los casos de violaciones. El votante puede optar por un procedimiento a través de las comisiones electorales (con la posibilidad de apelar una decisión en una comisión de rango superior hasta llegar a la Comisión electoral central) o dirigirse directamente a un tribunal competente. Es el caso de países como Azerbaiyán (Artículo 112 del Código electoral)¹¹⁵ o Rusia (Capítulo 13 de la ley federal sobre las elecciones de los diputados de la

Duma)¹¹⁶. Pero incluso en estos sistemas, la autoridad suprema que toma la decisión final es un tribunal (Corte Suprema u otra de acuerdo con el orden establecido por la legislación nacional).

Al integrar en su seno a países de América Latina, la Comisión de Venecia está conociendo otro sistema que no existe en Europa –los tribunales independientes especializados en las elecciones, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México o el Tribunal Superior Electoral de Brasil-. Hay un gran interés por parte de los países europeos en estas experiencias, lo cual ha llevado a la Comisión de Venecia a referirse más a menudo a las experiencias latinoamericanas en sus trabajos de consultoría en el ámbito electoral.

No obstante la gran diversidad en sus países miembros, la Comisión de Venecia queda convencida de que los estándares establecidos en sus principales recomendaciones y documentos de referencia (como el Código de buenas prácticas) y reforzados a través de sus opiniones específicas son aplicables en todos los sistemas mencionados en este capítulo. A continuación, intentaremos dar la lista de estas recomendaciones específicas, tales como aparecen en el Código y ver su aplicación a los diferentes sistemas citando algunos ejemplos de las opiniones de la Comisión de Venecia sobre la legislación de sus estados miembros. Al mismo tiempo, como apoyo a las recomendaciones del Código de buenas prácticas, se darán ejemplos de la normativa de otros instrumentos del Consejo de Europa utilizados por la Comisión de Venecia, principalmente, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

¹¹³ Ver los sitios web respectivos: <http://www.csa.fr/> o <http://www.cnccfp.fr/>.

¹¹⁴ Artículo 17 del Código de la justicia administrativa. El texto de la ley puede ser consultado en el sitio oficial del parlamento Ucraniano (la Rada): <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

¹¹⁵ El texto se ubica en el sitio web de la Comisión electoral central de Azerbaiyán: <http://www.msk.gov.az/en/legislation/>.

¹¹⁶ El texto de la ley puede ser consultado el sitio web de la Comisión Electoral central de la Federación de Rusia: http://cikrf.ru/law/federal_law/.

3. Código de buenas prácticas en materia electoral –una lista de estándares utilizados por la Comisión de Venecia en el ámbito de protección de los derechos de los votantes–.

3.1. Recomendaciones de la Comisión de Venecia como referencia para los órganos encargados de la administración de la justicia electoral

Cuando la Comisión es llamada a presentar una opinión sobre la legislación electoral de un país, se apoya en varias fuentes. Algunas, como el Convenio de protección de los derechos humanos y la jurisprudencia específica de la Corte Europea de Derechos Humanos, que tienen carácter obligatorio para todos los países miembros del Consejo de Europa. Referencias a las decisiones de la Corte Europea no necesitan ningún tipo de justificación, considerando que todos los países que han firmado y ratificado el Convenio han reconocido el carácter obligatorio de su jurisdicción.

En segundo lugar, la Comisión dispone de sus propios documentos, que establecen listas de estándares, como es el caso del Código de buenas prácticas¹¹⁷ o -en ciertos casos- algunos documentos de carácter general en el ámbito judicial¹¹⁸. En este caso, las recomendaciones no tienen la naturaleza de una obligación jurídica, sino que son recomendaciones reconocidas y en ciertos casos, como el Código de buenas prácticas, apoyadas por los órganos oficiales del Consejo de Europa, como el Comité de Ministros, la Asamblea Parlamentaria y/o el Congreso de los poderes locales, y sirven de instrumento de medida para los países miembros. El hecho que al-

¹¹⁷ CDL-AD (2002)023rev Código de buenas prácticas en materia electoral -Directrices e informe explicativo- Adoptados por la Comisión en su 52a sesión plenaria (Venecia, 18-19 de octubre de 2002).

¹¹⁸ Como, por ejemplo el documento CDL-AD (2010) 004: Informe sobre la independencia del sistema judicial parte I: la independencia de los jueces -Adoptado por la Comisión de Venecia en su 82e reunión plenaria (Venecia, 12-13 de marzo de 2010)-.

gunas otras organizaciones internacionales, como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)¹¹⁹ o la Unión Europea, se refieren a estos documentos cuando necesitan evaluar el proceso electoral en un país, los cuales fortalecen el proceso de integración de estos mismos en la legislación nacional. Estos estándares sirven de principal base de referencia en las opiniones de la Comisión de Venecia.

La tercera fuente son las opiniones de la propia Comisión, que se han convertido en su propia “jurisprudencia” aplicable en la preparación de recomendaciones a sus países miembros.

3.1.1. Código de buenas prácticas en materia electoral

Desde el 2002, el Código de buenas prácticas en materia electoral es la principal fuente de estándares en el ámbito electoral (más adelante el Código de buenas prácticas).

El 8 de noviembre de 2001, la Comisión Permanente de la Asamblea Parlamentaria, actuando en nombre de la Asamblea, adoptó la Resolución 1264 (2001), por la que se invitaba a la Comisión de Venecia a elaborar un documento de estándares en el ámbito electoral.

Después de un año de trabajos, la Comisión de Venecia en su 52a reunión (18-19 de octubre de 2002) adoptó el Código de buenas prácticas. El Código fue aprobado por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en su período de sesiones de 2003 y por el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa en su período de sesiones de primavera de 2003. De hecho se convirtió de una simple lista de buenas prácticas en un instrumento de referencia de los estándares aplicables en Europa.

En cuanto al tema de la justicia electoral, el Código de buenas prácticas integra una parte específica (II.3.3) de recomendaciones

¹¹⁹ Ver los informes de misiones de observación electoral en el sitio oficial de la OSCE: <http://www.osce.org/odihr/elections/76715>.

sobre la existencia de un sistema eficaz de recurso. Trata de una forma bastante detallada las distintas fases del ciclo electoral y establece una lista de estándares aplicables.

La legislación de los países miembros de la Comisión de Venecia se desarrolló -en muchas ocasiones- bajo la influencia de las recomendaciones del Código de buenas prácticas.

El Código trata de 9 temas relativos al contencioso electoral: instancias de recurso, procedimiento, legislación relativa a la justicia en el ámbito electoral, competencia de las instancias responsables de tratar recursos, poderes de anular las elecciones, derecho de interponer recursos, plazos para la toma de decisiones, derecho a un proceso contradictorio y los poderes de la Comisiones electorales superiores de anular las decisiones de la comisiones inferiores. Tomando en cuenta la diversidad de los sistemas del contencioso electoral existentes, el Código trata el tema de justicia electoral en el sentido amplio, incluyendo a los poderes judiciales y los organismos administrativos con competencias de oír recursos electorales.

• Instancias de recurso

El Código establece que “La instancia de recurso en materia electoral debe ser una comisión electoral o un tribunal. En el caso de las elecciones al Parlamento puede preverse un recurso de apelación ante el Parlamento en primera instancia. En todos los casos, deberá ser posible interponer un recurso ante un tribunal en última instancia”.

Muchas violaciones de los derechos electorales son el resultado de errores u omisiones por parte de la administración pública. Como consecuencia, este tipo de solicitudes se refieren a los problemas en el ámbito del derecho administrativo que pueden y deben ser corregidos por diferentes organismos estatales al nivel local. Muchos Estados europeos han otorgado poderes para oír recursos de este tipo a las comisiones electorales o a los organismos especializados en partes del proceso electoral

(como por ejemplo comisiones del control del audiovisual).

Uno de los estándares de la Comisión de Venecia indica que hay que evitar la posibilidad de varias instituciones encargadas de decidir recursos en primera instancia. En su opinión, la posibilidad de tratar un mismo tipo de recursos en instancias diferentes puede crear confusión y perjudicar la protección de los derechos de los candidatos y de los electores en general¹²⁰.

Teniendo en cuenta la situación y el contexto político y legislativo de los países que utilizan el sistema de comisiones electorales, la Comisión recomendó que el primer recurso sea ante las comisiones electorales, dado que tienen un mejor conocimiento de las diferentes etapas del proceso electoral¹²¹. Queda claro que esta posición depende del sistema electoral en general y del sistema de recursos en particular. El informe explicativo del Código de buenas prácticas plantea en el párrafo 93 el tema en los siguientes términos:

“Las instancias competentes son comisiones electorales. Este sistema presenta ventajas reales, ya que estas comisiones están muy especializadas y, por lo tanto, están más al tanto de las cuestiones electorales que los tribunales. Con todo, de forma preventiva, es preferible establecer alguna forma de control jurisdiccional, según el cual el primer nivel de recurso corresponde a la comisión electoral superior y el segundo al tribunal competente”¹²².

Independientemente de la primera instancia del recurso, la Comisión ha subrayado en varias ocasiones que deben existir varios niveles de instancias encargadas de justicia electoral y que en última instancia tiene que ser un tribunal.

¹²⁰ Ver entre otros, las opiniones de la Comisión de Venecia sobre la legislación electoral de Rusia CDL-AD (2012)002, párrafos 108 – 117 o la opinión sobre el Código electoral de Moldavia (CDL-AD (2007)040, párrafos 77 y 78).

¹²¹ Ver entre otros el párrafo 93 del Código de buenas prácticas en materia electoral o la opinión sobre la ley sobre las elecciones a la Duma rusa (CDL-AD (2012)002), p. 108.

¹²² Código de buenas prácticas en materia electoral. Informe explicativo, p. 32.

En varios países europeos la última instancia para validar las elecciones nacionales es la Corte constitucional, como por ejemplo en Armenia, donde el artículo 40, párrafo 9, establece que todo tipo de recursos sobre la anulación de los resultados de las elecciones (excepto elecciones locales) queda bajo la jurisdicción de la Corte Constitucional, lo que parece una solución apropiada. Las altas instancias constitucionales juegan un papel de primer orden en la finalización de los procesos electorales en varios otros países europeos.

En cuanto a los sistemas donde el Parlamento nacional actúa como la instancia para interponer recursos, el caso de Noruega pude servir como un buen ejemplo. Según la Constitución de este país y la Ley de Elección, para elecciones parlamentarias el parlamento es el cuerpo para peticiones relativas al derecho de votar. La ley electoral establece que el Comité de Elección Nacional es el órgano para otras peticiones. La ley no establece el derecho de apelar las decisiones de estas instancias ante una Corte.

En su opinión sobre la legislación electoral de Noruega de 2010, la Comisión de Venecia declaró que ha considerado que la práctica de no otorgar la decisión final a los tribunales en elecciones legislativas es bastante rara en Europa, aunque todavía existe en ciertos países. Sin embargo, basado en esta descripción relativa, la tendencia general parece cambiar abandonando el foco en la separación de poderes que fue al principio instituida para proteger las legislaturas contra la influencia excesiva de la monarquía, “en el sentido de transferir los poderes de decidir en última instancia sobre los asuntos del contencioso electoral a los tribunales¹²³.”

• Procedimiento sencillo y accesible

En el procedimiento para tratar el contencioso electoral, el Código recomienda que éste “deberá ser sencillo y exento de formalismo, en particular en lo que se refiere a la admisibilidad de los recursos.”

Esta recomendación trata de subrayar el carácter especial de los recursos electorales. El factor del tiempo es esencial en todas las fases del proceso electoral. Si los procedimientos son demasiado complejos, los candidatos o partidos corren el riesgo de ser excluidos de la competición por falta de la claridad de las reglas y los electores de perder su derecho a elegir a sus representantes legítimos.

El informe explicativo al Código de buenas prácticas propone proporcionar formularios especiales a los votantes que deseen interponer un recurso para contribuir a la simplificación del procedimiento. Es necesario eliminar todo tipo de formalismo, con el fin de evitar decisiones de inadmisibilidad, sobre todo tratándose de asuntos políticos delicados. Esta propuesta junto con otras medidas podría simplificar el proceso.

La Comisión ha criticado a algunos países por establecer sistemas demasiado complejos, que detallan en sus leyes los aspectos procesales hasta en sus detalles más mínimos. Por ejemplo, en su opinión (junto con la OSCE) sobre las modificaciones a la ley de elecciones legislativas en Ucrania, la Comisión ha dicho que “un número significativo de quejas fueron rechazadas en el procedimiento por motivos, como la que se presentó ante el cuerpo equivocado. Este tipo de confusión creada por la legislación en materia del contencioso es problemática visto los estándares internacionales¹²⁴”. Esta falta de reglas claras sobre las instancias de recurso perjudica seriamente el ejercicio de los derechos electorales por los ciudadanos.

¹²³ Ver el documento: CDL-AD (2010) 029 Joint opinion on the electoral legislation of Norway - Adopted by the Council for Democratic Elections at its 35th meeting (Venice, 16 December 2010) and by the Venice Commission at its 85th Plenary Session (Venice, 17-18 December 2010).

¹²⁴ Ver documento CDL-AD (2013)016 <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/>.

En su opinión sobre la legislación electoral en Serbia¹²⁵, la Comisión insistió sobre el hecho de que diferentes instancias tengan atribuciones sobre un mismo recurso, puede conllevar dificultades, por lo que deben de ser claramente definidas en la legislación relativa al contencioso electoral.

Muchos países en su legislación han intentado seguir las recomendaciones de la Comisión de Venecia. Por ejemplo, el Código electoral de Albania prevé en su artículo 126 un procedimiento muy simple de interponer recursos que no exigen del interesado informaciones completas sobre el solicitante en la fase de una queja en la Comisión Electoral. El legislador tiene como principal objetivo corregir una situación de violación de los derechos electorales del solicitante. Al mismo tiempo, la información será solicitada si el recurso llega hasta un tribunal.

El artículo 65.5 del Código electoral moldavo prevé un procedimiento bastante sencillo y claro. Los requisitos son principalmente indicar los hechos, la naturaleza de la violación, las pruebas disponibles y las informaciones sobre el interesado.

No obstante las recomendaciones sobre la simplicidad de las reglas, la Comisión ha insistido en varias ocasiones en que la legislación nacional tiene que establecer de una forma clara el marco formal para un recurso. Así, los Códigos electorales de Armenia (artículo 46.4) o la ley sobre las elecciones legislativas de Ucrania (artículo 112.2) establecen que los recursos que no corresponden a los requisitos formales serán devueltos a los solicitantes.

- **Una base legislativa clara**

El Código contiene una recomendación específica sobre la legislación indicando que “las normas relativas a los recursos y, en particular, las competencias y responsabilidades de las diversas instancias, deberán estar claramente reglamentadas por la ley, a fin de evitar todo conflicto de jurisdicción (positivo o negativo). Los demandantes y las autoridades no deberían poder escoger la instancia de recurso”¹²⁶.

La mayoría de los expertos en la materia distinguen dos sistemas para tratar el contencioso electoral. El primero consiste en incluir todos los procedimientos de la justicia electoral en la legislación procesal. La segunda consiste en añadir una parte específica (sobre todo asuntos como plazos para casos electorales o procedimientos alternativos en el caso de sistemas “binarios”) directamente en la legislación electoral. Es el caso del Código Electoral de Azerbaiyán o de la Antigua República Yugoslava de Macedonia¹²⁷.

El problema de legislación está vinculado con el tema tratado en la parte anterior. Muchos países de tradición continental intentan incluir en la legislación una descripción muy detallada sobre el contencioso electoral. La Comisión ha recomendado en varias opiniones que ciertos aspectos técnicos pueden existir al nivel de las instrucciones técnicas emitidas por las comisiones electorales u otras instituciones encargadas de organizar elecciones u oír recursos. Otro problema recurrente son las posibles diferencias entre las normas de la ley electoral y la legislación procesal aplicada en casos de jurisdicciones ordinarias o administrativas.

En términos del riesgo de conflicto entre las jurisdicciones relevantes, una referencia podría ser hecha a la experiencia de la legislación de Azerbaiyán. El capítulo 25 del Código de Procedimientos Civiles de ese país declara que una reclamación deberá ser interpuesta

¹²⁵ Documento CDL-AD (2006)013 Joint Recommendations on the Laws on Parliamentary, Presidential and Local Elections, and Electoral Administration in the Republic of Serbia by the Venice Commission and OSCE/ODIHR Adopted by the Venice Commission at its 66th Plenary Session (Venice, 17-18 March 2006), párrafo 67.

¹²⁶ Código de buenas prácticas en materia electoral. II.3.3.

¹²⁷ Los textos de las leyes citadas pueden ser consultadas en el sitio de la legislación electoral de la OSCE: www.legislationonline.org.

ante un tribunal. El contenido de una reclamación debe ser determinado de acuerdo con el artículo 149 de ese Código, que establece las exigencias generales aplicables a cualquier reclamación. Al mismo tiempo, el artículo 112.11 de mismo código autoriza a un tribunal a arbitrar un recurso. El contenido de un recurso contra las violaciones electorales a las comisiones electorales respectivas está en el artículo 112.5 del Código Electoral. Debe estar enfatizado que las exigencias legislativas previstas para un recurso son distintas de las previstas para una reclamación administrativa.

Vale la pena subrayar que una ley insuficiente podría conducir a una práctica diferente en la aplicación de las normas legales relevantes. Esto podría minar el principio de certeza legal, uno de los aspectos fundamentales del principio de legalidad, como ha sido declarado por la Corte Europea de Derechos Humanos en el caso *Sovtransavto Holding v. Ucrania*¹²⁸.

• Competencia de las instancias encargadas de oír recursos

El Código de buena prácticas establece que “la instancia llamada a oír el recurso deberá ser competente, en particular en lo que se refiere a cuestiones como el derecho al voto –incluidas las listas de electores– y el derecho a presentarse como candidato, la validez de las candidaturas, el respeto de las reglas de la campaña electoral y el recuento de votos”.

Uno de los problemas recurrentes que encuentra la Comisión en algunos de sus países miembros es el sistema de “doble jurisdicción”, cuando el votante tiene dos posibilidades de recurso en primera instancia: la comisión electoral territorial o un tribunal. La Comisión criticó este “dualismo” porque la existencia de dos vías de recursos complica el sistema del contencioso electoral, lo que puede perjudicar la protección de los derechos electorales.

¹²⁸ *Sovtransavto Holding v Ukraine* (no. 48553/99), ver el sitio web del Tribunal europeo: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng>.

El informe explicativo al Código de buenas prácticas recomienda que las disposiciones en materia de recursos, y sobre todo la competencia y las responsabilidades de las diversas instancias, estén claramente reguladas por la ley, a fin de evitar todo conflicto de jurisdicción, positivo o negativo. Ni los solicitantes, ni las autoridades deberían poder escoger la instancia competente. El riesgo de un fallo inequitativo aumenta considerablemente cuando es posible interponer recursos alternativamente ante los tribunales y las comisiones electorales.

Por ejemplo, en su opinión sobre la ley sobre las elecciones de los miembros del parlamento de Ucrania de 2006, la Comisión criticó la posibilidad de mantener las dos opciones para interponer recursos electorales (i. e. en comisiones o en los tribunales), en su opinión el riesgo de dos procedimientos en paralelo sobre la misma queja era demasiado elevado.¹²⁹ La Comisión recomendó a las autoridades establecer un procedimiento que excluya este tipo de problemas. El legislador ucraniano cambió las normas sobre los recursos, estableciendo que el contencioso en materia electoral estará bajo la jurisdicción de los tribunales administrativos.¹³⁰ Al mismo tiempo intentó definir claramente los asuntos que serían examinados por las comisiones. Desgraciadamente el problema no fue solucionado más que parcialmente. En su opinión del 2013 sobre los cambios a la ley electoral, la Comisión notó que “ha habido una mejora en el sistema de resolución de las disputas electorales desde 2004; sin embargo, como señaló el informe final de la OSCE /OIDDH sobre las elecciones parlamentarias de 2012, el problema de la complejidad permanece y un número significativo de quejas fueron rechazadas en el procedimiento por

¹²⁹ Ver la opinión sobre la Ley electoral de Ucrania: document CDL-AD(2006)002, Opinion on the Law on Elections of People's Deputies of Ukraine by the Venice Commission and OSCE/ODIHR Adopted by the Council for Democratic Elections at its 15th meeting (Venice, 15 December 2005) and the Venice Commission at its 65th plenary session (Venice, 16-17 December 2005).

¹³⁰ Las normas sobre el contencioso electoral forman parte principalmente del Código Procesal Administrativo de Ucrania.

presentarse ante el órgano equivocado, lo que pone de manifiesto las importantes carencias [del sistema del contencioso]¹³¹.”

Siguiendo las recomendaciones del Código de buenas prácticas, muchos otros países han integrado normas específicas para evitar toda posibilidad de interponer recursos en dos instancias (administrativa e judicial) simultáneamente.

Algunas legislaciones, como por ejemplo el Código electoral de la Antigua República Yugoslava de Macedonia, en su artículo 73, dispone que el interesado puede interponer un recurso en un tribunal únicamente después de que el caso sea examinado por una comisión municipal o por la Comisión electoral central, excepto en el caso de las violaciones de la campaña electoral donde el recurso debe ser dirigido directamente a un tribunal. Las mismas reglas se aplican en Azerbaiyán (artículos 112.2 y 112.3 del Código electoral) o en Georgia (artículo 77.1 del Código electoral).

Otro problema consiste en que no hay delimitación clara de las competencias de diferentes tribunales, por ejemplo, entre los tribunales ordinarios y el Tribunal Constitucional¹³². En 2006 en su opinión conjunta con el OSCE/ODIHR sobre la ley electoral de Serbia¹³³, la Comisión criticó la falta de claridad de las normas sobre las instancias de apelación. La ley sobre el sistema judicial adoptada en 2001 transfirió al Tribunal de apelación y al Tribunal Administrativo varias competencias que antes ejercía la Corte Suprema, incluso los recursos contra las decisiones de la Comisión electoral de la República. Sin embargo, la Corte Suprema continuó aceptando recursos en el ámbito de elecciones. La razón fundamental dada para esto fue que la ley sobre las elecciones parlamentarias era *lex specialis* y

¹³¹ Ver nota número 13.

¹³² Informe explicativo al Código de buenas prácticas, párrafo 97.

¹³³ CDL-AD(2006)013 Joint Recommendations on the Laws on Parliamentary, Presidential and Local Elections, and Electoral Administration in the Republic of Serbia by the Venice Commission and OSCE/ODIHR Adopted by the Venice Commission at its 66th Plenary Session (Venice, 17-18 March 2006), p. 18.

dejaba este tipo de asuntos bajo la competencia exclusiva de la Corte Suprema.

Basándose en las recomendaciones de las diferentes instancias internacionales, la legislación se reformó para dejar claramente establecida la jurisdicción competente.

• Poderes para anular las elecciones

En caso de fraude generalizado -que cambie el resultado de la votación- es necesario anular las elecciones. El Código recomienda que “la instancia llamada a oír el recurso deberá ser competente para anular las elecciones cuando una irregularidad pueda haber influido en el resultado. Deberá ser posible anular tanto el conjunto de las elecciones como los resultados en una circunscripción o en una oficina electoral. En caso de anulación, deberá convocarse a una nueva elección en el territorio en que se haya producido la anulación.”

La Comisión de Venecia en sus distintas recomendaciones sugiere que la instancia llamada a oír el recurso deberá ser competente para ordenar la anulación de las elecciones cuando una irregularidad hubiera podido influir en el resultado, es decir, se hubiera visto afectada la repartición de los escaños. Este principio general se ajusta a las circunstancias del caso; por ejemplo, no debe afectar obligatoriamente a la totalidad del territorio ni a toda la circunscripción; por el contrario, debe existir la posibilidad de anular los resultados de una sola oficina electoral. Ello permitirá a la vez evitar dos situaciones extremas: por una parte, la anulación de todos los resultados de las elecciones cuando las irregularidades afecten solamente un área limitada geográficamente, y lo opuesto, el rechazo de la anulación del escrutinio porque la extensión geográfica donde se han producido irregularidades sea muy limitada. La anulación del escrutinio deberá llevar aparejada la convocatoria de nuevas elecciones en el territorio donde fueron anulados los resultados.

El poder de anulación de los resultados sigue siendo uno de los temas que se discute con diferentes países-miembros del Consejo de Europa. En ciertos casos se trata de referencias claras a la instancia que pronuncia la anulación (ver por ejemplo, la opinión del 2005 sobre el Código electoral de Armenia)¹³⁴, los criterios para anular el voto (opinión sobre los cambios introducidos a la legislación sobre las elecciones de los miembros del parlamento de Ucrania del 2013)¹³⁵ o la aplicación del principio de proporcionalidad (opinión sobre la legislación y práctica en el ámbito electoral en Azerbaiyán del 2004)¹³⁶.

El tema fue de tal interés para los países miembros, que la Comisión elaboró en 2010 un estudio específico sobre la anulación de los resultados de las elecciones¹³⁷.

• Derecho de interponer recursos

“Todo candidato y todo votante inscrito en la circunscripción en cuestión deberá tener derecho a interponer un recurso. Se puede

¹³⁴ Ver el documento CDL-AD (2005) 028. Draft Final Opinion on the Amendments to the Electoral Code of the Republic of Armenia adopted on 17 May 2005 by the National Assembly of Armenia by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission, Council of Europe) and the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) of the OSCE, párrafo 31.

¹³⁵ Ver el documento CDL-AD (2013) 016. Joint Opinion on the Draft Amendments to the Laws on election of people's deputies and on the Central Election Commission and on the Draft Law on repeat elections of Ukraine, adopted by the Council for Democratic Elections at its 45th meeting (Venice, 13 June 2013) and by the Venice Commission at its 95th Plenary Session (Venice, 14-15 June 2013).

¹³⁶ Ver el documento CDL-AD (2004) 016. Joint Recommendations on the Electoral Law and the Electoral Administration in Azerbaijan by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR adopted at the 8th meeting of the Council for Democratic Elections and endorsed by the Venice Commission at its 58th Plenary Session (Venice, 12-13 March 2004), párrafo 33.

¹³⁷ Cancellation of election results. Series Science and technique of Democracy. N° 46. Council of Europe Publishing. 2010.

exigir un quórum razonable de votantes para interponer recursos relativos a los resultados de las elecciones”. Este derecho es más de un carácter general que puramente electoral. Cada persona tiene derecho a interponer recursos en casos de violación de sus derechos constitucionales. Al mismo tiempo, está limitado por el requisito del quórum para interponer recursos sobre los resultados electorales.

Esta recomendación se apoya sobre las recientes decisiones de la Corte Europea de Derechos Humanos. Por ejemplo, la Corte destacó -en su sentencia en el Caso *Namat Aliyev v Azerbaijan*- que la existencia de un sistema nacional para el examen eficaz de las denuncias individuales y las apelaciones en asuntos relativos a los derechos electorales es una de las garantías esenciales de elecciones libres y justas. Este sistema garantiza el ejercicio efectivo del derecho individual al voto y a presentarse a las elecciones, mantiene la confianza general en la administración por el Estado del proceso electoral, y constituye un instrumento importante a disposición del Estado para lograr el cumplimiento de su obligación positiva de conformidad con el artículo 3 del Protocolo número 1, de celebrar elecciones democráticas¹³⁸.

El informe sobre la anulación de las elecciones de la Comisión de Venecia establece que los derechos electorales activos y pasivos son garantizados por la posibilidad de defenderlos ante un tribunal competente (párrafo IV, 49). La lista de las personas titulares aparece claramente en el informe sobre el derecho electoral y la administración electoral en Europa¹³⁹.

En general, la Comisión estudia de una forma detallada los temas del recurso electoral y su impacto sobre diferentes grupos de participantes en el proceso electoral. En 2010, la Comisión criticó la falta de garantías a un recurso eficaz en el caso de los observadores de las

¹³⁸ *Namat Aliyev v Azerbaijan* (no. 18705/06) <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-98187>.

¹³⁹ *Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe*, párrafo 167: [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)018-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)018-e.asp).

elecciones en el Reino Unido. La Comisión subrayó que “teniendo en cuenta que la observación de las elecciones y el referéndum se considera ahora como un componente esencial de asegurar que el proceso electoral sea ‘justo y libre’, la falta de normas específicas sobre el derecho a un recurso por parte de los observadores representa una violación de los estándares internacionales”¹⁴⁰.

Muchos países han seguido estas recomendaciones y este tipo de listas aparecen en la legislación electoral nacional, como es el caso del artículo 65.1 del Código electoral de Moldavia o el artículo 5.1.f de la ley sobre el Tribunal Administrativo de Moldavia o el artículo 46.1 del Código Electoral de Armenia.

- **Plazos para interponer recursos y obtener una decisión**

En el caso de los plazos de la justicia electoral, se presupone un margen mucho más corto de tiempo que en otros ámbitos judiciales. En algunos casos, por ejemplo en el caso de los electores que se ven excluidos del padrón electoral en el día de la votación¹⁴¹, la decisión tiene que ser dictada inmediatamente. “Los plazos para interponer recursos y para llegar a una decisión al respecto deberán ser cortos (tres a cinco días en primera instancia).” En un cierto sentido, ese es uno de los problemas más importantes para los candidatos y los ciudadanos que buscan la protección de sus derechos electorales. Si los plazos son demasiado largos el candidato pierde completamente la posibilidad de participar en una elección

¹⁴⁰ CDL-AD(2010)045 Opinion on the Code of Practice on observing elections of the United Kingdom adopted by the Council for democratic elections at its 35th meeting (Venice 16 December 2010) and by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 16-18 December 2010).

¹⁴¹ En algunos países donde no existe el registro electoral electrónico centralizado, las listas electorales en los escaños presentan bastante a menudo este tipo de problemas. En algunos países incluso un error de impresión puede impedir un votante de participar en la elección. Este fue el caso de muchos electores en Azerbaiyán en las elecciones legislativas del 2005 (ver el Informe final de la observación de las elecciones legislativas de la OSCE/ODIHR <http://www.osce.org/odihr/elections/azerbaijan/17946>, p. 8).

y los votantes pierden su derecho electoral esencial de elegir sus representantes.

Los documentos de la Comisión de Venecia incluyen recomendaciones pertinentes en esta importante esfera. Por ejemplo, en el apartado IV, B, 4, 59, del Informe sobre la cancelación de los resultados de las elecciones¹⁴², se establece que la eficacia del procedimiento judicial depende principalmente de dos indicadores, incluyendo el límite de tiempo para que el tribunal pueda decidir sobre el asunto planteado ante este. También se prevé en el informe explicativo del Código de buenas prácticas (párrafo II. 3.3 g) que los procedimientos deben ser lo más breve posible, en todo caso respecto a las decisiones que deben tomarse antes de la elección. En este punto, se deben evitar dos tipos de problemas:

- En primer lugar, la apelación no debe retardar el proceso electoral, y
- En segundo lugar, las decisiones sobre los recursos de apelación que deberían haberse dado antes de la votación no deben dictarse después de las elecciones.

Además, las decisiones sobre los resultados de las elecciones no deben tardar demasiado tiempo, especialmente cuando el clima político es muy tenso. Esto significa que los plazos para las apelaciones deben ser muy cortos y que el órgano de apelación debe tomar su decisión lo antes posible. Los límites de tiempo, sin embargo, deben ser suficientes para apelarlas en una instancia superior, a fin de garantizar el ejercicio de los derechos de la defensa y asegurar una decisión bien fundada. Un límite de tiempo de tres a cinco días en primera instancia (tanto de presentación de recursos y adopción de decisiones) parece razonable para las decisiones que se adopten antes de las elecciones. No obstante, está permitido otorgar un poco más de tiempo a los Tribunales Supremo y constitucional.

¹⁴² *Cancellation of election results*, documento número CDL-AD(2009)054, disponible en www.venice.coe.int.

La Comisión se ha referido a las disposiciones del Código en varias opiniones sobre la legislación electoral en Estados Miembros como Azerbaiyán, Armenia, Moldavia, Serbia u otros. Por ejemplo, en su opinión sobre el Código electoral de Azerbaiyán de 2005, la Comisión y OSCE/ODIHR han criticado las disposiciones aplicables al proceso de recursos electorales, sobre todo la manera en que los procedimientos son demasiado complicados, por lo que impactar en los plazos para interponer recursos, en los siguientes términos:

“La redacción del Art. 112,3 no es clara, ya que no especifica dónde un recurso debe ser presentado en primer lugar. La enmienda establece una única línea de recursos y apelaciones de los votantes descontentos por un acto de omisión de una mesa: en primer lugar la comisión territorial, luego a la Comisión electoral central de Azerbaiyán y a continuación, ante el Tribunal de Apelación. Esto representa un procedimiento que requiere mucho tiempo, que probablemente limita el derecho de los electores, los candidatos y otras partes interesadas. La recomendación de la ODHR de la OSCE, y la Comisión de Venecia de garantizar ‘acceso directo a un tribunal para asegurar una eficaz y pronta protección de los derechos electorales’ no se ha implementado en la legislación electoral. La posibilidad de denuncias penales no constituye un buen remedio, ya que sólo se refiere a una cantidad mínima de las violaciones a la ley electoral y el procedimiento penal no puede dar lugar a la nulidad de las decisiones equivocadas”¹⁴³.

- **Derecho a un procedimiento contradictorio**

En cada proceso judicial las partes interesadas deben de tener la posibilidad de presentar su caso. Por esta razón otro principio establece que “deberá protegerse el derecho de los demandantes a un procedimiento contradictorio”.

Este principio aparece en el Código y está claramente inspirado directamente por el Convenio Europeo de Derechos Humanos, aunque hay que admitir que la Corte Europea lo aplica con mucha prudencia a los casos sobre violaciones de los derechos electorales¹⁴⁴.

La Comisión de Venecia utilizó esta disposición en varias de sus opiniones. En el caso de la ley electoral de Serbia en 2006, se ha subrayado la necesidad de que la ley no contenga ninguna garantía expresa de objetividad, carácter público, y audiencia transparente en ninguna etapa de este proceso. De hecho, esta opinión se basaba en los informes de la Misión de Observación de Elección de OSCE/ODIHR en Serbia, que tomó nota del hecho que las sesiones de la Corte Suprema sobre los casos electorales habían sido sostenidas a puerta cerrada y el reclamante no pudo asistir.

En la opinión de la Comisión, este tipo de prácticas iban contra los estándares internacionales. Se les recomendó a las autoridades cambiar las disposiciones correspondientes a la Corte Suprema para proteger los derechos de sufragio, estableciendo que las sesiones deberían sostenerse en público y los partidos deberían tener el derecho de presentar su caso directamente o por medio de representación legal. El OSCE/ODIHR y la Comisión de Venecia, en aquella ocasión, recomendaron que la ley sea enmendada para proveer al mínimo tres garantías procesales:

¹⁴³ Documento CDL-AD (2005) 029. *Final Opinion on the Amendments to the Election Code of the Republic of Azerbaijan by the Venice Commission and OSCE/ODIHR adopted by the Council for Democratic Elections at its 14th meeting (Venice, 20 October 2005) and the Venice Commission at its 64th plenary session (Venice, 21-22 October 2005)*, p. 8.

¹⁴⁴ Ver entre otros, Jean-Claude Colliard. *Electoral disputes in “Cancellation of election results”*. Series Science and technique of Democracy. N° 46. Council of Europe Publishing. 2010, p. 12.

- a. El derecho de presentar pruebas en apoyo de la queja después de su deposición.
- b. El derecho a un proceso igualitario, público, y transparente.
- c. El derecho de apelar la decisión a una Corte¹⁴⁵.

- **Poderes de las Comisiones electorales superiores para rectificar o anular las decisiones de las comisiones inferiores**

En los casos en que la instancia competente sea una comisión electoral superior, ésta deberá poder rectificar o anular de oficio las decisiones de las comisiones electorales inferiores.

Algunos otros documentos de la Comisión de Venecia desarrollan aún más las recomendaciones del Código de buenas prácticas. Como un ejemplo reciente podríamos mencionar el Informe sobre la anulación de los resultados de las elecciones adoptado por la Comisión de Venecia en 2009¹⁴⁶.

En su opinión sobre el Código electoral de Azerbaiyán de 2005¹⁴⁷, la Comisión saludó los cambios a la legislación electoral introduciendo la disposición de anulación de los resultados de una elección en caso de que las elecciones no sean reconocidas como válidas en más de 40% de las mesas y si el número de votantes en estas mesas representa más de un cuarto de los votantes en la circunscripción. Al mismo tiempo, ella indicó

¹⁴⁵ Documento CDL-AD (2006)013 *Joint Recommendations on the Laws on Parliamentary, Presidential and Local Elections, and Electoral Administration in the Republic of Serbia by the Venice Commission and OSCE/ODIHR Adopted by the Venice Commission at its 66th Plenary Session* (Venice, 17-18 March 2006), p. 18.

¹⁴⁶ Ver el texto del documento en el sitio web de la Comisión: [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)054-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)054-e.asp).

¹⁴⁷ Ver el documento CDL-AD(2005)029, *Final Opinion on the Amendments to the Election Code of the Republic of Azerbaijan by the Venice Commission and OSCE/ODIHR adopted by the Council for Democratic Elections at its 14th meeting* (Venice, 20 October 2005) y *The Venice Commission at its 64th plenary session* (Venice, 21-22 October 2005).

que “el nivel de irregularidades aceptadas, la afectación de los derechos del 25% de los votantes elegibles es todavía muy alta y no es conforme a los estándares internacionales. Debería ser aclarado que el cuerpo de petición debe anular elecciones donde las irregularidades pueden haber afectado el resultado” (artículo 114 del Código Electoral sólo dice que el Tribunal puede anular decisiones).

La misma recomendación sobre el nivel de aceptación para una eventual anulación de las elecciones en ciertas circunscripciones se encuentran en otras opiniones sobre la legislación electoral adoptadas por la Comisión de Venecia en los recientes años¹⁴⁸.

Queda claro que la Comisión en sus labores utiliza como fuentes de información y, muy a menudo como referencia, los documentos de otras organizaciones internacionales. Es el caso del OSCE/ODIHR y su estudio de resolución del contencioso electoral adoptado en el año 2000¹⁴⁹.

3.2. El impacto del Convenio Europeo, de la Corte Europea de Derechos Humanos sobre las recomendaciones de la Comisión de Venecia

Los estándares específicos del Código de buenas prácticas están apoyados por la jurisprudencia -cada día más amplia- de la Corte Europea de Derechos Humanos. Si en el año 2002, en el momento de la adopción del Código, su contenido tenía carácter de “buenas prácticas”, ahora algunas de sus recomendaciones obtienen un carácter casi obligatorio gracias a las decisiones de la Corte.

La jurisprudencia de la Corte Europea sobre las violaciones de los derechos electorales es bastante reciente -el primer caso fue Mathieu-Mohin y Clerfayt v. Bélgica en 1987- aunque fue precedida por algunas decisiones de inadmisibilidad de la antigua Comisión.

¹⁴⁸ Ver entre otros la Opinión de la Comisión de Venecia sobre la legislación electoral en Armenia (CDL-EL (2005) 028).

¹⁴⁹ Ver: <http://www.osce.org/odihr/elections/17567>.

Desde el caso Mathieu-Mohin, ha habido un gran número de sentencias, muchas de ellas acerca de los sistemas electorales de países centrales y de la Europa del Este. Sin embargo, hay toda una serie de casos que establecen el acercamiento de la Corte Europea a la interpretación del artículo 3, tanto sobre los derechos electorales activos como pasivos, entre los casos destacan: *Matthews v. el Reino Unido*, *Hirst (el No 2) v. el Reino Unido*, *Ždanoka v. Letonia*, *Podkolzina v. Letonia* y *Yumak y Sadak v. Turquía* y *Namat Aliyev v. Azerbaiyán*¹⁵⁰.

Estas decisiones tienen un impacto directo sobre los sistemas de justicia electoral, ya que su ejecución es obligatoria en los Estados miembros del Consejo de Europa. Los tribunales nacionales deben tomar en cuenta la jurisprudencia de la Corte Europea al decidir sobre casos concretos.

Las resoluciones de la Corte Europea son citadas en las opiniones de la Comisión de Venecia. Estas referencias permiten a la Comisión formular recomendaciones claras que permiten al país miembro, cuya legislación es objeto de estudio y de recomendaciones, trabajar sobre la opinión. En este sentido, al citar las decisiones de la Corte Europea, la Comisión ayuda a sus países miembros a introducir cambios legislativos que aseguran la ejecución de estas mismas.

En muchos casos las recomendaciones de la Comisión de Venecia anticipan las decisiones de la Corte Europea; en los últimos años la misma Corte ha hecho referencia a los documentos de la Comisión de Venecia en su jurisprudencia¹⁵¹.

¹⁵⁰ Ver caso *Matthews v. the United Kingdom*, No. 24833/94, 1999-I; *Hirst v. the United Kingdom* (No. 2), No. 74025/01, ECHR 2005-IX; *Ždanoka v. Latvia*, No. 58278/00, ECHR 2006; *Podkolzina v. Latvia*, No. 46726/99, ECHR 2002-II; *Yumak and Sadak v. Turkey*, No. 10226/03, 8 July 2008, *Namat Aliyev v Azerbaijan* No. [18705/06](#).

¹⁵¹ Por ejemplo, el Tribunal ha citado el Código de buenas prácticas en sus decisiones *Hirst v. the United Kingdom* (No. 2) (Fourth Section's judgment), y *Yumak and Sadak v. Turkey* – *supra* nota 7. También en el caso *Georgian Labour Party v. Georgia* (II), decisión del 22 Mayo 2007; *Petkov v. Bulgaria*, decisión de 4 Diciembre 2007; y en *Sukhovetsky v. Ukraine*, decisión del 28 de Marzo de 2006 y en otras ocasiones.

Por ejemplo, en el caso *Sedic y Finci v Bosnia y Herzegovina*¹⁵², la Comisión insistió para que las decisiones de la Corte Europea fueran implementadas de forma plena, no solamente en la legislación electoral, sino que también a nivel constitucional¹⁵³. El hecho que la Comisión de Venecia preparará una nota *amicus curiae* solicitada por la Corte Constitucional de Bosnia y Herzegovina, demuestra que las instancias encargadas de justicia electoral quieren aprovechar la cooperación con instancias internacionales para anticipar posibles problemas de aplicación de los estándares en el ámbito electoral.

Como las decisiones de la Corte Europea son obligatorias para los Estados miembros del Consejo de Europa, su jurisprudencia sobre las violaciones electorales tienen un gran impacto sobre el desarrollo, no sólo de la legislación en materia de protección de los derechos electorales sino también sobre la justicia electoral en Europa. La expansión de los derechos electorales protegidos por medio de las decisiones de la Corte Europea tendrá seguramente una influencia sobre las futuras reformas de los sistemas de justicia electoral en Europa y, seguramente, la Comisión de Venecia asistirá a muchos países en estos cambios.

4. Conclusión

Desde su creación en 1990 la Comisión de Venecia ha acompañado a la mayoría de sus países miembros en las reformas de su legislación en el ámbito electoral. Los trabajos sobre la protección de los derechos de los electores y el buen funcionamiento de la justicia electoral formaban una de las partes más importantes de esta cooperación. La Comisión supo mantener la calidad de su trabajo en condiciones bastante difíciles,

¹⁵² *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* (números°27996/06 and 34836/06).

¹⁵³ Ver entre otros el documento CDL-AD (2008) 027. *Amicus Curiae Brief in the cases of Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* (Applications no. 27996/06 and 34836/06) pending before The European Court of Human Rights adopted by the Venice Commission at its 76th Plenary Session (Venice, 17-18 October 2008) o la Nota *amicus curiae* para el Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina, documento CDL-AD (2010) 032.

como es que los sistemas nacionales presenten una gran diversidad de características propias.

El Código de buenas prácticas permitió a la Comisión establecer una lista de estándares generales aceptados por los países miembros del Consejo de Europa que, poco a poco, se han transformado de una simple lista de “buenas prácticas” y recomendaciones en un instrumento de referencia y de una gran autoridad en el ámbito de justicia electoral en Europa y, después de las adhesiones de varios países no europeos, en un espacio geográfico mucho más amplio.

El importante desarrollo de la jurisprudencia de la Corte Europea basada en el artículo 3 del primer protocolo ha abierto nuevas posibilidades para apoyar las recomendaciones de la Comisión emitidas en sus opiniones. La Corte, por su parte, refiere a las recomendaciones del Código de buenas prácticas, lo que crea una simbiosis perfecta de dos principales fuentes de estándares –los obligatorios por parte de la Corte y los de *soft law* por la vía de las recomendaciones de la Comisión de Venecia-.

Pero el Código no es un documento formal y rígido en sus recomendaciones -que son bastante breves- y que se desarrollan de forma permanente a través de las opiniones de la Comisión de Venecia. El hecho que la Comisión integre en su seno a una gran diversidad de países de los cuatro continentes le da una posibilidad de enriquecer el patrimonio jurídico en el ámbito de justicia electoral al integrar los ejemplos de las mejores soluciones y buenas prácticas de sus países miembros, ello en un *corpus juris* único en el mundo.

SEGUNDA PARTE: **ESTÁNDARES INTERNACIONALES** **Y LA JUSTICIA ELECTORAL**

Garantías Procesales

Por Aidé Macedo Barceinas¹⁵⁴

1. Introducción.

El presente documento tiene como objetivo analizar las características y describir los alcances que tienen los estándares internacionales en la justicia electoral de nuestro país, particularmente, en cuanto a las garantías procesales que contempla el debido proceso, destacando, la confrontación de estos principios con la forma en que los tribunales atienden y resuelven estas diferencias.

En ese sentido, es importante destacar que a diferencia de otras materias jurídicas, por su naturaleza, menos expuestas al escrutinio público, la electoral se inscribe precisamente en la esencia de la *cosa pública*, esto es, regula los conflictos surgidos de los procesos democráticos que, por definición, son del más alto interés general.

Así, como cualquier otro concepto social, la democracia y, como consecuencia, el derecho electoral, están sujetos a las reglas de los consensos lingüísticos de la comunidad estudiosa del fenómeno, de ahí que sea necesaria la producción de contenidos mínimos aceptados, incluso, desde este estadio meramente conceptual.

En efecto, la geopolítica mundial, desde la segunda mitad del siglo XX, se ha visto marcada por la constante proclama de diversos Estados, del más variado espectro ideológico, de constituir democracias o gobiernos del pueblo.

Más allá de una, quizás superficial, proclama política, es claro que la democracia ha adquirido carta de naturalización y parece revestir un requisito para la aceptación o legitimidad de un gobierno en el ámbito internacional.

¹⁵⁴ Magistrada del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Esa marcada tendencia, ha llevado a la más absoluta diversificación de lo que el concepto democracia puede o debe implicar. De ahí que en diversos ámbitos doctrinales se haya buscado establecer estándares que estabilicen el concepto.

Tales esfuerzos, de índole más bien teórica, están aparejados al surgimiento de organizaciones internacionales que, a la luz de los tratados de derechos suscritos por los Estados, analizan el fenómeno democrático desde una perspectiva más pragmática, esto es, con acento en la “experiencia democrática” entre los Estados firmantes de algún sistema internacional de derechos fundamentales.

La perspectiva de estas organizaciones genera “líneas de acción” o compendios de “buenas prácticas” avaladas por expertos de diversas nacionalidades, con base en las experiencias de los distintos países a fin de establecer los mínimos necesarios que un régimen político debe cumplir para incrementar la calidad de su democracia.

En ese sentido, es necesario para cualquier Estado contrastar su sistema político con los estándares internacionales a fin de evaluar posibles escenarios de reforma.

Sin embargo, la función de esos instrumentos internacionales no se agota en ser un elemento de contraste, sino que constituyen verdaderas guías de acción tanto para legisladores como para los operadores del sistema electoral, entre ellos, los jueces.

Se debe tener presente que la materia electoral, como fenómeno jurídico, es relativamente nueva. Si bien en su aspecto meramente político, la democracia moderna ha visto nacer a varias generaciones, lo cierto es que su reglamentación jurídica, y ni qué decir de la implementación de un sistema de resolución de conflictos en la materia, es un tema que aún en la actualidad alimenta el debate en diversos foros.

Aunado a lo anterior, las normas que conforman cualquier democracia tienen precisamente su nacimiento en lo político, de ahí que

los conceptos connaturales a la materia sean de carácter necesariamente difuso y, por ende, polémico.

De tal forma, para el juez que se enfrenta a los dos factores ya mencionados, recurrir a la orientación que aportan los estándares internacionales, es una herramienta útil e indispensable para llevar a cabo la difícil labor de interpretar la ley a la luz de los principios esenciales de un Estado constitucional y democrático de derecho.

En la experiencia global, la solución de los conflictos, a través de un sistema de medios de impugnación, que cumpla con una serie de garantías y estándares en la materia, ha contribuido a construir sistemas políticos estables, al dar cumplimiento a toda una gama de principios que están reconocidos en las normas internacionales de protección de derechos humanos.

A lo largo de las últimas décadas, IFES, la Comisión de Venecia, TIRI e IDEA Internacional, entre otras agencias, han emitido recomendaciones y proporcionado asistencia técnica a los países en materia electoral, particularmente buscan que la atención de quejas electorales tenga una resolución efectiva por parte de las instituciones comiciales nacionales, garantizando la legitimidad de un sistema electoral.

Por ejemplo, IFES¹⁵⁵ ha identificado siete estándares en la presentación de la queja electoral, basado en las prácticas electorales internacionales¹⁵⁶. Estas normas se derivan del derecho fundamental a la participación política (derecho a tomar parte en el gobierno a través de la representación ciudadana), que se pueden sintetizar en las siguientes: a) un sistema de medios de impugnación; b) legislación y procedimientos especializados en materia electoral; c) un árbitro imparcial; d) un siste-

¹⁵⁵ La Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) presta asistencia técnica a las autoridades electorales y capacita a los involucrados en los procesos políticos-electorales. Desde 1987, IFES ha trabajado en más de 135 países. <http://www.ifes.org/about/who-we-are.aspx>.

¹⁵⁶ Cfr. Vickery, Chad (editor), Guidelines for Understanding, Adjudicating and Resolving Disputes in Elections. IFES. Capítulo I, http://www.ifes.org/~media/files/publications/books/2011/guarda_final-publication.pdf, p. 12.

ma que agilice las decisiones judiciales; e) la carga de la prueba (normas para su ofrecimiento); f) la disponibilidad de recursos razonables y eficaces; y, g) la educación de los participantes.

En específico, sobre este último estándar¹⁵⁷, IFES considera que la sociedad civil, los partidos políticos y los ciudadanos necesitan saber: a) cuál es el organismo que estará encargado de recibir y resolver sus quejas o medios de impugnación; b) el proceso para presentar una demanda; y, c) las leyes procedimentales y sustantivas que rigen el contenido de la demanda.

Otras entidades, como la Comisión de Venecia¹⁵⁸ integran otra escala de estándares sustentados en la garantía del debido proceso y acceso a la justicia electoral, así como a la maximización de los derechos políticos sustantivos, en lo que han denominado como: “*Código de buenas prácticas en materia electoral*”¹⁵⁹”. En ese sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sido activo en la interpretación y expansión de

¹⁵⁷ Los Estados deberán implementar programas de capacitación para los funcionarios electorales, así como programas de educación cívica que le permitan al público familiarizarse con los procedimientos y asuntos electorales. Vickery, Chad, Guidelines for Understanding, Adjudicating and Resolving Disputes in Elections, op. cit., pp. 13 y 66 y ss.

¹⁵⁸ La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (*Comisión de Venecia*), es un órgano consultivo del Consejo de Europa en materia Constitucional. Su creación respondió a la necesidad de prestar asesoría a las nuevas democracias de Europa Central y del Este en el diseño de sus constituciones. Comprende 56 países, de los cuales 9 no son europeos, como Perú y Brasil. México tiene la calidad de observador. La actuación de la Comisión, se inscribe en el marco de los tres principios básicos del patrimonio constitucional europeo: la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho. Garrone, Pierre, “Tópicos electorales una perspectiva europea”, en Tópicos judiciales, un diálogo judicial entre América y Europa, Ríos Vega, Luis Efrén editor, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, p. 4.

¹⁵⁹ Dentro de las buenas prácticas se subraya la necesidad de contar con un sistema de resolución de controversias a cargo de una comisión o tribunal electoral. Esta instancia debe ser competente para anular las elecciones cuando las irregularidades infrinjan lo dispuesto por la ley, al punto de que deba definirse que determinado proceso electoral carece de validez. Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2011, p. 8.

los derechos políticos y sus garantías procesales, como se puede observar en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de la Unión Europea¹⁶⁰.

En el ámbito regional, para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “*los derechos políticos constituyen la base legítima de gobierno, lo cual puede lograrse mediante la organización de elecciones*”¹⁶¹; en ese sentido, los comicios son eventos que tienen relación con los derechos humanos, porque son la manera en que las personas expresan su voluntad política, por ello, son los mecanismos para ejercer el derecho a la participación.

Cabe señalar que también se derivan estándares a partir de los criterios enunciados por los tratados de derechos humanos, particularmente, en aquellos que incluyen derechos políticos. Sin embargo, en ninguno de esos instrumentos existen requisitos para que las naciones implementen una forma específica del proceso electoral¹⁶². No obstante, de la interpretación de los tratados y la jurisprudencia de los tribunales supranacionales, surgen estándares o criterios mínimos para hacer efectivos esos derechos.

¹⁶⁰ Mathieu-Mohin contra Bélgica, Eur. Ct. H.R., serie A núm. 113, sentencia del 2 de marzo de 1987, p. 47. La Corte fue mucho más allá del caso y reconoció que el principio de “*libre elección*” protege el derecho de los ciudadanos a votar y a presentarse a las elecciones, y también el derecho que una persona tiene a la queja y a la impugnación electoral. Jurij Toplak, elecciones al Parlamento Europeo y las elecciones Uniforme Procedimiento 6 (Asociación Internacional de Derecho Constitucional, Documento para VII Congreso Mundial, 11 hasta 15 jun 2007), disponible en <http://www.enelsyn.gr/papers/w3/Paperpercent20bypcent20Jurij percent20Toplak.pdf>.

¹⁶¹ Vickery, Chad, op. cit., p. 14.

¹⁶² Cfr. Yumak v. Turkey, Eur. Ct. H.R., App. No. 10226/03, Judgment of 8 July 2008, pp. 110-111, en Vickery, Chad, op. cit., p. 15.

2. Análisis y descripción de los estándares internacionales en las garantías procesales

Para Dieter Nohlen¹⁶³, el *Derecho Electoral* es el conjunto de normas que regulan la elección de los órganos representativos; sin embargo, dicha disciplina no se refiere sólo a fuentes de orden nacional, a lo codificado en las constituciones, las leyes electorales y los reglamentos relativos a los órganos de representación y al sufragio, ni a la organización y ejecución de los procesos electorales. El Derecho Electoral incluye un conjunto más amplio que abarca principios políticos y “estándares internacionales” que han sido funcionales a las experiencias electorales de otros países, así como situaciones de contexto histórico y cultural o sociológico.

La Comisión de Venecia¹⁶⁴ señala que *los estándares internacionales para las elecciones son puntos de referencia acordados para considerar la calidad de las elecciones. La evaluación de las prácticas electorales a partir de las normas y estándares internacionales, facilitan la identificación de fortalezas y deficiencias del sistema, basándose en criterios formalizados y reconocidos.*

Los *estándares* pueden estar contenidos en los tratados; serán vinculantes para aquellos Estados que han expresado su consentimiento para estar sujetos a sus principios y no pueden, sin más, derogar esos estándares, a menos que así se disponga expresamente en dichos instrumentos o que el Estado haya manifestado una reserva específica¹⁶⁵.

¹⁶³ Nohlen, Dieter y Sabsay, Daniel, *Derecho electoral*, en Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina, Nohlen, Dieter, et al (compiladores), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica e IDEA-Internacional, México, 2007, p. 27

¹⁶⁴ Eriksson, Anders, et al, *Compendio de Normas Internacionales para las elecciones*, Comisión Europea para la Democracia, Tercera Edición, Bruselas, Bélgica, 2007, p. 9

¹⁶⁵ Eriksson, Anders, et al, *Compendio de Normas Internacionales para las elecciones*, op. cit., p. 53.

También existen *estándares* que no están contenidos en los tratados (instrumentos de “soft law”). Se trata de resoluciones emitidas por organismos supranacionales. El principal factor que los distingue respecto de los anteriores, es la intención de sus redactores, es decir, si su propósito es que el documento fuese legalmente vinculante o no. Los estándares sin carácter de tratado son herramientas interpretativas que reflejan nuevas preocupaciones; otorgan criterios ante las insuficiencias de los tratados legalmente vinculantes; o dada su naturaleza -este tipo de estándares- encajan mejor con el propósito pretendido¹⁶⁶.

En su jurisprudencia, tanto la Corte Interamericana como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han proporcionado a los Estados criterios que les han permitido hacer efectivos los derechos políticos reconocidos. Es así como la Corte ha sostenido que “...en una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías, y el Estado de Derecho constituyen una triada, cada uno de cuyos componentes se define y adquiere sentido en función del ejercicio pleno de los derechos de las personas¹⁶⁷”. El Tribunal Europeo, por su parte, remarca que el Convenio Europeo de Derechos Humanos pone énfasis en el ejercicio del derecho de defensa de las personas (garantía de acceso a la justicia).

Para la Comisión de Venecia, IFES y otros organismos que evalúan la calidad de los procesos electorales, es necesario que se observen las obligaciones contenidas en los instrumentos internacionales con los que el Estado se ha comprometido de forma explícita en materia de protección de derechos político-electorales de las personas. Estas consideraciones son compatibles con los alcances de la reforma al artículo 1º, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos

¹⁶⁶ Ídem., p. 54.

¹⁶⁷ Corte I.D.H., El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párrafo 26; y Corte I.D.H., Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párrafo 35.

Mexicanos, de la que se desprende la obligación de todas las autoridades de interpretar las normas relativas a los derechos humanos, entre ellos, los derechos políticos, conforme a la propia Constitución y a los tratados internacionales de la materia. Esta disposición adopta el principio de interpretación que en la doctrina se conoce como “*cláusula de interpretación conforme*”.

Eduardo Ferrer Mac-Gregor¹⁶⁸ nos dice que “...una de las fórmulas constitucionales más efectivas para la lograr la armonización entre las fuentes Derecho nacional y el Derecho internacional es, a través de la llamada ‘cláusula de interpretación conforme’. En términos generales podemos decir que es la técnica hermenéutica por medio de la cual, los derechos y libertades constitucionales son armonizados con los valores, principios y normas contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos signados por el Estado, así como por la jurisprudencia de los tribunales internacionales, para lograr una mayor protección de los derechos de las personas”. Asimismo, abunda que no se trata de una imposición de la norma internacional sobre la nacional, sino de un proceso de armonización¹⁶⁹, que implica dejar de aplicar alguna norma, al resultar con mayor estándar de protección la restante o restantes, sea ésta la norma nacional o internacional, conforme al principio ‘*pro personae*’.

Este nuevo paradigma interpretativo ha generado también un cambio en la estructura judicial encargada de analizar la regularidad de los

¹⁶⁸ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Interpretación Conforme y Control Difuso de Convencionalidad. El Nuevo Paradigma para el Juez Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. P. 357-358.

¹⁶⁹ Armonizar la legislación con los tratados de derechos humanos, compromete a respetar una premisa: siempre es necesario acudir a la norma que maximice el ejercicio del derecho reconocido, de tal manera, cuando la regulación jurídica establezca una limitación o restricción de los derechos fundamentales, habrá de cumplirse las siguientes condiciones: a) la restricción debe ser adecuada para alcanzar el fin propuesto; b) la restricción sea necesaria, en cuanto no quede alternativa menos gravosa para el interesado; c) en sentido estricto, la restricción debe ser proporcional, es decir, no suponer un sacrificio excesivo del derecho o interés sobre el que se produce la intervención estatal.

actos de autoridad, a través del denominado ‘*control difuso de convencionalidad*’ que implica que todos los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles, con independencia de su jerarquía, grado, cuantía o materia, están obligados a realizar un ejercicio de compatibilidad entre los actos y normas nacionales con otros instrumentos internacionales, así como con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, formándose un ‘bloque de convencionalidad’¹⁷⁰.

Es por ello que en la actualidad, la materia electoral no puede reducirse a las fuentes tradicionales del Derecho, ya que no deben subestimarse los tratados que se ocupan de los derechos políticos¹⁷¹. Al respecto, puede observarse que se establecen un gran número de principios relativos al sufragio, al método democrático para la designación de gobernantes y las garantías del debido proceso en materia electoral; por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (instrumento regional más importante para América Latina en la materia, por la profundidad de tratamiento de los derechos políticos y porque vincula a la mayoría de los países de la región), establece derechos sustantivos y *garantías procesales* que deben ser valoradas por el operador jurídico al resolver las controversias.

Manuel Aragón Reyes considera que el *Derecho Electoral* no sólo es una técnica jurídica al servicio de la democracia, sino también una serie de garantías procesales. Es decir, no sólo reglas que garantizan la vigencia de los derechos políticos y el acceso legítimo a los cargos de elección popular (derechos sustantivos), también el derecho instrumental o adjetivo (garantías procesales)¹⁷², para hacer efectivos tales derechos sustantivos. Lo cual implica que existe un sistema de garantías entre las partes

¹⁷⁰ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Interpretación Conforme y Control Difuso de Convencionalidad, op. cit., p. 401.

¹⁷¹ Nohlen, Dieter y Sabsay, Daniel, op. cit., p.p. 32-38.

¹⁷² Aragón Reyes, Manuel, “Discurso de apertura”, en Tendencias contemporáneas del derecho electoral del mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, UNAM, México, p. XXIV, 1993:

que intervienen en el litigio, las cuales se encuentran sustentadas en la existencia de una relación jurídica-procesal, que implican derechos y obligaciones recíprocas.

Para Héctor Fix Zamudio¹⁷³, las *garantías procesales* son “*los instrumentos jurídicos establecidos tanto por la Constitución Federal como por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los diversos códigos procesales sobre la independencia e imparcialidad del juzgador, así como respecto a las prerrogativas de las partes en el proceso, con objeto de lograr la resolución rápida y justa de las controversias*”.

Flavio Galván nos dice que el término *proceso o lo procesal*, es la serie de actos que se realizan para la composición del litigio, tiene una connotación jurídica y se refiere al ámbito del Derecho Procesal; mientras que la noción *procedimiento* tiene una connotación más amplia, que se expresa como: “*...el conjunto de hechos o conductas que se realizan de manera sistemática para la consecución de un fin, ya sea de naturaleza jurídica o extrajurídica*”. Este autor señala que por *proceso electoral* debemos entender al conjunto sistematizado de actos de las partes (actor o recurrente y autoridad electoral responsable o recurrida), de los terceros y del órgano jurisdiccional correspondiente, que tiene por objeto la resolución de un conflicto de intereses electorales de trascendencia jurídica, mediante la aplicación del Derecho¹⁷⁴.

Mientras que el término “*garantías*” refiere a cualquier instrumento jurídico por el cual se protegen o salvaguardan determinados derechos estatuidos a favor de los justiciables. En ese sentido, las “*garantías procesales*”, si bien directamente se confieren a los órganos jurisdiccionales encargados de dirimir las controversias a fin de sal-

¹⁷³ Fix-Zamudio, Héctor, voz: *Garantías Procesales*, Enciclopedia Jurídica Mexicana, tomo IV, F-L-, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa, Segunda Edición, México, 2004, p. 203.

¹⁷⁴ Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, Porrúa, Segunda Edición, México, 2006, p. 845.

vaguardar su independencia e imparcialidad, también cabe considerarlas en favor de los justiciables, pues ellas contribuyen a asegurar la emisión de un fallo ajustado a la norma y según los méritos del caso¹⁷⁵.

Es de destacar que la Convención Interamericana de Derechos Humanos en su artículo 25 utiliza la expresión garantías judiciales (garantías procesales), mientras que su par europea menciona en su artículo 13, el acceso a los recursos efectivos. Creemos que el término *garantías* brinda una mayor protección, porque en dicho concepto no deben entenderse únicamente los recursos propiamente dichos, sino todas las garantías del debido proceso¹⁷⁶.

Las garantías procesales permiten hacer efectivos los derechos sustanciales reconocidos, tanto por las normas de derecho interno como los instrumentos internacionales, siendo considerados en ciertos sistemas como verdaderos derechos sustanciales debido a que su vulneración implicaría una violación *per se* de derechos fundamentales. Es así como los tratados de protección de Derechos Humanos contemplan en su articulado, el acceso a la justicia y su consecuencia inata, el debido proceso, como las garantías procesales por excelencia. La jurisprudencia suele ubicarlos como dependientes de los derechos sustanciales reconocidos por las propias convenciones de Derechos Humanos, de ahí la afirmación de María de la Colina de considerar a las garantías procesales como verdaderos derechos sustanciales¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Orozco Henríquez, Jesús y Maitret Hernández, Armando, *El contencioso y la jurisprudencia electorales en derecho comparado. Un estudio sobre veintiún países de América y Europa*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2006, pp. 319 -320.

¹⁷⁶ El Artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, contiene los elementos que componen el debido proceso, el cual, es definido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como “*el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos*”.

¹⁷⁷ De la Colina, María. *El Acceso a la Justicia y las Garantías Judiciales en la Juris-*

Creemos que esta apreciación es útil para evaluar las garantías procesales de la justicia electoral mexicana desde la óptica de los estándares, ya que tanto en sus alcances normativos, como en su desarrollo juríprudencial, los alcances de estas garantías deben ser progresivos en razón de una protección más amplia de los derechos para ser congruentes con los principios sostenidos en la reforma del 10 de junio de 2011, al artículo 1º Constitucional.

En ese sentido, la posibilidad del juez constitucional de implementar estándares internacionales se manifiesta¹⁷⁸: a) al aplicar los principios contenidos en las convenciones internacionales como un parámetro de eficiencia; b) al considerar, en caso de conflicto, a las normas internacionales prevalentes sobre las producidas por las fuentes primarias; c) al utilizar el criterio de la interpretación constructiva, con base a la cual la normativa nacional debe ser interpretada, en la medida de lo posible, en sintonía con el mismo significado y alcance que los propios derechos tienen en el ámbito internacional; y, d) al apelar al principio garantista, por el cual, ante diversas interpretaciones posibles, se debe dar preferencia a la que permita con mayor efectividad dar desarrollo a la eficacia jurídica de un determinado derecho.

3. Las garantías procesales en el marco legal mexicano

Para evitar que los Derechos Humanos sean transgredidos, es preciso que existan medios de defensa para hacerlos efectivos frente a las autoridades y vías para anular o reparar su posible vulneración.

prudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Ensayo*, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. p. 1. 2008.

¹⁷⁸ Rolla, Giancarlo, *Derechos fundamentales y Estado democrático: el papel de la justicia constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, consultado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/635/43.pdf>, pp. 179-180.

En este sentido, el debido proceso¹⁷⁹ es “*un derecho fundamental de carácter instrumental que se encuentra conformado por un conjunto de derechos esenciales que impiden que la libertad y los derechos de los individuos sucumban ante la ausencia o insuficiencia de un proceso o procedimientos, o se vean afectados por cualquier sujeto de Derecho (incluyendo el Estado) que pretenda hacer uso abusivo de éstos. Si alguno de esos derechos es vulnerado, el acto procesal que contiene el vicio o dio lugar a la violación es nulo*”.

Reynaldo Bustamante¹⁸⁰ explica que el contenido del debido proceso no está sujeto a la discrecionalidad del legislador o del juzgador, pues debe comprender, como mínimo, aquellos elementos (como el derecho a probar o el derecho a ser oído) que razonablemente resulten esenciales para que pueda cumplir con sus funciones y no pierda su naturaleza protectora.

Dicha garantía comprende, de inicio, el derecho de acceso a la justicia, como un valor intrínseco que confiere a los individuos o grupos de personas, la posibilidad de impugnar los actos de la autoridad cuando les genera una afectación a sus derechos. Esto es, la oportunidad de las personas de ser oídas y tener la posibilidad de defenderse en igualdad de condiciones con quien acusa, frente a un juez competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial.

También, asegura que el proceso se desarrolle sin dilaciones, con la posibilidad de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y de contradecir las aportadas por la contraparte, de hacer uso de los medios de impugnación consagrados por la ley y que se emitan resoluciones motivadas y fundadas conforme a Derecho, de tal manera que las personas puedan defender sus derechos.

¹⁷⁹ Bustamante Alarcón, Reynaldo. *Derechos Fundamentales y Proceso Justo*, primera edición, ARA Editores, Lima, Perú, 2001, p. 251.

¹⁸⁰ Bustamante Alarcón, Reynaldo, op. cit. pp. 209-210.

El fundamento constitucional del debido proceso se contiene en el artículo 14, párrafo segundo, que expresamente establece:

“Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

De este dispositivo se desprenden los elementos básicos del debido proceso: a) el juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos; b) las formalidades esenciales del procedimiento; y, c) que dichas formalidades sean conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Respecto al primer elemento, Elisur Arteaga explica que el término *“juicio”* está tomado en su acepción de proceso ventilado ante una autoridad competente. Respecto al término *tribunales*, el mismo tratadista comenta que comprenden todos aquellos cuerpos, unitarios o colegiados, a los que la leyes confieren la facultad de decidir con fuerza vinculatoria un diferendo, los cuales por mandato constitucional, deben estar previamente establecidos¹⁸¹, al surgimiento de la problemática a resolver.

En cuanto al segundo elemento, “formalidades esenciales del procedimiento”, Miguel Carbonell¹⁸² lo relaciona con lo que los sistemas jurídicos denominan como *debido proceso*. De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el debido proceso se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.

¹⁸¹ Arteaga Nava, Elisur, *Garantías individuales*, Oxford University Press., México, 2009, p. 140.

¹⁸² Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, Porrúa-UNAM-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Segunda Edición, México, 2006, p. 653.

En ese sentido, la jurisprudencia mexicana ha sostenido la siguiente tesis, misma que enuncia los elementos que integran dicho concepto:

“FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga “se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado”. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Diciembre de 1995, Tesis: P.J. 47/95, página 133.

Como se desprende de esta tesis, la primera formalidad es que la parte afectada tenga conocimiento de la iniciación del proceso en su contra con el fin de que pueda acudir ante el órgano de autoridad que corresponda a defenderse. La segunda de ellas refiere en términos generales, al derecho de defensa propiamente, que consiste en la posibilidad que tiene el particular de aportar elementos de prueba respecto de sus afirmaciones y que desvirtúen las de su oponente, así como que tales probanzas se desahoguen en condiciones que garanticen equilibrio procesal entre las partes, e imparcialidad del juzgador.

En cuanto al tercer elemento, el gobernado ha de tener la oportunidad de ser escuchado asumiendo una posición propia respecto del conflicto, y que ésta sea tomada en cuenta por el juez. Finalmente, dentro del debido proceso está la de dictar la resolución que decide la controversia, con ciertos elementos, como el de tratarse de una sentencia debidamente fundada y motivada, y que la misma se haga del conocimiento de las partes en conflicto.

Al respecto, Miguel Carbonell abunda que las formalidades enunciadas, no están definidas en el texto constitucional, sino que han sido integradas por la jurisprudencia y la doctrina¹⁸³. Por tanto, en nuestro concepto, de manera enunciativa señalamos algunas garantías que integran el debido proceso:

a) El derecho de acción.- Es el derecho público, cívico, subjetivo, abstracto y autónomo que tiene toda persona natural o jurídica para obtener la aplicación de la jurisdicción del Estado a un caso concreto mediante una sentencia, que se dicta a través de un proceso.¹⁸⁴

b) El principio de contradicción o defensa.- Es el derecho a ser oido en el juicio o la oportunidad procesal para acceder a la justicia. En sentido jurídico se manifiesta en actos legítimos hechos valer para la salvaguarda de un derecho. Forma parte del debido proceso legal, con tal garantía se mantiene la inviolabilidad de los derechos de las personas y su salvaguarda sustentada en el poder del Estado¹⁸⁵.

c) El emplazamiento al demandado.- Es la forma o el procedimiento marcado por la ley para que el tribunal haga llegar a las partes o a los terceros el conocimiento de alguna resolución o de algún acto procesal o bien tiene por realizada tal comunicación para los efectos legales. En cuanto a su finalidad procesal hay diversos tipos de noti-

¹⁸³ Carbonell, Miguel, Los derechos fundamentales en México, op. cit., p. 660.

¹⁸⁴ Davis Echandía, Hernández, Teoría General del Proceso, Universidad, Tercera Edición, Buenos Aires 2004, p. 189

¹⁸⁵ Davis Echandía, Hernández, Nociones del Derecho Procesal Civil, Themis, Segunda Edición, Bogotá Colombia 2009, p. 248.

ficaciones: la notificación simple, el emplazamiento, el requerimiento y la citación¹⁸⁶.

d) Publicidad en el proceso.- Significa, ese principio, que no debe haber justicia secreta ni procedimientos ocultos, ni fallos sin antecedentes ni motivaciones. Su objeto es mostrar a las partes, terceros y a los ciudadanos en general, el desarrollo de la actividad procesal. La publicidad constituye en el proceso una garantía de buena administración de justicia, porque permite un control efectivo de la ciudadanía sobre las actividades de los funcionarios judiciales¹⁸⁷.

e) Oportunidad de ofrecer pruebas y que éstas se valoren conforme a derecho.- En materia electoral, los medios de prueba consisten en todas aquellas cosas, hechos o abstenciones que puedan generar certeza en el ánimo del juez sobre los puntos litigiosos; es decir, es todo aquel instrumento que puede originar los razonamientos, argumentos o intuiciones que permitan al juez llegar al conocimiento de determinado hecho. Es decir, le permite al juzgador el cercioramiento acerca de los hechos discutidos y discutibles, cuyo esclarecimiento resulte necesario para la resolución del conflicto sometido a su jurisdicción. En este sentido, la prueba es la verificación o confirmación de las afirmaciones de hecho expresadas por las partes¹⁸⁸.

g) Resolución por órgano jurisdiccional legítimamente constituido e imparcial.- Entendemos la jurisdicción como una función soberana del Estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general al caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Gómez Lara, Cipriano, op. cit. p. 269.

¹⁸⁷ Davis Echandía, Hernández, Teoría General del Proceso, op. cit., p. 57.

¹⁸⁸ Galván Rivera, Flavio, Apuntamientos para un estudio teórico-práctico de la prueba en el proceso electoral. En: Primer Simposio Regional de Derecho Procesal, Instituto Mexicano de Derecho Procesal, Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 2000, p. 280.

¹⁸⁹ Gómez Lara, Cipriano, op. cit. p. 97

h) Las sentencias deben emitirse en un plazo razonable para que el proceso se desarrolle sin dilaciones.- La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha valorado cuatro elementos que la jurisprudencia ha establecido para determinar la razonabilidad del plazo: a) en razón de la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales, y d) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso. Asimismo, ha señalado que si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultara necesario que el procedimiento avance con mayor diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve¹⁹⁰.

j) La debida fundamentación y motivación de las resoluciones.- La fundamentación y motivación la son requisitos establecidos para todo acto de autoridad, de conformidad con el artículo 16 de la Constitución. La motivación consiste en la obligación para el juez de señalar, de manera expresa, los hechos que tiene en consideración para decidir el caso en uno u otro sentido. Por fundamentación de la sentencia se entiende el señalamiento e interpretación jurídica por parte del juzgador, de las normas jurídicas aplicables a la solución del litigio, de los criterios de jurisprudencia y, en su caso, de los principios generales del derecho, en que sustente la resolución¹⁹¹.

k) La eficacia o ejecución de las sentencias.- Es un proceso distinto a la mera declaración del juzgador que tiene por objeto hacer efectivas sus determinaciones; es una conducta física, pues provoca un cambio en la situación existente entre las partes. El cumplimiento de la sentencia puede ser de carácter voluntario o de ejecución forzosa¹⁹².

¹⁹⁰ Comisión Internacional de Derechos Humanos. Caso: *Furlan y Familiares vs Argentina*. Sentencia del 31 de agosto de 2012, p. 6.

¹⁹¹ Armienta Calderón, Gonzalo M. op. cit., p. 284

¹⁹² Hutchinson, Tomás, “El proceso de ejecución de sentencias contra el Estado”, en Revista Latinoamericana de Derecho, Año 1, número 1, enero-junio de 2004, p. 297.

l) Competencia.- Es, en realidad la medida del poder o facultad otorgada a un órgano jurisdiccional para entender de un determinado asunto. Es decir, es el ámbito, esfera o campo dentro de los cuales un determinado órgano jurisdiccional puede ejercer sus funciones¹⁹³.

Así, cabe recordar que en México, el respeto a las garantías del debido proceso es un mandato constitucional y, por ende, su observancia rige la actuación de cualquier autoridad cuando está inmiscuido un acto de molestia o privación de derechos de un particular.

De esa manera, en el Derecho Positivo Mexicano, independientemente de la materia, las garantías de debido proceso están presentes en cualquier procedimiento jurisdiccional, incluso en los actos administrativos seguidos en forma de juicio.

Ahora, por lo que hace a la materia electoral, es importante destacar que, igualmente, por mandato constitucional, los procesos son instrumentados por autoridades, de ahí que la naturaleza del sistema implica que en todas las controversias, por principio, las partes de los juicios sean, por un lado, un particular (ciudadano, candidato o partido político), y por el otro, una autoridad, o incluso un particular en posición de predominio respecto a otro, como el caso de los partidos políticos y sus militantes.

En consecuencia, las garantías procesales para los particulares, se robustecen aún más, al considerar que la contraparte procesal es un órgano del Estado dotado de *imperium*. Esto es, por principio, existe un desbalance natural entre las partes que el derecho procesal busca equilibrar.

En otras palabras, se exige que los actos de autoridad reúnan una serie de requisitos formales y materiales que permitan al particular estar en posibilidad de defenderse, por ejemplo, la adecuada y suficiente fundamentación y motivación así como la obligación de interpretar la norma en el sentido más favorable al ciudadano¹⁹⁴. Así, las garantías

¹⁹³ Gómez Lara, Cipriano, op. cit. p. 145.

¹⁹⁴ **Artículo 1º de la Constitución General.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en

procesales generales contenidas en los estándares internacionales están presentes y son operativas en el sistema procesal electoral mexicano, incluso, podría considerarse que, por las ya mencionadas características del sistema, están maximizadas.

Esto es, las garantías de resolución por un órgano independiente y previo a la controversia, de justicia pronta, de audiencia y la de debida fundamentación y motivación se encuentran inmersas en la base más fundamental de todo el derecho procesal mexicano.

Al respecto, y al estudiar su aplicación en el derecho procesal electoral, retomando las ideas de José de Jesús Orozco Henríquez, entre otros autores, se considera que la justicia electoral cumple con los siguientes principios.¹⁹⁵

- **Principio de contradicción.**

El acceso al proceso judicial electoral está garantizado no sólo para el actor o demandante, sino también para quien sostiene un interés contrario a aquél, como es el caso del tercero interesado, a efecto de que a éste se le otorgue la garantía de audiencia y se cumpla así el principio de contradicción o bilateralidad de la instancia, en atención al cual todas las partes deben poder ocurrir al proceso con oportunidades iguales para instar.

los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

¹⁹⁵ Cfr. *El sistema electoral mexicano*, editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003.

- **Gratuidad.**

La justicia electoral es gratuita, ya que no se establece la necesidad de caucionar u otorgar garantía alguna para acudir ante la autoridad jurisdiccional e iniciar y tramitar ante ésta un proceso judicial. En México los servicios que prestan las autoridades jurisdiccionales no tienen precio alguno para las partes o sus representantes, pues en nuestro país están prohibidas las costas judiciales.

- **Sencillez.**

Los medios de impugnación electorales tienen una tramitación sencilla para las partes, puesto que es suficiente la presentación del escrito de demanda ante la autoridad responsable, para que ella misma dé inicio al procedimiento, integre el expediente respectivo y, posteriormente, lo haga llegar a la autoridad decisoria que corresponda, de suerte que, por regla general, los promoventes no tienen necesidad de desplazarse de sus lugares de residencia para tramitar un medio de impugnación electoral.

- **Facilidad de acceso.**

A pesar de que existen diversos medios de impugnación, así como instancias, partidistas, locales y federales, esta variedad no se ha convertido en un obstáculo para el acceso a la justicia en materia electoral, ya que los tribunales han establecido el criterio de que el error en la designación de la vía no determina necesariamente su improcedencia, porque al escrito respectivo se le debe dar el trámite adecuado al medio de impugnación realmente procedente.

- **Ausencia de formulismos.**

En los medios de impugnación no se debe exigir el cumplimiento de alguna formalidad o solemnidad, siendo suficiente que se exponga un argumento o razonamiento que esté dirigido a demostrar la ilegalidad o

inconstitucionalidad del acto de autoridad para que se entre al estudio del asunto.

- **Suplencia de la queja.**

Finalmente, debe destacarse que en todos los medios de impugnación en materia electoral existe la suplencia de la omisión o cita equivocada del derecho, y en la gran mayoría, la suplencia se extiende a la deficiente expresión de los agravios, siempre que éstos puedan deducirse claramente de los hechos expuestos en la demanda.

- **Oportunidad.**

Los procesos judiciales electorales tienen también el atributo de la oportunidad, básicamente debido a que en ellos las determinaciones se dictan sin dilación injustificada, buscando siempre que la resolución se produzca antes de que el agravio sea irreparable; además, la sentencia debe dictarse antes de que se instale el órgano de gobierno o que tome posesión el funcionario electo respectivo.

Ahora, a pesar de que el sistema de impartición de justicia electoral mexicano cumple, en términos generales, con los diversos estándares internacionales en la materia, quiero aprovechar este espacio para llevar a cabo un contraste de diversos aspectos del derecho procesal electoral con los estándares internacionales para identificar espacios o áreas en las cuales cabría la posibilidad de reflexionar acerca de la necesidad de plantear reformas que hicieran más congruente la práctica jurisdiccional mexicana con el ámbito internacional, siempre en la lógica de potenciar las garantías de acceso a la justicia.

4. Contraste de las garantías procesales en el sistema electoral mexicano con los estándares internacionales.

Para Jesús Orozco, las *garantías procesales* en materia electoral aseguran determinados atributos, tanto para la jurisdicción como para los procesos jurisdiccionales en sí, con la finalidad de lograr la efectividad y eficiencia del sistema en su conjunto¹⁹⁶, finalidades que también persiguen los estándares.

El enfoque de integridad de Accra¹⁹⁷ prevé que para garantizar un sistema de medios de impugnación *efectivo, eficiente, accesible y transparente*, se deben cubrir ciertas características: a) que las impugnaciones carezcan de requisitos excesivos o injustificados de procedencia para obtener una sentencia de fondo¹⁹⁸; b) que sean accesibles para la defensa de los derechos electorales, individuales, colectivos o difusos; c) que el acceso a la justicia sea gratuita y de sencilla de tramitación; d) expedido y oportuno; e) apegado a las debidas formalidades esenciales de todo procedimiento judicial; f) ajustado al principio de publicidad; y g) correspondiente con la naturaleza del derecho electoral cuya vigencia tutela.

El sistema se considera *efectivo* cuando logra estar a disposición de todo aquel (ciudadano, candidato, partido político o agrupación política)

¹⁹⁶ Orozco Henríquez, Jesús y Maitret Hernández, Armando, *El contencioso y la jurisprudencia electorales en derecho comparado. Un estudio sobre veintiún países de América y Europa*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 2006, pp. 326-327.

¹⁹⁷ TIRI. *Towards an International Statement of the Principles of Electoral Justice, The Accra Guiding Principles*, OP. cit., 2011, pp. 16-17.

¹⁹⁸ Entre los requisitos para impugnar alguna determinación de la autoridad podemos señalar los siguientes: que se presente por escrito firmado autógrafamente; ante el órgano electoral responsable; haciendo constar nombre completo o denominación social; señalando domicilio para oír y recibir notificaciones y mencionar la calidad con que se promueve (a título particular o en representación) , anexando los documentos con los que acredita su personería; identificar el acto o resolución impugnada y la autoridad responsable; mencionar los hechos o preceptos presuntamente violados, así como los agravios; y, aportar las pruebas.

cuyos derechos político-electorales son afectados y proporciona una solución oportuna a los conflictos que se presenten. Mientras que se estima *eficiente* (calidades), si guarda razonable correspondencia con la naturaleza y los propósitos de las normas sustantivas cuya vigencia tutela, esto es, constituye un instrumento capaz de proteger el derecho electoral sustantivo y, en su caso, restituir la vigencia de éste.

Estas garantías se dividen en dos grupos: las judiciales u orgánicas (relacionadas con los tribunales y los juzgadores electorales) y las procesales (relativas al sistema de medios de impugnación en materia electoral y a la jurisdicción electoral). De acuerdo al *enfoque de integridad* de los *principios Accra*¹⁹⁹, las garantías (procesales y orgánicas) en materia electoral *tienen implícitos una serie de valores*, tales como: el fomento a la participación de los ciudadanos; la legalidad de los actos; la imparcialidad del juzgador; el profesionalismo e independencia de los órganos de justicia electoral; la transparencia; la justicia oportuna; la regularidad de los comicios; así como evitar que en el proceso electoral se presenten actos de violencia; y, que los resultados electorales sean aceptados por todos los participantes.

En este contexto, el proceso ha de ser *accesible* para poder obtener una resolución que decida sobre el fondo del conflicto planteado, de tal manera que ninguno de los sujetos electorales quede sin protección o en estado de indefensión cuando los intereses que les reconoce el derecho electoral, resulten afectados por un acto de autoridad. Asimismo, este acceso a la jurisdicción se garantiza no sólo para el actor, sino también para quien sostiene un interés contrario a aquél (tercero interesado), a efecto de que éste se le otorgue la garantía de audiencia y se cumpla con el principio de contradicción, en atención al cual todas las partes tienen derecho a la impartición de justicia electoral.

Contribuye a facilitar el acceso a la justicia, el hecho de haya una tramitación sencilla de los medios de impugnación para las partes, puesto que es suficiente la presentación del escrito de demanda ante la autoridad responsable, para que ella misma dé inicio al procedimiento, integre el expediente respectivo y lo haga llegar a la autoridad decisoria.

Igualmente, con ese propósito de accesibilidad, la Comisión de Venezuela²⁰⁰ recomienda proporcionar formularios especiales a los votantes que deseen interponer un recurso, en aras de facilitar aún más el inicio de los procedimientos electorales, para lo cual también recomiendan eliminar los formalismos, con el fin de evitar decisiones de inadmisibilidad, sobre todo, tratándose de asuntos políticos delicados.

En nuestro país, las garantías procesales son accesibles para los ciudadanos, partidos y agrupaciones políticas, siendo garantizado el acceso al proceso judicial electoral, no sólo para el actor o demandante, sino también para todo aquel que ostente un interés contrario, como puede ser el tercero interesado, lo anterior con la finalidad de que le sea otorgada la garantía de audiencia y se cumpla así el principio de contradicción. Además, los medios de impugnación cuentan con el beneficio de ser de fácil acceso, puesto que su tramitación es sencilla y sólo se requiere la presentación del escrito de demanda ante la autoridad responsable para que se integre un expediente y se dé inicio al procedimiento.

Otro indicador de eficiencia, de acuerdo con IFES²⁰¹, es que las leyes electorales establezcan normas y procesos claros sobre *dónde, cuándo, cómo y de qué manera* se interpondrán las demandas, incluidas las formas para el ofrecimiento de pruebas. Se deberán establecer plazos y términos razonables para los quejoso y para que los organismos jurisdiccionales resuelvan los asuntos. Es decir, son garantías vinculadas con la oportunidad.

Los procesos judiciales electorales son oportunos cuando sus determinaciones se dictan sin dilación, buscando que la resolución se produzca antes de que la afectación sea irreparable.

²⁰⁰ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, Código de Buenas Prácticas en materia electoral, op. cit., p. 56.

²⁰¹ Vickery, Chad, Guidelines for Understanding, Adjudicating and Resolving Disputes in Elections, op. cit., pp. 27-28.

¹⁹⁹ Cfr. TIRI. Towards an International Statement of the Principles of Electoral Justice, The Accra Guiding Principles, op. cit., p.p. 5-17.

La Comisión de Venecia²⁰² aclara que el procedimiento de impugnación debe ser lo más breve posible, para evitar dos escollos: a) que el procedimiento de impugnación retrase el proceso electoral y, b) que por no tener efecto suspensivo, las decisiones sobre los recursos que hubieran podido ser adoptadas antes de las elecciones se vean postergadas hasta que concluyan éstas. Asimismo, apuntan que las decisiones relativas a los resultados de las elecciones no deberán dilatarse, sobre todo, si existe un clima político tenso. Ello implica plazos cortos para la interposición de los recursos y también que la instancia llamada a oír el recurso deberá dictar fallo a la brevedad posible.

Esta Comisión considera que un plazo de cinco días en primera instancia (tanto para la presentación de los recursos como para el dictado del fallo) es razonable por lo que respecta a las decisiones que deben tomarse antes de las elecciones. Con todo, es admisible conceder un poco más de tiempo a las instancias superiores (Tribunal Constitucional) para que dicten sus fallos.

Cabe mencionar que en México, la interposición de los medios de impugnación no produce efectos suspensivos sobre el acto o la resolución impugnada, de modo que éstos surten todos sus efectos hasta que no se emita una resolución que modifique o revoque el acto controvertido, entonces se dejará insubsistente lo realizado en ejecución del acto atacado y se restituirá al promovente en el goce de sus derechos violados, en lo que esto resulte jurídica y materialmente posible.

La Sala Superior del TEPJF señala que los procesos electorales deben entenderse conformados con actos y etapas electorales sucesivas, cada uno de los cuales para su realización, requiere de que el acto o etapa previa haya quedado consumado de manera definitiva. Y en correspondencia con esto, en el derecho procesal electoral rige el principio de definitividad o inimpugnabilidad de todos aquellos actos y resoluciones de la autoridad electoral que no hubieren sido oportunamente cuestionados en los plazos legales.

²⁰² Eriksson, Anders, et al, Compendio de Normas Internacionales para las elecciones, op. cit., p. 52.

La definitividad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral que no hubieren sido oportunamente impugnados en los plazos legales, también es una institución procesal que corresponde a la naturaleza del derecho tutelado, ya que permite ir concluyendo de manera consolidada as sucesivas etapas de preparación de un proceso electoral²⁰³.

En cuanto a la oportunidad de ofrecer pruebas y que éstas se valoren conforme a Derecho, las pruebas que pueden aportarse al proceso judicial electoral son fundamentalmente documentales que no requieren de preparación para su desahogo, a fin de compactar la etapa probatoria y, así lograr que los procesos judiciales que resuelven de manera definitiva los litigios electorales, ocurran con la celeridad necesaria para que, llegada la fecha de instalación o toma de posesión de las autoridades electas, haya certeza respecto de quiénes son los representantes populares que habrán de ejercer el gobierno. Lo anterior, sin perjuicio de que, bajo ciertas reglas, se admitan otras pruebas y, cuando el tiempo disponible lo permita, el Tribunal puede ordenar la práctica de todas aquellas diligencias para mejor proveer que estime convenientes²⁰⁴.

El juzgador debe tener en cuenta que las pruebas ofrecidas por las partes, emana del derecho subjetivo que la Constitución les otorga para ser oídas y juzgadas y, que está comprendido en los derechos de defensa y de contradicción²⁰⁵. El derecho subjetivo de probar se limita en cada proceso por las noción de pertinencia y utilidad de la prueba.

²⁰³ Orozco Henríquez, Jesús y Maitret Hernández, Armando, El contencioso y la jurisprudencia electorales en derecho comparado. Un estudio sobre veintiún países de América y Europa, op. cit., p. 332.

²⁰⁴ Cfr. Galván Rivera, Flavio, Apuntamientos para un estudio teórico-práctico de la prueba en el proceso electoral. En: Primer Simposio Regional de Derecho Procesal, Instituto Mexicano de Derecho Procesal, Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 2000, pp. 276 y ss.

²⁰⁵ Devis Echandía, Hernando, Teoría General de la prueba judicial, Temis, Quinta edición, Tomo I, Bogotá, Colombia, 2002, p. 31.

Otro aspecto que tiene que ver con el concepto de integralidad propuesto en Accra²⁰⁶, consiste en los alcances que tiene la jurisdicción del Tribunal Constitucional que es competente para resolver los asuntos en materia electoral. En ese sentido, se señala que este Tribunal tiene una jurisdicción integral, ya que ante él pueden impugnarse todos los actos que se emitan en esta materia, cuando sean ilegales e inconstitucionales; y, también tiene jurisdicción plena, porque incluye todas las facultades necesarias para lograr la salvaguarda de los derechos electorales que tutela.

También es plena cuando el órgano jurisdiccional que conoce de un asunto, decide sobre la totalidad de las pretensiones y, en su caso, de las defensas y excepciones hechas valer por las partes, para determinar a quién le asiste la razón frente a las posiciones que asuman. En tanto que, por exclusión, la jurisdicción limitada será la que se otorgue a un juzgador para ocuparse solamente de un proceso o de algunas secciones del procedimiento o, inclusive, del fondo del asunto, para dejar a otro tribunal o autoridad la decisión sobre las demás cuestiones.

No obstante, de conformidad con los estándares internacionales, particularmente los expuesto por IFES²⁰⁷ y la Comisión de Venecia²⁰⁸, se puntualiza que es necesario que la jurisdicción y, en su caso, la competencia del Tribunal Constitucional y las responsabilidades de las diversas instancias electorales estén claramente reguladas por la ley y procuren cubrir fases completas del procedimiento, a fin de evitar cualquier conflicto de jurisdicción entre los órganos revisores de los asuntos. Incluso, señalan que el riesgo de que órganos sucesivos emitan un fallo contradictorio aumenta considerablemente, cuando es posible interponer recursos, alternativamente, ante los tribunales y las comisiones electorales diferen-

²⁰⁶ TIRI. Towards an International Statement of the Principles of Electoral Justice, The Accra Guiding Principles, op. cit., p. 18.

²⁰⁷ Vickery, Chad, Guidelines for Understanding, Adjudicating and Resolving Disputes in Elections, op. cit., pp. 38.

²⁰⁸ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, Código de Buenas Prácticas en materia electoral, op. cit., p. 46.

ciadas, o cuando no existe delimitación clara de las competencias de los diferentes tribunales.

En nuestro país, en materia electoral se aplican dos tipos de competencias, la del ámbito federal para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y la local, para los tribunales estatales electorales. La primera se da de manera centralizada en una Sala Superior, y descentrada, por razón de territorio entre las cinco Salas Regionales que corresponden a cada una de las circunscripciones en que se divide el país, ya que cada una de ellas, sólo puede ejercer su participación para sustanciar y resolver los asuntos que surjan en el ámbito territorial asignado por la ley. En cuanto al grado, el eventual conflicto de competencias que pudiera surgir entre la Sala Superior y alguna Sala Regional, se revolverá con aplicación del principio general de Derecho que determina que un órgano jurisdiccional inferior no puede disputar competencia a su superior.

Por su parte, los tribunales locales existen en la mayor parte de las entidades de la República, tienen un carácter de justicia inmediata o de primera instancia frente al conflicto electoral²⁰⁹.

Por otra parte, el principio de integralidad de la justicia electoral que distingue Accra²¹⁰, también consiste en que los tribunales deben acoger

²⁰⁹ Con la reforma de 1996 se gestó una transformación del modelo electoral, porque se dispuso que los Estados debían incluir en sus propias Constituciones y leyes electorales, una serie de garantías para proteger la calidad en la emisión del sufragio; la prevalencia en los procesos locales de los principios rectores de la función electoral; la creación de institutos y tribunales especializados, autónomos e independientes; y, el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para que los actos y resoluciones se sujetaran al principio de legalidad. Esto significó una revisión del artículo 116 de la Carta Magna, al prever la homologación del marco normativo de las entidades federativas a ciertos parámetros que concordaban con los cambios que se habían instrumentado a nivel federal. Lo anterior, dejó advertir la coexistencia de distintos órdenes normativos, propios y autónomos entre sí, el federal y el de las entidades federativas. Cfr. Macedo Berceinas, Aidé, “El modelo electoral mexicano, en retrospectiva. Balance de lo realizado en 23 años”, Ponencia en la Mesa 1, del Seminario: ¿Extinguir o fortalecer las instituciones electorales?, 24 de junio de 2013, Instituto de Investigaciones de la UNAM (Mimeo).

²¹⁰ TIRI. Towards an International Statement of the Principles of Electoral Justice, The Accra Guiding Principles, op. cit., p. 11.

todas las garantías posibles que contiene el proceso judicial. Esto es, que la justicia electoral sea accesible, gratuita, oportuna, apegada a las formalidades esenciales del procedimiento y que sea flexible en el tratamiento del interés jurídico.

Respecto al interés jurídico necesario para promover los medios de impugnación, la actividad jurisdiccional electoral de nuestro país, ha buscado orientarse por las corrientes más avanzadas del pensamiento jurídico, donde se pretende que el derecho de acceso real y efectivo a la justicia, no se limite a proteger los intereses jurídicos puramente individuales, relacionados con los derechos subjetivos de las personas, sino que amplíe sus beneficios a los llamados intereses legítimos, e inclusive, a los llamados intereses difusos, de clase o de grupo, explorados por la doctrina contemporánea.

El interés jurídico, para la justicia electoral, tiene especial relevancia para la eficacia de la legitimación activa en la causa, misma que se sustenta en el agravio o lesión que argumenta haber sufrido el actor o demandante en sus derechos o prerrogativas de naturaleza político-electoral, siempre que ese agravio pueda ser reparado como efecto de la sentencia de fondo²¹¹. Al respecto, confróntese la siguiente jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: **INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMENTO.**

Este tipo de interés surge desde el momento en que el sujeto de derecho sufre alguna lesión en sus derechos subjetivos o prerrogativa político-electorales, de tal suerte que es hasta ese instante cuando adquiere la justificación jurídica necesaria para promover eficazmente el respectivo medio de impugnación.

En tanto que los intereses colectivos, también llamados difusos, son aquellos derechos subjetivos e intereses legítimos que corresponden a

²¹¹ Galván Rivera, Flavio, Derecho Procesal Electoral Mexicano, Porrúa, Segunda Edición, México, 2006, pp. 325-326.

personas indeterminadas, pertenecientes a diversos grupos sociales, que se encuentran distribuidos en amplios sectores, de manera que no resulta fácil el establecimiento de los instrumentos adecuados para la tutela de los propios intereses. Este concepto está íntimamente vinculado con el de derechos humanos, si esos derechos derivan de los intereses difusos, los aparejamos a situaciones jurídicas subjetivas, que no tienen el carácter de derechos personales y ameritan ser protegidos.

Ahora bien, los partidos políticos tienen la capacidad para actuar en los medios de impugnación, no sólo para la defensa de su acervo jurídico, sino por su naturaleza de entidades de interés público, también tienen derecho a ejercer cierto tipo de acciones procesales de interés público o colectivo, por las cuales se tutelan los intereses difusos de algunas comunidades indeterminadas, y se ejercen en favor de los integrantes de cierto grupo, clase (como la ciudadanía) o en favor de la sociedad²¹². Sobre el tema, consultese la jurisprudencia de la Sala Superior: **ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LA PUEDAN DEDUCIR.**

En este punto me gustaría hacer especial énfasis pues, considero importante plantear un estándar internacional en el cual, en mi opinión, la legislación electoral mexicana debe tomar acciones para ampliar la procedencia de las impugnaciones.

Tanto la Comisión de Venecia²¹³ como IFES²¹⁴, han sostenido como

²¹² Orozco Henríquez, Jesús, La función garantista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial, TEPJF, Número 18, México, 2003, p. 51.

²¹³ Como se puede constatar en el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral adoptado por la Comisión de Venecia en su 51a. reunión plenaria. Cuyo texto en lo que interesa es: *Todo candidato y todo votante inscrito en la circunscripción en cuestión deberá tener derecho a interponer recurso. Se puede exigir un quórum razonable de votantes para interponer recursos relativos a los resultados de las elecciones.*

²¹⁴ Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections, Publicado por IFES. El texto es: *Theoretically, all relevant actors who assert knowledge*

estándar aceptado que la posibilidad de impugnar los resultados de un proceso electivo debe garantizarse a todos los ciudadanos y, con mayor razón a los candidatos, incluso, la primera precisa que, en su caso, es válido establecer un número o porcentaje de ciudadanos que en su conjunto puedan impugnar válidamente los resultados de una elección.

En un inicio, se debe tener en cuenta que el sistema de medios de impugnación en materia electoral tiene como principio fundante el de instancia de parte agravuada, esto es, se requiere del ejercicio del derecho de acción para que cualquier tribunal analice, a la luz de la Constitución y la Ley, la validez de las elecciones. En otras palabras, el análisis de un tribunal no puede hacerse de oficio, sino que siempre requerirá que quien resienta una lesión por el acto impugnado inicie el mecanismo jurisdiccional.

De esa guisa, es válido concluir que el apego a la legalidad de todo un proceso electoral descansa en el interés que pudieran tener las partes afectadas en oponerse jurídicamente a un determinado acto o, incluso, a los resultados del proceso.

Por su parte, en la práctica legislativa mexicana se ha considerado que sólo los partidos políticos pueden controvertir los resultados de un proceso comicial.

Tal tendencia se ha visto corroborada por la labor interpretativa jurisprudencial de los tribunales, tanto a nivel federal como local. En *of an electoral irregularity should have standing to bring complaints, regardless of injury. The intrinsic importance of maintaining a fair electoral system, which encourages applying broad standing requirements, should in some cases trump concerns for judicial efficiency that may lead to narrower standing statutes. However, a broad legal standing can lead to burdensome case loads and frivolous claims that will jeopardize the efficiency of the electoral complaint system. Thus, a more restricted legal standing to file a complaint may be preferred unless a particular type of grievance is at stake. Generally, electoral laws state that claims should be limited to individuals who are directly impacted by a violation. Indeed, the mere fact that voters, candidates, political parties and non-governmental organizations are all participants in the electoral process is not sufficient for filing a complaint. In cases in which there is a clear need to represent a wider swath of society, broader legal standing could, however, be necessary.*

efecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido diversas tesis en las cuales se precisa que ni siquiera los candidatos tienen interés jurídico directo para controvertir los resultados de la elección en la cual participan.²¹⁵

215 JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. GENERALMENTE ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR RESULTADOS ELECTORALES POR NULIDAD DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN CASILLA.- Para la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano, en términos de lo dispuesto por el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se requiere la concurrencia de los siguientes elementos: a) que el promovente sea un ciudadano mexicano; b) que este ciudadano promueva por sí mismo y en forma individual, y c) que haga valer presuntas violaciones a cualquiera de los derechos políticos de votar y ser votado en las 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. Respecto de este último requisito, para tenerlo por satisfecho es suficiente que en la demanda se aduzca que con el acto o resolución combatido se cometieron violaciones a alguno o varios de los derechos políticos mencionados, en tanto que este elemento es de carácter formal y tiene como objeto determinar la procedencia procesal del juicio; por tanto, si el promovente no estimara que se infringen ese tipo de prerrogativas, la demanda carecería de objeto en esta vía. De esta manera, aun cuando de lo narrado por el enjuiciante se advirtiera que aduce violación a su derecho de ser votado, pero su cuestionamiento lo endereza en contra de la resolución recaída al medio de defensa que planteó para impugnar los resultados de una elección, así como el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez expedidas a favor del partido triunfador en la contienda electoral, por nulidad de votación recibida en casilla, tal supuesto no puede ser objeto de examen a través del juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano, en razón de que la materia de este medio de impugnación, atento los artículos 79 y 80 de la ley invocada, no la puede constituir el cómputo de una elección, ni la revisión de los resultados obtenidos por los partidos políticos en la misma, así como tampoco, las causas que pudieran originar la anulación de los votos recibidos en las casillas instaladas para recibir el sufragio ciudadano el día de la jornada electoral, en tanto que el único supuesto que previó el legislador, es el relativo a la violación del derecho político de ser votado, cuando habiendo sido postulado un ciudadano por un partido político a un cargo de elección popular, le sea negado su registro; así como en términos del artículo 82, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, cuando por causas de inelegibilidad de los candidatos, las autoridades electorales de las entidades federativas determinen no otorgar o revocar la constancia de mayoría o de asignación respectiva, siempre que la ley electoral local, no le confiera un medio de impugnación

Esta situación puede entenderse en el sentido de evitar que los tribunales se vean sobrepasados en su capacidad de resolver por la promoción masiva de medios de impugnación. Sin embargo, me parece pertinente plantear la necesidad de buscar una medida intermedia.

Por regla general, las partes contendientes tienen suficiente interés como para controvertir los resultados con una razonable expectativa de éxito, esto es, no se tratan de impugnaciones frívolas o promovidas solo para distraer la atención de la opinión pública. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que entre los partidos políticos, por su propia naturaleza tendente a la negociación constante de intereses, pueden generarse acuerdos políticos para aceptar el triunfo de una fuerza política en una determinada elección con la condición de que obre en reciprocidad respecto de otro ámbito geográfico.

Con esta práctica, ante el monopolio de la acción por parte de los partidos políticos para controvertir los resultados de una elección e incluso las diversas resoluciones en etapas preparatorias, se propicia que el apego a la legalidad de un proceso de tal importancia para la vida pública del país, pueda no ser revisado, aun en el caso de un descontento social generalizado, pues como se dijo, depende de los incentivos que pudieran tener los partidos políticos para iniciar la etapa jurisdiccional.

Ahora, es necesario destacar que existe un interés compartido por todos los ciudadanos en que las elecciones, entendidas en sentido amplio, esto es, todos los actos relativos a la preparación, desarrollo y calificación de las elecciones se apeguen a los principios legales y constitucionales.

Por otra parte, es innegable que los partidos políticos tienen interés jurisdiccional procedente en estos casos, o cuando habiéndolo agotado, considere que no fue reparada la violación constitucional reclamada; y si bien el derecho de ser votado no se constrñe exclusivamente a que se otorgue el registro, pues también debe garantizarse que el candidato ocupe el cargo que pudiera corresponderle por haber obtenido el triunfo en la elección respectiva, debe considerarse que la vía idónea prevista en la ley adjetiva federal para cuestionar los resultados electorales de los comicios efectuados en las entidades federativas, es el juicio de revisión constitucional electoral, siempre que sea promovido por un partido político que es quien goza de legitimación en términos del ordenamiento antes indicado.

directo para vigilar que sus candidatos compitan en condiciones de equidad y las reglas del juego sean respetadas por todos los contendientes para que sea el voto ciudadano y no otras causas injustificadas las que decidan el sentido de las elecciones.

Sin embargo, ese interés en principio, lo tienen, como se dijo, tanto la ciudadanía, como los candidatos contendientes, de ahí que pueda pensarse que la justificación para excluirlos de la posibilidad de impugnar a fin de que se revise la constitucionalidad y legalidad del proceso puede obedecer únicamente a circunstancias de orden práctico, como evitar la multiplicidad de impugnaciones que rebasen la capacidad de reacción de los tribunales.

Por principio, en el caso de los candidatos, considero la exclusión injustificada. Lo anterior porque, es evidente, a un candidato contendiente le asiste interés jurídico directo para controvertir los resultados o la validez de un proceso en el cual contó. En ese sentido, el hecho de que, por ejemplo, en la ley federal solo se le confiera la posibilidad de comparecer a un juicio como coadyuvante del partido político por el que contó, siempre y cuando éste hubiera promovido la acción, me parece una limitación no idónea ni proporcional.

En efecto, aun de considerar que el legislador buscó evitar la duplicación de impugnaciones, una del partido y otra del candidato, lo cual por sí mismo, no lo advierto como una razón de peso suficiente para excluir del derecho de acción a los candidatos, existen mecanismos menos restrictivos en los cuales podría pensarse, por ejemplo, permitir al candidato la impugnación únicamente en el caso de que el partido político no controveja.

Ahora, en el caso de los ciudadanos, es evidente que la capacidad de cualquier órgano se vería en serio riesgo de colapso, si un número relevante de ciudadanos controveja una elección, digamos estatal o nacional.

En atención a ese factor, el legislador ha considerado que los ciudadanos no están legitimados para impugnar las decisiones respecto a la marcha del proceso que, en principio, afecte el interés directo de los partidos. Esto es, la ley prevé que un ciudadano solo puede impugnar actos que le ocasionen afectación jurídica directa y personal.

Así, la jurisprudencia ha sido consonante con esta finalidad y ha interpretado que un ciudadano no puede controvertir actos que aun cuando le afecten a él, también le afecten a un número indeterminado de otras personas, esto es, no se le reconoce interés jurídico para tutelar lo que la doctrina ha llamado intereses difusos, de clase o colectivos.

En efecto, se ha sostenido que son los partidos políticos quienes cuentan con acciones tuitivas del interés difuso²¹⁶. Incluso, en la prácti-

ca jurisprudencial federal, se ha asentado que cuando un partido político ejerce una acción en la cual están envueltos tanto su interés directo como los intereses difusos de la ciudadanía no es procedente el desistimiento

santes de la conculcación directa del derecho político, ya que tiene establecido que los actos preparatorios se convierten en definitivos e inimpugnables al término de esa etapa del proceso electoral. Las circunstancias apuntadas ubican a los intereses de los ciudadanos en los actos de preparación del proceso electoral en condición igual a los que la doctrina contemporánea y algunas leyes denominan intereses colectivos, de grupo o difusos, que tienen como características definitorias corresponder a todos y cada uno de los integrantes de comunidades de personas indeterminadas, comunidades que crecen y disminuyen constantemente, carecen de organización, de representación común y de unidad en sus acciones, y respecto de cuyos intereses colectivos, de grupo o difusos, se han venido diseñando acciones jurisdiccionales con el mismo nombre, pero dotadas de cualidades acordes con su finalidad y naturaleza, y por tanto, diferentes a las de las acciones tradicionales construidas para la tutela directa de derechos subjetivos claramente establecidos y acotados, acciones individuales que se conceden solamente a los sujetos que se puedan ver afectados directa e individualmente por determinados actos. En consecuencia, en procesos jurisdiccionales nuevos, como los de la jurisdicción electoral, se deben considerar acogidos estos tipos de acciones, cuando se produzcan actos que afecten los derechos de una comunidad que tenga las características apuntadas, y que sin embargo no se confieran acciones personales y directas a sus integrantes para combatir tales actos, siempre y cuando la ley dé las bases generales indispensables para su ejercicio, y no contenga normas o principios que las obstaculicen. En la legislación electoral federal mexicana, no existen esos posibles obstáculos, porque sólo exige que los actores tengan un interés jurídico, como se advierte, por ejemplo, en el artículo 40, apartado 1, inciso b) de la primera ley citada, pero no se requiere que este interés derive de un derecho subjetivo o que el promovente resienta un perjuicio personal y directo en su acervo puramente individual, para promover los medios de impugnación válidamente. Para este efecto, los partidos políticos son los entes jurídicos idóneos para deducir las acciones colectivas descritas, porque tal actividad encaja perfectamente dentro de los fines constitucionales de éstos, en cuanto entidades de interés público, creadas, entre otras cosas, para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, en cuyos procesos se deben observar invariablemente los principios de constitucionalidad y legalidad, mismos a quienes se confiere la legitimación preponderante para hacer valer los medios de impugnación en esta materia, según se ve en los artículos 13, apartado 1, inciso a); 35, apartados 2 y 3; 45, apartado 1, incisos a) y b), fracción I; 54, apartado 1, inciso a); 65, apartado 1, y 88, apartado 1, todos de la citada ley de medios de impugnación.

²¹⁶ Véase la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: **PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.**- La interpretación sistemática de las disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y especialmente los principios rectores en la materia electoral federal consignados medularmente en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hacen patente que los partidos políticos nacionales están facultados para deducir las acciones colectivas, de grupo o tuitivas de intereses difusos que sean necesarias para impugnar cualquier acto de la etapa de preparación de los procesos electorales, por las siguientes razones: Para la consecución de los valores de la democracia representativa, se requiere la elección de los gobernantes mediante el ejercicio del sufragio universal, libre, secreto y directo de la ciudadanía. Para hacer posible el ejercicio del derecho activo y pasivo del voto con esas calidades, se hace indispensable la organización de los procesos electorales, cuya primera etapa es, precisamente, la preparación de las condiciones necesarias para hacer realidad dicho objetivo. Si los actos preparatorios son de carácter instrumental respecto al ejercicio del derecho al sufragio que se lleva a cabo en la jornada electoral, es indudable que las deficiencias, irregularidades o desviaciones de tales actos preparatorios, afectan el interés de cada uno de los ciudadanos que pueden votar en los comicios que posteriormente se deben celebrar. Sin embargo, la ley no confiere a los ciudadanos ninguna acción jurisdiccional para la defensa de ese interés, ni en forma individual ni en conjunto con otros ciudadanos, sino que sólo les otorga acción respecto de algunas violaciones directas al citado derecho político, y ni siquiera les permite invocar en estos casos como agravios las violaciones cometidas durante el proceso electoral, como cau-

miento de la acción²¹⁷. Es más, en diversos casos se ha aceptado la posibilidad de que un partido controveja actos que le benefician, pues como interesado en el cumplimiento de la ley, su interés particular se subsume a aquél²¹⁸.

²¹⁷ Véase la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: **DESISTIMIENTO. ES IMPROCEDENTE CUANDO EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN ES PROMOVIDO POR UN PARTIDO POLÍTICO, EN EJERCICIO DE UNA ACCIÓN TUITIVA DEL INTERÉS PÚBLICO.**—De la interpretación sistemática del artículo 41, párrafo segundo, bases I, V y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 11, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 62 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, teniendo presentes los principios que rigen el sistema electoral mexicano, sustantivo y procesal, así como la naturaleza y fines de los partidos políticos, se arriba a la conclusión de que, cuando un partido político promueve un medio de impugnación, en materia electoral, en ejercicio de la acción tuteladora de un interés difuso, colectivo o de grupo o bien del interés público, resulta improcedente su desistimiento, para dar por concluido el respectivo juicio o recurso, sin resolver el fondo de la litis, porque el ejercicio de la acción impugnativa, en ese caso, no es para la defensa de su interés jurídico en particular, como gobernado, sino para tutelar los derechos de la ciudadanía en general y para garantizar la vigencia plena de los mencionados principios rectores de la materia electoral, sustantiva y procesal. Por tanto, el partido político demandante no puede desistir válidamente del medio de impugnación promovido, porque no es el titular único del interés jurídico afectado, el cual corresponde a toda la ciudadanía e incluso a toda la sociedad, lo cual implica que el órgano jurisdiccional debe iniciar o continuar la instrucción del juicio o recurso, hasta dictar la respectiva sentencia de mérito, a menos que exista alguna otra causal de improcedencia o de sobreseimiento, del medio de impugnación.

²¹⁸ Véase la tesis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: **INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR. LO TIENE TAMBIÉN EL PARTIDO POLÍTICO AL QUE LE FAVORECIÓ LA VOTACIÓN RECIBIDA (LEGISLACION DEL ESTADO DE VERACRUZ).**— De una interpretación sistemática del contenido de los artículos 41 y 45 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, se obtiene que los partidos políticos que participan en una contienda electoral, además de tener un interés en el desarrollo del proceso electoral, también lo tienen respecto de que cada una de las determinaciones y resultados se encuentren apegados al principio de legalidad; de tal forma, que cuando a su juicio estiman que no se cumplió con el principio antes aludido, además de estar legitimados para promover los medios de impugnación, en ese momento nace también su interés jurídico para la defensa de los derechos que estiman afectados; consecuentemente, el interés de un partido político para combatir un acto o resolución electoral, no se agota cuando el acto producido de manera ilegal le

Sin embargo, esta solución nuevamente deja al arbitrio e interés de los partidos políticos el ejercicio de la acción y, con ello, la verificación de constitucionalidad y legalidad de los actos electorales. De ahí, considero importante explorar la posibilidad de permitir la acción colectiva, tal vez agravada únicamente con la condición de que se promueva por un número razonable de ciudadanos.

A fin de determinar lo anterior, es necesario contemplar que en el derecho positivo mexicano se ha establecido la posibilidad de acciones colectivas, incluso a nivel constitucional²¹⁹. Sin embargo, se dejó su desarrollo a la legislación ordinaria, la cual, con la reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles, se centró únicamente a aspectos ambientales y de derechos del consumidor²²⁰.

En ese sentido, es difícil encontrar asidero legal para considerar que cualquier individuo, por sí mismo, pueda ejercer acción colectiva en materia electoral, en defensa del interés difuso de toda la ciudadanía. Además, esta posibilidad conlleva el riesgo de presentación masiva de demandas y, por ende, que la capacidad de los órganos jurisdiccionales para desahogarlas en tiempo y forma sea rebasada.

favorezca, pues las normas electorales son de orden público y de observancia general. En esa virtud, el partido político actor tiene interés jurídico para reclamar la nulidad de la votación recibida en las casillas en que la votación le favoreció, al considerar que se violó el principio de legalidad.

²¹⁹ Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

²²⁰ Artículo 578. La defensa y protección de los derechos e intereses colectivos será ejercida ante los Tribunales de la Federación con las modalidades que se señalen en este Título, y sólo podrán promoverse en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y medio ambiente.

Otros derroteros a la luz de los cuales puede ensayarse la aceptación de que los ciudadanos estén legitimados para promover controversias respecto a los resultados electorales, se dan en el sentido de que solo un agregado suficiente de ciudadanos pueda controvertir, a fin de reducir el número de controversias que la jurisdicción deba atender dentro de los plazos fatales que fijan las tomas de protestas de los cargos de elección popular.

Así, es necesario observar qué estándares ha asentado la Constitución para ejercer derechos colectivos a fin de encontrar un marco referencial respecto al número de ciudadanos que podrían ejercer, en conjunto, el tipo de acciones en análisis.

En un primer ejemplo, respecto al llamado a consulta popular, la Carta Magna²²¹ prevé la necesidad de que ciudadanos llamen a este tipo de ejercicios cuando representen el 3% de la lista nominal.

En tanto, en el caso de la iniciativa popular, la Constitución²²² establece que están legitimados para presentar iniciativas los ciudadanos equivalentes al 0.13% de los inscritos en la lista nominal.

²²¹ Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

- a) El Presidente de la República;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión;
- c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión.

²²² Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

[...]

IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

Como se puede observar, el constituyente ha considerado porcentajes muy dispares al regular la participación de la ciudadanía en su conjunto en las diversas formas institucionales rectoras del Estado. En ese sentido, cabría reflexionar en un parámetro intermedio que, atendiendo a cada ámbito electoral cuya impugnación se pretenda, sea adecuado para lograr su eficacia y lo suficientemente agravado para que no sobrepase la capacidad real de los órganos jurisdiccionales.

Por último, tal vez podría pensarse en la posibilidad de crear una defensoría pública electoral que centralice cualquier reclamo ciudadano y presente una sola demanda por elección ante la petición de cualquier número de personas.

Independientemente del modelo que se elija, considero prioritario comenzar este debate pues en el estado actual de nuestra democracia es necesario involucrar y hacer partícipe a la ciudadanía en los procesos democráticos a fin de lograr una mayor participación y legitimidad de los gobiernos y las instituciones.

Abordar esta nueva lógica abonaría tanto a acercar a la ciudadanía la impartición de la justicia electoral como a permitir canalizar por vías institucionales diversos movimientos sociales que no encuentran representación adecuada en algunas actuaciones de los partidos políticos cuando privilegian su interés sobre el interés público.

Estoy convencida de que aun cuando el legislador no genere los cambios en la ley que permitieran abrir el interés jurídico, la interpretación de los jueces podría avanzar en buena medida en ese camino, pues con ello se estaría más cerca de cumplir el principio de justicia plena y completa en la materia, exigida tanto constitucionalmente como en los tratados internacionales.

Recapitulando, el proceso judicial electoral de nuestro país cumple en gran medida con las formalidades esenciales del procedimiento para estar acorde con los estándares enunciados. Esto es, que los juicios electorales se sigan ante una autoridad jurisdiccional predeterminada por

la ley, independiente e imparcial²²³; se incluyan reglas justificadas de acceso a la jurisdicción y al proceso; se respeten la garantía de audiencia y el principio de contradicción o bilateralidad de la instancia; se trámiten con expeditez y publicidad; se expresen en resoluciones motivadas y fundadas que concluyan en sentencias dictadas de acuerdo con los hechos que se hubieren probado en el proceso (principio de congruencia) y referidas a todas y cada una de las pretensiones de las partes (principio de exhaustividad). Sin embargo, como se intentó demostrar, existen áreas de oportunidad de posibles reformas que adecuen aún más la imparcialidad de justicia en la materia a los estándares internacionales.

5. Estudio de casos prácticos (cumplimiento de los estándares internacionales de debido proceso en las resoluciones del TEDF)

Uno de los propósitos de este documento consiste en analizar a la luz de los estándares internacionales, el cumplimiento de las garantías procesales en la resoluciones que emite el Tribunal Electoral del Distrito Federal, para tal propósito se analizaron las sentencias que dictó este Órgano Jurisdiccional en los expedientes identificados con las siguientes claves: TEDF-JEL-004/2011, TEDF-JEL-006/2011 y TEDF-JEL-040/2011, en las que el Partido de la Revolución Democrática, en su calidad de actor de las demandas, impugna las sanciones que le fueron impuestas por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, en las resoluciones RS-113-10, del 29 de noviembre de 2010; RS-117-10, del 17 de diciembre de 2010 y, RS-73-11, emitida el 9 de agosto de 2011, respectivamente.

Del análisis de las referidas sentencias, se observa que los medios de impugnación fueron presentados oportunamente ante el Tribunal dentro del plazo legal de ocho días hábiles siguientes a aquél en que se notificó la resolución controvertida, de conformidad con la ley

²²³ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14, numeral 1, hace referencia a la necesidad de una audiencia justa y pública atendida por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido en la ley.

procesal electoral local de la materia, lo cual es acorde a lo señalado por los estándares que hemos señalado en los apartados anteriores, que justifican que los quejidos de una acción del Estado en materia electoral, se les otorgue el tiempo suficiente para combatir los actos que les genere un menoscabo en su esfera de derechos, garantizando con ello, su derecho fundamental de acceso a la justicia y del ejercicio de la defensa oportuna de sus derechos.

Igualmente, en cuanto a las garantías procesales, como veremos más adelante, las resoluciones en cuestión, cumplen con los estándares sugeridos por las instituciones internacionales especializadas en la materia; así como con las disposiciones establecidas en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (artículo 8); y de manera especial, observan las disposiciones constitucionales, estatutarias y legales que rigen la materia electoral local. Por lo tanto, son consistentes con el derecho fundamental, de carácter instrumental, previsto en el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución, conocido doctrinalmente como la garantía de audiencia.

En relación al elemento: *“juicio seguido ante tribunal previamente establecido”*, se cumple a cabalidad, toda vez que en cada uno de los asuntos en estudio, antes de la emisión de la respectiva resolución que se impugna, existía un Tribunal especializado que es competente para atender este tipo de asuntos, en este caso el Tribunal Electoral del Distrito Federal²²⁴ que fue instituido desde 1999,

²²⁴ Como resultado de la reforma constitucional de agosto de 1996, que modificó el artículo 122 Constitucional con el propósito de que, sin cambiar la naturaleza jurídica del Distrito Federal, los ciudadanos recobráramos el derecho de elegir mediante voto universal, libre, directo y secreto a nuestras autoridades. Esta reforma, a su vez, sentó los principios de la legislación electoral en el Distrito Federal y determinó la sujeción de las disposiciones que rigen las elecciones, a las bases del Estatuto de Gobierno, tomando en cuenta los principios fundamentales establecidos en la fracción IV, incisos b) al i) del artículo 116 constitucional, entre ellos los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia como los principios rectores de la función electoral; autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales administrativa y jurisdiccional; el establecimiento de un sistema de medios de impugnación, con el objeto de sujetar los actos y resoluciones electorales al principio de lega-

cumpliendo de esta manera con el estándar relativo, que prescribe que debía existir el órgano de justicia competente –como mínimo seis meses anteriores al inicio del procedimiento de sanción y que este órgano tuviera jurisdicción en el asunto–.

Incluso, en el considerando relativo a justificar la competencia del Tribunal, ésta se soporta en disposiciones constitucionales, estatutarias propias del Distrito Federal y legales, tanto en la normatividad sustantiva como adjetiva de la materia; aunque, si bien, en el apartado relativo de la sentencia no se hace mención a la normatividad internacional contenida en tratados y convenciones, para sustentar la competencia del Tribunal, lo cierto es que ninguna disposición interna que soporta su jurisdicción en estos asuntos, es contraria a los principios contenidos en tratados internacionales, por lo que cumple con el estándar en la materia.

En cuanto a que el proceso se siga con las *formalidades esenciales del procedimiento*, en las sentencias en estudio se observaron las siguientes garantías procesales:

a) El derecho de acción. Esta garantía procesal se hizo valer en los asuntos de cuenta por la parte actora, quien al considerar que se vulneraban sus derechos y prerrogativas como asociación política, acudió ante el órgano jurisdiccional local competente, para impugnar la resolución que les generaba una afectación a su esfera jurídica consistente, en el caso del expediente TEDF-JEL-004/2011, en una sanción consistente en amonestación pública, y una sanción económica equivalente a la cantidad líquida de \$1'644,000,00 (un millón seiscientos cuarenta y cuatro mil pesos, 00/100 M.N.) y, una sanción equivalente a 4 días de ministraciones del financiamiento por la cantidad \$754,867.00 (setecientos cincuenta y cuatro mil ochocientos sesenta y siete pesos, 00/100 M.N.) con motivo de la comisión de

lidad y dotar de certeza jurídica a cada etapa del proceso electoral. Con sustento en ello, se aprobó el Decreto de Código Electoral del Distrito Federal, entrando en vigencia el 6 enero de 1999, que dio origen al Tribunal Electoral del Distrito Federal, el cual fue integrado formalmente por la Asamblea Legislativa, durante la segunda semana de ese mes.

presuntas irregularidades cometidas por este instituto político en Informe de revisión del origen y destino de los ingresos que tuvo como financiamiento correspondiente al ejercicio 2009.

Mientras que en los otros dos expedientes, el partido cuestiona la sanción impuesta en su contra por diversas quejas, una de ellas, relativa a la amonestación pública por la omisión en que incurrió el partido al no colocar información en materia de transparencia en su página web (TEDF-JEL-040/2011) y, el otro, con una sanción económica por \$344,408.17 (trescientos cuarenta y cuatro mil cuatrocientos ocho pesos, 17/100 M.N.) por utilizar como propaganda electoral el beneficio de una obra pública en el Distrito Federal (TEDF-JEL-006/2011), sanciones, todas ellas que en concepto del partido político actor no resultaban ajustadas a Derecho.

En consecuencia, en estos tres asuntos, para que sean admitidos a su estudio por el Órgano Jurisdiccional, se debió cumplir una serie de requisitos de procedencia, mismos que no exceden los estándares de la materia, como es el caso de la legitimidad a cargo del representante del partido político, la definitividad del acto combatido, es decir, que no haya una instancia previa que no se haya agotado o que se tenga que pronunciar respecto al acto impugnado, y la reparabilidad del acto, puesto que de tener el medio de impugnación los argumentos y la pruebas suficientes exista la posibilidad de que este tribunal pueda modificar, revocar, anular o confirmar la resolución emitida por el órgano administrativo o de primera instancia.

Igualmente, para procedencia, la ley procesal electoral local prevé que los medios de impugnación deben presentarse por escrito y cumplir con una serie de requisitos, tales como: interponerse ante la autoridad electoral u órgano del partido político o coalición que dictó el acto o resolución; mencionar el nombre del actor y señalar domicilio para recibir notificaciones y documentos; entender por promovente a quien comparezca con carácter de representante legítimo; mencionar de manera expresa el acto o resolución impugnada y la autoridad electoral u órgano del partido político o coalición responsable; men-

cionar los hechos en que se basa la impugnación y los agravios que causa el acto o resolución impugnada; ofrecer las pruebas junto con su escrito; hacer constar el nombre y la firma autógrafa o huella digital del promovente. Todas estas características que son consecuentes con los estándares enunciados.

También, un rasgo importante que destacar, con lo que se cumple el estándar internacional, es que la sanción –en este caso económica- al ser impugnada por el partido político, se cubrirá una vez que cause efecto la resolución, es decir, que se agoten los medios de defensa debidamente previstos en la ley, con lo que su aplicación queda pendiente hasta en tanto se resuelva la impugnación, observándose con ello, las garantías del debido proceso.

b) El interés jurídico. En las sentencias estudiadas, se reconoce de manera expresa el interés jurídico de la parte actora, especialmente al considerar que controvierte las resoluciones emitidas por el Consejo General del Instituto Electoral local, las cuales, en su concepto, le causa agravio al partido político en su esfera jurídica. Se demuestra en todos los casos, que le asiste al instituto político una afectación directa.

c) El principio de contradicción. Esta garantía procesal es observada, no sólo cuando el actor combate las determinaciones de la autoridad, también cuando la autoridad señalada como responsable rinde su informe circunstanciado, relativo al medio de impugnación presentado por la parte actora, en el que defiende la legalidad del acto impugnado, o bien, cuando el tercero interesado comparece en el juicio por la posible afectación de sus derechos. En los tres asuntos, la responsable emite el respectivo informe circunstanciado, pero no acuden a juicio ningún tercero interesado.

El emplazamiento al demandado se traduce en el conocimiento que tiene la autoridad del medio de impugnación hecho valer por la parte actora, en atención a que la impugnación se presenta ante la autoridad administrativa responsable, la cual puede rendir su

informe circunstanciado defiende la legalidad de los actos impugnados.

d) Publicidad en el proceso. Los asuntos de la competencia del Tribunal Electoral del Distrito Federal se resuelven en sesión pública y de manera colegiada; en la especie, y en acatamiento de esta garantía procesal, las sentencias se emitieron en sesión pública del 24 de febrero, 19 de mayo y 13 de octubre de 2011, respectivamente.

e) Otorgamiento a las partes de un plazo razonable para comparecer, ser oídas y exponer sus derechos. Como hemos descrito, las demandas fueron presentadas dentro del plazo legal establecido, el cual es razonable por no exceder los parámetros de atención que se contemplan en materia electoral; de igual manera, fue emitido dentro de un plazo razonable dentro del proceso, el informe circunstanciado de la autoridad. También se estableció un plazo para que compareciera el tercero interesado, situación que no sucedió en los tres casos en estudio.

f) Oportunidad de ofrecer pruebas y que éstas se valoren conforme a Derecho. Este estándar se cumple en los considerandos relativos en los que se estudia el fondo del asunto, siendo exhaustivos en su valoración y correlacionando los argumentos para calificar los agravios, con la admisión y análisis de las pruebas, a fin de que el juzgador tenga una versión lo más cercana a la realidad de los hechos, para poder tener certidumbre de sus determinaciones.

g) Resolución por órgano jurisdiccional legítimamente constituido e imparcial. De conformidad con los artículos 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f); y de los incisos c), l) y m) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral del Distrito Federal se instituye como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y como un órgano autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, con base en dichas atribuciones el TEDF emitió la sentencia.

h) Suplencia de la deficiencia de la queja. Un rasgo importante, en la valoración de los asuntos en estudio a cargo del Tribunal, es que en ejercicio de su facultad de realizar la suplencia de la queja, el órgano jurisdiccional pudiera analizar e interpretar los agravios vertidos por la parte impugnante, para desentrañar de su escrito de demanda sus últimas razones y motivaciones, cuando la expresión de los motivos de inconformidad no sean del todo claros o precisos; sin embargo, en los asuntos estudiados dicha facultad no resultó necesaria porque el partido actor fue preciso en la expresión de sus agravios y hechos.

i) Las sentencias deben emitirse en un plazo razonable para que el proceso se desarrolle sin dilaciones (Éstas deben emitirse de manera objetiva y materialmente deben ser justas). Las sentencias se emitieron dentro de los estándares recomendados de imparcialidad, objetividad, legalidad, definitividad y salvaguarda de los derechos; dentro de un plazo razonable, considerando el grado de dificultad del caso planteado.

Así, se resolvieron conforme a la garantía de legalidad dentro de un plazo razonable, atendiendo al grado de dificultad técnica de los asuntos planteados, en un término que no excede el estándar de la materia en aras de hacer efectiva la garantía de justicia expedita que contempla la Constitución y diversos Instrumentos Internacionales, tales como la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 25. Asimismo, las resoluciones en cuestión, fueron elaboradas con lenguaje claro o lenguaje ciudadano, para que no sólo se resolviera el asunto en un recurso rápido y efectivo, sino también que éste fuera sencillo y accesible.

j) La debida fundamentación y motivación de las resoluciones.- En la parte considerativa de las sentencias se citan con toda precisión los ordenamientos legales que resultan aplicables, especificando los artículos correspondientes; asimismo, se explican las razones jurídicas que el Tribunal tomó en consideración para su emitir un pronunciamiento conforme a Derecho.

• Conclusiones.

El sistema mexicano de justicia electoral no sólo se conforma con un conjunto de medios de impugnación que tienen por objeto garantizar que los actos y resoluciones electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad, también contempla las garantías procesales que hemos enunciado en este documento, las cuales se circunscriben a la noción del debido proceso, como un conjunto de formalidades que deben observarse para hacer efectivos los derechos sustantivos de los ciudadanos, los afiliados a los partidos y los derechos de las asociaciones políticas.

El debido proceso parte del respeto a la legalidad. El apego de las autoridades judiciales a los procedimientos establecidos en la ley, dota de certeza jurídica a cada una de sus actuaciones y resoluciones. No basta con que existan procedimientos previstos en instrumentos normativos: su aplicación debe ser congruente con dichas disposiciones. En materia electoral, tiene especial importancia que los órganos jurisdiccionales se desenvuelvan con apego a la ley, promoviendo las garantías procesales de cada uno de los actores involucrados, tal y como son la publicidad de las actuaciones, la notificación en tiempo y forma a cada una de las partes, el principio de contradicción, la exposición de los hechos o la asistencia de las partes en las audiencias.

En materia de estándares internacionales, las garantías procesales, como lo refiere María de la Colina se consideran como derechos sustanciales. Es decir, frente a los criterios y contenidos de Convenciones Internacionales de Derechos Humanos y, en específico, de las recomendaciones emitidas por los órganos técnicos de las Comisiones Supranacionales y las agencias que evalúan la calidad de los procesos electorales, se percibe que éstas, son fundamentales para la salvaguarda de los derechos políticos de las personas, particularmente en materia electoral.

En nuestro país, y particularmente, en la justicia electoral del Distrito Federal, se cumplen a plenitud muchos de los estándares enunciados, garantizando el cumplimiento de los principios del debido proceso, lo

cual implica que la atención de los asuntos se desahoguen con las formalidades esenciales del procedimiento, ante un tribunal competente establecido con anterioridad a los hechos materia del litigio, en plazos cortos y accesibles para garantizar la debida defensa y el principio de contradicción. Asimismo, los requisitos de presentación de las demandas y de improcedencia, son acordes con lo recomendado internacionalmente y, las resoluciones son elaboradas en tiempo pertinente según la complejidad técnica de los asuntos, valorándose las pruebas con exhaustividad y emitiendo determinaciones fundadas y motivadas y en su redacción con lenguaje claro o ciudadano. Por ello, en materia adjetiva se puede concluir que en nuestro país existe concordancia con los lineamientos y estándares emitidos por las principales agencias como IFES, la propia Comisión de Venecia e IDEA Internacional.

Legalidad, Estado de Derecho y aceptación de las resoluciones judiciales por parte de los actores.

David Franco²²⁵

1. Introducción

El sistema de justicia electoral mexicano, ha seguido una tendencia positiva y paulatina en la regulación de medios de solución de controversias, lo que ha permitido que a través de diversas reformas constitucionales y legales, se amplíe la cobertura normativa de los actos y procedimientos que se puedan generar en la realidad, tanto a nivel federal como en las entidades federativas y el Distrito Federal, aunque dada su complejidad, enfrenta nuevos retos, ya que esta materia es dinámica y muta constantemente.

Existen estándares de validez internacional respecto de la justicia electoral, que tienden a la consolidación de la democracia de cada uno de los países vinculados con los organismos que los emiten, entre otros, los relativos a la legalidad, Estado de Derecho y aceptación de las resoluciones judiciales, los cuales son objeto de estudio en este capítulo, con el propósito de identificar sus características y alcances con relación al sistema de justicia electoral mexicano, así como su grado de cumplimiento con relación al marco normativo vigente y a la situación político-electoral prevaleciente, lo que permitirá detectar carencias, fallas o desafíos, y proponer las propuestas de solución que correspondan.

Cabe precisar que si bien, esos principios internacionales tienen características propias, la evaluación de su cumplimiento con respecto al sistema de justicia electoral mexicano, requiere de un análisis holístico enfatizando el estándar de legalidad como la exigencia de que todo acto, procedimiento o sanción relativo a la justicia electoral, debe estar previsto en la normativa jurídica pero acorde al marco de

²²⁵ Investigador independiente en materia político-electoral.

un Estado de Derecho, a fin de legitimar el desarrollo y resultado del proceso electoral; y, en el que se considere además, el estándar relativo al Estado de Derecho, pero en su vertiente amplia, la cual se refiere a la obligación a cargo de todos los actores de acatar las resoluciones jurisdiccionales, de respetar su sentido y permitir su ejecución.

Para tal efecto, primeramente se realiza el acotamiento, descripción y análisis de los estándares señalados, posteriormente se confrontan con el marco normativo mexicano y con la situación político-electoral respectiva, para evaluar su grado de cumplimiento, y a partir de los resultados elaborar las propuestas de mejora correspondiente, a fin de hacer más compatible el sistema de justicia electoral con los parámetros aceptados por la comunidad internacional.

2. Legalidad, Estado de Derecho y aceptación de las resoluciones judiciales por parte de los actores.

2.1 Legalidad

En términos generales, el principio de legalidad se ha considerado como aquella directriz que obliga a los poderes públicos a sujetar su actuación a la ley; en cuanto a su concepción original, el investigador Pedro Salazar narra que desde el pensamiento griego clásico la legalidad se ha vinculado al ejercicio del poder como un criterio para distinguir el “buen gobierno” del “mal gobierno”, así, la disyuntiva entre la discrecionalidad arbitraria del gobernante y la impersonalidad genérica y predecible de las leyes ha acompañado el desarrollo del pensamiento político occidental; de igual forma, en la Edad Moderna la limitación jurídica del poder es la base de las tesis liberales desde el siglo XVII²²⁶.

Desde esta perspectiva, Riccardo Guastini señala que en virtud de este principio los poderes públicos están sujetos a la ley, es decir que sus

²²⁶ Salazar Ugarte, Pedro. *Democracia y (Cultura de la) Legalidad. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. Instituto Federal Electoral. México. 2008. p. 19.

actos deben ser conforme a la ley so pena de invalidez; esos actos del Estado son los que pueden limitar o incluso extinguir los derechos subjetivos de los ciudadanos²²⁷. No obstante la sencillez con la que inicialmente se puede establecer una aproximación conceptual del principio de legalidad, sus componentes esenciales admiten diversas interpretaciones; al efecto se destaca que todas las expresiones que involucra su definición requieren ser analizadas, a saber: “conformidad”, “ley” y “poderes públicos”²²⁸, lo cual se desarrolla brevemente en la forma siguiente.

El término “ley” tiene básicamente dos acepciones, de la cual dependerá el significado de la expresión “poderes públicos”. En el primer caso, se puede entender “ley” en el sentido técnico de “ley formal”, como acto ordinario emanado del órgano legislativo y expresión de la “voluntad general”, bajo tal óptica, los órganos representativos a los que se les atribuye la función legislativa son considerados depositarios de la “soberanía”, por lo que el principio de legalidad sólo vincula a los otros dos Poderes –Judicial y Ejecutivo- pero no al Legislativo, que no encuentra límites, al menos en la ley positiva, ya que ésta es producto de su propia creación.

Por otra parte, el término “ley” se puede entender en el sentido genérico de “ley material”, como norma o conjunto de normas, con independencia de la fuente de la que emanen, lo que la equipara al Derecho objetivo. En tal acepción el principio de legalidad se extiende también al Poder Legislativo, que a pesar de no estar sujeto a la ley formal, sí lo está respecto a normas de rango constitucional, siempre que la Constitución sea rígida y no pueda ser fácilmente derogada, suspendida o modificada por el legislador; esta concepción del principio de legalidad se inserta en la doctrina política que concede a la Constitución que deriva del Poder Constituyente y no a la ley emanada del poder legislativo, la expresión de la soberanía, de manera tal, que el Poder Legislativo encuentra límites constitucionales.

²²⁷ Guastini, Riccardo. *Estudios de teoría constitucional*. Fontamara e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2001. p. 117.

²²⁸ Ídem.

Derivado de tal distinción, habrá un Estado de Derecho cuando el principio de legalidad valga sólo con relación a los Poderes Judicial y Ejecutivo, mientras que cuando tal principio se extiende al Poder Legislativo estaremos frente a un Estado Constitucional de Derecho²²⁹, en la cultura jurídica contemporánea prevalece la teoría, según la cual, los derechos de los ciudadanos tienen su origen no en la ley, sino en la Constitución, de forma que existe el problema de garantizar los derechos conferidos por la Constitución también frente el legislador²³⁰.

Las anteriores conclusiones se consideran acertadas, no obstante, cabría apuntar que en los régimenes democráticos contemporáneos también impacta el derecho internacional de los derechos humanos, que comprende los tratados internacionales en esa materia de carácter planetario o regional, los cuales resultan vinculantes para los Estados que sean parte por haberlos suscrito, de lo que se sigue que, si en esos instrumentos internacionales también se prevén y garantizan derechos de los ciudadanos, incluso en ciertos supuestos con una perspectiva protectora mayor, es válido afirmar que los derechos de los ciudadanos de determinada comunidad estatal, de igual manera encuentran su fuente en el derecho internacional, aunque en algunos casos se pueda considerar que tales mecanismos formen parte de la constitución respectiva.

Ahora bien, en cuanto al tercer elemento relativo a “la conformidad” a la ley que deben guardar los actos de los poderes públicos, Guastini hace una detallada exposición de los vertientes que puede seguir este tema, pero para la pretensión de este estudio, sólo destacaremos que el término “conformidad” denota una relación entre un acto y las norma o normas que lo regulan, puede asumir el significado de compatibilidad (ausencia de contradicciones), interpretase que un

²²⁹ Sin perjuicio de que teóricamente se pueda calificar al Estado de Derecho como Constitucional o Democrático, para efectos prácticos aludiremos a la más simple denominación que identifica a tal categoría como Estado de Derecho, independientemente de que goce de esas u otras características.

²³⁰ Guastini, Riccardo, op. cit., ibidem. pp. 118-120.

acto conforme es aquél expresamente autorizado por la ley o como tercera posibilidad, que goza de tal conformidad todo acto que adopte la forma y contenido en la ley.

En otro aspecto, en cuanto a las características atribuibles al concepto de que se trata, Pedro Salazar, expresa tres tesis esenciales, que pueden sintetizarse de la siguiente manera: a) la legalidad, tradicionalmente, ha sido observada desde la perspectiva del gobernante, en cuanto su apego o no a un conjunto de normas jurídicas; b) en principio, el gobierno que se sujeta a derecho, se valora positivamente ya que se supone un poder limitado y predecible, no obstante ello es relativo, atento al elemento siguiente; c) la mera legalidad no es garantía de un buen gobierno, porque un poder puede actuar legalmente sin estar limitado por normas que protegen bienes valiosos como los derechos fundamentales individuales (el poderoso puede crear y aplicar normas jurídicas sin respetar ningún tipo de limitación material), en otras palabras, todo poder político estatal o institucionalizado, es, necesariamente, un “Estado jurídico”, pero no cualquier “Estado jurídico” es un “Estado de Derecho”²³¹.

Lo hasta aquí expuesto, permite establecer la relación entre el Estado de Derecho y el principio de legalidad, que como se adelantó al inicio de este estudio, están interconectados, dado que los Estados de Derecho se rigen originalmente en dos principios esenciales que Salazar expresa con base en la obra de Michelangelo Bovero,²³² a saber: el principio de legalidad que consiste en la “distinción y subordinación de las funciones ejecutiva y judicial a la función legislativa” –a lo cual agregaríamos, “así como la subordinación de la función legislativa a la Constitución y tratados internacionales”- y el principio de imparcialidad que se refiere a la separación e independencia del órgano judicial respecto a los órganos legislativo y ejecutivo”, complementado, según se ha explicado, por el reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales.

²³¹ Salazar, Pedro. op cit., p. 20.

²³² Bovero, Michelangelo. *Contro il Governo dei Peggiori. Una Grammatica della Democrazia*. Laterza. Roma-Bari. 2001. p. 145, citado en Ibíd. p. 22.

Como mencionamos, en este punto se traza una vinculación del principio de legalidad con el Estado de Derecho y aun cuando este último tema se examinará específicamente en el siguiente apartado, desde ahora cobra relevancia establecer que efectivamente el enfoque contemporáneo que consideramos necesario adoptar, es el que concibe a la legalidad como un principio que constriñe a la observancia del Derecho, en donde este último, como conjunto de normas, consagre y tutele los derechos humanos de los gobernados no sólo desde el punto de vista interno, sino también de la normativa internacional que supone un mayor consenso sobre los elementos mínimos de justicia que deben imperar en los sistemas jurídicos contemporáneos. Pero entonces surge otro tópico a dilucidar, consistente en la relación existente entre el principio de sujeción a la ley y la justicia.

El grado de aproximación entre la justicia y la legalidad, e incluso su asimilación, también ha sido objeto de reflexión en diferentes épocas y por variados autores, sin embargo, destacamos lo que al respecto señala Gustavo Zagrebelsky, para quien “justo” es lo que guarda correspondencia con la propia visión de la vida en sociedad y si bien, como lo afirma, la justicia renuncia a su propia autonomía y se pierde en los ideales o en las utopías, -según el lugar y la época de que se trate²³³- desde un perspectiva práctica, podemos considerar que en la realidad actual de países occidentales democráticos, los derechos humanos se han convertido en un patrimonio común que sirven como referente para la precepción de la justicia. El citado jurista sostiene que frecuentemente ambos elementos –justicia y legalidad- están disociados, en todo caso, si bien la voz de la justicia llama a la observancia de la ley, ello sucede siempre en nombre de algo que supera a la propia ley y de lo cual ésta es su expresión, pues por encima de la ley establecida, hay algo presupuesto y es ahí donde debemos buscar la justicia y la fuente de su obligatoriedad.

²³³ Zagrebelsky, Gustavo y otro. *La exigencia de Justicia*. Traducción de Miguel Carbonell. Editorial Trotta. Madrid. 2006.

Con cierta razón, dicho autor lanza una crítica al ámbito de la administración de justicia en el que afirma, parece más natural la confusión de la justicia con la legalidad, pues la sujeción del juez a la ley es uno de los principios fundantes de muchas constituciones vigentes, en un intento por separar la esfera del derecho de la esfera de la justicia, que torna a la primera autónoma de la segunda, lo que se agudiza en el “positivismo jurídico” a través del poder de suprimir toda valoración de justicia de la operación no sólo de los jueces sino también de los individuos particulares, en el que se reserva al poder soberano la facultad de distinguir entre lo que es justo y lo que no lo es, a través de sus decisiones legislativas²³⁴.

Como se ve, es clara la coincidencia entre los últimos dos autores señalados respecto a que el sólo respeto a la ley no garantiza la justicia, ni se cumpliría por sí mismo el principio de legalidad definido bajo el enfoque explicado, ya que un reduccionismo de la justicia a pura y simple legalidad, como concluye Zagrebelsky, nos llevaría a considerar como “Estados de Derecho” también aquellos en que los jueces aplican leyes que tienen el propósito de “legitimar” la arbitrariedad de los poderosos²³⁵, lo cual estimamos inadmisible.

En esa misma vertiente también se ubica la postura de José Luis del Hierro, quien si bien parte de un concepto de legalidad más amplio al considerar que significa la existencia de leyes y conformidad a las mismas de los actos de quienes a ellas están sometidos –obsérvese que no lo limita a la actuación de órganos públicos-, lo cierto es que también comparte la idea de que la legalidad puede y debe legitimarse, ya que la mera legalidad de las normas jurídicas, su sola validez, es una condición necesaria pero no suficiente, que habría que completar con la noción de legitimidad o justicia, dejando atrás la corriente de pensamiento positivista que sostenía que el fundamento de la legitimidad se hallaba en la propia legalidad: “la ley positiva es justa por el solo hecho de ser ley”²³⁶.

²³⁴ Ibídem. pp. 29-31.

²³⁵ Ibídem. p. 32.

²³⁶ Del Hierro, José Luis. *Legitimidad y Legalidad* en Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad. No. 4, marzo-agosto 2013. pp. 182-183.

Derivado de lo anterior, surge la interrogante para determinar cuál es el sistema de valores con el que las normas deben concordar para ser valoradas como legítimas o justas, a lo que diversas corrientes del pensamiento han tratado de responder, y que solo como referencia mencionaremos que ese sistema axiológico se identificó con el Derecho Natural, posteriormente se propusieron otros conceptos de justicia como el de justicia procesal o procedural de John Rawls y de la justicia como teoría de los derechos humanos²³⁷.

Al respecto, reiteramos nuestra postura en cuanto a que la legitimidad de las normas jurídicas está en función de su concordancia con el sistema de valores que configuran los derechos humanos, tomando en cuenta lo concluido por José Luis del Hierro, quien alude a la categorización empleada por Bobbio, respecto a que los derechos humanos, “positivizados”, se han generalizado y universalizado a través precisamente de la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, lo que implica un consenso general acerca de su validez paradigmática; y que no basta, por consiguiente, que las normas jurídicas estén dotadas de una validez meramente formal, sean dictadas por quien tiene la potestad para hacerlo y de acuerdo con el procedimiento establecido, sino que resulta exigible, además, que dichas normas respeten y aseguren la plena satisfacción de los principios de libertad, igualdad, solidaridad y seguridad jurídica que constituyen la substancia de los derechos humanos, universalmente aceptados como paradigma de la justicia material.²³⁸

2.2 Estado de Derecho

Una característica propia del Estado de Derecho, que comparte con otros conceptos teóricos fundamentales de la teoría del Estado y de la Constitución, es “la de poder establecer diferencias entre tipos

²³⁷ Ídem.

²³⁸ Bobbio, Norberto. *Presente y porvenir de los derechos humanos*. Anuario de los derechos humanos. No. 1. pp. 7-28. Citado en Ídem.

de Estado de Derecho que se distinguen entre sí no sólo por rasgos accidentales sino también estructurales. Se trata de un rasgo que es propio de ciertos conceptos algo difusos y no enteramente delimitables desde el sentido mismo del término,... que permanecen abiertos al flujo cambiante de las concepciones teóricas sobre el Estado y la Constitución”²³⁹. Lo anterior nos da idea, de la amplitud conceptual y teórica con que se puede abordar este tema, y si bien la pretensión de este trabajo, es delimitar una aproximación conceptual desde un enfoque pragmático, resulta necesario destacar en forma muy sucinta algunos aspectos doctrinales mínimos basados en la obra de Wolfgang.

El término “Estado de Derecho” es una construcción lingüística y una acuñación conceptual alemana que surge en la teoría del Estado del liberalismo temprano alemán y se orienta de la concreción racional del derecho; lo utiliza por vez primera Carl Th. Welcker en 1813, en esa primera etapa se consideraba como el Estado del Derecho racional, que realiza los principios de la razón en y para la vida en común de los hombres. Desde el punto de vista de la filosofía del Estado, se afirma que el ente estatal tiene su razón de ser en la garantía de la libertad y la propiedad de los ciudadanos, y que su finalidad es promover el interés común de los ciudadanos; en tal sentido, el concepto ley es fundamental para la concreción ulterior de ese concepto de Estado de Derecho.

La evolución del Estado de Derecho evidencia que su propósito permanente es limitar y restringir el poder y el dominio del Estado en favor de la libertad del individuo y realizar el derecho material para ofrecer un fundamento de legitimidad, lo cual explica que los ciertos regímenes políticos tiendan a caracterizar el orden creado, o pretendido por ellos, como Estado de Derecho.

Las notas distintivas anteriores pueden adoptar múltiples matices y variantes, según sea el contexto en que se intente identificarlas y sistema-

²³⁹ Wolfgang Bockenforde, Ernst. *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Editorial Trotta. Madrid.2000. pp. 17-18.

tizarlas, lo que ha llevado a diversos autores a generar distintos modelos ideales para explicar la noción de Estado de Derecho,²⁴⁰ no obstante tal amplitud, consideramos una referencia adecuada para ilustrar los aspectos vinculados con la intención del presente trabajo, la difundida obra de Elías Díaz denominada “Estado de Derecho y sociedad democrática” en la que establece que puede haber un Estado, puede haber Derecho, pero el concepto de Estado de Derecho va más allá, incorpora unos criterios de legitimidad en la organización del poder y efectividad de los derechos fundamentales, de ahí que la mera existencia de una legalidad no es sinónimo de la noción de Estado de Derecho, es decir, “No todo Estado es Estado de Derecho”²⁴¹.

En similares términos, el postulado relativo a que no todo Estado jurídico es un Estado de Derecho, sirve de punto de partida a Pedro Salazar, para argumentar que pues si bien todos los Estados son “Estados jurídicos” porque fundan su actuación en un ordenamiento jurídico, sólo algunos Estados incorporan una serie de normas e instituciones específicas que permiten considerarlos “Estados de Derecho”, al contar con una constitución que limita al poder político mediante un conjunto de instituciones basado en el principio de separación de poderes, con la finalidad de proteger un conjunto de derechos individuales fundamentales; esta distinción quedó plenamente establecida después de la Segunda Guerra Mundial al proliferar en Europa una serie de constituciones democráticas que se sumaron a los ordenamientos norteamericano y británico, frente a otros ordenamientos de los Estados totalitarios que no respetaban los elementos de los modernos Estados de Derecho.

²⁴⁰ Cfr. De Asís Roig, Rafael. *Una Aproximación a los modelos de Estado de Derecho*. Dykinson-Universidad de Jaén. Madrid. 1999. Este autor clasifica los modelos de Estado de Derecho y sus exponentes de la siguiente forma: a) Modelo restringido de Estado de Derecho: Kelsen; b) Modelo estricto de Estado de Derecho: Von Humboldt, Laporta, Raz, Hayek; c) Modelo amplio democrático de Estado de Derecho: Habermas; d) Modelo amplio liberal de Estado de Derecho: Luis Legaz, Lacambra, Nicolás López Calera, Antonio E. Pérez Luño, Eusebio Fernández García; e) Modelo amplio garantista de Estado de Derecho: Zagrebelsky y Ferrajoli y, f) Modelo amplio exigente de Estado de Derecho: Elías Díaz y Gregorio Peces Barba.

²⁴¹ Cfr. Díaz, Elías. *Estado de derecho y sociedad democrática*. Taurus. Madrid. 1998.

Es por ello que ha prevalecido la concepción constitucionalista del Estado de Derecho o Estado constitucional (llamado en inglés *Rule of Law*, en alemán *Rechtssaat* y en francés *État de Droit*), en la que, se insiste, la legitimidad del poder y de las normas jurídicas depende del respeto y garantía de los derechos fundamentales individuales así como en el reconocimiento de la igual dignidad de todos los individuos, por lo cual los Estados de Derecho diseñan sus instituciones con la finalidad específica de garantizarla²⁴².

Tal postura no ha perdido vigencia, pues incluso Rodolfo Vázquez, en un artículo publicado recientemente, la retoma y complementa, al señalar que “no todo Estado *con* Derecho es un Estado *de* Derecho”²⁴³, desde esta perspectiva aporta las características que en su concepto debe tener el sistema jurídico, a las que denomina exigencias internas: primacía de la ley y principio de imperatividad, deliberación democrática y responsabilidad pública de los funcionarios, independencia judicial y control de constitucionalidad, así como el reconocimiento y promoción de los derechos fundamentales. En este contexto cabe resaltar lo que señala en cuanto a la primacía de la ley: esta encuentra fundamento en la idea de autonomía personal: para que los ciudadanos de cualquier Estado puedan desarrollarse plenamente, escogiendo su propio plan de vida de manera legal y legítima, es menester que el Estado no cambie de manera arbitraria aquello que considera legal y legítimo.²⁴⁴

Actualmente no existe consenso pleno en cuanto a los elementos que deben delimitar el concepto de Estado de Derecho, sin embargo, recientemente se han hecho esfuerzos por llegar a ciertos acuerdos en ese sentido, al seno de los trabajos que se realizan en la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia del Consejo de Europa) -al margen de lo que se dispone en “El Código de buenas prácticas en materia electoral” y que se analizará más adelante-,

²⁴² Salazar, Pedro. *Ob. Cit.* p. 20.

²⁴³ Vázquez, Rodolfo. *Legalidad y laicidad en Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. No. 3, septiembre 2012-febrero 2013, p. 142.

²⁴⁴ Ibídem. p. 141.

particularmente en la 86 Sesión Plenaria de dicha Comisión Europea, respecto de la cual, González Oropeza²⁴⁵, retoma la idea de que el Estado de Derecho no tiene una definición aceptada universalmente, su contenido varía según la tradición jurídica y política de los Estados que se adapta a la realidad del país de que se trate, enfatizando algunos aspectos sobre otros, y posteriormente comenta, que del borrador del reporte sobre el Estado de Derecho relacionado con la citada sesión plenaria, se pueden desprender una serie de parámetros, de carácter formal, que considera necesario incorporar a la discusión que lleve a una definición consensuada de tal categoría jurídica.

Dichos parámetros son: a) separación de poderes, b) prohibición a la arbitrariedad, c) certeza legal, d) legalidad, e) protección jurisdiccional de los derechos humanos, f) no discriminación e igualdad ante la ley, g) independencia e imparcialidad y h) jerarquía normativa; con base en lo cual es viable proponer un contenido formal a la definición del Estado de Derecho, destacando en ese listado la función jurisdiccional como garante del *Rule of law*. En contraste, también se citan los elementos que utiliza la *American Bar Association* (ABA), para elaborar un índice anual del Estado de Derecho (*Rule of Law Index*): a) limitación de los poderes gubernamentales, b) ausencia de corrupción, c) leyes claras, accesibles y estables, d) orden y seguridad, e) derechos humanos, f) participación ciudadana (*open government*), g) procedimientos administrativos ajustados al principio de legalidad (*regulatory enforcement*), h) acceso a la administración de justicia, e i) eficacia de la justicia penal.

En ese contexto, la noción de Estado de Derecho parte de la idea del Estado acotado, limitado en su poder por el derecho positivo, en cuanto institucionalización de los límites, que para tal autor son: a) El imperio de la ley, entendida ésta como producto de la voluntad popular (que implica el principio de soberanía popular); b) División de poderes, es decir, identificación de las funciones del poder estatal y asignación de cada función a un órgano distinto para su ejercicio, para lo cual, no obstante, es

²⁴⁵ Cfr. González Oropeza, Manuel. *El Estado de Derecho. Aproximaciones para México*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2011.

preciso atenerse al principio de colaboración de los órganos; c) Ejercicio de las funciones estatales conforme a la ley, o principio de legalidad; los órganos del Estado, y éste en su conjunto, en el ejercicio de las funciones que tienen reservadas, deben observar cabalmente la ley, puesto que ésta, como expresión de la voluntad popular, es producto directo del único soberano legítimamente reconocido: el pueblo. La subsecuente consecuencia de esta idea es la vigilancia que los órganos estatales ejercen entre sí, y el pueblo sobre todos ellos, para evitar la violación de la ley; aparece, pues, el concepto de garantía; y, d) La existencia de derechos fundamentales del individuo, es decir, la idea de que todo hombre, por el mero hecho de serlo, tiene un conjunto de derechos que la razón misma indica que no pueden ser violados, por lo que si el Estado surge para evitar que unos les violen tales a otros, ese mismo Estado debe evitar violarlos²⁴⁶.

Las clasificaciones expuestas son útiles para dimensionar el concepto de Estado de Derecho en su expresión más general, pero debemos acotar su estudio a los aspectos que se relacionan directamente con los estándares de la legalidad y la aceptación de las sentencias, en el contexto de la justicia electoral, de ahí que en los apartados siguientes pondremos el énfasis en esos tópicos.

2.3 Aceptación de las resoluciones judiciales por parte de los actores

En este tema se estima necesario partir de una categoría más amplia como es la obediencia del Derecho, pues sólo cuando se aduzca su inobservancia, se presentaría una situación de conflicto jurídico, ante lo cual, los sistemas jurídicos contemporáneos, por lo general garantizan la posibilidad de que los inconformes acudan a los órganos jurisdiccionales para que éstos diriman la controversia, mediante un proceso que culminará con una decisión a la que se denomina procesalmente sentencia, y cuyos efectos producen situaciones que deben respetarse y que en ocasiones, requieren de una forma de ejecución específica.

²⁴⁶ Ibídem. pp.13-16.

En principio, Rodolfo Vázquez menciona que la defensa del imperio de la ley exige una toma de posición normativista, es decir, la aceptación de reglas de conducta y de competencia como núcleo central y más importante del ordenamiento jurídico; y agrega citando a Laporta, que esta exigencia significa también que todo acto de poder debe estar sometido al Derecho lo que implica la existencia de “una agencia del control jurídico del poder que si no infalible sea al menos última [...] Si no existiera en algún momento la revisión de los actos del poder no podría existir ningún orden jurídico que hiciera previsibles las decisiones de ese mismo poder”²⁴⁷.

Para Fernández García, entre las razones que pueden aducirse para obedecer al Derecho están las razones políticas que son las que están conectadas y construyen o refuerzan la obligación política, la cual cuenta con una prueba clara y sencilla como es la obediencia al Derecho, la propia obediencia al Derecho puede derivarse exclusivamente de una obligación jurídica sin más aceptada así por el destinatario de las normas jurídicas; pero también es cierto que ese destinatario tiende a preguntarse por las razones o motivos por los que tiene que obedecer, y ello le sitúa ya en el ámbito de la obligación política. Así, las razones últimas de la obligación política y de la obligación política concreta de obedecer al Derecho pueden conducirnos a plantearnos otro tipo de interrogantes que residen en la obligación moral, lo cual evidencia que los tres tipos de obligación: jurídica, política y moral están interrelacionadas²⁴⁸.

Con relación a la obligación moral, dicho autor razona que “los destinatarios del Derecho son, al mismo tiempo, agentes morales y un determinado sistema jurídico puede contar con razones morales fuertes o profundas a su favor. En ese caso, existe una obligación moral de obedecer al Derecho justo y a las disposiciones jurídicas justas, derivada de la obligación moral más general que tienen los seres humanos de

²⁴⁷ Vázquez, Rodolfo., op. cit. p.143.

²⁴⁸ Fernández García, Eusebio. La obediencia al Derecho en Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad. Número 1, septiembre 2011-febrero 2012. p. 115.

ser justos. Se entiende que un sistema jurídico es suficientemente justo cuando ha sido elaborado contractualmente (democráticamente) y, además, reconoce, respeta y garantiza el ejercicio de los derechos humanos fundamentales”.

Al analizar, el imperio de la ley como característica del Estado de Derecho, González Oropeza menciona que mediante la institución de la representación política el pueblo elige a algunos individuos que lo representan y sancionan las leyes que todos los miembros del pueblo deben obedecer; esto implica dos conceptos fundamentales que surgen a partir de la distinción entre el pueblo sujeto de la voluntad popular y el pueblo objeto de tal voluntad: igualdad en la elaboración de la ley (mediante un adecuado proceso electoral y un buen sistema de representación todos, en teoría, participan en la elaboración de las leyes que obedecerán, y así sólo se obedecen a sí mismos y permanecen tan libres como de costumbre) e igualdad de todos ante la ley (aplicación indistinta de la norma independientemente del sujeto al que se aplica)²⁴⁹.

Ahora bien, ya hemos concluido que ante la violación al principio de legalidad, originalmente vinculado a la actuación de los órganos públicos, y ahora expresado como desobediencia al Derecho por parte de gobernados y gobernantes, la normativa dispone medios de control de la legalidad respecto de los posibles actos contraventores -que en el marco del Estado de Derecho que garantiza la tutela de los derechos fundamentales, se traduce en “control de la legitimidad”-, pues de lo contrario la violación al marco jurídico quedaría sin sanción o remedio; entre esos controles está la tutela jurisdiccional, en el caso de que se presenten controversias por actos que se tildan vulneradores del principio de legalidad.

A este respecto, Galván Rivera expresa que la facultad de recurrir a los órganos jurisdiccionales del Estado para exigir el cumplimiento de los deberes jurídicos previstos a su favor o el respeto y libre ejercicio de

²⁴⁹ Op. Cit. González Oropeza, Manuel. pp. 14-15; a nuestro parecer, tal concepción puede equipararse a la razón política para obedecer el Derecho a la que alude el citado Eusebio Fernández.

los derechos de que es titular el accionante, se considera un derecho fundamental de todo gobernado, de ahí que el Estado genere para sí el deber jurídico de establecer los tribunales indispensables como órganos imparciales del Estado para prestar el servicio público de resolver, mediante la aplicación del Derecho, los conflictos de intereses, de trascendencia jurídica, que surjan entre los gobernados e incluso entre los gobernados y el propio Estado²⁵⁰. En esa línea argumentativa, podemos agregar que una vez agotado el proceso respectivo, el juzgador debe dirimir la controversia y determinar a quién le asiste el derecho, mediante el dictado de una sentencia, la cual constituye una norma individualizada que debe ser aceptada y acatada en cuanto expresión del Estado de Derecho, sin embargo, ante el incumplimiento parcial o total de lo ordenado en la sentencia, es menester que la normativa prevea mecanismos para lograr su ejecución y en consecuencia la efectiva aplicación del orden jurídico.

2.4 Contenido y alcances de los principios de legalidad, Estado de Derecho y aceptación de las resoluciones judiciales, como estándares internacionales de justicia electoral.

Dentro de los estándares internacionales enfocados concretamente a la justicia electoral, podemos identificar una variedad importante de ellos que se vinculan de alguna u otra manera con los relativos a la legalidad y al Estado de Derecho, pues la función jurisdiccional en su conjunto constituye un medio para garantizar el respeto de ambos principios, sin embargo, la mayoría de ellos, se desarrollan de manera específica, en otros capítulos de la segunda parte de la presente obra.

Por tal motivo, en este trabajo se enfatiza el análisis, por un lado, del estándar de legalidad entendido como la exigencia de que todo acto, procedimiento o sanción relativo a la justicia electoral, debe estar previsto en la normativa jurídica pero dentro del marco de un Estado de Derecho,

²⁵⁰ Galván Rivera, Flavio. Acceso a la Justicia Electoral en Contexto Electoral. Órgano Informativo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Año 1. México. 2009. pp. 5-11.

a fin de legitimar el desarrollo y resultado del proceso electoral; y por otro, del estándar relativo al Estado de Derecho, pero en su vertiente amplia, la cual se refiere a la obligación a cargo de todos los actores de acatar las resoluciones jurisdiccionales, de respetar su sentido y permitir su ejecución.

2.4.1 Estándares de IFES²⁵¹

Tomando como base la Guía para el conocimiento y resolución de controversias electorales publicada por la *International Foundation for Electoral Systems*, se advierte que entre sus rubros, establece los relativos al derecho y a la disponibilidad de recursos adecuados y efectivos para resolver conflictos electorales, que incluyen diversos estándares a considerar en el ámbito jurisdiccional, como el debido proceso, la transparencia, la legitimación para impugnar, la existencia de un plazo limitado para la resolución de los medios de impugnación, la justificación jurídica de las decisiones jurisdiccionales, la restitución de los derechos vulnerados, la existencia de sanciones así como la previsión de medios que permitan la ejecución de las decisiones.

No obstante que, como se aclaró, todos esos estándares se pueden relacionar con la legalidad y el Estado de Derecho, en cuanto componentes de la propia función jurisdiccional, por lo que ve exclusivamente a la exigencia de que los actos y procedimientos relacionados con los comicios deben estar previstos por el marco jurídico, la guía mencionada contiene un apartado que señala como parámetro de evaluación, la existencia de un régimen en el que se definan claramente los estándares y procedimientos electorales, que incluya la regulación del marco estructural para la resolución de conflictos -sistema de medios de impugnación-, así como las directrices procesales para las partes interesadas.

Asimismo se indica en tal instrumento, que la existencia de la ley

²⁵¹ IFES - International Foundation for Electoral Systems, Guidelines for understanding, adjudicating, and resolving disputes in elections (GUARDE). (www.ifes.org/~media/Files/Publications/Books/2011/GUARDE_final_publication.pdf).

electoral es esencial para que los actores presenten sus impugnaciones en caso de irregularidades; por lo tanto, un sistema de solución de controversias, sólo puede funcionar correctamente si se trabaja en conjunto con un cuerpo bien definido de leyes, reglamentos y normas procesales electorales.

Por otro lado, en cuanto al estándar referente a la aceptación de las resoluciones jurisdiccionales por parte de los actores, se establece que el derecho a un recurso no podrá ser efectivo si la respectiva resolución o sanción nunca se implementa o ejecuta realmente, la ejecución comienza cuando finaliza la impugnación con una sentencia que ya no puede ser controvertida.

Sin embargo, el cumplimiento voluntario y espontáneo de las resoluciones, supone la aceptación de los obligados y requiere de la cooperación de diversas autoridades responsables de esa ejecución, por lo que las autoridades electorales y de cualquier naturaleza, deben entender la decisión adoptada por el juzgador y contribuir para que se aplique lo resuelto por éste. Lo anterior, en nuestro concepto, indica que ante la posible falta de la aceptación mencionada, es necesario que estén regulados en ley, medios de ejecución de las decisiones jurisdiccionales.

2.4.2. Guía de Principios Accra²⁵²

En este documento que pretende ser una declaración sobre principios de justicia electoral de aplicación universal, se presenta como uno de los valores internacionales el de legalidad o Estado de Derecho, y se considera que esa legalidad de todo acto electoral y la consecuencia de su trasgresión (sanción), deben estar previstas en forma contundente y ser difundidas ampliamente, con el fin de garantizar la legitimidad de los resultados; una elección es legítima cuando se

²⁵² TIRI Making Integrity Work, Towards an international statement of the principles of electoral justice (The Accra Guiding Principles). (www.integrityaction.org/sites/www.integrityaction.org/files/documents/files/ej_principles.pdf).

desarrolla acorde con las reglas claramente establecidas en el marco jurídico valido de la comunidad.

Por lo que atañe a la aplicación de los estándares citados, en el citado documento se exponen ejemplos negativos, entre los cuales, referente a la ejecución de las sentencias, se advierte el hecho de que las leyes no prevean recursos o sanciones que se puedan promover en caso de incumplimiento y ello guarda vinculación con la falta de aceptación de las sentencias por las partes.

2.4.3. Estándares de la Comisión de Venecia

El “Código de buenas prácticas en materia electoral” de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia del Consejo de Europa), se conforma de las Directrices aprobadas por la Comisión de Venecia en su 51^a. sesión plenaria de julio de 2002, así como el comentario respectivo del informe explicativo, aprobado por la misma Comisión de Venecia en su 52^a. sesión plenaria celebrada en octubre de 2002.²⁵³

Este código contiene directrices divididas en dos apartados: I. Los principios del patrimonio electoral europeo, y II. Condiciones para la aplicación de los principios; en este último destaca, como una garantía procesal, la previsión de un sistema eficaz de recursos. En este sistema, las normas relativas a los recursos y en particular, las competencias y responsabilidades de las diversas instancias, deben estar claramente reguladas por la ley, a fin de evitar todo conflicto de jurisdicción (positivo o negativo). Los demandantes y las autoridades no deben tener la posibilidad de escoger entre diversas instancias o recursos.

²⁵³ Cfr. *Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo*. Comisión Europea para la Democracia por el Derecho. Impreso por el TEPJF. México. 2011. pp.14 y 30.

2.4.4. Estándares internacionales de justicia electoral aplicables al caso

Del conjunto de normas orientadoras antes descritas, es posible extraer los estándares objeto de estudio, en la vertiente que servirá como parámetro objetivo para medir su aplicación y funcionamiento en el sistema jurídico electoral mexicano, a saber:

- a) Respecto al principio de legalidad y Estado de Derecho: la existencia de una regulación jurídica que prevea los medios de control de constitucionalidad y legalidad respecto de todo acto y procedimiento vinculado a la materia electoral, en el marco de un Estado de Derecho.
- b) En cuanto al estándar referente a la aceptación de las resoluciones jurisdiccionales, se parte de la idea de que la solución de controversias electorales sólo será útil si se ejecuta lo resuelto por los juzgadores, por lo que si bien ordinariamente se espera la aceptación y cumplimiento espontáneo de una sentencia por parte de quienes hubieren quedado vinculados en ésta, de llegar a presentarse resistencia para aceptarla, es indispensable contar con medios jurídicos que permitan la ejecución de tales decisiones.

3. Confrontación de los principios legalidad, Estado de Derecho y aceptación de las resoluciones judiciales, con el marco jurídico mexicano

El sistema jurídico mexicano, ha seguido una tendencia positiva y paulatina en la regulación del fenómeno electoral, lo que ha permitido que a través de diversas reformas constitucionales y legales, se amplíe la cobertura normativa de los acontecimientos vinculados con los comicios, en cuanto a la justicia electoral, tanto a nivel federal como en las entidades federativas y el Distrito Federal, aunque dada su complejidad, enfrenta nuevos retos, ya que la materia político-electoral es dinámica y muta constantemente. Sin embargo, en nuestro concepto la evaluación

del sistema jurídico mexicano en un primer aspecto, debe orientarse a determinar si existe cobertura normativa y claridad regulatoria respecto de los acontecimientos que actualmente se generan e impactan los procesos de renovación de los cargos de elección popular y el sistema de resolución de posibles controversias electorales, para que éste se ajuste a los estándares internacionales de legalidad, Estado de Derecho y aceptación de sentencias dictadas en la materia.

En el caso de México, según narra González Oropeza, la producción de normas que acotaron la arbitrariedad de los poderes, se logró en la medida que el sistema político permitió la pluralidad en los órganos legislativos, generando mayores normas limitativas de los poderes gubernamentales, mientras que las reformas electorales de 1964, 1977 y 1996, reconocieron y consolidaron la pluralidad política, empero, también implicó menor claridad en la legislación producida, al ser resultado de negociaciones entre diversas fracciones que finalmente aprobaron normas vagas o contradictorias, lo que permitía la discrecionalidad de los administradores o implementadores del Derecho, a partir de lo cual se concluye, que entre otras características del Estado de Derecho, está el ejercicio de las funciones estatales conforme a la ley o al principio de legalidad, puesto que aquélla es la expresión de la voluntad popular, por lo que la vigilancia que los órganos estatales ejercen entre sí, y el pueblo sobre todos ellos para evitar la violación a la ley, nutren el concepto de garantía²⁵⁴.

En cuanto a la Justicia Electoral, Galván Rivera señala que la evolución legislativa llegó a su máxima expresión en agosto de 1996 cuando el Constituyente Permanente reformó nuevamente, entre otros, los artículos 41, 60, 74, fracción I, 94 y 99 de la Constitución federal, para incorporar al Tribunal Electoral en la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación, como órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional.

²⁵⁴ Cfr. González Oropeza, Manuel. Op cit. Para este autor, “El Estado de Derecho es un Estado limitado por el derecho positivo; pero no basta con proclamar tal limitación; es preciso que existan garantías suficientes que eviten que el Estado rompa con los límites impuestos; tales garantías son de naturaleza jurídica, política y social, y en ciertos casos toman la figura de controles”.

diccional en la materia electoral federal, con excepción de lo previsto en la fracción II, del artículo 105 de la propia Ley Suprema de la Federación²⁵⁵, acorde con ello, de igual forma se previó un sistema de medios de impugnación en materia electoral regulado en una ley secundaria, configurando uno de los principios electorales adjetivos más importantes, consistente en que los actos y resoluciones electorales se sujeten a la constitucionalidad y legalidad. Tales postulados esenciales no fueron modificados en reformas electorales posteriores, como la constitucional y legal en la materia realizada en los años 2007-2008.

Por lo que ve a la regulación electoral más reciente, y desde otra perspectiva, Galván Rivera precisa que dentro de los principios (de Derecho interno) rectores de la materia electoral, como función o actividad del Estado, previstos en el artículo 41, párrafo segundo, base V, de la Constitución federal, cobra especial relevancia el principio de legalidad en materia electoral que implica la adecuación de toda conducta, tanto de gobernantes como de gobernados, al sistema jurídico vigente, cuya observancia plena y estricta fundamenta todo Estado de Derecho. Acorde con tal adecuación, toda controversia de intereses, de trascendencia jurídica, que surja en materia electoral, se debe someter al conocimiento y determinación de las autoridades electorales, administrativas o jurisdiccionales, locales o federales, según sea el supuesto; sin perjuicio de que en su caso, por regla deban agotarse los procedimientos intrapartidistas de solución de conflictos de intereses jurídicos²⁵⁶.

²⁵⁵ Cfr. Galván Rivera, Flavio. *Derecho Procesal Electoral Mexicano*. Porrua, México. 2006.

²⁵⁶ Cfr. Galván Rivera, Flavio. *Acceso a la Justicia Electoral en Contexto Electoral*. Órgano Informativo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Año 1. México. 2009. Es importante la distinción hecha por este doctrinario en el sentido de que el principio de legalidad conlleva un tutela más amplia que la garantía (derecho humano a partir de la reforma en materia de derechos humanos de 2011) constitucional de legalidad, prevista en el artículo 16 de la Constitución federal, porque ésta se refiere sólo a la protección del individuo frente a la actuación de las autoridades, fundamentalmente al emitir actos de molestia; en cambio, el principio de legalidad electoral abarca toda actuación de las autoridades, electorales y no electorales, incluso de los ciudadanos, individualmente considerados o bien organizados en partidos políticos, agrupa-

El sistema de justicia electoral federal en México tiene como finalidad garantizar la vigencia del Estado democrático de Derecho que postula la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, estrictamente apegadas a la Constitución, a los tratados internacionales y la ley, cuyas características, a partir de los artículos 41, 94, 99 y 105, fracción II, de la Constitución federal, pueden resumirse de la siguiente manera.²⁵⁷ A nivel federal, son dos las principales autoridades electorales: el Instituto Federal Electoral (en adelante IFE), encargado de organizar las elecciones en ese ámbito, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF).

El IFE es un organismo público autónomo, de carácter permanente, que tiene a su cargo la función estatal y responsabilidad de organizar y administrar las elecciones federales (para Presidente de la República, así como senadores y diputados al Congreso de la Unión), rige sus actividades por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. El TEPJF opera el sistema de justicia electoral a través de un conjunto de medios de impugnación a fin de garantizar que todos los actos de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, anulando, o remediando jurídicamente las irregularidades que se produzcan durante el desarrollo de los comicios, así como protegiendo los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votados, de asociación y afiliación.

Se define constitucionalmente a esa jurisdicción como independiente, autónoma, imparcial, profesional y especializada; constituye la garantía última de la autenticidad, libertad y legalidad de las elecciones contribuyendo a la integración democrática y legítima del poder público y a la estabilidad política indispensable para el desarrollo económico,

ciones y todo tipo de organizaciones electorales; de los ciudadanos en general o en su calidad de candidatos a cargos de elección popular; de militantes, de simpatizantes o dirigentes de partidos políticos; de observadores electorales o en cualquier otra circunstancia o calidad político-electoral.

²⁵⁷ Cfr. Arenas Bátiz, Carlos et al. *El sistema mexicano de justicia electoral: proceso electoral federal 2002-2003*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2003.

social y cultural de la nación. En ese contexto, el TEPJF es, con la salvaguardia de la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales, que es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN), la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuyas sentencias, recaídas a los medios de impugnación contra actos y resoluciones electorales, tienen el carácter de definitivas e inatacables.

Como se advierte, las funciones administrativas y jurisdiccionales se confieren a instituciones distintas, que tienen el carácter de permanentes, especializadas y con autonomía funcional. Esto representa una garantía electoral más, de acuerdo con la tendencia contemporánea en el derecho comparado hacia la “judicialización” de los procedimientos contenciosos electorales, y permite un control inter-orgánico adicional para asegurar la autenticidad y legalidad electoral. Ello también atiende el derecho a un recurso efectivo público ante un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anticipación en la ley con las debidas garantías, tal como lo mandan los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos. Cabe precisar que de igual forma se regula la existencia de una Fiscalía Especializada, dependiente de la Procuraduría General de la República que pertenece al Poder Ejecutivo Federal, encargada de la investigación de los delitos electorales en dicha esfera competencial, mientras que el proceso penal es competencia de los tribunales penales federales.

En tal sentido, se advierte un sistema integral de justicia electoral, que en materia de control constitucional, la SCJN, ejerce un control concentrado y abstracto de la constitucionalidad de leyes electorales, mientras que el TEPJF, realiza un control de la constitucionalidad concreto de actos y resoluciones de autoridades electorales.

Por lo que atañe a la Justicia Electoral Local, conforme con lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución General, se dispone que las Constituciones y leyes de las distintas entidades federativas garantizarán que se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten

invariablemente al principio de legalidad; y respecto al Distrito Federal, el artículo 122 constitucional dispone que corresponde a la Asamblea Legislativa expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán los principios y reglas establecidos en el artículo 116 de la propia Constitución.

Ahora bien, dada la naturaleza federal del sistema jurídico político mexicano y el marco de autonomía del que disfrutan respecto de su régimen interior, los 31 Estados y, con su especificidad, el Distrito Federal, regulan sus propios procesos electorales, es decir, los relativos a la renovación de sus órganos ejecutivo y legislativo locales, así como de sus ayuntamientos o delegaciones. Cada Entidad Federativa asume las atribuciones relacionadas con la organización y calificación de las elecciones de sus autoridades locales, así como la resolución de los correspondientes medios de impugnación, a través de organismos administrativos y jurisdiccionales locales en materia electoral. De acuerdo con la Constitución, las autoridades electorales locales son autónomas en su funcionamiento e independientes en sus decisiones, en el entendido de que las resoluciones de los órganos electorales locales correspondientes pueden ser impugnadas ante el TEPJF por razones de constitucionalidad, siempre y cuando sean determinantes para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final de las elecciones.

Referente a la aceptación de las resoluciones jurisdiccionales en materia electoral federal, las normas jurídicas que regulan la ausencia de tal anuencia, están contenidas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, cuyo artículo 3 prevé los distintos medios de impugnación que integran tal sistema, mientras que en el numeral 4 dispone que las autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como los ciudadanos, partidos políticos, candidatos, organizaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos, y todas aquellas personas físicas o morales que, con motivo del trámite, sustanciación y resolución de los medios de impugnación, no cumplan las dis-

posiciones de esa ley o desacaten las resoluciones que dicte el Tribunal Electoral, serán sancionados en los términos del propio ordenamiento.

Al efecto, en los artículos 32 y 33, la ley adjetiva mencionada prescribe, entre otras cuestiones, que para hacer cumplir las sentencias que dicte, el Tribunal Electoral podrá aplicar discrecionalmente los medios de apremio y las correcciones disciplinarias siguientes: a) Apercibimiento; b) Amonestación; c) Multa; d) Auxilio de la fuerza pública, y e) Arresto hasta por treinta y seis horas, los cuales serán aplicados por el Presidente de la Sala respectiva, por sí o con el apoyo de la autoridad competente, de conformidad con las reglas que al efecto establezca el Reglamento Interno del Tribunal Electoral.

El Reglamento Interno, en el artículo 101 señala el procedimiento relativo al cumplimiento de las sentencias, que se tramita como incidente pero con reglas similares a un medio de impugnación en el que se le da intervención a la autoridad o al órgano partidista responsable o vinculado al cumplimiento, mediante la rendición de un informe, con el cual se da vista al incidentista para que manifieste lo que a su interés convenga, con lo cual se fija una *litis* incidental; incluso se desarrolla dentro de una “instrucción” y se establece que una vez agotada, se propondrá el proyecto de resolución, que de resultar fundado, la Sala otorgará al órgano partidista o autoridad contumaz un plazo razonable para que cumpla con la sentencia, y establecerá las medidas que considere más adecuadas para lograrlo, bajo apercibimiento que, de no hacerlo, se le aplicará alguno de los medios de apremio a que se refiere el artículo 32 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3.1 Grado de cumplimiento del marco jurídico mexicano, respecto de los estándares analizados

Una primera conclusión derivada de la apreciación del marco jurídico antes trascrito, es que establece de manera razonable las bases reguladoras de la justicia electoral en su connotación formal, a través de la cual se hace mención a todas aquellas medidas encaminadas a la óptima resolu-

ción de las controversias electorales, en tanto que se observa un sistema jurídico de dispositivos y mecanismos que se ajustan a los principios y valores democráticos generalmente compartidos en la comunidad internacional, que permite la actualización de la justicia electoral, entendida como los diversos medios de control para garantizar la regularidad jurídica de los actos y procedimientos electorales, a través de un sistema de medios de impugnación.

De igual forma, el sistema mexicano de justicia electoral prevé un control integral de la constitucionalidad y convencionalidad de las normas, así como de la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de todo acto o resolución de naturaleza electoral, a través de los medios de impugnación que conocen la SCJN, el TEPJF y el IFE, en el ámbito de sus competencias.

Por lo que ve, en particular, a las normas relativas a la aceptación o no de sentencias, se establecen medios de control de conductas contumaces, es decir, medios de ejecución coercitiva, el procedimiento legal a seguir y los órganos encargados de resolver ese tipo de incidencias.

Lo analizado con antelación, permite arribar a la conclusión de que existe un alto grado de cumplimiento del estándar internacional relativo a la legalidad en cuanto a que la normativa mexicana, sí prevé los actos y procedimientos para dirimir controversias electorales, pues se establecen autoridades jurisdiccionales y medios de impugnación, para que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad.

En efecto, se cuenta con un marco jurídico con una regulación extensa y compleja, pero razonablemente clara, del sistema institucional y orgánico de justicia electoral, así como de los medios de control de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales, así como de medios de ejecución de sentencias para remediar el eventual rechazo para cumplir con éstas.

Ello se corrobora con la opinión número 680/2012 sobre la legislación electoral de México (que incluye, principalmente, la Constitución Federal, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral) adoptada por la Comisión de Venecia en su 95^a sesión Plenaria celebrada en Venecia, el 14 y 15 de junio de 2013²⁵⁸, en la que se concluye que:

“La legislación tiene elementos positivos, y ha evolucionado para que México tenga elecciones más libres y equitativas. La legislación electoral ha reforzado las atribuciones del IFE y del Tribunal Electoral de manera notable, estableciendo mecanismos para vigilar el financiamiento público de los partidos políticos, declarando la importancia de la libertad de expresión, distribuyendo de manera equitativa los tiempos en medios de comunicación entre partidos políticos y asegurando una mayor presencia de las mujeres en la política a través del establecimiento de cuotas de género”.

No obstante, en tal opinión se hacen algunas recomendaciones respecto de la normativa sustantiva, de entre las cuales, enseguida se mencionan las que pudieran tener mayor incidencia en el tema de la justicia electoral.

a) Simplificación de la legislación, que es excesivamente compleja ya que, por ejemplo, los textos normativos principales (normas secundarias en materia federal junto con las constitucionales que regulan la materia), suman más de 500 páginas, por lo que podría mejorarse haciéndola más clara, concisa, y comprensible. La gran extensión de la legislación implica, por el contrario, que se mantiene un enfoque formalista y existe la constante necesidad de revisar la legislación;

b) Respecto a algunas prohibiciones cuya vulneración podrían ser objeto de controversia y configurar irregularidades impugna-

²⁵⁸ Cuya traducción al español se hizo en la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE y puede consultarse en la página de internet www.ife.org.mx.

bles, se recomienda definir claramente el alcance de las prohibiciones en campañas electorales y la posición de individuos que no son candidatos ni miembros de los partidos políticos;

c) Asimismo, revisar la prohibición de denigrar a partidos políticos y candidatos, ya que pueden conducir a la censura de las declaraciones de los críticos del gobierno o de aquéllos que solicitan un cambio constitucional, lo que puede mermar la esencia del debate democrático;

d) Reforzar la efectividad de las medidas contra la compra de votos, pues probarlo es muy complejo, además de que no está muy claro si la posibilidad de dar regalos a los votantes puede ser considerada como compra de votos; y,

e) En cuanto a la nulidad de las elecciones federales, se sugiere hacer coherentes los porcentajes de casillas en que las irregularidades deban quedar acreditadas, además de introducir la posibilidad de anular la elección presidencial en caso de violaciones graves el día de la elección; y por otro lado, que se debería someter a discusión si exceder el tope de gastos de campaña puede provocar la anulación de una elección.

Lo anterior, permite concluir que si bien existen aspectos normativos que pudieran perfeccionarse, la revisión del marco jurídico que regulan las elecciones democráticas, en el aspecto de solución de controversias, arroja un balance positivo al mantener un alto grado de concordancia con los estándares internacionales en estudio.

4. Confrontación de los principios legalidad, Estado de Derecho y aceptación de las resoluciones judiciales, con la situación política-electoral mexicana

En el plano político-electoral en que se ha desarrollado nuestra realidad democrática, ha sido una preocupación constante la instauración del Estado de Derecho a fin de asegurar las libertades fundamentales del individuo, construyendo una sociedad justa; sin embargo, lograr ese estatus no es un fin asequible en forma total, sino que es una

tarea constante que presenta dificultades, pues si bien en los cuerpos normativos nacionales e internacionales, existe un catálogo de garantías a favor de los ciudadanos, así como de los controles para su protección, el problema lo encontramos en la brecha que existe entre lo preceptuado a nivel normativo y su capacidad para dar solución, en los hechos, a las necesidades de la población.

Como resultado de ello, en ciertos momentos de relevancia política, se ha percibido una resistencia de importantes sectores sociales, para asumir el pleno reconocimiento y respeto al Estado de Derecho, al considerar que en algunos casos se ha permitido evadir el cumplimiento de la norma, propiciando la impunidad, o la impresión de que la aplicación de la ley o la forma de su interpretación se apartan del postulado de justicia.

Resulta un referente obligado lo acontecido en la elección presidencial de 2006 en México en la que el candidato postulado por el Partido Acción Nacional, Felipe Calderón Hinojosa obtuvo el triunfo sobre Andrés Manuel López Obrador, candidato de la Coalición por el Bien de Todos encabezada por el Partido de la Revolución Democrática, apenas por una diferencia de 0.58% de la votación, por lo que ha sido la elección más competida en la historia contemporánea de este país y tuvo enorme trascendencia en la percepción de algunos actores en cuanto al respeto al Estado de Derecho, pues consideraron que se había quebrantado por la existencia de diversas irregularidades en el proceso electoral y provocó que no aceptaran el Dictamen relativo al Cómputo Final de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de Validez de la Elección y de Presidente Electo, en el que se declaró vencedor de la contienda a Calderón y, por lo tanto, Presidente de la República.

En opinión de Becerra, durante el proceso electoral de 2006 y por lo menos un año antes (debido a las prolongadas precampañas), en México se vivió el peor de los escenarios en materia electoral: precampañas más prolongadas que las campañas mismas, uso intensivo de las campañas negativas en los medios masivos de comunicación y el exorbitante gasto que eso implicó, un excesivo afán protagónico del Presidente en turno

y de los gobernadores de todos los partidos, conflicto postelectoral provocado por la denuncia de un presunto fraude por parte del candidato que quedó en segundo lugar, y la discusión de la posible anulación de la elección presidencial, entre otras cuestiones²⁵⁹.

Tocante a ello, resulta ilustrativo el ensayo de Andreas Schedler en el que aborda las inconsistencias administrativas y judiciales que alimentaron las acusaciones de fraude en la controvertida elección presidencial señalada, en los términos siguientes: la consolidación democrática incluye como elemento conductual indispensable, la aceptación de la derrota de parte de los partidos y candidatos perdedores; en efecto, cuando partidos o candidatos derrotados rechazan el resultado de una elección, casi invariablemente aseveran haber sido víctimas de fraude. La democracia les exige aceptar su derrota, el fraude los libera de esta exigencia. En muchos casos, es difícil para ciudadanos y observadores evaluar la veracidad de sus acusaciones, pero la presencia de inconsistencias en el ámbito de la gobernanza electoral hacen que sea muy fácil sembrar dudas sobre la elección y muy complicado despejarlas.

En consecuencia, no puede haber una elección democrática sin que las instituciones y los agentes electorales gocen de un mínimo de credibilidad, a fin de resistir posibles inconsistencias administrativas y judiciales que pudieran ser utilizadas para lanzar acusaciones de fraude, como ocurrió en la controvertida elección presidencial del año 2006 referida, las cuales se conjugaron con un margen de victoria estrechísimo del candidato del Partido Acción Nacional, y la decisión del candidato perdedor Andrés Manuel López Obrador de rechazar el resultado -con medidas extremas de presión como tomar el Paseo de la Reforma (una de las principales arterias viales de la Ciudad de México), a través de sus seguidores, así como autodenominarse como “Presidente Legítimo”- factores que permitieron minar la credibilidad de las elecciones ante ciertos sectores de la sociedad y generaron un intenso conflicto postelectoral.

²⁵⁹ Becerra, Pablo Javier, *Después de la elección de 2006, urge una nueva reforma electoral* en El Cotidiano, enero-febrero, 21 (141), Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. México. 2006. pp. 31-37.

En cuanto al impacto sobre la legitimidad de dicha elección, según el autor citado, el órgano denominado *Think Tank Freedom House* con sede en Nueva York, en su reporte del año 2007 sobre el estado de las libertades en el mundo, establece su balance de las elecciones mexicanas del año anterior, señalando que a pesar del intenso conflicto poselectoral y las denuncias presentadas por Andrés Manuel López Obrador, en cuanto candidato que obtuvo el segundo lugar de la elección, concluyen sus expertos, que México sigue siendo una democracia electoral, que las elecciones de 2006 se consideraron libres y justas, a pesar de acusaciones a contrario de parte del candidato derrotado y que a muchos mexicanos –y a la mayoría de los observadores internacionales– no les impresionaron las evidencias de fraude, sino que más bien, “resintieron la aparente falta de respeto a las instituciones mexicanas de parte de López Obrador”²⁶⁰.

Por su parte, Schedler apunta que si bien a muchos ciudadanos (dos tercios del electorado, aproximadamente) no les impresionaron las acusaciones de fraude, a muchos otros sí, pues se observó una elección limpia, pero peligrosamente contaminada por inconsistencias. Estas inconsistencias permitieron que las acusaciones de fraude del candidato encontraran una resonancia considerable entre los votantes, alimentando de manera simultánea el discurso y las sospechas del fraude. La consistencia administrativa y judicial nunca puede sustituir al indispensable compromiso democrático de los participantes en una elección.

También se aduce que ante la presencia de inconsistencias significativas, es fácil que los ciudadanos terminen confusos o enojados, y que los perdedores pateen el tablero del juego democrático envueltos en la manta heroica de la lucha por la democracia. La consistencia, en fin, es una virtud que tiende a pasar desapercibida; la inconsistencia, en cambio, un vicio que tiende a provocar conmociones públicas. En

²⁶⁰ Schendler, Andreas, Inconsistencias contaminantes: gobernanza electoral y conflicto poselectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). México. 2009.

casos críticos, como vimos en las elecciones mexicanas del 2006, sus ondas expansivas pueden hacer tambalear la legitimidad y en consecuencia la consolidación de la democracia.

En ese contexto, Emmerich hizo notar que Calderón tendría que gobernar con los votos de poco más de la tercera parte de los ciudadanos mexicanos, lo que supone un déficit de legitimidad electoral, por lo que enfrentaría la necesidad de construir una legitimidad funcional, es decir, una legitimidad cimentada en la eficacia de su gobierno, y sentenció desde 2007 que “la gobernabilidad será temblequeante en los años venideros, si no se alcanza un consenso político básico”²⁶¹.

Al respecto John Ackerman coincide en esencia con la apreciación respecto de la gravedad del conflicto poselectoral mencionado, al afirmar que los acontecimientos de la elección presidencial de 2006 asestaron un duro golpe a la legitimidad de las instituciones electorales en México, no obstante precisa que a dos años de la celebración de dicha elección, más del 40% de la población mexicana desconfiaba de los resultados oficiales, de acuerdo a una encuesta denominada Consulta Mitofsky publicada en junio de 2008.²⁶²

Todo lo anterior, generó una nueva reforma constitucional y legal en 2007-2008 para tratar de corregir los defectos normativos y rezagos que no habían sido considerados en anteriores reformas y que se pusieron en evidencia fundamentalmente en la elección presidencial de 2006.

Es importante destacar, que pese a las reformas donde se atendieron la mayoría de reclamos derivados de la accidentada elección de 2006, esa falta de aceptación o desacato “informal” de uno de los candidatos perdidos y determinados grupos inconformes, de alguna manera se

²⁶¹ Emmerich, Gustavo. *Las elecciones de 2006 y su impacto sobre la democracia en México* en El Cotidiano, septiembre-octubre, 22 (145), Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco, México. 2007. p. 14.

²⁶² Ackerman, John M. *En busca de la legitimidad perdida instituciones electorales y democracia en el México actual en México: el nuevo escenario político ante el bicentenario*. Manuel Alcántara Sáez y Ernesto Hernández Norzagaray (coord.). Salamanca. 2009. p. 237.

reiteró en la elección presidencial de 2012, y aunque con acciones de menor intensidad y efecto mediático, se presentaron manifestaciones de protesta, e incluso lo que algunos consideraron disturbios el primero de diciembre de 2012, relacionados con la toma de posesión Enrique Peña Nieto como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese contexto, el investigador Pedro Salazar, relativo al caso de la elección presidencial de 2012, expresó:

“...después de lo que había pasado en 2006 perdió sentido la discusión sobre la imparcialidad y la capacidad técnica del armazón electoral en 2012. Ya confirmamos que, si perdía las elecciones, la izquierda embestiría contra la institucionalidad electoral sin reparar en los resultados ni en los argumentos. Todos los actores políticos sabían que las instituciones funcionaban y que lo hacían bien. Sin embargo, el líder de la coalición derrotada desconoció la elección presidencial y lo remedaron voces de la política, de la academia y del periodismo. ‘Nosotros, tenemos otros datos’, dijo Andrés Manuel López Obrador la noche de la elección, y no los mostró jamás. Y, cuando los magistrados validaron el proceso, sentenció: ‘No puedo aceptar el fallo del Tribunal Electoral. Las elecciones no fueron limpias, libres, ni auténticas’. Con esa cantaleta, al cabo de los años, ha logrado que muchos ciudadanos ignoren o desprecien los logros de la transición. Poco importa que sólo una parte de los #QueEran132, los adeptos a la conspiración y los duros del lopezobradorismo crean que —en verdad— les robaron los comicios. Lo que cuenta es que muchos embucharon la tesis de que Peña Nieto ha sido impuesto. Y, como reza el teorema de Thomas, si los hombres definen las situaciones como reales, éstas tienen consecuencias reales. En el caso concreto la percepción no transforma en fraudulenta una elección exitosa pero sí escatima la legitimidad del presidente”.²⁶³

Por otro lado, a nuestro parecer, constituye otro parámetro objetivo

²⁶³ Salazar Ugarte, Pedro. *La legitimidad dúctil: México frente al espejo latinoamericano* en *Nexos en Línea*. 1º de noviembre de 2012, consultado en la página electrónica www.nexos.com.mx el 4 de septiembre de 2013.

de la relativa estabilidad del Estado de Derecho, la concurrente necesidad de reformar la normativa electoral, tras un conflicto electoral trascendente, como ocurrió después de la elección presidencial de 2006 y recientemente en 2013, pues a unos meses de concluido el proceso electoral respectivo, existen propuestas de reforma político-electoral que, por separado, presentaron los partidos Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD), el pasado mes de septiembre, en las que si bien se abordan temas muy variados, entre otros la ratificación del gabinete por parte del Congreso, la segunda vuelta y la reelección legislativa, lo cierto es que incluyen otros aspectos derivados de las inconsistencias que, desde su perspectiva, se presentaron en la elección presidencial de 2012, tales como acelerar los procesos para que se fiscalicen los recursos de los partidos, -dada la dificultad de acreditar el exceso de gastos para ser considerada como irregularidad que pudiera incidir en la nulidad de la elección, antes de que concluya su calificación-, así como endurecer las sanciones para quien incurra en ello, por ejemplo, que al candidato que realice gastos excesivos de campaña, se le cancele el registro o se anule su triunfo.

En cuanto a las elecciones locales, también existe un recurrente reclamo para que se respete la imparcialidad e independencia de las autoridades electorales debido a la indebida influencia que ejercen los poderes ejecutivos de las entidades federativas en los respectivos órganos electorales locales, siendo que la propuesta coincidente, consiste en crear un Instituto Nacional Electoral que sustituya a los estatales y centralice la organización de las elecciones, bajo el argumento de que ello permitirá abatir la indebida intromisión que ejercen gobernadores de todos los partidos en los órganos electorales estatales, lo que necesariamente implicaría una reestructuración del contencioso electoral en el ámbito federal y local, y que planteada en esos términos, podría ser armónica con los estándares internacionales de independencia e imparcialidad en el ejercicio de la función electoral, tanto administrativa como jurisdiccional, y por consiguiente, se apegaría al Estado de Derecho y a la legalidad.

4.1 Grado de cumplimiento de los principios legalidad, Estado de Derecho y aceptación de las resoluciones judiciales, con relación a la situación política-electoral mexicana

Los ejemplos examinados, ponen de relieve las graves consecuencias que puede generar un decisión jurisdiccional en condiciones como las antes narradas, de ahí la importancia de la aceptación de las sentencias no sólo a cargo de las partes involucradas atento al principio de legalidad, sino frente a la ciudadanía en general, bajo expresión de legitimidad, conformando un espectro más amplio del Estado de Derecho bajo una visión más compatible con los estándares internacionales de justicia electoral que se analizan.

De ahí que nuestra evaluación, a partir de las últimas elecciones presidenciales en México, y por tanto las de mayor impacto en la vida nacional, evidencia que con relación a la situación política-electoral se percibe un déficit en cuanto al cumplimiento de los estándares internacionales señalados, pues no obstante contar con un sistema de justicia electoral configurado normativamente de forma aceptable, su aplicación no ha logrado alcanzar plenamente la realización de un Estado de Derecho, en el sentido de legitimar en la mayor medida posible el desarrollo y resultado de los comicios; y, por lo que toca a la obligación a cargo de todos los actores de acatar las decisiones jurisdiccionales, tampoco se advierte que sea una constante en la cultura jurídica de los participantes.

En ese tenor, sostenemos que la aceptación de las resoluciones jurisdiccionales electorales, depende en gran medida del reconocimiento y confianza que los destinatarios tengan en los tribunales y en los juzgadores, lo cual a nuestro parecer se logra principalmente a través de la adecuada justificación -fundamentación y motivación- de las sentencias que emiten, donde por “destinatarios” debemos entender a la sociedad en su conjunto, más aún por los valores que están en juego dentro del Derecho Electoral.

Si bien existen otros principios que contribuyen a la aceptación de las sentencias, tales como la imparcialidad e independencia de los juz-

gadores, el respeto al debido proceso o la transparencia y rendición de cuentas en la función jurisdiccional, que configuran las garantías del sistema de justicia electoral, ya sean orgánicas (relacionadas con los tribunales y los juzgadores) o procesales (relativas a la jurisdicción y al proceso seguido en un tribunal),²⁶⁴ se estima que el aspecto de la justificación adecuada, suficiente y convincente de las decisiones jurisdiccionales, es el más vulnerable en cuanto al cumplimiento de los estándares internacionales, como se vio en los casos de las elecciones presidenciales, donde la decisión jurisdiccional que declaró su respectiva validez y al presidente electo, aunque en diferente medida, no convenció a una de las partes perdidosas ni a amplios sectores de la población.

De ahí que resulte indispensable analizar el aspecto de la justificación jurisdiccional, de manera conjunta y concatenada con los estándares ya mencionados.

Ahora bien, por lo que hace al tema central de la motivación en el derecho nacional, el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene la llamada garantía de legalidad de los actos de autoridad que tal como lo narra Ovalle Favela,²⁶⁵ tuvo como finalidad original la de proteger a las personas frente a actos arbitrarios de la autoridad, lo cual constituye una de

²⁶⁴ Para mayores detalles sobre las garantías del sistema mexicano de justicia electoral, véase Arenas Bátiz, Carlos et al. op. cit.

²⁶⁵ Ovalle Favela, José. *Comentario al artículo 16* en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. Tomo I. Editorial Porrúa. 13^a Edición. México, 1998. p. 150. El autor en comentario, señala que tal garantía impone como condiciones a este tipo de actos de autoridad, también catalogados como de molestia, las siguientes: 1) que se exprese por escrito; 2) que provenga de autoridad competente, y 3) que en el documento escrito en el que se exprese, se funde y motive la causa legal del procedimiento. Para efectos del presente estudio, sólo se analiza el tercer aspecto, relativo a la fundamentación y motivación entendido como el deber de expresar los motivos de hecho y las razones de derecho que tomó en cuenta la autoridad para emitir el acto de molestia, extendida esa obligación también a los actos privativos de derechos, siendo que tal cuestión se abordará exclusivamente respecto de los actos y resoluciones emitidos por los órganos jurisdiccionales, pues es dicha función y su papel en el desarrollo democrático, la que es objeto central de examen.

las bases fundamentales del Estado de Derecho que implica, para las autoridades, la obligación de actuar siempre con apego a las leyes y a la propia Constitución.

Para Ovalle,²⁶⁶ las razones del juzgador deben manifestarse en la motivación de la sentencia, a través de la argumentación o juicio de hecho, en el que con base en la valoración de cada una de las pruebas debe procurar persuadir a las partes, a sus superiores jerárquicos, y en un Estado Democrático, a la sociedad, de las razones por las que consideró que las hipótesis sobre los hechos quedaron probadas; termina su comentario el jurista en comento, citando a Perelman, en el sentido de que motivar una sentencia es persuadir a un auditorio de que la decisión es conforme con sus exigencias.

Al efecto, destaca la distinción realizada por Juan Igartua²⁶⁷, con apoyo en algunas obras de Michele Taruffo, al abordar el tema de los destinatarios de la motivación, en el sentido de que la función que funda la obligación de motivar, puede ubicarse como:

a) Instrumento técnico-procesal: pretende convencer por un lado, a las partes sobre la justicia de la decisión, enseñarles el alcance de la sentencia y facilitar los recursos, y por otro, se dirige a los tribunales que examinan los recursos; dichas funciones se insertan en la concepción endoprocesal de la motivación.

b) Garantía político institucional: la motivación expresa la exigencia de “contrabilidad”, no sólo institucional (que en el caso mexicano sería a través de los medios ordinarios y constitucionales de defensa, que tutelan la garantía del artículo 16 precitado), sino que se refiere a un control generalizado y difuso, al ir dirigida al público, considerado en su conjunto, o a la opinión individual de cada uno de sus miembros.

La premisa fundamental de la que se parte, se ve robustecida por otros estudiosos de la teoría del derecho, como Victoria Iturralde Ses-

²⁶⁶ Ibídem. p. 167.

²⁶⁷ Igartua Salaverría, Juan. *La Motivación de las Sentencias, Imperativo Constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2003. pp. 23 a 28.

ma, quien examina el tema de la justificación de la decisión judicial²⁶⁸, señalando que no hay aplicación del derecho sin justificación, ya que sólo puede considerarse justificada una decisión judicial si se ofrecen las razones que la apoyan, las cuales no pueden entenderse sólo como requisito formal que pueda satisfacerse con la expresión de cualquier razón, sino que debe privar su sentido material, es decir, deben expresarse “buenas razones”, pues como lo señala Atienza “en el Derecho de las sociedades democráticas, lo que importa no sólo son las decisiones sino las razones –o cierto tipo de razones- que pueden darse a favor de las decisiones²⁶⁹”.

²⁶⁸ Iturralde Sesma, Victoria. *Aplicación del Derecho y Justificación de la Decisión Judicial*. Editorial Tirant Lo Blanch. Valencia, 2003. p. 252. Esta autora también alude a las propuestas teóricas de la segunda mitad del siglo pasado, relativas a los elementos que determinan la “racionalidad” de una decisión judicial y que giran en torno al consentimiento del auditorio universal y al consenso de la comunidad jurídica, destacando la teoría de la argumentación de Perelman basada en que el valor de un argumento está determinado por su capacidad de convencer al auditorio que se dirige, en la que se sostiene además, que las decisiones de la justicia deben satisfacer tres auditórios diferentes: las partes en el proceso, los profesionales del derecho y la opinión pública. La noción de auditorio universal que según Perelman es la “humanidad iluminada que está compuesta por la gente en tanto que seres racionales”, es criticada por dicha académica, dada su ambigüedad, y por otra parte, al referirse a la propuesta de Aarnio en el sentido de que es el consenso de la comunidad jurídica el criterio que, en última instancia, determina la preferencia entre alternativas contrapuestas de argumentación, la considera de muy difícil realización o comprobación. Lo anterior sólo se menciona en este estudio, como referencia para ilustrar otro tratamiento del tema relacionado con los destinatarios de la motivación, que no se vincula directamente con el noción político institucional, ya que dichos autores aluden a tales destinatarios con el fin de enfatizar su influencia en la determinación del grado de racionalidad de una resolución o la elección de cierta argumentación, lo cual es un enfoque adicional del que se pretende analizar, no obstante, se estima interesante la afirmación de Aarnio relativa a que en el consenso, si la mayoría de los miembros de la comunidad jurídica llegan a la conclusión de que es racional y aceptable consentir con el punto de vista presentado, entonces ese punto de vista tiene una relevancia social en la comunidad jurídica, mayor que cualquier otro, así como la máxima legitimidad en esa sociedad, empero, como lo dice la multicitada autora, el problema de esta tesis, radica en la imposibilidad de comprobar cuándo una decisión ha sido racionalmente aceptada.

²⁶⁹ Atienza, Manuel, I. *El Derecho como Argumentación*. Isegoría. Número 21. pp. 37-47. y 252.

Por otro lado, al abordar de manera concreta las funciones de la justificación de la decisión judicial, la doctrinaria en comento²⁷⁰, incluye la relativa a ser un medio para lograr confianza en la administración de justicia, y sustancialmente coincide con Igartua, al realizar una distinción de las funciones de la motivación: una técnico-jurídica o burocrática, consistente en ser medio para favorecer los recursos y el control por instancias superiores, y otra democrática, que permite el control por parte de la opinión pública.

Sin embargo, no coincidimos con la calificación de secundarias, que dicha autora atribuye a estas funciones justificativas, pues precisamente este relego a un plano accesorio, si bien operaba en la concepción original de la obligación de motivar a cargo de los jueces, hoy día representa un instrumento legitimador, que permite establecer un dialogo indirecto entre el poder judicial y el pueblo. Lo que de alguna forma parece corroborar la propia autora, si bien en el contexto de las limitaciones subjetivas de los jueces, cuando cita a Josep Aguiló en el sentido de que “nada hay más distorsionador para el funcionamiento del Estado de Derecho que el hecho de que las decisiones judiciales se interpreten como motivadas por razones extrañas al derecho y las argumentaciones que tratan de justificarlas como puras racionalizaciones”²⁷¹.

Es así como se pasa de una concepción funcional de la motivación endoprocesal a una extraprocesal, cuya función política va más allá, en el sentido de permear en la percepción que de las instituciones tienen los ciudadanos, ya que en la medida de que se contengan “buenas razones” en las decisiones, su grado de aceptabilidad y reconocimiento no coercible se verá incrementado, lo que evidentemente vigoriza el Estado Constitucional y Democrático de Derecho, y ello a su vez se traduce en mayor estabilidad y gobernabilidad de un país.

²⁷⁰ Ibídem. p. 277.

²⁷¹ Aguiló, Joseph. *Independencia e imparcialidad de los jueces y argumentación jurídica* en Isonomía. Número 6. 1997. pp. 71-99.

Otro riesgo que se mitiga con la motivación, es el de la emisión de decisiones arbitrarias ya que se respetan las decisiones porque están sustentadas en la argumentación racional con elementos comúnmente aceptados y no en mera retórica que obedezca a intereses ajenos a la justicia. Marina Gascón apunta que “si es consustancial al constitucionalismo la centralidad de un Poder Judicial fuertemente discrecional y con amplias facultades dispositivas, entonces parece necesario esmerar la argumentación para no renunciar a valores como la previsibilidad, la certeza, la igualdad, en la aplicación de la ley y (sobre todo) el carácter no arbitrario de la función judicial”²⁷².

De lo que se colige que la función endoprocesal de la justificación argumentativa, trasciende al ámbito político institucional, y representa un elemento pacificador de las posibles resistencias, pues generalmente, sólo se respeta espontáneamente lo que se conoce y reconoce, como una decisión razonada y justificada, que tienda al convencimiento real en sus destinatarios.

En el caso del sistema de justicia electoral mexicano, constituye un reto, el legitimar no sólo la actuación del órgano decisor, sino de la integración de los órganos electos popularmente, para alcanzar la prevalencia de los derechos fundamentales político-electORALES y la rectoría de los principios de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad, en el marco de lo que en la doctrina moderna se ha denominado un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, donde la Ley Suprema fundamenta y legitima la función jurisdiccional en su más amplio sentido; y en el aspecto político, ello se traduce en el mantenimiento de condiciones de gobernabilidad y paz social, que

²⁷² Gascón Abellán, Marina y García Figueroa, Alfonso J. *La Argumentación en el Derecho*. Editorial Palestra, Segunda Edición. Lima, 2005. pp. 46 y 47. En este sentido, parece que se pronuncia la profesora en cita, cuando menciona: “Si el juez ya no es la ‘boca que pronuncia las palabras de la ley’ sino el depositario de un poder que se ejerce con ciertas anchuras, entonces debe acreditar la racionalidad de sus decisiones, pues ahí reside su principal fuente de legitimidad; debe acreditar … que ese ejercicio más o menos discrecional de poder, no es, sin embargo, un ejercicio arbitrario”, en cuya tarea, cobran especial relevancia las teorías de la argumentación.

constituyen presupuestos esenciales para consolidar la democracia mexicana.

La mejor defensa frente a los posibles cuestionamientos es, sin duda, la motivación de cada una de las resoluciones de los tribunales electorales, como garantes de la regularidad normativa de los actos y resoluciones de las autoridades electorales del país, en sus respectivos ámbitos de competencia, en cuyos fallos, generalmente se advierte un gran esfuerzo en el uso de la argumentación, sin embargo los casos citados, ejemplifican la necesidad de perfeccionar esa tarea con una perspectiva social y de fortalecimiento de la cultura de la legalidad.

Debe reconocerse el importante avance que representa la adopción de un modelo garantista de derechos político-electorales, así como la facultad que autoriza la inaplicación de normas infra constitucionales, si algunas de las salas del TEPJF consideran que resultan contrarias a la Constitución federal, la cual le fue conferida a través de la reforma de 2008 y se ha ejercido en forma periódica como se refleja en su producción jurisprudencial que constantemente se enriquece.

Sin embargo, es menester potencializar esos avances con los elementos derivados de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011, la cual se produce en un momento en que la Corte Interamericana de Derechos Humanos había dictado ya seis sentencias en contra del Estado mexicano que evidenciaron una defectuosa tutela de los derechos. En el artículo 1º de la Constitución Federal que fue reformado, se reconoce que toda persona es titular de los derechos y de los mecanismos de garantía reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, asimismo se establece lo que la Sala Superior del TEPJF había concebido desde hace varios años en su primera integración de magistrados, como “interpretación conforme”, ya que se impone el deber de interpretar las normas relativas a derechos humanos a la luz de la propia Constitución y de los instrumentos internacionales, lo que se traduce en el deber de ejercer un control de convencionalidad.

De igual forma, se incorpora el principio de interpretación “*pro personae*”, a partir del cual, cuando exista la posibilidad de realizar diferentes interpretaciones respecto de una norma jurídica, se deberá elegir aquélla que proteja en mayor medida al titular de un derecho fundamental o cuando se puedan aplicar dos o más normas jurídicas, se elegirá aquélla que tutele de mejor manera el derecho humano en juego; en ese contexto, se imponen obligaciones a las autoridades mexicanas en materia de derechos humanos que cumplirán en consonancia con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos.

En el caso del TEPJF, es cierto que ha hecho uso de tales herramientas jurídicas desde años atrás, vía interpretación²⁷³, lo que supone su dominio técnico, no obstante persisten cuestionamientos sobre la excesiva discrecionalidad con la que se resuelven algunos asuntos o la falta de estabilidad en los criterios aplicados por dicho tribunal, al presentarse en ocasiones soluciones disímiles ante casos con características equivalentes, por lo que, al margen de que ello pudiera ocurrir en los hechos, lo cierto es que consideramos que el uso de una argumentación con mayor sentido explicativo hacia el “auditorio popular” o destinatario último, a través por ejemplo de lo que se ha denominado “lenguaje ciudadano” e incluso asumiendo una vocación hasta cierto

²⁷³ Aunque llama la atención que en el caso de instrumentos internacionales orientadores, como el “Código de buenas prácticas en materia electoral” de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia del Consejo de Europa), aprobado desde 2002, no haya sido invocado por el TEPJF para motivar algunas de sus sentencias, sino hasta varios años después y sólo en 4 asuntos, el primero en el expediente SUP-AG-13/2008 relativo a una opinión solicitada por la SCJN para resolver una acción de inconstitucionalidad, el segundo identificado con la clave SX-JRC-3/2012, en el que se reproduce de manera textual la brevísimamente alusión a dicho código internacional hecha en el primer asunto señalado, y los 2 casos restantes, en los expedientes SUP-JIN-359/2012 y SUP-REC-58/2013. Tal información se obtuvo de la consulta hecha en septiembre de 2013 mediante el sistema de búsqueda de sentencias ubicado en el portal de internet del TEPJF, para localizar las resoluciones que incluyeran la expresión “Comisión de Venecia”: http://www.trife.gob.mx/turnos-sentencias/sistema-consulta?expediente=venecia&op=Buscar&sala=0&entidad=0&consecutivo=&desde%5Bdate%5D=&hasta%5Bdate%5D=&sites=sentencias_portal%7Cturnos.

punto “pedagógica”, así como el empleo de una difusión más efectiva de tales decisiones y de la respectiva capacitación en esos temas a todos los involucrados, contribuiría a despejar esas dudas y a fortalecer la cultura jurídica, en cuanto a la justicia electoral se refiere.

Con base en todo lo anterior, podemos concluir que si bien el débil cumplimiento de los estándares analizados con relación a la situación político-electoral de México, está focalizado a elecciones de la naturaleza ejemplificada, lo cierto es que su trascendencia e impacto, nos conduce a considerar que todavía prevalece una realidad en la que tales estándares internacionales ven disminuida su realización, ya que en los casos descritos su acatamiento se advierte con muy baja intensidad y ante tal desafío, deben implementarse medidas para mejorar la percepción de la ciudadanía respecto de las sentencias electorales y para fortalecer la cultura de la legalidad en esa materia.

Por lo que hace a los tribunales electorales locales, la problemática relativa al Estado de Derecho y la legitimación de su actuación como resolutores de conflictos en la materia electoral y otras relacionadas como en algunos casos es la participación ciudadana, no radica propiamente en la falta de sometimiento de las partes u órganos públicos a sus sentencias -pues generalmente los casos más controvertidos son impugnados ante la instancia federal la cual resuelve en definitiva y es entonces que se llegan a actualizar los desacatos-, sino que se refiere a temas como el acceso una justicia efectiva y rápida, así como a la estabilidad de sus resoluciones para que brinden la certeza jurídica necesaria en el menor tiempo posible, dada la naturaleza de la materia comicial y la celeridad en que se deben llevar a cabo los actos electorales. De ahí que el cumplimiento de dichos principios contribuye a la aceptación de las sentencias.

De acuerdo con el artículo 17 de la Constitución Federal, ninguna persona se puede hacer justicia por sí misma; por lo que, para hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia, se debe contar con Tribunales que emitan sus resoluciones de manera pronta, completa, expedita e imparcial, en los plazos y términos que fijen las leyes, observando

las reglas del debido proceso. Asimismo, el artículo 25, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró en el caso Jorge Castañeda Gutman contra los Estados Unidos Mexicanos (Caso 12.535), la obligación del Estado de suministrar recursos judiciales efectivos de conformidad con las reglas del debido proceso legal, cuyo propósito es proteger a las personas contra el ejercicio arbitrario del poder del Estado, pues la garantía del recurso judicial efectivo es un pilar básico no sólo para la Convención Americana, sino también del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática.

Para tener un referente relacionado con tales cuestiones, se examina una muestra del universo de sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal en 2013, como ente representativo de los tribunales locales, lo cual constituye un mero ejercicio ejemplificativo, pues evidentemente existen múltiples variables en los diversos órganos jurisdiccionales estatales, que pueden seguir tendencias distintas y cuyo análisis escapa al propósito de este breve estudio, no obstante, consideramos ilustrativo y orientador el resultado de su valoración muestral, pues se toman en cuenta sentencias recientes y contenidas en un bloque consecutivo, que puede incluir indistintamente casos fáciles o difíciles (desde el punto de vista de la Teoría del Derecho), para evitar exponer de manera selectiva fallos en lo individual que por sus características intrínsecas, puedan marcar una tendencia predeterminada y no aleatoria.

En ese contexto, para obtener un ejemplo del tiempo promedio en que se resuelven los medios de impugnación en dicho órgano jurisdiccional autónomo, se analizaron los primeros 25 juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos del 2013, por orden progresivo de su número de expediente,²⁷⁴ cuyas sentencias se dictaron

²⁷⁴ Las 25 sentencias de la muestra respectiva se consultaron el 30 de septiembre en la página de internet oficial del Tribunal Electoral del Distrito Federal, <http://www.tribunal electoral.gob.mx>.

básicamente en 3 sentidos: desechar la demanda, y confirmar o revocar el acto impugnado. A continuación se destaca en cada caso, los expedientes que se resolvieron en menor y mayor tiempo, respectivamente.²⁷⁵

Expedientes	Sentido del fallo	Tiempo para emitir resolución
TEDF-JLDC-001/2013	Desechamiento	24 días
TEDF-JLDC-008/2013	Desechamiento	43 días
TEDF-JLDC-003/2013	Confirmación	30 días
TEDF-JLDC-004/2013 y TEDF-JLDC-006/2013	Confirmación	65 días
TEDF-JLDC-011/2013	Revocación	18 días
TEDF-JLDC-010/2013	Revocación	59 días

A partir de las 24 sentencias que se lograron consultar en la página oficial de internet correspondiente, se obtuvo un tiempo promedio de resolución de 46.58 días, es decir, más de mes y medio, aspecto que se estima, tendría que ser evaluado a la luz de diversas variables como son la complejidad de los asuntos, los recursos humanos y materiales de que dispone el tribunal, el catálogo de puestos en cuanto al perfil y experiencia requeridos para el personal, si está en curso un proceso electoral, la posible irreparabilidad de las violaciones aducidas, la organización de las tareas jurisdiccionales en cuanto a la fijación de fechas

tedf.org.mx/sentencias/index.php/sentencias/2013/jldc, salvo la relativa al expediente TEDF-JLDC-005/2013, que en tal fecha no apareció publicada, sin que se advirtiera alguna leyenda relativa a su ausencia.

²⁷⁵ Para calcular el tiempo en que se resuelve un juicio, se considera el total de días transcurridos entre aquél en que se turnó el expediente correspondiente al Magistrado encargado de elaborar el proyecto de sentencia respectivo, y la fecha en que se emitió el fallo por parte del Pleno; siendo que en algunos casos se realizaron actos procesales por parte del Magistrado instructor, como requerimientos o dar vista a las partes, para los cuales también rigen los plazos brevísimos inmanentes a la materia electoral, no obstante ello, se detectaron requerimientos hechos hasta casi un mes después de que se había turnado el expediente, como en el caso del TEDF-JLDC-024/2013, en el que se requirió a un órgano responsable para que rindiera su informe circunstanciado, cuando de acuerdo con el artículo 51 de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal, debía rendirse como máximo, 8 días después de la presentación del medio impugnativo.

límite razonables para elaborar y distribuir los proyectos de sentencias, para su discusión en sesiones privadas, así como para su resolución en sesiones públicas y un largo etcétera, lo cual responde a las características propias de cada unidad organizacional y tribunal de que se trate, en tanto que no es viable unificar el tiempo de estudio y resolución de los asuntos, pues cada caso es diferente; no obstante, tomando en cuenta que la experiencia demuestra que en circunstancias apremiantes, los órganos jurisdiccionales como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se han visto en la necesidad de resolver medios impugnativos en tan solo unas horas, ello permite inferir que, previo diagnóstico organizacional, resulta aconsejable optimizar los lapsos requeridos para emitir los fallos en el Tribunal Electoral del Distrito Federal, a fin de aproximarse cada vez más a los estándares internacionales en materia de acceso a la justicia pronta y eficaz, que finalmente inciden en el fortalecimiento institucional y el Estado de Derecho.

En cuanto a la estabilidad del sentido en que resuelve el órgano jurisdiccional local en estudio, en primer término es importante tener presente el respeto irrestricto a la autonomía e independencia de los órganos jurisdiccionales para adoptar los criterios que estime apegados a Derechos para emitir sus resoluciones, pero sin soslayar que atento al diseño normativo de la revisión de éstas por el tribunal electoral federal, también abona a la certeza jurídica, la consistencia de las decisiones locales con los precedentes o criterios similares ya adoptados por el tribunal revisor, para hacer previsibles las determinaciones estatales durante cierto periodo razonable, lo que no implica desconocer que el derecho es dinámico y evolutivo, y puede provocar que en determinado tiempo varíen las posiciones jurídicas.

En ese tenor, otro referente importante es el número de sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal durante el periodo de enero a octubre de 2013 en que se concluyó el presente trabajo, que fueron objeto de impugnación y el porcentaje de éstas que sufrieron una modificación o revocación por parte de la Sala Regional Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (lo que en

cierta forma se traduce en una aceptación o rechazo técnico-jurídico de esas sentencias por parte de un órgano revisor), pues ello es un indicador aproximado de la estabilidad y predictibilidad de los criterios adoptados por el órgano jurisdiccional local.

Así, de acuerdo con una consulta realizada en el portal de internet de este Tribunal respecto del lapso muestral que abarcó el año 2013, de enero a la fecha señalada, se obtuvo que dicha Sala Regional resolvió 42 asuntos en los que se impugnó una resolución emitida por tribunal local citado, de los cuales en 9 casos la revocó o modificó²⁷⁶, lo que representa el 21.43% de las resoluciones impugnadas, es decir que de cada 5 sentencias controvertidas cuando menos una fue revocada o modificada²⁷⁶, lo que constituye un parámetro que si bien habría que contrastarse con los análisis cuantitativos relativos a otros órganos jurisdiccionales electorales, genera la percepción de que ese índice de estabilidad de los fallos del tribunal local podría mejorarse en aras de legitimar su actuación con mayor efectividad.

Otro punto que ha generado polémica, es la desconfianza que tienen importantes fuerzas políticas respecto a la independencia e imparcialidad, entre otros, de los juzgadores electorales de ciertas entidades federativas, lo cual ha motivado, como se indicó, propuestas de reforma para erradicar la supuesta influencia de los poderes locales sobre los tribunales electorales, lo cual de corroborarse constituiría un grave atentado contra el Estado de Derecho, sin embargo, en la especie no se cuenta con bases suficientes para hacer un pronunciamiento categórico sobre tales señalamientos vinculado con el tema que se aborda en este capítulo específico.

²⁷⁶ Ello sin considerar las sentencias cuya alteración pudiera derivar de algún recurso de reconsideración en el que la Sala Superior del TEPJF revocara o modificara a su vez el fallo de la Sala Regional señalada, lo que variaría ese porcentaje, como tampoco se toman en cuenta las sentencias de la Sala Regional en las que aun sin compartir los criterios del tribunal local, confirme la resolución impugnada pero por razones distintas a las contenidas en ésta.

5. Estudio de caso

A diferencia de los ejemplos en los que la falta de aceptación de las resoluciones electorales, fue por parte de algunos de los candidatos y partidos políticos perdidos así como de determinados grupos sociales, el asunto que se presenta, aborda el rechazo de las sentencias del TEPJF, por parte de un órgano público, en el que las soluciones propuestas con relación al primer supuesto relativo a la justificación de las sentencias, no resultan del todo aplicables, ya que el ejercicio del poder público por una autoridad, teóricamente no depende del convencimiento subjetivo o de la percepción de justicia, que su titular tenga respecto de la ejecutoria, sino que la motivación en este supuesto constituye un instrumento técnico-procesal con una función endoprocesal, por lo que la propuesta de solución debe ir en otro sentido.

Como es de verse, si bien la ley adjetiva federal de la materia, prevé las sanciones en caso de desacato de las resoluciones que pronuncia el TEPJF, lo cierto es que se han dado casos de incumplimiento en los que la reiterada resistencia de la autoridad responsable de acatar el fallo emitido, obligó a la Sala Superior a llevar a cabo los actos en sustitución de tal autoridad responsable, principalmente respecto de la designación de los integrantes de órganos electorales locales, administrativos o jurisdiccionales, situación que se presentó por primera ocasión en el año 2000, en el asunto relativo a la designación de los consejeros ciudadanos del Consejo Electoral del Estado de Yucatán²⁷⁷.

En efecto, esa problemática se ha seguido generando en diversas entidades de la República Mexicana, y como un ejemplo reciente de ello, tenemos lo acontecido respecto de la designación de integrantes del Consejo Estatal Electoral de Sonora en el 2011, cuando la efectuada por el Congreso local fue impugnada y revocada por la Sala Superior del TEPJF, ordenando que se designara nuevamente a los consejeros, con apego a los principios de paridad y alternancia de género; no obstante

²⁷⁷ Para un estudio detallado del asunto, véase *Ejecución de Sentencias en los Juicios de Revisión Constitucional Electoral: Caso Yucatán. 2000-2001*. Colección Sentencias Relevantes No. 3. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2001.

tal mandato, el Poder Legislativo local lo incumplió, a pesar de que dicho órgano jurisdiccional federal, en diversas sentencias incidentales lo apercibió de que en caso de persistir el incumplimiento, aplicaría los medios de apremio conducentes; con lo cual tampoco logró que la responsable aceptara ejecutar la sentencia, y en consecuencia la Sala Superior tuvo que designar directamente a los consejeros electorales.

En el caso de la integración del tribunal electoral estatal, ocurrió algo similar, al impugnarse la omisión de designar a los sustitutos de dos magistrados quienes habían excedido el periodo legal para su desempeño; en la ejecutoria respectiva, la Sala Superior ordenó al Congreso llevar a cabo ambas designaciones, pero éste sólo cumplió respecto de un caso, a pesar de diversas sentencias incidentales en las que se les ordenó el cumplimiento con relación a la segunda designación, por lo cual, en abril de 2012, la Sala Superior llevó a cabo en forma directa dicha designación²⁷⁸.

Es así como la falta de cumplimiento de las sentencias judiciales en materia electoral federal por parte de las autoridades responsable, pone de relieve que no existe una eficacia plena de los medios coactivos de ejecución de resoluciones, por lo que tampoco se cumple plenamente con el estándar internacional que se analiza relativo a la aceptación de las sentencias; la razón de tal ineficacia, en nuestra opinión, radica en que los medios de apremio no son suficientes para provocar la actividad del ente contumaz, ya que como sanción máxima en la ley adjetiva federal electoral, se prevé un arresto administrativo hasta por 36 horas, lo que evidencia que en el cálculo político, puede asumirse ese riesgo por parte de algunos integrantes de órganos públicos en cuanto autoridades responsables, si con ello se obtienen mayores beneficios personales o de grupo, que el eventual perjuicio que pudiera provocar una sanción.

Una propuesta de solución consiste en reformar la normativa para incluir una sanción similar a la prevista para el incumplimiento de las

²⁷⁸ Para el caso de los consejeros electorales véase la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-JDC-4984/2011 y acumulados, y respecto de los magistrados, las emitidas en los expedientes SUP-JRC-143/2012 y SUP-JRC-173/2012, consultables en la página de internet www.te.gob.mx.

sentencias de amparo, con la finalidad de que el TEPJF estuviera en aptitud de ordenar la destitución y, en su caso, consignación ante el Juez de Distrito correspondiente, de la autoridad que no observe puntualmente el fallo que se emita, en términos equivalentes a lo dispuesto en el artículo 107, fracción XVI, párrafo primero, de la Constitución federal, el cual dispone que si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo, pero dicho incumplimiento es justificado, la SCJN otorgará un plazo razonable para que proceda a su cumplimiento, plazo que podrá ampliarse a solicitud de la autoridad, pero en la hipótesis de que el desacato sea injustificado o hubiera transcurrido el plazo sin que se hubiese cumplido, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito; de igual forma, tal modificación normativa tendría que regular el cumplimiento substituto de las sentencias.

La inclusión de facultades equivalentes para sancionar con tal fuerza el incumplimiento de una sentencia, en el ámbito competencial de las Salas del TEPJF, aunado a la voluntad y el ánimo real de los respectivos magistrados de ejercerlas plenamente, en nuestro concepto permitiría alcanzar una significativa disminución en los incumplimientos reiterados de sentencias, en casos extremos como los expuestos, lo que haría más armónico el sistema normativo analizado con el estándar internacional relativo a la aceptación de las resoluciones jurisdiccionales en materia electoral.

6. Conclusiones

Desde una perspectiva general, se aprecia que el marco jurídico mexicano configura un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, en el que se complementa el imperio de la *ley* como único eje orientador, con los principios y valores que consagra la Constitución Federal, que se sustentan en el reconocimiento y protección de los derechos fundamentales del ciudadano a la luz de los tratados internacionales (artículo 1º) y en la separación de poderes (artículo 49) como

medios de limitar el ejercicio de los mismos, en el marco de la forma de gobierno democrática que permite la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas como expresión de la soberanía nacional (artículos 39, 40 y 41), y con el establecimiento de un sistema de justicia electoral con medios de control de la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales federales y estatales (artículos 95, 99, 105, fracción II, 116 y 122).

No obstante que desde el punto de vista formal, es decir, en la forma en que adopta el diseño institucional y orgánico del sistema de justicia electoral mexicano, se cumple razonablemente con los estándares internacionales relativos al Estado de Derecho, legalidad y aceptación de resoluciones jurisdiccionales, se requiere además que su aplicación se sustente en una interpretación y argumentación jurídicas de tal calidad, que permitan a los operadores de las normas electorales la plena realización de los derechos fundamentales en su vertiente político-electoral y el convencimiento de todos los entes involucrados.

La evaluación, a partir de los conflictos generados en las últimas dos elecciones presidenciales en México, que evidencian el rechazo de ciertos actores políticos y sectores de la sociedad, respecto de las decisiones jurisdiccionales que validaron los resultados de esos comicios, conduce a concluir que con relación a la situación política-electoral, se percibe un déficit en cuanto al cumplimiento de los estándares internacionales señalados, pues no obstante contar con un sistema de justicia electoral configurado normativamente de forma aceptable, su aplicación no ha logrado alcanzar plenamente la realización de un Estado de Derecho, en el sentido de legitimar en la mayor medida posible el desarrollo y resultado de los procesos electorales; y, por lo que toca a la obligación a cargo de todos los actores de acatar las decisiones jurisdiccionales, tampoco se advierte que sea una constante en la cultura jurídica de los participantes.

En ese tenor, sostenemos que la aceptación de las resoluciones jurisdiccionales electorales, depende en gran medida del reconocimiento y confianza que los destinatarios tengan en los tribunales y en los juzgadores, lo cual se logra principalmente a través de la adecuada justificación

de las sentencias que emiten, en las que, por “destinatarios” se debe entender a la sociedad en su conjunto, más aún por los valores que están en juego dentro del Derecho Electoral.

En esa lógica, deben implementarse medidas para mejorar la percepción de la ciudadanía respecto de las sentencias electorales y para fortalecer la cultura de la legalidad en esa materia, como podría ser el uso de una argumentación con mayor sentido explicativo hacia el “auditorio popular” o destinatario último, a través, por ejemplo, de lo que se ha denominado “lenguaje claro o ciudadano” e incluso asumiendo una vocación hasta cierto punto “pedagógica”, pero expresada en sentencias sucintas y concretas sin llegar al extremo de ser escuetas en detrimento de la suficiente motivación y fundamentación; también es recomendable el empleo de una difusión más efectiva de tales decisiones y de la respectiva capacitación en esos temas a todos los involucrados, lo cual contribuiría a fortalecer la cultura de la legalidad, en cuanto a la justicia electoral se refiere.

A diferencia de los ejemplos expuestos con antelación, en los que la falta de aceptación de las resoluciones electorales, recayó en los actores perdidos y determinados grupos sociales, existen otros casos donde el rechazo de las sentencias del TEPJF ha sido por parte de un órgano público, lo cual en nuestra opinión ha sucedido, debido a la carencia de medios de ejecución suficientemente eficaces, por lo que se propone reformar la normativa para otorgar facultades a las salas del TEPJF, en el sentido de ordenar la destitución y, en su caso, consignación ante el juez competente, de la autoridad que no cumpla injustificadamente el fallo que se emita.

Finalmente, por lo que hace a los tribunales electorales locales, la cuestión relativa al Estado de Derecho y la legitimación de su actuación como resolutores de conflictos en la materia electoral y otras relacionadas como en algunos casos es la participación ciudadana, no radica propiamente en la falta de sometimiento de las partes u órganos públicos a sus sentencias, sino que se refiere a temas como el acceso una justicia efectiva y pronta, así como a la estabilidad de los criterios adoptados en

sus resoluciones a fin de que brinden la certeza jurídica necesaria a los comicios, dada la naturaleza de la materia comicial, siendo necesarios diagnósticos en cada órgano jurisdiccional electoral tomando en cuenta diversas variables, toda vez que los resultados del practicado a manera de ejemplo en el Tribunal Electoral del Distrito Federal, son indicativos de cierta problemática que debe analizarse con mayor profundidad.

Independencia, imparcialidad e integridad: principios de la justicia electoral mexicana

María del Carmen Alanís²⁷⁹

Uno de los desafíos más importantes que operan sobre las instituciones electorales es el de la concreción de determinados valores en su quehacer cotidiano.

Es el caso de la independencia, imparcialidad e integridad, principios que si bien se reconocen en forma casi universal como centrales para el correcto funcionamiento de las instituciones electorales modernas, ni tienen una aplicación tan sencilla. Se requiere una serie de medidas de política pública que logren dar vigencia a esos principios.

Organismos internacionales han recopilado ya algunas de las medidas prácticas que mejor han funcionado para dar concreción a esos valores y han sistematizado estándares internacionales que permiten diagnosticar el grado de penetración de los principios en la actividad institucional.

El presente artículo recupera dichos estándares para el caso de la independencia, imparcialidad e integridad, al tiempo que los confronta con la realidad normativa del caso mexicano, así como con la coyuntura histórica actual.

1. Independencia

En las últimas dos décadas, la doctrina jurídica ha discutido con gran profundidad al principio de independencia, como componente esencial de la impartición de justicia. Ese debate ha estado complementado por consideraciones multidisciplinarias, pues de la vigencia de este principio depende la división de poderes y, por ende, el funcionamiento del Estado-Nación, en su concepción republicana.

No es exagerada esa afirmación. De hecho, de la independencia del

²⁷⁹ Magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Doctora en Derecho por la UNAM. @MC_alanis, carmen.alanis@te.gob.mx.

Poder Judicial depende que los jueces puedan realizar su labor como garantes de los derechos fundamentales de las personas y de la exigibilidad de las normas. En ese sentido, el principio de independencia es una condición necesaria para el funcionamiento del Estado de Derecho.

Dada su importancia, no debería sorprender que se hayan multiplicado los tratados y opiniones internacionales que buscan dar concreción al tema de la independencia judicial. No se trata de un asunto que dependa de voluntades políticas, sino de instrumentos, mecanismos y diseños institucionales que garanticen que los juzgadores puedan realizar su labor sin influencias exógenas.

Quizás el documento más influyente en esta materia sea “Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura”²⁸⁰, el cual fija el principio de independencia desde su primer artículo.

“Art. 1 La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura.

Art. 4 No se efectuarán intromisiones indebidas o injustificadas en el proceso judicial, ni se someterán a revisión las decisiones judiciales de los tribunales. Este principio se aplicará sin menoscabo de la vía de revisión judicial ni de la mitigación o conmutación de las penas impuestas por la judicatura efectuada por las autoridades administrativas de conformidad con lo dispuesto en la ley.”

Una concreción más se puede encontrar en los “Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial”²⁸¹, mismos que enumeran seis valores

²⁸⁰ Adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (1985). Confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 y 40/146, del mismo año.

²⁸¹ Aprobados por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en su resolución E/CN.4/2003/65

para la conducta ética de los jueces. El primero es el de independencia, entendido como “*requisito previo del principio de legalidad y una garantía fundamental de la existencia de un juicio justo*”.

Evidentemente, ambos instrumentos derivan del artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos “toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial,...”.

En el plano regional, destaca el caso europeo que ha sido un prominente desarrollador de estándares sobre independencia judicial, a partir de los postulados del artículo 6 del Convenio Europeo sobre Derechos Humanos “toda persona tiene derecho a que su causa sea oída [...] por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley...”.

De ese artículo han derivado documentos que desarrollan adecuadamente la independencia judicial, entre los que sobresalen la Recomendación 94(12) del Comité de Ministros, “Sobre la Independencia, Eficiencia y Papel de los Jueces”, así como el “Reporte de la Comisión de Venecia sobre la Independencia del Sistema Judicial”²⁸².

En el marco del sistema americano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha desarrollado estándares a partir del sistema de peticiones y casos²⁸³, al tiempo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDEH) ha generado jurisprudencia relevante respecto de las garantías que derivan de la independencia de jueces²⁸⁴.

Existiendo entonces cuando menos tres fuentes de propuestas normativas y estándares, conviene analizar cuáles son los aplicables al principio de independencia del quehacer judicial.

²⁸² CDL-AD(2010)004, adoptado por el pleno en su sesión del 12 de marzo de 2010.

²⁸³ Como ejemplos, pueden mencionarse los casos de la Ana María Ruggeri Cova y otros vs. República Bolivariana de Venezuela (25 de noviembre de 2009) y Mercedes Chocrón Chocrón vs República Bolivariana de Venezuela (9 de noviembre de 2007).

²⁸⁴ Tribunal Constitucional vs Perú (31 de enero de 2009) y Reverón Trujillo vs Venezuela (30 de junio de 2009).

Cabría comenzar por una distinción primera. Existen dos dimensiones de la independencia judicial. Una, externa, que busca garantizar que los juzgadores estén libres de presiones de los otros poderes del Estado, o bien de poderes fácticos. Otra, interna, tendente a evitar que los juzgadores, en lo individual, puedan ser presionados por el titular de su corte o tribunal, o bien por sus colegas para decidir en uno u otro sentido.

En ambos casos, un primer estándar del derecho internacional es el de ubicar a la independencia judicial en la mayor jerarquía de la pirámide normativa. Mientras que los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura obligan a proclamarlos en la Constitución o legislación de cada país, la Comisión de Venecia sugiere que “los principios básicos que garanticen la independencia del Poder Judicial sean plasmados en la Constitución o textos equivalentes”²⁸⁵.

a) Independencia externa

• Designación de juzgadores

El mundo ofrece una amplia variedad de opciones para la designación de jueces. Desde los nombramientos por elecciones populares²⁸⁶, hasta las designaciones por el gremio de juristas, o bien por consejos de la judicatura.

En general, los organismos internacionales han sido cautos al pronunciarse sobre esos órganos. Sin embargo, paulatinamente han emergido pronunciamientos en favor de que la designación recaiga en un organismo especializado, creado para esos efectos.

Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha observado que “las normas actuales que rigen el nombramiento de jueces por el Gobierno con la aprobación del Parlamento pueden menoscabar la independencia del Poder Judicial”²⁸⁷.

²⁸⁵ CDL-AD(2010)004 “Report on the Independence of the Judicial System”.

²⁸⁶ En Bolivia los jueces se eligen por mayoría de votos populares, a partir de candidatos propuestos por el Poder Legislativo.

²⁸⁷ Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Eslovaquia CCPR/C/79/

A su vez, la Comisión de Venecia ha ido perfeccionando su posición. En 1997 reconocía que en las democracias más antiguas, la participación del Poder Ejecutivo en la designación de jueces no invade la independencia judicial, pues existen raíces culturales que lo impiden. Para el resto de democracias, sugería un consejo de la Judicatura con poderes constitucionales para la designación de juzgadores²⁸⁸.

En su opinión de 2010, la Comisión de Venecia recomendó respetar los métodos de designación imperantes en los países del Consejo de Europa, pero para aquellas democracias nuevas o que reformaran sus sistemas, se inclinó por consejos de la judicatura en los que participara una mayoría de jueces, pero que también tuvieran alguna componente congresional, para darles legitimidad y evitar que se volvieran autoreferenciales²⁸⁹.

En cuanto a las evaluaciones de los aspirantes a juzgadores y los mecanismos de evaluación, es relevante la recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual se ha pronunciado por un proceso “transparente, basado en criterios objetivos y que garantice la igualdad de los candidatos”²⁹⁰.

En sentido similar se ha pronunciado el Consejo Consultivo de Jueces Europeos, al proponer que las autoridades encargadas de las designaciones introduzcan, publiquen y hagan efectivos, procesos de selección de jueces basados en el mérito, las calificaciones, la integridad, las habilidades y la eficiencia²⁹¹.

add.79 1997.

²⁸⁸ CDL-AD(2007)028 Judicial Appointments. Adopted by the plenary, March 16-17, 2007.

²⁸⁹ CDL-AD(2010)004 “Report on the Independence of the Judicial System”.

²⁹⁰ CIDH Democracia y Derechos Humanos en Venezuela OEA/Ser.L/V/II 30, de diciembre de 2009.

²⁹¹ Opinión No. 1 del Consejo Consultivo de Jueces Europeos, sobre la Independencia de los Jueces.

La Comisión de Venecia coincide con la Relatora Especial de la ONU, quien considera necesario que la designación de jueces represente la diversidad de la sociedad. Esta última, de hecho, recomienda poner atención en que las mujeres y las minorías estén representadas en las cortes, como una forma de garantizar el adecuado acceso de los grupos sociales a la justicia²⁹².

- **Periodo del encargo**

Una tercera garantía de independencia está dada por el periodo del encargo. Si bien es común que algunos países sometan a periodos de prueba a los juzgadores antes de concederles la permanencia, la Comisión de Venecia advierte de los riesgos que este periodo impone en términos de independencia. De ahí que se pronuncia por la permanencia de los juzgadores, hasta su retiro.

- **Inamovilidad de los juzgadores**

Una condición indispensable para la independencia judicial es la inamovilidad de quienes están encargados de impartir justicia. Los Principios Básicos de las Naciones Unidas establecen que “la ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos” y que “se garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el período para el que hayan sido nombrados o elegidos, cuando existan normas al respecto”²⁹³.

Esta noción es consistente con pronunciamientos del Comité de Ministros del Consejo de Europa y por la Comisión de Venecia. Esta última se ha pronunciado porque el principio de inamovilidad quede expresamente plasmado en las constituciones.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha

²⁹² Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, A/HRC/17/30 29 de abril de 2011.

²⁹³ Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura.

dejado ver la posibilidad de remociones por causas relacionadas con el control disciplinario. Es decir, está abierta la posibilidad de la remoción, siempre y cuando existan mecanismos de defensa, incluida la posibilidad de apelar una sanción disciplinaria, al tiempo que es necesario que se satisfagan las garantías de debido proceso.

A este respecto, resulta ilustrativo el caso Chocrón Chocrón vs Venezuela, en el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos conoció el caso de una jueza temporal que fue cesada de su encargo, sin que se motivara la decisión de su cese. Si bien Chocrón no tenía designación definitiva, la CoIDH consideró que legítimamente tenía aspiraciones de llegar hasta un concurso de oposición, las cuales no fueron satisfechas en función de un acto arbitrario, por lo que ordenó reincorporarla a su encargo, en aras de la independencia judicial²⁹⁴.

- **Presupuesto del Poder Judicial y remuneraciones**

Pocos énfasis se han puesto en los efectos del proceso presupuestario sobre la independencia judicial. Ello es un error, pues en tanto organismos públicos, las cortes y tribunales deben poder actuar con integridad y eficiencia. Necesitan recursos suficientes para incentivar la confianza en el Estado de Derecho y la justicia. Es, por tanto, necesario sustraerlos de los procesos políticos de toma de decisiones presupuestarias.

A ese respecto, conviene analizar el argumento del Consejo Consultivo de Jueces Europeos, quienes proponen a los países tomar medidas para evitar que los poderes Ejecutivo o Legislativo generen presiones sobre las cortes, durante los procesos presupuestarios.

Una medida sugerida es que, en aquellos países que tienen un consejo de la judicatura especializado en la administración judicial, sea éste (y no las cortes directamente) el que negocie con el Poder Ejecutivo la inclusión del presupuesto en la formulación estatal y con el Legislativo su aprobación.²⁹⁵

²⁹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Chocrón Chocrón vs Venezuela. Sentencia de 1 de julio de 2011.

²⁹⁵ Opinión Número. 2 of the Consultative Council of European Judges.

Por otra parte, es menester tomar en consideración la remuneración a los jueces en lo individual. La Comisión de Venecia se ha pronunciado en el sentido de que la remuneración sea garantizada por la Ley, de conformidad con la dignidad de las oficinas de los jueces y el ámbito de sus responsabilidades.

Son interesantes los pronunciamientos que este cuerpo consultivo del Consejo de Europa hace sobre la costumbre de algunos países post-socialistas de complementar la remuneración salarial de los jueces con bienes materiales (ej. Departamentos). Toda vez que la distribución de esos bienes considera un margen de discrecionalidad, aun cuando esté establecida en la norma, la Comisión de Venecia se pronuncia por la abolición de ese tipo de prestaciones²⁹⁶.

b) Independencia interna

Existe poca literatura sobre la independencia interna. El Comité de Ministros y la Comisión de Venecia, ambos del Consejo de Europa, han desarrollado, sin embargo, algunos estándares a considerar.

El primero estaría dado por el concepto de “juez natural establecido por la Ley”. Es decir, que el responsable de proyectar un caso específico debe asignarse por criterios objetivos que estén previamente establecidos en la norma.

A decir de los relatores de la Comisión de Venecia, cuando los casos se distribuyen a partir de la discrecionalidad del Presidente de la Corte, existe la posibilidad de que se turnen a quienes tienen determinada predisposición ideológica o, en su caso, a juzgadores corruptos²⁹⁷.

La propia Comisión de Venecia reconoce, sin embargo, que pueden ser excepciones a la regla del “juez natural establecido por la Ley” la sobrecarga de trabajo y la necesidad de dictaminar en forma colectiva.

Otros estándares tienen que ver con la necesidad de que las cortes no

²⁹⁶ CDL-AD(2010)004 “Report on the Independence of the Judicial System”.

²⁹⁷ NEPPI MODONA, Guido “External and Internal Aspects of the Independence of the Judiciary”.

sean verticalmente jerárquicas, de manera que el trabajo y la capacidad de desarrollo de un juzgador no dependa de la influencia del titular del tribunal o corte.

c) Estándares para organismos electorales

Si bien los estándares arriba señalados aplican para cualquier corte o tribunal, bien vale la pena evaluar si son adecuados también para órganos que imparten justicia electoral.

Al respecto, IFES ha sido explícito al señalar que no sólo la independencia, sino la percepción de independencia son indispensables para el buen funcionamiento del proceso electoral. Éstos derivan de la Ley en los que se establecen, el método de selección de candidatos, el staff de apoyo de los órganos electorales e, inclusive, la inclusión del principio de “independencia” en el precepto legal que da origen al tribunal electoral²⁹⁸.

Por su parte, los principios electorales ACCRA sugieren que el principio de independencia debe obrar sobre todas las autoridades que participan en el proceso electoral. Para ello, sugiere:

- Selección de autoridades electorales transparente, imparcial y creíble.
- Derecho de los partidos políticos a impugnar las designaciones de autoridades.
- Derecho de las autoridades a designar a su staff, sin necesidad de obtener vistos buenos por parte de autoridades gubernamentales.
- Prohibición expresa de interferencias de los poderes públicos sobre los procesos electorales.

²⁹⁸ International Foundations for Electoral Systems, Guidelines for Understanding, Adjudicating and Resolving Electoral Disputes in Elections, GUARDE, 2011.

2. Imparcialidad

Quizás en otros ámbitos, el principio de imparcialidad se considera como intrínseco al de independencia. No es casual que muchas de las garantías arriba mencionadas respecto a la independencia de los juzgadores, aludan también a su imparcialidad. Si un juez es independiente, necesariamente será imparcial, diría el aforismo.

Pero tratándose de la materia electoral, conviene tratar por separado ambos principios, pues uno no implica necesariamente al segundo. En materia política, no hay que despojarse únicamente de influencias externas, también de sesgos ideológicos o políticos que pudieran afectar la objetividad del juzgador.

Al respecto, conviene tomar en consideración la distinción que hace la Corte Europea de Derechos Humanos al distinguir entre imparcialidad subjetiva e imparcialidad objetiva. Mientras la primera se refiere a la convicción personal de un juez en un caso específico (por lo que se presume, a menos que haya prueba en contrario), la segunda consiste en determinar si el juzgador aportó elementos convincentes que permitan eliminar sospechas de actuaciones sesgadas o parciales²⁹⁹.

Es la imparcialidad objetiva la que ha traído un mayor desarrollo de estándares, tratándose de la materia electoral. IFES propone que cualquier autoridad relacionada con los procesos electorales debe garantizar que éste se conduzca de manera justa e imparcial y de acuerdo con las leyes previamente establecidas³⁰⁰.

De ahí que el organismo internacional enfatiza la importancia que la corrupción puede tener sobre la imparcialidad de los juzgadores y, a la postre, sobre el Estado de Derecho. Sugiere que se tomen una serie de medidas administrativas, judiciales y de control para evitar que la corrupción pudiera afectar a los juzgadores.

²⁹⁹ Ver, Comisión Europea de Derechos Humanos, *Piersack vs Bélgica*, 1 de octubre de 1982.

³⁰⁰ International Foundations for Electoral Systems, *Guidelines for Understanding, Adjudicating and Resolving Electoral Disputes in Elections*, GUARDE, 2011.

Es ilustrativo el caso de *Salov vs Ucrania*, donde la Corte Europea de Derechos Humanos encontró que un juez había sido imparcial, no tanto por sus sesgos, sino porque el Estado no había creado las protecciones legislativas y financieras para proteger al juzgador respecto de influencias externas.³⁰¹

Un estándar importante en materia de imparcialidad está dado por los “Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial”³⁰², mismos que requieren que un juez se descalifique de participar en cualquier proceso en el que no pueda decidir en forma imparcial, o bien que tenga predisposición o prejuicios para con una parte o posea conocimientos sobre los hechos probatorios controvertidos.

Es decir, un estándar de la imparcialidad está dado por la posibilidad de que se excuse el juzgador que naturalmente pudiera tener un sesgo en el asunto.

En materia electoral un buen desarrollo del principio de imparcialidad está dado por los principios de ACCRA. Éstos sugieren no sólo que las autoridades electorales actúen de manera neutral e insesgada, sino también que ello se haga del conocimiento de partidos políticos y ciudadanos, para que puedan generar confianza en las elecciones y percibir que existe un “piso parejo” para todos los participantes.

3. Integridad

La integridad es un principio indispensable para la impartición de justicia. Como sugieren los “Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial”, los jueces deben asegurarse que su conducta está por encima de cualquier reproche, a los ojos de un observador razonable.

³⁰¹ Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Salov vs Ucrania*, 6 de diciembre de 2005.

³⁰² Aprobados por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en su resolución E/CN.4/2003/65.

De ahí que el quehacer judicial debe reafirmar la confianza del público en la judicatura.

En ello coinciden los principios de ACCRA, los cuales consideran que la honestidad y la rendición de cuentas deben ser parte de los procesos electorales y elemento esencial de la impartición de justicia.

Sugieren, para ello, la adopción de códigos de conducta que sienten las directrices para juzgadores y personal de la judicatura.

4. El Caso Mexicano

Si bien las normas que rigen a la función electoral en México han cambiado significativamente a lo largo de las últimas décadas, lo cierto es que en la actualidad se apegan estrechamente a estándares aplicables a la independencia, imparcialidad e integridad de las autoridades encargadas de la impartición de justicia electoral.

Es cierto que cada entidad federativa establece sus propias normas y grado de organización. Sin embargo, es posible advertir que el modelo de la justicia electoral federal mexicana se ha replicado, casi por competo, a las entidades federativas. De ahí que algunas de las imperfecciones del modelo federal hayan sido traspasadas a las entidades federativas.

• Independencia

El artículo 17 de la Constitución Federal obliga a que las leyes federales y locales garanticen la independencia de los tribunales. Además, el artículo 41 de la Carta Magna establece como principios rectores de la función electoral, los de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Estos mismos principios son reconocidos para las entidades federativas por los artículos 116 y 122 constitucionales. Es decir, la independencia de los organismos de justicia electoral está reconocida al máximo nivel jerárquico, en términos de los estándares internacionales.

A diferencia de lo que ocurre con la justicia ordinaria, donde los juzgadores son efectivamente designados por un Consejo de la Judicatura, para el caso de la justicia electoral federal se ha seguido un procedimiento en el que participan la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Senado de la República.

Se trata de un modelo intermedio entre la designación Ejecutivo-Legislativo que criticaba la Comisión de Venecia y la designación por un Consejo Especializado que sugería. La participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es sintomática de la gran importancia que el diseño del sistema electoral mexicano da a la justicia electoral, de manera que se deja al más alto Tribunal del país, la nominación de Magistrados Electorales (con lo que se consigue un riguroso proceso) y al Senado su designación (con lo que se garantiza el acuerdo por parte de los partidos políticos).

Este modelo es replicado por las entidades federativas, en las cuales participa en el modelo de selección de autoridades su Tribunal Superior de Justicia y su Congreso local.

Debe decirse que el modelo mexicano exige un alto perfil para quienes imparten justicia electoral. De ahí que, desde la Constitución, se exige para los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación requisitos similares a los que se pide para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A los Magistrados de Sala Regional se les exigen los mismos requisitos que a quienes son Magistrados de algún Tribunal Colegiado de Circuito.

No se cumple el supuesto establecido por la Relatora Especial de la ONU, pues no existe disposición alguna que obligue a que en las salas Superior o Regionales del TEPJF hayan mujeres. El hecho es grave, pues en la actualidad sólo una mujer integra la Sala Superior (de entre siete Magistrados) y cuatro Magistradas (de entre quince) integran las Salas Regionales.

En cuanto corresponde a la inamovilidad, como supone el estándar internacional, los Magistrados de la Sala Superior sólo pueden ser removidos de sus encargos mediante juicio político.

En lo que respecta al ámbito presupuestal, es la propia Constitución la que – como lo fija el estándar internacional – crea una Comisión integrada por Magistrados Electorales y Consejeros de la Judicatura, encargada de la administración del organismo. Es ésta la que formula la requisición presupuestal y la incluye en el Presupuesto del Poder Judicial en su conjunto. Con ello, se protege al TEPJF del ciclo político que impondría la negociación directa de su presupuesto.

Debe decirse, sin embargo, que esta salvaguarda en ocasiones no se replica en las entidades federativas. Algunos institutos y tribunales locales se ven necesitados de recurrir directa o indirectamente a los Congresos locales para velar por sus presupuestos, lo que se podría prestar a influencias.

A este respecto es ilustrativa una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al estudiar la Controversia Constitucional 85/2010, en la que se alegaba un perjuicio al Poder Judicial, ya que el Congreso del Estado de Tlaxcala decretó que corresponde al Tribunal Superior de Justicia estatal pagarle una indemnización a una ex Magistrada con cargo al erario público de la tesorería del Tribunal Superior de Justicia local.

La argumentación principal versaba sobre una intromisión de la legislatura en el ámbito del Poder Judicial, al inmiscuirse en el manejo de su presupuesto, impidiendo que tome decisiones de manera autónoma en cuanto a su administración.

La Corte resolvió que se debía consagrar la independencia judicial como postulado básico de la administración de justicia a nivel nacional y, como formas de garantizar esta independencia en la administración de justicia local, ya que el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal y se decretó la nulidad del decreto impugnado.

Ahora bien, volviendo a la argumentación sobre la norma mexicana, dos garantías protegen la independencia de los juzgadores electorales federales. Por un lado, la homologación de sus remuneraciones monetarias a las de otros juzgadores federales. Por el otro, la disposición constitucional que impide que sus sueldos puedan ser disminuidos durante el encargo.

A diferencia de lo que prescribe el estándar internacional, los Magistrados Electorales no son designados en forma permanente. Lo son por nueve años, tiempo suficiente para garantizar un desempeño libre de incentivos de promoción profesional.

No obstante, es necesario dar garantías de que al final del ciclo de las designaciones, no habrá nuevos estímulos. Al respecto, la Constitución prohíbe a los Magistrados Electorales aceptar –durante dos años- cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado.

En cuanto a la independencia interna, vale la pena señalar que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece un orden para los turnos que impide que haya discrecionalidad en la asignación de asuntos.

• **Imparcialidad**

El artículo 17 de la Constitución Federal reconoce a las personas el derecho a que se les administre justicia por tribunales que emitan sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Además, el artículo 41 del mismo ordenamiento establece como uno de los principios rectores de la función electoral, el de imparcialidad. De igual forma ocurre para las entidades federativas, tal y como lo dispone la Constitución en sus artículos 116 y 122. De ahí que la imparcialidad de los organismos de justicia electoral se reconoce al máximo nivel jerárquico, tal y como se solicita en los estándares internacionales.

El propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha tenido a bien precisar el alcance de la imparcialidad en materia elec-

toral. Ha sostenido que dicho principio consiste en que las autoridades electorales sean ajenas a los intereses de los contendientes, es decir, que con su actuar no beneficien a alguno de éstos³⁰³; de ahí que exista la obligación de que cualquier asunto al que se someta un tribunal deba estar presente la imparcialidad.

El principio de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones, las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista. El principio de imparcialidad en materia electoral consiste en que en el ejercicio de sus funciones, las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista³⁰⁴.

Al resolver el SUP-JDC-4898/2011, la máxima autoridad jurisdiccional electoral ha precisado que, por garantías jurisdiccionales se debe entender “el conjunto de instrumentos establecidos por las normas constitucionales con el objetivo de lograr la independencia y la imparcialidad del juzgador y que poseen, además, un doble enfoque, pues al tiempo que se utilizan en beneficio de los miembros de la judicatura también favorecen la situación de los justiciables”.

Regresando a los argumentos base, se debe precisar que a nivel federal, no sólo hay principios plasmados en la Constitución. Hay tres instrumentos concretos que se orientan a la imparcialidad.

Por un lado, la Comisión de Administración del Tribunal Electoral es la encargada de la disciplina. Al ser un organismo exógeno al Tribunal Electoral, se garantiza que el control no sea un mecanismo de influencia sobre los juzgadores. La Comisión de Administración es la única facultada para sancionar a Magistrados de Sala Regional.

Por otro lado, desde 2009 se creó una Visitaduría Judicial que coadyuva con la Comisión de Administración en la revisión de expedientes, con lo cual puede generar en Salas Regionales medidas preventivas y correctivas que garanticen el correcto funcionamiento.

³⁰³ SUP-JDC-36/2013.

³⁰⁴ SUP-JRC-55/2012.

Tercero, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación prohíbe a los Magistrados Electorales conocer de asuntos sobre los cuales tengan algún interés.

• Integridad

Aunado a ello, esta la regulación del artículo 109 Constitucional, el cual establece como principios rectores de la función pública, la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Dicha disposición dispone que los servidores públicos deban actuar bajo la presunción de su calidad profesional y ética, como entes cuya actividad es apegada a dichos apotegmas.

Desde 2004 existe un Código de Ética en el Poder Judicial de la Federación, el cual pondera valores exigibles a los funcionarios del Poder Judicial, como la independencia, la imparcialidad, la objetividad, el profesionalismo y la excelencia.

En forma más reciente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación redactó un Código Modelo de Ética Judicial que, además de ofrecer directrices para los propios funcionarios del Poder Judicial, aporta un prototipo básico para Salas y Tribunales Electorales del país.

Una sentencia importante referente al caso es la del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el TEPJF-CI-PA-004/2007 y TEPJF-CI-PA-005/2007 ACUMULADOS, estimó que el legislador había considerado que los funcionarios públicos, también son personas físicas que, como tales, viven dentro de un conglomerado social y son, por consiguiente, sujetos de derecho, de intereses, con relaciones humanas, sociales y familiares, titulares de bienes propios, situaciones de vida personal, etc., abstracción hecha de la calidad que asumen como órganos del Estado.

De ahí que, al resolver dicho asunto, se dijera que la norma pretende impedir que el servidor público se ubique en una posición en la que pue-

da darse la situación de que tenga que elegir entre un interés personal y uno proveniente de su investidura, lo que da lugar a un conflicto de intereses, o sea, la pugna con el interés público que conlleva el ejercicio de la función jurisdiccional, con el interés personal de quien debe ejercerla en un caso concreto.

De igual forma al resolver el SUP-AG-33/2007, la Sala Superior argumentó en su resolución que uno de los valores que distingue a los órganos del Poder Judicial Federal, es el hecho de propiciar la integridad y la ética con que deben conducirse todos sus integrantes. El Tribunal Electoral como órgano jurisdiccional incluido en esa estructura constitucional se encuentra inmerso en ese compromiso, de consolidar el mantenimiento de los principios fundamentales, su filosofía y valores.

Todas las relaciones de los servidores públicos de dicho tribunal deben tener como base una sólida ética institucional, independientemente de que desarrollen una función jurisdiccional y/o administrativa.

Todas aquellas acciones que carezcan de estos principios, aunque sea tan sólo en apariencia, debilitarán la integridad institucional y, como consecuencia, perjudicarán la credibilidad de los justiciables y la sociedad en su conjunto.

5. Conclusiones: el contexto político-electoral

Es gratificante ver cómo los estándares internacionales en materia de independencia, imparcialidad e integridad en los órganos de justicia electoral han sido recogidos, casi en su totalidad, por las instituciones mexicanas.

Ciertamente, lo tardío de la transición política mexicana y el contexto de desconfianza en que ocurrió, requerían una concreción institucional sólida. De ahí la importancia de que el Constituyente permanente haya incorporado al diseño del sistema electoral mexicano, no sólo reglas y procedimientos, sino principios y valores.

Así, mientras la independencia y la imparcialidad forman parte de las exigencias judiciales en México y de los valores imperantes de la función electoral, lo elementos que componen al de integridad (tales como la honestidad y la rendición de cuentas) permean a la función pública, en su conjunto.

De ahí que, a nivel federal, la justicia electoral mexicana pueda ofrecer buenas cuentas en términos de su apego a los tres principios.

Habría que reconocer, sin embargo, que ello se ha conseguido a costa de un muy abigarrado conjunto de normas y leyes que garantizan la vigencia de los principios constitucionales y buscan dar confianza al electorado.

Si bien ello ha permitido avanzar a la transición política mexicana, lo cierto es que ha generado enormes burocracias y requerimientos presupuestales exorbitantes.

El nuevo reto, por tanto, está dado en conservar la independencia, imparcialidad e integridad de la justicia electoral, pero a costos menores. La clave está en evitar la sobreregulación que actualmente rige la función jurisdiccional.

Por otra parte, debe decirse que – si bien la justicia electoral ha conseguido ya generar algunos criterios que fortalecen los derechos político electorales de las mujeres – lo ha conseguido casi sin ellas. Somos pocas las mujeres que hemos estado en las Salas Superior o Regionales.

Este déficit no sólo desincentiva a operadoras de justicia a buscar un espacio en los plenos del TEPJF. También impide que la discusión de los plenos pueda enriquecerse en forma más importante por la visión que las mujeres podrían aportar.

Pero quizás el mayor reto está dado por el fortalecimiento de la percepción de independencia a imparcialidad del quehacer de los órganos electorales en las entidades federativas.

Conforme se redactan estas líneas, subyace en el ambiente una discusión política sobre si conservar a los actuales institutos y tribunales electorales locales en México, o subsumir sus funciones en organismos nacionales. En el centro de la discusión está una percepción, compartida por algunos sectores, de que en algunas regiones del país hay problemas de independencia e imparcialidad en las autoridades electorales locales.

Difícilmente se sostiene esa aseveración en la mayor parte del país, pues constantemente cambian los colores de los gobiernos y, en ello, los organismos electorales juegan un papel determinante.

Sin embargo, pudiera haber problemas reales en casos puntuales. La recopilación de estándares internacionales en la materia hace evidente que no es un problema de adscripción institucional, ni de designación de funcionarios. Existe un conjunto muy importante de medidas a adoptar en términos de presupuesto, órganos revisores, calificaciones del *staff*, etc. que en forma coordinada garantizan la independencia, imparcialidad e integridad de la justicia electoral.

Profesionalismo en el servicio electoral: estándar internacional de justicia electoral

Patricio Ballados V.³⁰⁵

1. Introducción

La resolución de los procesos judiciales en materia electoral requiere de un amplio conocimiento técnico y de un profesionalismo irrefutable por parte de los funcionarios que integran los órganos encargados de administrar la justicia electoral. Indicadores como experiencia, objetividad, eficiencia, certeza, compromiso y efectividad resultan indispensables para la labor jurisdiccional.

El presente capítulo hace una revisión de los estándares internacionales en torno al principio de profesionalismo en la justicia electoral. A partir de esos referentes, en primer apartado, se aportan los elementos básicos del principio o estándar. Tomando en cuenta la gran diversidad de modelos de administración de justicia electoral se precisan los elementos comunes a las distintas formas de organización y resolución de controversias electorales.

Se aborda el tema del servicio electoral como uno de los métodos mayormente utilizados para garantizar el cumplimiento del estándar de profesionalismo.

En la segunda parte, se confrontan los elementos del estándar con la legislación mexicana en el ámbito federal y local. De ese ejercicio se concluye que la norma mexicana tiene un talante progresista respecto del profesionalismo.

En el tercer apartado, se confrontan los elementos del estándar con los órganos jurisdiccionales mexicanos a nivel federal y en el Distrito

³⁰⁵ Experto electoral. Actualmente se desempeña como Director del programa de gobernabilidad democrática en la oficina en México del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Federal. Se señalan las fortalezas y las oportunidades para cumplir con el estándar.

2. Profesionalismo como estándar de la justicia electoral

La adecuada renovación del poder político tiene como presupuesto una norma jurídica que la regule y organismos públicos profesionales que aseguren su cumplimiento.

El profesionalismo en cualquier actividad estatal es fundamental. Pero si bien se trata de un principio o estándar al que anhela cualquier organización pública, social o privada, en materia electoral se vuelve fundamental. El ciclo de participación y credibilidad en los comicios está basado, en buena medida, en reglas prestablecidas y en la confianza de la ciudadanía de que los preceptos incluidos en éstas serán adecuadamente cumplidas y respetadas. De ahí que el actuar profesionalmente por parte de las autoridades encargadas de restituir los derechos en materia electoral sea lo suficientemente relevante para elevarse a nivel de principio o estándar de un adecuado sistema electoral.

El profesionalismo implica valores como la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia en el desempeño. Se construye mediante una fuerte inversión de la organización en el adecuado reclutamiento, formación, evaluación y disciplina de sus miembros. Con ello se inyecta confiabilidad pública al proceso electoral y se imprime legitimidad a las decisiones de las autoridades electorales, cuan graves sean.

No obstante que el estándar de transparencia será abordado en el capítulo siguiente, sirve tener presente que en la medida en que la ciudadanía, los partidos y los candidatos puedan tener acceso a la información respecto a la actuación de las autoridades electorales es indispensable. En la medida en que las autoridades facilitan esta publicidad, se construye un círculo virtuoso pues los actores involucrados podrán verificar el estándar de profesionalismo al que está obligada la institución y, con ello, construir la confianza en el proceso.

A partir de las fuentes de estándares internacionales abordadas en la primera parte de este estudio, tenemos que el profesionalismo es abordado por cuatro de ellas (ACCRA, IDEA, IFES y Comisión de Venecia). A continuación se abordan los elementos principales de cada fuente.

2.1 Accra

Según los principios de Accra³⁰⁶, existen valores inherentes a la administración de justicia electoral, dentro de los cuales se encuentra el profesionalismo. El principio asociado señala que administrar un proceso electoral requiere conocimiento técnico de asuntos electorales y un funcionamiento competente del proceso. Más allá del profesionalismo de los administradores electorales, es también importante que los organismos para la resolución de disputas electorales sean profesionalmente competentes. El profesionalismo en la administración y supervisión de todas las etapas del proceso electoral deben ser demostradas en la planeación, operación y conclusión de los comicios, incluyendo las etapas organización, jornada y posterior. Los indicadores clave del profesionalismo incluyen experiencia, *expertise*, objetividad, eficiencia, precisión, voluntad y efectividad.

Para ello, se deben aplicar, entre otras actividades capacitación permanente al personal administrativo y judicial, revisión de los procedimientos, y oportunidades para intercambiar experiencias y la adopción de mejores prácticas, recursos suficientes para la capacitación, así como criterios de experiencia profesional para el reclutamiento del personal.

2.2. IDEA

Conforme a la guía para el diseño de administración electoral, de 2006, IDEA internacional propone el profesionalismo como uno de los siete principios rectores de la materia. Resaltan dos aspectos. Imple-

³⁰⁶ Al respecto, ver supra Capítulo 8. La traducción de las fuentes es propia.

mentar de forma meticulosa y certera las reglas electorales, así como contar con las herramientas suficientes para la labor a realizar. Estos requisitos se aplican a los miembros permanentes y no permanentes de la organización. Para ello, la capacitación continua y el desarrollo de habilidades son fundamentales, pero no suficientes. Además, las personas encargadas de la función electoral deberán estar comprometidas con los demás principios de la materia. Para IDEA, “el profesionalismo de los integrantes de los organismos electorales produce confianza en los actores involucrados, mientras que, al contrario, el desempeño poco profesional genera falta de confianza y sospecha del desempeño del organismo”³⁰⁷.

2.3 IFES

En sus Lineamientos para entender, adjudicar y resolver disputas electorales (Guarda, por sus siglas en inglés), la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES) propone en el marco del principio de profesionalismo la permanencia de los responsables, o bien la designación y formación con tiempo suficiente para los procesos electorales.

2.4 Comisión de Venecia

Por su parte, la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) establece en su Código de buenas prácticas en materia electoral la necesidad de que los miembros de los órganos electorales reciban capacitación o formación estándar.

Siguiendo a Vulchanov, el estándar de imparcialidad del órgano encargado de aplicar la norma electoral está relacionado más con el desempeño de los funcionarios y menos con criterios formalistas como su pertenencia a un partido político. Dada la gran diversidad de composición de las autoridades electorales, parecería que no debería ser tan

³⁰⁷ Wall, Allan et al. *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2006. p. 26.

relevante las preferencias políticas de los miembros de una institución electoral, “sino que individualmente y como como cuerpo apliquen la ley de una forma profesional asegurando el trato igual a los actores electorales³⁰⁸.

2.5 Elementos del estándar

Si bien las distintas fuentes no son lo suficientemente homogéneas para permitir hacer una definición operativa del estándar, sí permiten formular un catálogo de elementos e indicadores que deberán estar presentes en un sistema de administración de justicia electoral profesional.

El elemento básico consiste en el conocimiento técnico de la materia, para lo que es necesaria la capacitación estándar y permanente de los miembros permanentes y no permanentes del organismo. A ello, se suma la experiencia institucional e individual de sus integrantes. Por último, los elementos de eficiencia, eficacia, compromiso, transparencia y rendición de cuentas complementan y enriquecen el profesionalismo en la materia.

Principales elementos del estándar de profesionalismo.

- Conocimiento técnico de la materia
- Capacitación permanente
- Transparencia y rendición de cuentas
- Eficacia
- Eficiencia
- Certeza
- Compromiso
- Formación homogénea

³⁰⁸ Vulchanov Nikolai. “The European Electoral Heritage: ten years of the code of good practice in electoral matters. European Commission for democracy through law. CDL-UD (2012) 005.

2.6 Acercamiento a los servicios profesionales de administración de justicia

En primer lugar debemos distinguir entre los sistemas de “patronazgo” o “clientelares” (*spoils system*) y los sistemas basados en el mérito. Los primeros, presentes todavía en buena parte del planeta, se caracterizan por la potestad de los líderes de las organizaciones para designar y remover a sus equipos de trabajo, con lo que se generan burocracias basadas en lealtades políticas, pero “alejadas del ideal weberiano de burocracia profesional y comprometida con el servicio público³⁰⁹. La naturaleza de este sistema hace que la profesionalización de los cuadros, incluidos las y los jueces, sea optativa en el mejor de los casos. Al no contar con mecanismos cerrados para el reclutamiento, promoción y permanencia, resulta institucionalmente complejo asegurar un estándar suficiente de calidad en las atribuciones ejercidas por el órgano de encargado de la administración de justicia en materia electoral.

En cambio, los sistemas civiles o profesionales están basados en el modelo meritocrático. Es decir, buscan promover que el acceso de los funcionarios al servicio público, así como sus posibilidades de permanencia y ascenso, estén ligados al mérito demostrado y no necesariamente a lealtades hacia sus superiores. Este tipo de sistemas suele estar ligados a programas de capacitación permanente, lo que aunado a la experiencia acumulada, puede mejorar el desempeño de la organización.

A efecto de analizar los elementos relacionados con el estándar del profesionalismo, pareciera útil analizar algunos de los rasgos más importantes de los distintos tipos de sistema.

³⁰⁹ Ballados Patricio. “Un servicio profesional para el Tribunal Electoral” en Estudios sobre la Reforma Electoral 2007: hacia un nuevo modelo. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 2008, p.530.

2.6.1 Ingreso

Se pueden diferenciar dos universos en el sistema ideal de ingreso organizacional. Para los efectos de este texto, podemos distinguir entre la designación de los juzgadores y la de sus equipos jurisdiccionales de trabajo.

Las y los jueces electorales suelen ser electos de dos formas³¹⁰. En buena parte de los países, son escogidos de entre abogados postulantes o juristas experimentados. Es decir, se trata de un sistema de reclutamiento que busca personas que hayan consolidado su carrera en la interpretación y aplicación del derecho. Este sistema se denomina de “reclutamiento profesional” y se basa en personas que idealmente hayan demostrado previamente un alto nivel de conocimiento, experiencia e integridad en su desempeño relacionado con la justicia.

En el segundo sistema, el de “reclutamiento burocrático”, los jueces provienen de entre los miembros de la carrera judicial. En este caso, el sistema está basado en el reclutamiento de abogadas recién graduadas que se van formando en los distintos escalafones de la carrera hasta acceder a la titularidad de juzgadoras. El reto de este sistema es poder impartir la formación adecuada a fin de que los cuadros reclutados vayan adquiriendo conocimientos y experiencia a través de su ascenso en el escalafón de la carrera. De esa forma, cuando accedan a la titularidad, los jueces contarán con un estándar de profesionalismo suficiente para el adecuado desempeño de su alta responsabilidad.

En cuanto a los demás puestos de apoyo jurisdiccional, además del sistema clientelar existen dos métodos de ingreso al interior de los modelos meritocráticos. El primero, sistema civil de carrera, se caracteriza por ser “cerrado”, en el que sólo se puede ingresar a los niveles iniciales de la estructura. Una vez dentro, los niveles superiores están reservados, casi exclusivamente, a los integrantes del servicio. Los ascensos suelen darse a partir de una combinación de formación y antigüedad.

³¹⁰ En general ver, UNODC. Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity. United Nations. 2011. Cap. I.

En contraposición, existen los servicios civiles de empleo, en donde se busca seleccionar a la persona idónea para cada puesto independientemente de su origen interno o externo. Una vez reclutadas, los vencedores del concurso de ingreso gozan de estabilidad únicamente respecto a dicho puesto, teniendo que concursar abiertamente para puestos superiores del escalafón. Este sistema tiene la ventaja de asegurar estándares de profesionalismo en el ingreso sin tener que invertir en la formación de cuadros. En contra posición, suele no estar acompañado de una capacitación y conocimiento uniformes y genera organismos con menor compromiso de los integrantes a la institución.

2.6.2 Formación como parte de la evaluación y permanencia

Una vez adentro de la institución encargada de la administración de justicia electoral, los cuadros de apoyo jurisdiccional deben seguirse formando a fin de estar en condiciones para mantener la actualidad en su conocimiento técnico, así como para adquirir mayor formación que les sirva para futuras responsabilidades.

En los sistemas de carrera, la formación de los miembros del servicio suele ser mayoritariamente obligatoria. Es parte fundamental de la evaluación de la que depende la permanencia en el servicio y es tomada en cuenta para la promoción hacia niveles superiores del escalafón. Pero también existen sistemas en donde dicha formación es tomada en cuenta únicamente para efectos de promoción, no así de permanencia.

En los sistemas de patronazgo, la formación suele ser voluntaria. Además, suele ocurrir que la capacitación no es impartida por el órgano de justicia electoral.

2.6.3 Magnitud, viabilidad y modelos puros

En el diseño de un sistema de carrera para un órgano de justicia electoral, es indispensable tomar en consideración elementos como el tamaño de la organización, los recursos disponibles para su funcionamiento y la relación con otros órganos de impartición de justicia.

Las organizaciones pequeñas generarán incentivos reducidos para la promoción de sus funcionarios, por lo que en ocasiones puede resultar conveniente implantar un sistema de carrera multiorganizacional, cuando el ámbito de actuación es similar y la suma de las organizaciones ofrece oportunidades suficientes.

La adecuada formación de los cuadros requiere de inversión permanente por parte de la institución. De tal forma que debe tomarse en cuenta la capacidad financiera de la organización para poder establecer esquemas serios de capacitación, evaluación y administración de la carrera, incluyendo exámenes de selección, evaluaciones, concursos de oposición, etc.

Por último, es necesario aclarar que la breve descripción hecha respecto a los sistemas de carrera se hace a partir de modelos ideales o puros. Las circunstancias particulares de cada país, región o entidad serán determinantes para establecer el modelo “a la medida” para cada órgano de justicia electoral.

3. Confrontación principio-marco legal mexicano

El sistema electoral mexicano reúne altos niveles de sofisticación y se compara favorablemente en un ejercicio comparado a nivel mundial.

En efecto, la norma fundamental y las leyes federales y locales, establecen las bases de integración de órganos de impartición de justicia en materia electoral de carácter permanente y, en general, con recursos suficientes para su funcionamiento. En cuanto a su lugar respecto a la división de poderes tradicional, oscila entre órganos adscritos al Poder Judicial y órganos autónomos de los demás poderes.

3.1. Constitución federal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 41 los principios que, si bien, rigen el ámbito administrativo-electoral, pueden ser interpretados como principios de la materia en sentido amplio: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Posteriormente, el artículo 116 reitera dichos principios para las autoridades electorales estatales. Estos principios están presentes en las normas fundamentales de las entidades. Por ejemplo, el artículo 120 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal lo reitera para esa entidad federativa.

Las bases del estándar de profesionalismo en materia de jurisdicción electoral se pueden establecer haciendo una lectura de los artículos 41 y 99 constitucionales. En éstos, el constituyente establece que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación, pero además, un Tribunal que funcionará en forma permanente, mediante sesiones de resolución públicas.

3.2. Constituciones locales

Las constituciones locales recuperan la fuente federal y establecen órganos para la administración de justicia electoral de dos tipos (mayoritariamente). El modelo predominante establece un Tribunal permanente dotado de autonomía frente a los tres poderes tradicionales. Tal es el caso de, entre otros, el Distrito Federal. El segundo tipo es derivado del modelo federal, en donde se establecen tribunales electorales como órganos especializados adscritos al poder judicial local.

La distinción entre los modelos es particularmente relevante a la luz de la posibilidad de establecer un sistema de carrera meritocrático al interior del Tribunal. En los casos de los órganos autónomos, la magnitud de los integrantes del órgano hace poco probable un sistema de carrera con esas características. En el caso de los tribunales adscritos al Poder

Judicial, la posibilidad de ascenso y permanencia se hace más viable en el sistema de administración de justicia (no necesariamente órganos especializados en materia electoral).

Resalta que el Estatuto de Gobierno señale el profesionalismo, como uno de los principios rectores de la administración de justicia.

3.3 Normas secundarias y reglamentarias

Las disposiciones para generar una carrera judicial y promover el estándar de profesionalismo son múltiples en los ámbitos federal y local.

En el ámbito federal, la reforma legal de 2008 incluyó al Tribunal Electoral dentro del sistema de carrera del Poder Judicial por primera vez en la historia. En efecto, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación incluyó cinco categorías de puestos en la carrera judicial³¹¹. El sistema de carrera judicial federal es predominantemente “civil”, con una pequeña dosis de sistema de empleo (al permitir concursos abiertos para ciertas plazas y tomando en cuenta el proceso de designación de los magistrados electorales).

La promoción suele basarse en concursos de oposición que incluyen pruebas de conocimientos teóricos y prácticos, así como la realización de un examen oral y público. Este dato resulta fundamental en inyectar una fuerte dosis de profesionalismo a los integrantes del servicio, independientemente de que accedan al siguiente nivel o no. Además, dentro de los criterios a tomar en cuenta para la promoción, se reconocen los cursos de los distintos órganos de capacitación internos y, en ocasiones, de instituciones externas. No obstante, la mayoría de los cursos de formación son voluntarios y no inciden mayoritariamente en la permanencia de los miembros del servicio.

³¹¹ Para una descripción más detallada del sistema de carrera del Poder Judicial de la Federación ver, en general, Ballados Patricio. “Un servicio profesional para el Tribunal Electoral” en Estudios sobre la Reforma Electoral 2007: hacia un nuevo modelo. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 2008.

4. Confrontación principio-situación político-electoral mexicana (similitudes, deficiencias, retos, posibles mejoras)

En el ámbito federal, cabe destacar el profesionalismo como uno de los principios asociados a la carrera judicial de la que los miembros del Tribunal Electoral son parte³¹². En efecto, no sólo se incluyó a cinco categorías de personal en el escalafón de la carrera judicial, sino que, adicionalmente, el Tribunal Electoral ha llevado a cabo acciones tendientes a asegurar un mínimo de conocimientos básico para el ingreso –aunque acotado al ámbito de las salas regionales. En efecto, las y los aspirantes a ocupar puestos jurisdiccionales en las salas regionales deben someterse a un examen de ingreso que permite garantizar que cuentan con los conocimientos necesarios, lo que alimenta el profesionalismo institucional.

No obstante, hasta ahora ha sido compleja la comunicación y continuidad entre los niveles más bajos del escalafón de carrera y los puestos intermedios en la Sala Superior, y de ésta con los demás escalafones de la carrera en el poder judicial ordinario. Existe todavía oportunidades hacia el interior del TEPJF para fortalecer el sistema de carrera y por parte del Consejo de la Judicatura para reconocer plenamente la inclusión del Tribunal Electoral como un miembro de pleno derecho en el sistema de carrera de la judicatura federal.

4.2 Justicia electoral en el distrito federal

Como se ha señalado anteriormente, la posibilidad de optar por un modelo de servicio profesional tiene presupuestos que incluyen la adscripción del órgano. Cuando se trata de tribunales autónomos, es decir, que no son parte del Tribunal Superior de Justicia de la entidad correspondiente, resulta por demás complejo encontrar una masa crítica suficiente para que la instalación de un servicio meritocrático sea viable.

³¹² Al respecto, véase la definición del principio en el dictamen relativo a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, aprobado por el Senado el 19 de mayo de 1995.

Como ejemplo, podemos hablar del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Tomando en cuenta la estructura ocupacional de 2013, tenemos que en funciones típicamente asociadas a la carrera jurisdiccional, existen 89 plazas en ponencias, 17 en la Secretaría General de Acuerdos y 2 en la Comisión de Conciliación y Arbitraje. Esto es, hablamos de 208 plazas. Conforme a las categorías conocidas, se tendría una plaza de Secretario General en la cima de la pirámide de escalafones, 5 coordinadores de ponencia en segundo plano, 10 secretarios de estudio y cuenta y 15 secretarios auxiliares. Como se puede observar, la estructura institucional hace poco viable el sistema meritocrático, pues la posibilidad de acceder a escalafones mayores resulta poco probable³¹³.

No obstante, la ausencia de un sistema profesional no necesariamente implica un incumplimiento del estándar de profesionalismo. En el caso del TEDF, El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal establece como atribución institucional el funcionamiento permanente de un Centro de Capacitación. Este tiene “por objeto, entre otros, desarrollar la formación profesional del personal del Tribunal, incluyendo un área especializada en carrera judicial³¹⁴.

Este Centro tiene una labor potencial fundamental en dotar de conocimiento técnico, así como nociones de transparencia, eficacia, eficiencia, etc. Con ello, se podría asegurar el estándar de profesionalismo institucional. No obstante, existen dos elementos que podrían fortalecerse y permitirían un mayor grado de profesionalismo.

El primero corresponde a los conocimientos básicos mínimos del personal jurisdiccional. Como en el ámbito federal, un examen de suficiencia previo al ingreso, o dentro de un plazo razonable con posterioridad a

³¹³ A pesar de que se aprobó un Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Tribunal Electoral del Distrito Federal en 2006, en 2008 fue abrogado (Acuerdo número 019/2008).

³¹⁴ Código de Procedimientos e Instituciones Electorales del Distrito Federal. Artículo 182.

la contratación, permitiría asegurar que todas las personas adscritas a tareas jurisdiccionales tendrían conocimientos mínimos en la materia.

El segundo elemento es la obligatoriedad de ciertos cursos. En la actualidad, el propio artículo 183 señala que el personal jurídico “podrá” participar en las actividades de capacitación. Sería deseable que ciertas materias y cursos fueran obligatorios para garantizar esta capacitación estándar, en especial respecto a temas derivados de reformas legislativas y/o criterios novedosos de órganos superiores.

5. Conclusiones

En general, el servicio público demanda de gran profesionalismo para cumplir su misión con eficacia. Ello es particularmente importante en el caso de la justicia electoral, pues el ciclo de participación y credibilidad en los comicios está basado, en buena medida, en el cumplimiento de reglas pre establecidas y la confianza entre los actores y la ciudadanía.

De ahí que cuatro fuentes de estudio de estándares internacionales traten al profesionalismo como aspecto central de la institucionalidad electoral. Así, mientras los principios de Accra sugieren aspectos ligados a la formación de cuadros, IDEA Internacional enfatiza la necesidad de implementar en forma meticulosa las reglas y contar con herramientas suficientes para la función a realizar. IFES discute el tema de la permanencia de los responsables como condición del profesionalismo y la Comisión de Venecia pone el acento en que la Ley se aplique en forma profesional, asegurando el trato igual a los actores electorales.

A partir del estudio de esas fuentes y del estudio de experiencias en la profesionalización de organismos, se puede concluir que -entre los elementos de la profesionalización- se encuentran el conocimiento técnico de la materia, la capacitación; la transparencia y rendición de cuentas; la eficacia; la eficiencia; la certeza; el compromiso y la formación homogénea.

Al contrastar el caso mexicano con los estándares internacionales, el sistema ofrece resultados favorables. El profesionalismo en las instituciones electorales se desprende directamente de la Constitución federal.

En cuanto a los tribunales electorales de las entidades, aquellos que no están adscritos a sus Poderes Judiciales tienen una magnitud reducida, lo que trae problemas para la implementación de sistemas electorales.

Existen múltiples disposiciones a nivel federal y local para hacer sistemas de carrera, incluido el ingreso y la promoción.

El caso del sistema de carrera en la justicia electoral federal ha avanzado, aunque presenta todavía problemas en la interacción entre los niveles inferiores del escalafón y los niveles intermedios. Hay ventanas de oportunidad.

En el caso de las entidades federativas, es emblemático el caso del Tribunal Electoral del Distrito Federal, cuyo Centro de Capacitación realiza una formación rigurosa, incluida una labor de carrera judicial.

Las instituciones electorales mexicanas cumplen, en forma general, con los estándares del profesionalismo, aunque el grado de cumplimiento todavía presenta variabilidad que, en parte, está asociada al diseño institucional de cada entidad federativa.

Principio de Transparencia Electoral

Pablo Gutiérrez³¹⁵

1. Introducción

La Democracia en Latinoamérica nunca ha sido tan prolongada, ni ha estado presente en tantos países, como en estas últimas décadas. Este andamiaje democrático se ha ido construyendo al ritmo de su desarrollo, incidencias y pesares. Sin embargo, a pesar de las vicisitudes, la Democracia solo parece consolidarse para constituirse en la única forma Interamericana de convivencia y organización social reconocida. Hoy por hoy la Democracia no constituye un anhelo o aspiración continental, sino una realidad fortalecida por la legitimidad ciudadana de nuestro hemisferio, que ejerce sus derechos políticos, sociales y culturales.

En este contexto, el Derecho Internacional Público Interamericano, otorga un rol central a la Democracia, cuyo núcleo lo constituyen los derechos humanos reconocidos en sus instrumentos jurídicos específicos. No basta en la actualidad con una arquitectura formal balanceada de pesos y contrapesos, la organización Republicana del Estado, sino un Estado Social de Derecho, vale decir protectora y promotora de los derechos fundamentales de todos sus ciudadanos y ciudadanas. En este marco, la Carta Democrática Interamericana establece por primera vez el “derecho a la Democracia”³¹⁶ en su primer artículo, ubicándolo no solo como una condición indispensable de los Estados, sino también un deber impuesto al Sistema Interamericano en su conjunto³¹⁷. Por lo tanto este

³¹⁵ Ha sido Director del Departamento de Cooperación y Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos y actualmente es asesor de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE).

³¹⁶ Artículo 1 Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla.

³¹⁷ Muñoz, Heraldo. “El derecho a la democracia en las Américas”, Revista Universidad de Chile, Santiago, 1995, p. 60.

derecho a la Democracia tiene una doble faz: constituirse como una potestad subjetiva exigible y un deber imperativo e inexcusable para el Estado. Por esta razón este instrumento Interamericano, dedica una porción importante de su regulación a mecanismos de protección y promoción de la Democracia de los Estados miembros, recorriendo desde las hipótesis “blandas”, como la promoción de los valores democráticos pasando por las Misiones de Observación Electoral, hasta las “duras”, cuando se interrumpe el normal funcionamiento del sistema democrático.

La Carta Democrática Interamericana (CDI) es muy precisa en sus conceptos al momento de definir su esencialidad, cuando se señala:

“Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos”³¹⁸.

Como podemos apreciar, el respeto a los derechos humanos y celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, constituyen elementos esenciales de la Democracia desde la perspectiva del Derecho Internacional Interamericano. En el particular caso de los derechos fundamentales, la “Carta” realiza un reenvío a todos los instrumentos en materia de derechos humanos del sistema internacional e interamericano, como a las demás fuentes del Derecho en esta materia.

En particular nos interesa enfocarnos al conjunto de derechos políticos que se consagran y entre ellos el derecho a sufragio, consagrado entre otros en el “Pacto de San José” en su artículo 23, el cual escribe las dos fases del derecho: “elegir y ser elegido”. Como podremos analizar en el desarrollo de este trabajo, este derecho requiere ciertas

³¹⁸ OEA. “Carta Democrática Interamericana”. Lima, 2001, artículo 3.

tas “condiciones” especiales para su pleno ejercicio, sin las cuales se afecta la esencialidad del mismo.

Esta afirmación no quiere limitar de forma alguna la concepción de Democracia, entendida solo como el mero acto de sufragar periódicamente y bajo ciertas condiciones específicas, como señala Jesús Cantú: “Queda claro, por tanto, que las fronteras de la democracia no se agotan en la representación política, sino que ésta requiere de un esfuerzo sostenido de acrecentar la participación de la sociedad en los procesos de toma de decisiones, con todas las consecuencias que ello implica desde la perspectiva de la construcción de una nueva democracia”³¹⁹.

Una vez establecida la esencialidad de los derechos humanos, como parte central del sistema jurídico interamericano, procederemos a establecer las condiciones en las cuales se ejerce específicamente el derecho a sufragio.

Sobre las condiciones de ejercicio, basándonos en los estándares de la Comisión Europea de la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), el ejercicio pleno del derecho de sufragio, estas son: universal, igualitario, libre, secreto, directo y periódico³²⁰. Nos vamos a enfocar específicamente en el análisis de la condición de “libre” que debe poseer el derecho en cuestión, dado que será esta condición la cual nos permitirá establecer las particularidades del derecho de acceso a la información pública, específicamente en el ámbito electoral.

Como veremos, la libertad de ejercicio del derecho a sufragar, no consiste solamente en la falta de obstáculos para su concreción, sino que además requiere ciertas características positivas para darle un

³¹⁹ Cantú, Jesús. “El sinuoso andar de la democracia mexicana”. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2661/4.pdf>. p. 28.

³²⁰ Comisión de Venecia. “Código de Buena Conducta en material electoral”. Comisión Europea para la democracia. Venecia. 2002. p. 20

contenido con la densidad propia que nos exigen las Democracias contemporáneas.

La libertad de formarse una opinión completa sobre el proceso electoral, entendiendo esta como la secuencia ordenada y regular de actos jurídicamente determinados, que comprende no solo actuaciones de la autoridad pública sino también de los actores no estatales como: los candidatos, partidos políticos, medios de comunicación, entre otros. Aquí se encuentra verdaderamente el origen específico del derecho de acceso a la información pública en materia electoral, el cual en su dimensión general, ha sido reconocido como un derecho humano por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Claude Reyes v/s Chile³²¹.

Estableceremos que existe una confluencia derivada entre el derecho a sufragio y derecho de acceso a la información pública, dado su origen diverso entre derecho de acceso a la información pública en general derivado de la libertad de expresión, mientras que el acceso a información pública en el ámbito electoral, como señalamos, encuentra cuna originaria en el derecho de sufragio.

Estas definiciones sustantivas nos permitirán establecer la delimitación del núcleo fundamental e irradiador del principio de transparencia, con la finalidad de definir los elementos esenciales de este principio. En este sentido, para efectos conceptuales, hemos decidido recurrir a la definición de principio jurídico entregado por Robert Alexy que “señala que los principios son mandatos de optimización que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes”³²². Basados en este concepto, el mandato específico del Principio de Transparencia, dada su naturaleza objetiva o institucional, se encuentra en el derecho

³²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Claude Reyes v/s Chile”, San José, 2006, p. 64.

³²² Zarate, Arturo. “Alexy, Robert, Teoría de los derechos fundamentales, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Ciudad de México, 1993, p. 1.

de acceso a la información pública en el ámbito electoral, vale decir, aquella especie del derecho fundamental que se hace plenamente operativo desde el punto de vista jurídico en el proceso electoral mismo.

Desde este punto de vista, recogemos la definición formulado en los “Principios de Accra” sobre Justicia Electoral, que señala: “La transparencia es un elemento central que involucra la apertura a todas las etapas de la organización en la elección, lo cual debe incluir el acceso a información relevante oportunamente, disposición a fundamentar decisiones y una abierta y rápida corrección de cualquier error o descuido (...)"³²³.

La recepción del Principio de Transparencia, en el Derecho Electoral de los Estados y en el Derecho Internacional Público, adquiere en la actualidad una enorme relevancia. En efecto, a inicios del siglo XX, estudios de opinión efectuados en diversos Estados Occidentales, revelaron que la población de ellos había perdido significativamente la confianza, en las personas naturales y organizaciones políticas, que tradicionalmente habían detentado el ejercicio del poder público³²⁴. Pero en Estados Unidos y algunos Estados Europeos, alrededor de un noventa por ciento de la población, manifestó su predilección por la democracia constitucional, como régimen político³²⁵.

Visiblemente existía, en la población de dichos Estados, la percepción de que el ejercicio del poder, no obstante su sujeción a mecanismos ortodoxos de legitimación democrática, se había alejado de propender a la consecución del bien común.³²⁶ Se le estimaba, orientándose a tutelar el interés de redes clientelares, a través de prácticas

³²³ Electoral Integrity Group. “Towards an international statement of the principles of electoral justice”.

³²⁴ Giddens, Anthony. “Un Mundo Desbocado: Los Efectos de la Globalización en Nuestras Vidas”. Taurus. Madrid. España. 2000. p. 87.

³²⁵ Ídem.

³²⁶ Pacheco, Máximo. “Teoría del Derecho”. Editorial Jurídica de Chile. Santiago. Chile. 1993. p. 499.

como el tráfico de influencias y la elaboración de acuerdos secretos³²⁷. Resulta razonable aseverar, que en Estados cuya población vive en el mismo entorno informativo que sus gobiernos, se hace necesario democratizar el ejercicio del poder, por encima y por debajo del nivel del Estado Nación.

La democratización por encima del nivel del Estado, ha propendido a proporcionar competencias, en cometidos antes reservados al Estado Nación, a organizaciones internacionales y transnacionales. En este sentido, de acuerdo con el artículo 17 de la Carta Democrática Interamericana³²⁸, cuando el gobierno de un Estado signatario, considera que está en riesgo su proceso institucional o su legítimo ejercicio del poder, puede recurrir al Secretario General de la Organización de Estados Americanos o a su Consejo Permanente, a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Desde luego, la correcta interpretación de este artículo, permite invocarlo ante tentativas sedicinas, originadas en instituciones o poderes del Estado, diferentes de la autoridad administrativa, para contravenir las condiciones de transparencia, a que debe someterse la alternancia en el poder.

En cambio, la democratización por debajo del nivel del Estado³²⁹, ha supuesto la adopción de medidas anticorrupción, en todos los ámbitos de ejercicio del poder público, aumentando el papel de la esfera pública, en el quehacer de los órganos de la administración del Estado. En este sentido, de acuerdo con el artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción³³⁰, los Estados signatarios deben considerar la aplicación

³²⁷ Giddens, Anthony, op. cit., Ibídem. p. 89.

³²⁸ Organización de Estados Americanos. “Carta Democrática Interamericana”. Aprobada en sesión plenaria de la organización, el día 11 de septiembre de 2001. Obtenida de sitio de internet www.oas.org/charter/docs_es/resolución1_es.htm, el día 17 de septiembre de 2013.

³²⁹ Giddens, Anthony. “La Tercera Vía”. Editorial Taurus. Madrid. España. 1999. pp. 88-89.

³³⁰ Organización de Estados Americanos. “Convención Interamericana contra la Co-

de medidas para crear, mantener y fortalecer mecanismos de participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales, en los esfuerzos para prevenir la corrupción.

El presente trabajo tiene por objetivo establecer la especial morfología jurídica del Principio de Transparencia Electoral, a partir de su génesis en el derecho a la Democracia, que condiciona su ontología y delimita su contorno. La especificación ontológica, nos permitirá establecer la aplicabilidad del Régimen Jurídico propuesto por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos, así como el alcance y restricciones específicas para el Derecho Electoral Mexicano.

2. Principio de transparencia: un análisis holístico

En este capítulo haremos un análisis del principio de transparencia electoral, enfocándolo desde una perspectiva que contemple una explicación global y abarcadora, con la finalidad de entregar detalladamente sus cualidades, naturaleza y limitaciones.

Previamente a este análisis, es deber transparentar la concepción a la cual adscribimos en términos de definir un principio jurídico, particularmente cuando resulta ser la “palanca” que le otorgará aplicabilidad fáctica en manos del juzgador. La definición entregada por Alexy en este sentido nos parece la más apropiada, que en palabras del autor:

“Los principios son mandatos de optimización que están caracterizados por el hecho de que puedan ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no solo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas.”³³¹

rrupción”. Aprobada en Conferencia Especializada sobre Proyecto de Convención Interamericana contra la corrupción, el día 29 de marzo de 1996. Obtenida de sitio de internet www.oas.org/jurídico/spanish/tratados/b-58.html, el día 17 de septiembre de 2013.

³³¹ Alexy, Robert. “Teoría de los derechos fundamentales”. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1993. p. 86.

2.1. Derecho a la Democracia como mandato de optimización

La Carta Democrática Interamericana ha consagrado en su artículo primero el derecho a la Democracia³³², como una potestad subjetiva de los ciudadanos y ciudadanas del hemisferio, independiente del Estado respecto del cual ejerzan particularmente sus derechos políticos, al mismo tiempo que constituye un deber del Estado. La evolución de este derecho, que encuentra su punto culmine el 11 de septiembre de 2001 cuando es aprobada la Carta Democrática Interamericana (CDI), recorrió un largo y sinuoso camino que comienza en 1907 cuando se formaliza este principio de la Democracia en la región Centroamericana³³³.

La Democracia por tanto constituye un sistema con contenido preciso, delimitado en la misma CDI, cuando establece sus elementos esenciales:

“Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos”³³⁴.

En esta norma se aprecia a simple vista que la esencialidad de la Democracia está constituida por los derechos humanos, poniendo especial énfasis en el ejercicio del derecho a sufragio universal y secreto, como

³³² Organización de Estados Americanos. “Carta Democrática Interamericana”. Aprobada en sesión plenaria de la organización, el día 11 de septiembre de 2001. Obtenida de sitio de internet www.oas.org/charter/docs_es/resolución1_es.htm, el día 17 de septiembre de 2013.

³³³ Muñoz, Heraldo. “El derecho a la democracia en las Américas”, Revista Universidad de Chile, Santiago, 1995, p. 60.

³³⁴ Organización de Estados Americanos. “Carta Democrática Interamericana”. Aprobada en sesión plenaria de la organización, el día 11 de septiembre de 2001. Obtenida de sitio de internet www.oas.org/charter/docs_es/resolución1_es.htm, el día 17 de septiembre de 2013.

pilar fundamental. Por esto podemos afirmar con claridad, que para efectos de nuestro análisis, existe una relación de continente a contenido entre la Democracia y derechos humanos, dentro de los cuales aparece una especie en particular que resulta atingente a nuestro análisis: los derechos políticos.

Esta especie de derecho fundamental, lo definiremos en palabras de Sonia Picado, que señala:

“Los derechos políticos son aquel grupo de atributos de la persona que hacen efectiva su participación como ciudadano de un determinado Estado. En otras palabras, se trata de facultades o, mejor, de titularidades que, consideradas en conjunto, se traducen en el ejercicio amplio de la participación política”³³⁵.

La condición de derecho humano que se reconoce a los derechos políticos a partir de las revoluciones americana y francesa, no resulta una cualidad inocua, muy por el contrario, genera condiciones especialísimas para fijar su contenido y alcances. Nos señala la misma autora las características que se generan inmediatamente establecida esta categoría ontológica: “A los derechos políticos les son aplicables las normas desarrolladas en el mundo de los derechos humanos, en particular criterios de interpretación, instrumentos específicos de protección, acceso a sistemas internacionales de protección.

Los derechos políticos constituyen una categoría dentro de los derechos humanos, lo cual significa características propias, entre ellas, causales distintas y más numerosas en materia de limitaciones, así como la necesidad de mecanismos, procedimientos e instituciones que traduzcan los principios generales en derechos que puedan efectivamente ejercerse”³³⁶.

Como se puede desprender de lo señalado, la condición de derecho humano y fundamental que se reconoció a los derechos políticos,

³³⁵ Picado, Sonia. “Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina”. Fondo de Cultura Económica. México, 2007. p. 49.

³³⁶ Picado, Sonia. “Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina”. Fondo de Cultura Económica. México, 2007. p. 50.

le otorga condiciones particulares en categorías como: interpretación, protección (tanto en los sistemas jurídicos nacionales e internacionales), limitaciones (“distintas y más numerosas”) y principios especiales (“mecanismos, procedimientos e instituciones”). Sobre estos últimos nos abocaremos en este trabajo, en particular uno de ellos: el principio de transparencia. Una característica fundamental desde la perspectiva del desarrollo de la interpretación, protección y limitaciones de los derechos humanos, básicamente producto del desarrollo de las democracias, así como el imperativo de su máxima protección y ejercicio, se señala que “los derechos humanos son un campo jurídico en plena evolución, al punto de que algunos han hablado de una “progresividad” incesante en su contenido”, progresividad que se condice con la definición del principio enunciado por Alexy, cuando habla de mandatos de “optimización”.

2.2. Derecho de sufragio y Democracia

El profesor Manuel Aragón nos entrega luces sobre como circunscribir el derecho de sufragar democráticamente, porque señala con calidad que este derecho no se encuentra necesariamente vinculado al sistema democrático, dado que el ejercicio de sufragar puede producirse sin la existencia de este, como por ejemplo el ejercicio de sufragio en el Senado en la Roma clásica³³⁷.

Justamente en esta categoría de democrático, el derecho de sufragio debe cumplir un conjunto de condiciones esenciales: universal, libre, directo, igual y secreto³³⁸. De estas cualidades, para efectos de construir las bases fundantes del principio de transparencia, vamos a enfocarnos singularmente en la libertad. Como nos señala el autor: “(...) el sufragio en libertad no significa sólo que el acto de votar

³³⁷ Aragón, Manuel. “Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina”. Fondo de Cultura Económica. México, 2007. p.p. 162-163.

³³⁸ Aragón, Manuel. “Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina”. Fondo de Cultura Económica. México, 2007. p. 163.

deba hacerse sin coacción alguna y con plena capacidad de opción (votar sí o no si se trata de un referéndum, o a una u otras candidaturas si se trata de elecciones, o en blanco en cualquier caso, o incluso no votar, si se prefiere), sino que el propio derecho de sufragio ha de estar acompañado de otras libertades sin las cuales no podría hablarse con propiedad de un sufragio libre, como las libertades de expresión, asociación, reunión y manifestación, y por supuesto la libertad de presentación de candidaturas (con las modulaciones necesarias para dotar de eficacia al acto electoral), acompañada de los principios de libre concurrencia entre ellas y de libre desarrollo de la campaña electoral”³³⁹.

Como podemos apreciar la presencia de la condición esencial de “libre”, nos lleva a *relacionarnos con todas aquellas libertades reconocidas en el ordenamiento jurídico interamericano en el ámbito de los derechos humanos*.

En este mismo sentido la Comisión de Venecia nos señala, a propósito de la libertad de sufragio, que este aspecto comprende dos aspectos diferentes: el derecho de los electores para formar libremente su opinión y la libertad de expresión³⁴⁰.

2.3. Libertad de expresión: el derecho de acceso en el ámbito interamericano

Hemos establecido en el acápite anterior las condiciones esenciales del derecho a sufragio democrático y la relación con la libertad, en particular con la libertad de expresión. En esta parte abordaremos en cuerda separada, la relación de la libertad de expresión con el derecho de acceso a la información pública, que resulta relevante

³³⁹ Aragón, Manuel. “Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina”. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 2007. p. 164.

³⁴⁰ Comisión de Venecia. “Código de Buena Conducta en material electoral”. Comisión Europea para la democracia. Venecia. 2002. p. 20.

para el establecimiento de la morfología jurídica del principio de transparencia.

En 1969 se suscribió la Convención sobre los Derechos Humanos, la cual establece en su artículo 13, numeral I:

“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.”

En este sentido la libertad de expresión tiene un ámbito extendido al regularmente abordado, dado que implica las acciones de buscar, recibir y difundir informaciones. Nos interesa abordar exclusivamente la segunda de las acciones jurídicas reseñadas, la recepción de información, que constituye las bases jurídicas del derecho de acceso a la información pública y del principio de transparencia.

Todo derecho fundamental posee la doble faz de subjetiva (en cuanto potestad) y objetiva o institucional (en cuanto principio). En este sentido, fue el fallo “Claude Reyes v/s Chile” el cual le reconoció al derecho de acceso la condición autónoma de “derecho humano protegido por el Derecho Internacional”³⁴¹ y señaló además que “Por primera vez un tribunal internacional señala que el derecho de acceso a la información es un derecho humano que forma parte del derecho a la libertad de expresión”³⁴².

Se establece con este fallo que el principio de transparencia, en cuanto institucionalización del derecho de acceso a la información pública,

³⁴¹ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. “Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información”. Organización de los Estados Americanos. Washington. 2007. p. 15.

³⁴² Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. “Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información”. Organización de los Estados Americanos. Washington. 2007. p. 16.

constituye la potestad del ciudadano de acceder a información relevante, así como el deber de publicidad del Estado. Como señala el Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión “por primera vez un tribunal internacional reconoce el carácter fundamental de dicho derecho en su doble vertiente, como derecho individual de toda persona descrito en la palabra “buscar” y como obligación positiva del Estado para garantizar el derecho a “recibir” la información solicitada”³⁴³.

3. Principio de transparencia electoral.

Podríamos conceptualizarlo primariamente como: “Aquel mandato que tiene por finalidad garantizar el máximo de acceso y publicidad a la ciudadanía de la información relevante vinculada a un proceso electoral”.

Este concepto nos lleva a determinar los elementos esenciales, las características y los límites del mismo, con la finalidad de establecer la morfología jurídica específica al ámbito electoral.

a) Es un mandato: Este mandato proviene del derecho de acceso a la información pública, que encuentra consagración en el Derecho Internacional en materia de derechos humanos, a nivel Internacional e Interamericano, así como a nivel Constitucional en gran parte de los Estados del hemisferio. Como señalamos con anterioridad, este derecho ha sido reconocido como un derecho humano con entidad propia, sin perjuicio de la relación que tiene con la libertad de expresión, en cuanto constituye una faceta de ella. También establecimos su relación con la Democracia, derechos políticos y específicamente con el derecho de sufragio. Esta confluencia de la libertad de expresión y derecho de sufragio, le otorga al derecho de acceso a la información en el ámbito electoral, algunas cualidades especiales que analizaremos en otras partes de este trabajo.

³⁴³ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. “Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información”. Organización de los Estados Americanos. Washington. 2007. p. 31.

b) Garantizar el máximo acceso y publicidad: Este mandato debe aplicarse en su máxima extensión, desde el punto de vista jurídico y factico, con el único objetivo de permitir el “flujo informativo” de los diversos actores que interactúan en un proceso electoral. En este sentido las restricciones impuesta por la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 13-2 taxativamente enumeradas son: derechos de los demás, seguridad pública, orden público y salud o moral pública. Debemos señalar nítidamente que tratándose el proceso electoral por naturaleza dinámico, donde se resuelve la sucesión pacífica del poder o decisiones de relevancia fundamental para una Nación (en el caso de los plebiscitos o referendos), la aplicación de estos conceptos adquieren una dimensión particularmente sensible, dado que las hipótesis de “seguridad pública, orden público y salud o moral pública” se constituyen en herramientas para mantener al establecimiento en el poder.

c) Información relevante de un proceso electoral: Entendemos esta como aquella relacionada al apego del proceso al procedimiento, información relevante de los actores concurrentes y aquella que sea esencial para una formación completa, adecuada y oportuna de la “opinión ciudadana” con relación a las opciones o candidaturas en competencia.

Por su parte, el principio de transparencia tiene algunas características particulares, habida atención la especificidad del ámbito electoral, dentro ellas podemos mencionar:

a) Información completa: esto significa que debe satisfacer, desde el punto de vista de la funcionalidad específica, el requerimiento de información.

b) Oportuna: la información debe ser entregada o publicitada considerando el proceso electoral, en particular por las limitaciones que impone el principio de preclusión y el daño que produce la “obsolescencia” informativa.

c) Exacta: implica que debe ser preciso en cuanto al requerimiento contextualizado, vale decir, entendiendo en qué etapa del proceso electoral se entrega o publicita la información.

d) Comprensible: la información entregada debe resultar útil para colaborar a la formación adecuada de la opinión ciudadana.

e) Por órgano competente: el principio de transparencia, más precisamente su contenido (el derecho de acceso a la información pública), se focaliza únicamente en el deber del Estado de cumplir las obligaciones impuestas. Sin embargo una particularidad en el ámbito electoral, está dado porque los obligados, tanto a la publicidad como a la entrega de información, son todos los actores concurrentes y directos del proceso electoral.

f) Información relevante vinculada al proceso electoral: corresponderá a aquella que permita los objetivos de formar una opinión pública adecuada y la rendición de cuentas adecuada del proceso electoral y sus actores concurrentes.

Finalmente debemos analizar las restricciones o límites al principio de transparencia que enunciamos antes, para buscar las especificidades que se ajustan al proceso electoral.

a) Derechos de los demás: esta hipótesis debe analizarse en el marco de los elementos esenciales de la Democracia, donde se establece “la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo”³⁴⁴, específicamente en las condiciones que enmarcan a una elección como democrática, que deben ser: inclusivas, limpias, competitivas y ser electivos los cargos públicos³⁴⁵.

³⁴⁴ Organización de Estados Americanos. “Carta Democrática Interamericana”. Aprobada en sesión plenaria de la organización, el día 11 de septiembre de 2001. Obtenida de sitio de internet www.oas.org/charter/docs_es/resolución1_es.htm, el día 17 de septiembre de 2013.

³⁴⁵ Secretaría General de la Organización de Estados Americanos. “Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA”. Secretaría General de la Organización

b) Seguridad Pública: “Cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad”³⁴⁶. Por tanto la información a la que se accede o publicita, no debe producir como efecto la “amenaza” o alterar las condiciones de convivencia pacífica, en el mismo proceso (de forma que altere el normal desarrollo de las elecciones en cuestión) o generar un daño cuya densidad afecte estructuralmente la institucionalidad electoral en su conjunto, produciendo una situación de amenaza o alteración en los términos señalados.

c) Orden Público: “El orden público está integrado por todas aquellas normas de interés público, que son de cumplimiento incondicional, que no pueden ser derogadas por las partes y, en las cuales el interés general de la sociedad y del Estado supedita el interés particular, para la protección de ciertas instituciones que tienen elevada importancia para el mantenimiento de la seguridad jurídica”³⁴⁷. Las normas que conllevan la celebración de una elección democrática corresponden a esta categoría, vale decir, su solo cumplimiento constituyen las fronteras a las que se hace mención.

d) Moral Pública: esta se constituye por la estructura axiológica comúnmente aceptada en una sociedad y estadio determinado de su desarrollo social. Sin perjuicio de ello, el núcleo fundamental y universal a toda moral pública, está dada por el ejercicio, protección y promoción de los derechos humanos, razón por la cual considerada la naturaleza de la información relevante desde el ámbito electoral, parece dudosa la construcción de una hipótesis que avale esta limitación, siempre y cuando el interés señalado no sea difuso, sino fácilmente calificable.

de Estados Americanos. Washington. 2008. p. 7.

³⁴⁶ Sergio García Ramírez, “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México, 2002, p. 81.

³⁴⁷ Rondón, Pedro. “Sentencia Sala Constitucional Número 2201”. Tribunal Supremo de Justicia República Bolivariana de Venezuela. Caracas. 2002.

4. Principio de Transparencia en el contexto normativo mexicano

4.1. Derechos humanos como núcleo normativo fundamental

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, como la mayoría de las Cartas Fundamentales del hemisferio, contempla un bloque de constitucionalidad en el ámbito de los derechos humanos, al fundirse aquella con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, al señalar: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”³⁴⁸.

Esta disposición nos permite establecer con mayor precisión y densidad, el contenido y alcance del principio de transparencia en la estructura normativa mexicana, pero sobretodo nos permite establecer sus desafíos y necesarias innovaciones, dadas las restrictivas interpretaciones que muchas veces incurre el juzgador local. Como vemos, todos los elementos vertidos con anterioridad con relación al Derecho Internacional e Interamericano relacionado a los derechos humanos, se hace plenamente aplicable al Derecho Constitucional Mexicano y por ende, a toda su estructura normativa de Derecho interno.

4.2. Constitucionalización del principio de transparencia electoral

Establecido el bloque de constitucionalidad, debemos proceder a analizar la normativa fijada por el constituyente, para establecer en contraste con el Derecho interno, el contenido del principio de transparencia electoral. Debemos para ello comenzar estableciendo la norma fundante

³⁴⁸ Estados Unidos Mexicanos. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 1917, artículo 1.

de este principio, contenida en el artículo 6 donde se señala “...El derecho a la información será garantizado por el Estado”³⁴⁹. Esta norma resulta de vital importancia, dado que establece la existencia del derecho a la información, cuyo contenido y alcance primero viene dado por las normas en el ámbito de los derechos humanos, que hemos señalado con anterioridad y cuya faz institucional u objetiva, se traduce en el principio de transparencia general. Resulta aún más relevante para el principio de transparencia electoral, en cuanto mandato de optimización del derecho de acceso a la información pública, dado que pasa a constituirse en obligación para todos los agentes o actores concurrentes al proceso electoral, pasando el Estado a adquirir un rol supletorio o garante, cuando este no sea acatado.

Como señala la Consejera Flor Zamora: “El debate de 2007 así lo estableció y en el Código Electoral quedó fijo que los partidos políticos son sujetos obligados de la Ley de Transparencia con una modalidad: se trata de un derecho a la información que tiene carácter indirecto, porque lo que se estableció fue que cuando un ciudadano quiere información en función de un partido debe primero solicitarla a la autoridad electoral. Si la autoridad electoral no la tuviere entonces podrá recurrir al partido político que estará obligado a responder en términos.”³⁵⁰

Junto a ello reconoce con posterioridad, igual que los instrumentos jurídicos internacionales, el derecho a recibir información, cuando señala en el mismo artículo: “Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”.

Establecido este concepto, debemos proceder ahora a las precisiones que el constituyente ha establecido pero exclusivamente para los órganos públicos, al disponer en su artículo 6:

³⁴⁹ Estados Unidos Mexicanos. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 1917, artículo 6.

³⁵⁰ Zamora, Flor. “Fortaleciendo los procesos electorales en el hemisferio: Mecanismos de transparencia en los sistemas electorales y transmisión de resultados electorales”. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, 2012. p.13.

“A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
- VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.”

Estas disposiciones constitucionales establecen reglas aplicables exclusivamente a la Federación, los Estados y el Distrito Federal, empero nada dice respecto a los demás actores concurrentes de un proceso electoral, que según nuestro entender, también están sujetos al principio de transparencia electoral. Esto se produce porque la regulación constitucional y legal del derecho de acceso a la información pública, se establece en base a la naturaleza del generador y administrador de la información: el Estado republicano.

Sin perjuicio de lo anterior, en especial con relación a los Partidos Políticos, adelantamos la creencia que “(...) de la lectura de los artículos 60. y 41 de la Constitución no se desprende ningún privilegio para que los partidos políticos, que son entidades de interés público, no se sujeten a las normas ordinarias en materia de transparencia.³⁵¹” Abundaremos más sobre el punto en los acápite s siguientes.

4.3. Normas específicas en el marco de una interpretación sistemática y finalista

Procedamos ahora a establecer el contenido de la “Ley de Acceso a la Información Pública”, en cuyo artículo 1º se señala el objeto y contenido de regulación:

“Artículo 1. La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Esta regulación no innova con relación a lo analizado en la Constitución Federal, solo especifica la naturaleza de Orden Público que posee la misma, lo cual fortalece la fortaleza de la potestad subjetiva de accionar hacia el Estado en busca de información”.

³⁵¹ Pérez, Carlos. “Nuevos escenarios del Derecho Electoral: Los retos de la reforma 2007-2008”, Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2009. p. 379.

Veamos ahora la regulación de aquella información relativa a los particulares, en la “Ley Federal de protección de datos personales en posesión de los particulares”, que fija el contenido y alcance de esta regulación, estableciendo el objeto de su regulación en el artículo 3, al establecer las definiciones básicas de esta Ley en los numerales respectivos:

“...

V. Datos personales: Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identifiable.

VI. Datos personales sensibles: Aquellos datos personales que afecten a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. En particular, se consideran sensibles aquellos que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente y futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, afiliación sindical, opiniones políticas, preferencia sexual.”

Como desprende de esta norma, la naturaleza de esta información se refiere exclusivamente a las “personas físicas”, excluyendo por tanto a toda forma de organización relevante jurídicamente, más no a quienes en cuanto personas físicas forman parte de sus estructuras institucionales. Resulta evidente por tanto que los candidatos, en cuanto la información corresponde a “personas físicas identificada o identifiable”, podrían ser sujetos de esta regulación, particularmente cuando se trate de obtener datos sin consentimiento de su titular, como establece el artículo 10 de la Ley. En particular nos interesa dicha fórmula, por el numeral VII, dado que una interpretación sistemática haría competente al Instituto Federal Electoral para la entrega de esta información.

Finalmente, debemos analizar un actor principal del proceso electoral, reforzado excesivamente en la institucionalidad mexicana, que son los Partidos Políticos. En este contexto nos centraremos en la limitación de acceso, establecida en el artículo 44, respecto de la cual coincidimos con Jesús Cantú, quien señala que “en la Constitución no aparece en

ningún lado la categoría de ‘información no pública’ que se establece en el artículo 44 del COFIPE (...)”³⁵². Es evidente que dicha información en todo caso caería dentro de la categoría de reservada, pero eso obligaría a que fuera pública en algún momento, y lo que los partidos políticos querían era mantener la secrecía de esa información. Esto al margen de las restricciones temporales que se establecen para el acceso a otra información, como los informes de sus ingresos y gastos, que serán públicos ‘una vez concluidos los procedimientos de fiscalización establecidos por este Código’, y el que la vía para hacerles las solicitudes sea el IFE, en lugar de obligarlos a atender directamente las solicitudes y que el Instituto fuese el órgano revisor”.

Sin embargo uno de los elementos de la esencia de la información, corresponde a la “oportunidad” de su acceso, lo cual para efectos del proceso electoral es central por lo señalado con relación a su funcionalidad. Si la información es esencial para la formación de la opinión ciudadana que llevara al elector o electora a adoptar y manifestar tal o cual preferencia o candidatura, vale decir realizando la condición de “libre” que afirmamos en los primeros acápite de este trabajo, un acceso tardío significaría una violación flagrante y grave del derecho de sufragio, de derecho humano internacionalmente reconocido.

A pesar de la lamentación de John Ackerman por la reciente reforma³⁵³ y que “el derecho a acceder a la información de los partidos políticos se acotará únicamente a aquella información que el IFE deba tener

³⁵² “No será pública la información relativa a los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos; la correspondiente a sus estrategias políticas y de campañas electorales; la contenida en todo tipo de encuestas por ellos ordenadas, así como la referida a las actividades de naturaleza privada, personal o familiar, de sus afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.”

³⁵³ “Asimismo, con la actual reforma electoral la transparencia perdió una batalla importante, pues no se pudo incluir a los partidos políticos como sujetos obligados de las leyes de acceso a la información pública. Como “entidades de interés público” y organizaciones que se financian principalmente del erario público, los partidos deberían ser obligados a rendir cuentas a la ciudadanía.” Ackerman, John. Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la Reforma de 2007-2008.” IIJ, UNAM. 2009. p. XXV.

sobre los partidos políticos, dejando fuera cualquier otra información pública en posesión de los partidos...”³⁵⁴, resulta evidente que transformar al Partido Político en sujeto directo de la obligación de informar, sobre quehacer propio, a pesar de ser subsidiario de la obligación del IFE, constituye un avance fundamental.

5. Los retos del México de hoy

La historia de México en el campo electoral, desde la perspectiva que nos corresponde analizar, tiene como característica evidente la opacidad de sus procesos. Opacidad por el desarrollo del proceso, consecuencias y resultados.

Sin perjuicio de la anterior aseveración debemos responder con claridad, que la característica de la opacidad no es monopolio exclusivo del aparato estatal, sino también de otros actores concurrentes al proceso electoral, que tiene una función central en la formación de la opinión ciudadana y que en las actuales condiciones de la normatividad interna, parecieran tener herramientas para eludir el ojo escrutador de la ciudadanía.

Compartimos en este sentido lo aseverado por Jaime Cárdenas, cuando nos señala: “Ante las debilidades de la democracia representativa teóricos muy importantes piden su corrección. Se trata que la democracia no se elitice, que el gobernante esté cerca del gobernado y viceversa, que existan mecanismos adecuados de control al poder formal y al poder fáctico, que los poderes fácticos también estén sometidos a la transparencia y al control democrático y, que los ciudadanos puedan intervenir en las decisiones públicas, no sólo durante las elecciones sino en momentos interelectorales”³⁵⁵.

³⁵⁴ Ackerman, John. Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008.” Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2009. p. XXIX.

³⁵⁵ Cárdenas, Jaime. “El proceso electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias”. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2011. p. 55.

Desde el punto de vista planteado, el verdadero reto del sistema electoral mexicano, está instalado en la extensión y efectividad de la aplicación del Principio de Transparencia Electoral a todos los actores relevantes del proceso electoral, que pudieran ser objeto o administradores de información relevante desde el punto de vista jurídico-electoral. Así mismo la información resultante de los órganos fiscalizadores o jurisdiccionales, también deben ser información pública oportuna, dado que la contraloría ciudadana posee una relevancia social indiscutible.

6. Conclusiones

Hemos podido recorrer y analizar el principio de transparencia electoral con la finalidad de fijar sus contornos, particularidades y limitaciones, tanto desde la perspectiva Interamericana como de Derecho interno. No cabe duda que junto al desarrollo del principio de transparencia general, se han ido creando un ámbito de aplicabilidad más denso y extenso, que fortalece la protección del derecho de acceso a la información pública y otorga una especial dimensión al deber de publicidad del Estado. Estas modificaciones en el ámbito electoral, se ven enriquecidas por las reformas de los últimos años, tanto a nivel constitucional como legal, en búsqueda de dar respuesta a los nuevos requerimientos de una sociedad, inmersa en un mundo donde el tráfico de la información fluye a una velocidad inusitada.

Como señala la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: “... en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones”³⁵⁶.

En este contexto, utilizando el ordenamiento de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de OEA, podemos establecer una morfo-

logía del principio de transparencia electoral, por vía de establecer los elementos primordiales del régimen de acceso a la información. Previamente debemos dejar claridad respecto que el génesis del principio de transparencia electoral se encuentra en el derecho de sufragio, a diferencia del general que ha sido reconocido, en su faz subjetiva, como un derecho humano en cuenta tiene su origen derivado de la libertad de expresión. Como señalamos, el ejercicio pleno del derecho de sufragio supone un entorno con un conjunto de libertades, que le dan su vida plena, pero no explican ni sustentan su origen.

Desde el punto de vista analizado, para efectos de una detallada morfología, se pueden distinguir:

1) Legitimación activa: Esta recae sobre el ciudadano o ciudadana en ejercicio de su derecho de sufragio, lo cual permite acotar el universo legitimado, pero además hace viable el obviar la necesidad de explicitar un interés particular. Cualquier otro recurrente, deberá acreditar el interés particular de su requerimiento específico. Esto queda claro en el párrafo segundo del artículo sexto de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos al disponer “Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”.

2) Obligación de suministrar información u otorgar respuesta: Esta recaería sobre cualquier persona natural o jurídica, sea una repartición del Estado o no. Nuevamente nos sepáramos de lo sostenido para el Principio de Transparencia General. La razón de esta especialidad dice relación con la base constitucional fundante de la obligación, la frase final, párrafo primero del artículo sexto de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, donde le otorga al Estado “El derecho a la información será garantizado por el Estado” y reafirmado en el siguiente párrafo que reseñamos en el numeral anterior. Esto significa que el Estado, sin perjuicio de las normas especiales dispuestas en los párrafos siguientes del mismo artículo constitucional, debe ser garante del ejercicio pleno de este

³⁵⁶ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. “Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información”. Organización de los Estados Americanos. Washington. 2007. p. 38.

derecho, independiente de quien este en posesión de la información requerida.

3) Legitimación pasiva: En este principio de Transparencia Electoral podrá serlo cualquier sujeto natural o jurídico, sea o no repartición del Estado, en la medida que sea el poseedor titular de la información requerida.

4) Objeto del Principio de Transparencia electoral: En vista que el origen de este principio está asentado en el derecho de sufragio, creemos que el objeto a recurrir corresponde a aquella información relevante del proceso electoral particular que se trate. Aquí la tarea del juzgador resulta vital, en caso que exista una duda razonable con relación a la naturaleza de la información requerida o publicitada.

Desde la perspectiva antes señalada, no cabe duda que el principio de transparencia electoral debe desarrollar la concepción de máxima divulgación de información relevante del proceso electoral específico, que como se señala debe abarcar los antecedentes, actuaciones y resultados de las mismas. En este contexto el artículo 44 del Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales, se disponen restricciones aparentes a este principio, empero resultan ser solo un espejismo restrictivo. La razón está dada por una interpretación sistemática de la ley, dado que dichas restricciones están ubicadas en el Título Quinto intitulado “De las obligaciones de los Partidos Políticos en materia de transparencia”, vale decir la faz institucional, pero no establece necesariamente una restricción al derecho de acceso a la información pública de relevancia electoral, que tiene su base fundante en el artículo sexto del texto constitucional.

Esta conclusión encuentra una solución integral a través de la fórmula propuesta por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, al referirse al “Régimen de acceso a la Información”, que señala “De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 2 y 25.2.b) de la Convención si el Estado Parte en la Convención no tiene un recurso judicial para pro-

teger efectivamente el derecho se encuentra obligado a crearlo”³⁵⁷. Esto significa que los Estados Unidos Mexicanos incurriría en responsabilidad internacional, en el caso de incumplir esta acción de protección del derecho de acceso a la información electoral relevante.

Finalmente, el corolario del análisis desarrollado nos lleva necesariamente a establecer que para efectos de interpretación jurídica ajustada a Derecho, se debe constitucionalizar el derecho de acceso a la información pública electoral relevante. La Constitución es un mandato de cumplimiento directo y no requiere de fuerza jurídica adicional para accionar, que justifique la postergación de su cumplimiento y cabal aplicabilidad. Por tanto el bloque de constitucionalidad del artículo 6 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y demás Fuentes del Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos, le otorga a este principio, la envergadura y autonomía suficiente para transformarse en la más eficaz protección del derecho más caro de nuestro hemisferio: el derecho a la democracia.

³⁵⁷ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. “Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información”. Organización de los Estados Americanos. Washington. 2007. p. 42.

De la oportunidad de los remedios judiciales y sus contratiempos: Reflexiones a propósito de la justicia electoral mexicana

Marco Antonio Zavala Arredondo^{358*}

“Si una sentencia injusta ‘no es sentencia’ – como tampoco es Derecho una mera regulación u ordenamiento sobre bases injustas–, qué decir de una decisión que llega tardíamente, cuando el tiempo útil ha pasado, el daño se ha causado o la cuestión se ha vuelto abstracta. La justicia tardía no es justicia”^{359**}

1. Introducción

En lo que concierne al sistema de medios de impugnación en materia político-electoral, el concepto de oportunidad alude fundamentalmente a dos aspectos. Por una parte, refiere al plazo dentro del cual deben hacerse valer los mecanismos de defensa procesal encaminados a oponerse a los actos y resoluciones electorales tildadas de ilegales; y, por la otra, implica el tiempo en el que el órgano jurisdiccional debe resolver dichas controversias, para que los eventuales efectos restitutorios de las resoluciones puedan producir plenamente sus efectos. Como puede fácilmente advertirse, no obstante tratarse de dos momentos distintos y hasta opuestos de la secuela procesal (su inicio y su conclusión), ambos están íntimamente vinculados, en última instancia, con la finalidad misma del control jurisdiccional, que no

^{358*} Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de México. Magistrado de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El autor agradece el apoyo brindado por Ana Cecilia López Dávila en la elaboración del presente trabajo.

^{359**} Mosset Iturraspe, Jorge, *El error judicial*, Rubinzel-Culzoni Editores, Buenos Aires, 1999, p. 68.

es sino el dictado de un remedio para corregir o erradicar el vicio inconstitucional o ilegal.

Parece claro que un presupuesto o condición necesaria para contar con un sistema de impartición de justicia sano y eficiente consiste, precisamente, en que las resoluciones jurisdiccionales se pronuncien en momentos en los que la materialización de lo judicialmente adecuado resulte posible y relevante, no sólo a los ojos del Derecho sino primordialmente de las partes vinculadas a la controversia, pues de lo contrario el pronunciamiento judicial sobre el Derecho en el caso concreto tendrá, si acaso, un carácter anecdótico, académico, de escasa o nula incidencia en el tráfico jurídico. Si esto es así con pretensiones de generalidad, es evidente que las impugnaciones relativas a cuestiones electorales tienen una sensibilidad especial respecto al tiempo en que deben resolverse, pues en los Estados democráticos se determina a través de comicios, entre otros aspectos, quién desempeñará los cargos públicos a renovarse cada cierto período. Por tanto, las controversias que se susciten en cualquier etapa del proceso electoral –ya sea en la preparación de la elección, el día de la jornada electoral, los resultados o la declaración de validez de los mismos– deben promoverse y resolverse en un tiempo suficiente que permita que se agote toda la cadena impugnativa necesaria, que la violación alegada cuente con la posibilidad de repararse y que tome, en su caso y en su debido momento, protesta del puesto quien fue elegido por el electorado.

De no suceder así, es decir, de retrasarse indebidamente la impartición de justicia electoral, los ciudadanos afectados se encontrarían en un estado de incertidumbre pues no sabrían con seguridad si quien se encuentra desempeñando dicho cargo de elección popular fue efectivamente votado para el mismo o si, eventualmente, el órgano jurisdiccional competente pudiera dictar alguna determinación judicial que tenga como fin retirar o substituir a la persona que viene desempeñando algún cargo de elección popular. Lo cual, naturalmente, le restaría legitimidad no solamente a los órganos de justicia electoral, sino al aparato democrático en su conjunto, poniendo en riesgo la estabilidad del sistema mismo.

Existen casos que ilustran lo anterior, en los que se ha demorado –aparentemente sin justificación– la impartición de justicia en materia electoral. Uno de ellos ocurrió en la elección de gobernador de 2007 en Ekiti, Nigeria. En Ekiti, uno de los 36 estados de Nigeria, después de declararse válida dicha elección y al candidato del partido democrático, Olusegun Oni, como gobernador electo, el candidato del partido de oposición, Kayode Fayemi, impugnó los resultados obtenidos en la misma e hizo valer diversas causas de nulidad de la elección (manipulación del registro de electores y de las boletas, entre otras).

Aun cuando la legislación electoral de Nigeria establece, en consonancia con las ideas vertidas en los párrafos anteriores, que el ente competente para resolver debe otorgarle a los asuntos electorales mayor urgencia frente a los de otra índole, dicho organismo prolongó el dictado de la resolución respectiva. El 17 de febrero de 2009 se declaró nula la elección de 2007 y se ordenó que se convocaran elecciones extraordinarias. Entre las consecuencias de tal retraso jurisdiccional destaca, naturalmente, que muy pocos ciudadanos se presentaran a sufragar en los nuevos comicios, lo que reflejó una fuerte crisis de legitimidad y credibilidad respecto al aparato gubernamental de Ekiti³⁶⁰.

Una situación similar ocurrió en noviembre del 2008 en Minnesota, Estados Unidos de América³⁶¹. Al Franken, candidato demócrata al Senado federal tomó protesta más de medio año después de la fecha prevista para el puesto al que resultó electo. En principio, el resultado de la elección celebrada el 4 de noviembre entre Franken y el candidato republicano, Norm Coleman, tuvo un margen de diferencia muy cerrado. Inicialmente Coleman obtuvo la victoria por tan solo 215 votos. Debido a que esa cantidad de votos representaba menos del 1% de margen de

³⁶⁰ Sobre el caso *Oni v. Fayemi*, véase International Foundation for Electoral Systems, *Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections*, ed. Chad Vickery, Washington, 2011, pp. 51 y 52.

³⁶¹ Respecto al caso *Coleman v. Franken* resuelto por la Suprema Corte de Minnesota, véase Dimino, Michael, Smith, Bradley y Solimine, Michael, *Voting rights and election law*, LexisNexis, San Francisco, 2010, pp. 1179 y ss.

diferencia, se realizó un recuento obligatorio por parte de la autoridad administrativa competente. A la par del recuento, ambos candidatos impugnaron una gran cantidad de boletas por diversas razones, lo que naturalmente hizo más largo el proceso de obtener una determinación final sobre la controversia.

Después de un largo recuento se resolvió, en el mes de diciembre, que Franken era el ganador de la elección con una ventaja de 49 votos. Coleman combatió el fallo anterior ante el tribunal de primera instancia alegando que se habían dejado de contabilizar una gran cantidad de boletas. A principios de enero del 2009, se resolvió que Franken fue quien obtuvo más votos, ahora con una ventaja de 225 sufragios. Coleman, de nueva cuenta, controvirtió tal resolución arguyendo, entre otras cuestiones, que algunas boletas se habían contado de forma duplicada y que otras se habían perdido. En marzo siguiente, después de un procedimiento exhaustivo, se concluyó que Franken obtuvo más votos que Coleman, específicamente 312.

En abril de 2009, Coleman apeló el resultado del último proceso jurisdiccional y le solicitó a la Corte Suprema de Minnesota que se tomara su tiempo para lograr una mejor determinación y, en sentido contrario, Franken solicitó que se siguiera un procedimiento sumario para que los ciudadanos de Minnesota pudieran estar representados, de conformidad con las normas, en el Senado. El 30 de junio, mediante una decisión unánime, la Corte Suprema de Minnesota confirmó la decisión del tribunal de primera instancia relativa a que Franken obtuvo más votos que Coleman. De diversas encuestas realizadas a los ciudadanos de Minnesota, se evidenció que el 60% de ellos consideraban que Coleman debía presentar su desistimiento ante la instancia jurisdiccional, pues le otorgaban mayor importancia a contar con la representación adecuada en el Senado que a una disputa electoral que parecía interminable. Además, las múltiples impugnaciones del candidato republicano le restaban legitimación al órgano de justicia competente y, de forma general, al régimen de gobierno³⁶².

³⁶² Lo que no deja de ser paradójico, pues existe un consenso de que las tres instancias

Debido a que, como se intentó resaltar, el concepto oportunidad se debe atender con especial cuidado en la justicia electoral, el objetivo de este trabajo es precisamente identificar cómo se entiende tal término conforme a ciertos estándares internacionales –específicamente en las directrices del *International Foundation of Electoral Systems* (IFES), los principios de *Accra*³⁶³ y el código de buenas prácticas en materia electoral de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho– a fin de contrastar estas nociones con la concreción normativa y praxis del sistema de medios de impugnación en materia político-electoral en México y las inevitables, según parece, tensiones con otros bienes y valores constitucionalmente relevantes que supone su realización.

2. Estándares internacionales

En el panorama internacional, algunos autores opinan que no hay estándares claros respecto al tema de resolución de disputas en materia electoral³⁶⁴. No obstante, aun cuando no exista un modelo general a seguir en cuanto a la dilucidación de conflictos electorales, sí se cuenta con guías internacionales que tratan el tema de conflictos electorales, como las mencionadas, las cuales refieren el concepto de oportunidad en la resolución o reparación con distintos términos, pero en el fondo resaltan la misma idea fundamental que ya hemos mencionado: la particular celeridad con que deben ser resueltos y la estrecha vinculación que tienen para el desahogo eficaz del proceso electoral. Efectivamente, sin importar cómo definan el principio de oportunidad –ya sea con la alusión genérica

por las que transcurrió la controversia dotaron de legitimidad a la decisión final y, evidentemente, a los resultados. La objeción radica en que, para muchos, la legitimidad de la decisión se logró a un “costo inaceptable en términos del tiempo excesivo que tomó –ocho meses– lograr el resultado”. Foley, Edward B., “How Fair Can Be Faster: The Lessons of Coleman v. Franken”, *Election Law Journal*, vol. 10, núm. 3, 2011, p. 187.

³⁶³ Electoral Integrity Group, *Towards an International Statement of the Principles of Electoral Justice. The Accra Guiding Principles*, Ghana, 2011, p. 10.

³⁶⁴ Griffith, Benjamin E. y Carr, Michael S., “Effective, Timely, Appropriate, and Enforceable Remedies”, en John Harding Young ed., *International Election Principles: Democracy & the Rule of Law*, ABBA Publishing, Chicago, 2009, pp. 373-395.

a procedimientos expeditos o señalando alguna temporabilidad— dichas guías explican, de forma general, que la justicia es un concepto que cuenta con un límite de tiempo para su impartición y de no respetarse dicho límite se tendrían como resultado determinaciones con implicaciones políticas nocivas para el sistema normativo. Las resoluciones que emitan las autoridades no deben tomar mucho tiempo (hablan de dos a cinco días y un poco más cuando se esté ante la instancia constitucional; se hace hincapié en que nunca deben retrasar las etapas del proceso electoral), especialmente cuando el ambiente político está tenso.³⁶⁵ Lo que implica, a su vez, que los tiempos para interponer un medio procesal de defensa deben ser muy breves³⁶⁶. Sin embargo, dichos límites de tiempo deben ser suficientes para permitir presentar una demanda y para garantizar que se respete el derecho de audiencia y que se emita una sentencia razonada³⁶⁷.

Como ha tenido oportunidad de señalar la Corte Europea de Derechos Humanos, desde el punto de vista del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, no puede cuestionarse la existencia de procedimientos sumarios durante las campañas electorales para asegurar la igualdad e imparcialidad de los comicios; empero, ha puntualizado que las garantías procesales que se reconozcan a las partes en los procesos de este tipo, en particular de quienes resul-

³⁶⁵ Aquí se cita y se emplea el *Código de buenas prácticas en materia electoral de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho*, por la traducción publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2011, pp. 24 y ss.

³⁶⁶ International Foundation for Electoral Systems, *ob. cit.*, pp. 50 y ss.

³⁶⁷ Por ejemplo, el recurso de amparo electoral previsto en la jurisdicción española, específicamente en la Ley Orgánica Electoral General, debe solicitarse en el plazo de 2 días y el Tribunal Constitucional debe resolver sobre el mismo en los 3 días siguientes. Tanto la jurisprudencia como la doctrina han estimado que tales términos breves no implican, por sí solos, una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva ya que lo que buscan es hacer efectivo el principio de celeridad en el proceso: “tal decisión responde a una finalidad razonable y necesaria, acorde con los principios que rigen el procedimiento electoral”. Véase: González Rivas, Juan José, “Análisis de los recursos de amparo electorales a la vista de la jurisprudencia constitucional”, en *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral*, Civitas, Navarra, 2010, pp. 666 y ss.

tan demandados, no deben bajo ninguna circunstancia ser indebidamente restringidas al amparo de un examen expedito de las disputas electorales³⁶⁸. De forma similar, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus artículos 8.1 y 25.1 establece el derecho de todas las personas a ser oídas, con las debidas garantías procesales y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial (garantías judiciales) a través de un recurso sencillo y rápido o cualquier otro recurso efectivo que lo ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales (protección judicial)³⁶⁹, cuestión que evidentemente cobra particular fuerza cuando se trata de temas electorales, dada su incidencia colectiva.

La importancia en la oportunidad es considerable pues, se insiste, los retrasos en la impartición de justicia electoral pueden afectar la confianza que la ciudadanía tiene en las instituciones y, por ende, deslegitimar al sistema político en su conjunto. Por tanto, las impugnaciones electorales deben contar con un proceso de tramitación y resolución breve y eficaz.

Para evitar la inoportunidad en el dictado de los fallos, los principios guía de *IFES* recomiendan a las naciones asegurarse de que las leyes electorales cuenten con la normativa necesaria para que el proceso judicial funcione de forma expedita y, de la misma forma, externan la necesidad de que se proporcionen los recursos (humanos y materiales)

³⁶⁸ *Kwiecien v. Polonia*, resolución de la Corte Europea de Derechos Humanos emitida el 9 de enero de 2007, número 51744/99, párrafo 55.

³⁶⁹ El amplio alcance del derecho fundamental y humano al debido proceso o garantía de audiencia ha motivado que, en su definición jurisprudencial a cargo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se repute exigible ante cualquier autoridad estatal, sea o no judicial, en la medida en que el ordenamiento aplicable le confiera a dicha autoridad la posibilidad de privar de un derecho o de determinar sus alcances. Véase: *Garantías judiciales en los estados de emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. serie A no. 9, párrafo 27; *Caso del Tribunal Constitucional*. Sentencia de 31 de enero de 2001, serie C no. 71, párrafo 69; *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. serie C no. 72, párrafo 72; y *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. serie C no. 74, párrafo 102.

necesarios para que los órganos jurisdiccionales puedan cumplir con los plazos cortos establecidos por las legislaciones aplicables. A la par, los principios de *Accra* y el código de buena prácticas en materia electoral sugieren a las autoridades electorales, tanto administrativas como judiciales, organizar las actividades propias de los comicios de forma tal que otorguen tiempo suficiente para la restitución del derecho violado dentro del tiempo necesario que permite realizarlo de manera eficaz.

Al discutir la posible creación de un código modelo para la resolución de diputaciones electorales en Estados Unidos de América, se ha dicho que un elemento crucial en la dilucidación de las mismas es, evidentemente, el tiempo. Sin embargo, se ha mostrado una imposibilidad de empatar calendarios o plazos comunes de resolución pues los tiempos límites ideales dependerán de qué tan pronto después de la jornada electoral el candidato ganador deberá tomar posesión del cargo y de si la declaración de validez de tal elección es definitiva o si cuenta con diferentes instancias jurisdiccionales para combatirla³⁷⁰.

3. Caso mexicano

De entre todos los defectos que suelen atribuirse a la impartición de justicia en México –problemática no exclusiva de nuestro entorno, cabe advertir–, se encuentra uno respecto del cual parece existir un consenso general, a saber, que la misma es lenta en extremo³⁷¹. Semejante disfunción afortunadamente no se ha presentado, no al menos en grado sistémico³⁷², en el campo de la justicia electoral, estimamos, por

³⁷⁰ Huefner, Steven F., “Remedying Election Wrongs”, *Harvard Journal on Legislation*, vol. 44, núm. 2, verano de 2007, pp. 314-315.

³⁷¹ Véase a Begné Guerra, Cristina, *Jueces y democracia en México*, UNAM – Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 68.

³⁷² Si bien en la actualidad siguen presentándose asuntos en los que ya no es factible un pronunciamiento respecto del fondo por ya no ser posible, jurídica o materialmente, la reparación de la violación reclamada, el número de asuntos es menor, incluso si solo se le compara con otras causas de improcedencia. Efectivamente, del 1 de noviembre de 2012 al 23 de septiembre de 2013, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder

dos razones fundamentales. La primera atiende a que se trata de una rama judicial de reciente cuño, pues debe recordarse que hasta hace un cuarto de siglo, la totalidad de las elecciones eran calificadas conforme un modelo político, esto es, las diferencias se resolvían ante las instancias representativas y, consecuentemente, la definición se daba en función de las mayorías parlamentarias y, en este escenario, dada la particularidad de contar con un partido hegemónico, los tiempos para ventilar este tipo de conflictos nunca fueron un problema. La segunda razón obedece a que una vez que se optó por la resolución jurisdiccional de los conflictos electorales, desde un principio el sistema se confeccionó teniendo presente que el desarrollo de los comicios y la definición de quienes resultaban electos, tenían que darse en tiempos específicos que permitieran el desahogo ordinario del proceso electoral y antes de las tomas de posesión.

En este sentido, la configuración constitucional y legal adoptada en México establece que los medios de impugnación electorales deban presentarse en plazos muy cortos a partir de que aconteció el acto o resolución del que se queja y, de forma distinta a como ocurre en las otras materias en el país o en el resto del mundo, estas controversias deben resolverse en un tiempo breve a partir de su recepción.

3.1. Bases constitucionales

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) impone al legislador ordinario el deber de articular un sistema de me-

Judicial de la Federación ha dictado 273 desechamientos de pleno (de un total de 1,802 asuntos) por estimar que se configura alguna causa de improcedencia, de los cuales únicamente 8, es decir, el 2.93% de los desechamientos, corresponde a asuntos en los cuales se ha consumado irreparablemente la violación reclamada. Por otro lado, dentro del mismo periodo, las salas regionales del propio tribunal han dictado 825 desechamientos por considerar que no se cumplía con algún requisito de procedencia (de un total de 3,354 asuntos) de los cuales solamente 9 (1.09%) corresponden a asuntos en donde se hubiere consumado de forma irreparable la violación reclamada. Fuente: Dirección General de Estadística e Información Jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

dios de impugnación en materia electoral para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones que recaigan a tal materia. Dicho sistema tendrá, además, como finalidad dar definitividad a las distintas etapas del proceso electoral y garantizar los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación. Con la idea de que las etapas del proceso electoral se tornen definitivas una vez concluidas se pretende que los medios de impugnación surgidos dentro de una de ellas sean resueltos de forma preferencial dentro de la misma pues, bajo el entendido de que la interposición de medios de impugnación no produce efectos suspensivos sobre la sentencia o el acto impugnado, se torna imperioso dar una pronta resolución que pudiera efectivamente subsanar las violaciones alegadas antes de que las mismas se tornen irreparables³⁷³.

De igual forma, la CPEUM le reconoce al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), exclusivamente en el ámbito del control de los actos y resoluciones³⁷⁴, la calidad de máxima autoridad jurisdiccional en la materia y le otorga la facultad de conocer en forma definitiva e inatacable de las diversas impugnaciones que se puedan suscitar dentro del proceso electoral, siempre que se cumplan los requisitos específicos de procedencia de cada medio de defensa³⁷⁵. Entre tales impugnaciones, se encuentran aquellas que combatan actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales locales que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones *siempre* que la reparación solicitada sea posible dentro de los plazos electorales, y sea factible antes de la fecha fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos³⁷⁶.

³⁷³ Véase el artículo 41, base VI, de la CPEUM.

³⁷⁴ En relación con el control de constitucionalidad de las leyes electorales, el papel de máximo garante corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de las acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105, fracción II, de la CPEUM.

³⁷⁵ Véase el artículo 99 de la CPEUM.

³⁷⁶ Véase la fracción IV, del artículo 99 de la CPEUM.

Respecto a esta condición de procedibilidad establecida en la fracción IV del artículo 99 constitucional, la Sala Superior del TEPJF ha definido que se debe interpretar de forma general, es decir, no como privativa o exclusiva de un juicio o recurso en específico, sino que se debe relacionar con la posibilidad jurídica de combatir cualesquiera acto –administrativos o jurisdiccionales– que se emitan por las autoridades electorales competentes de las entidades federativas³⁷⁷. Por tanto, el requisito de reparabilidad se entiende que es propio de la totalidad del sistema de medios impugnativos. En cuanto a la organización de los estados del país, estos deberán articular las disposiciones en la materia que correspondan a su ámbito interno a lo previsto por la CPEUM y, en este sentido, tendrán que definir en su normativa electoral plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas (incluidas las instancias procesales federales)³⁷⁸, velando por el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales³⁷⁹.

Ahora bien, es necesario precisar que, en sentido estricto, no existe una correlación necesaria entre la definitividad de las etapas de los procesos electorales y la irreparabilidad de los actos y resoluciones contrarios a Derecho, es decir, la simple sucesión de una fase de los comicios a la subsecuente no acarrea, en una relación causa-efecto, la irreparabilidad de las violaciones cometidas en la etapa precedente. Por el contrario, si en conformidad con el artículo 41, base VI, de la CPEUM, el

³⁷⁷ Véase la jurisprudencia 37/2002 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro: “MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES. LAS CONDICIONES DE PROCEDIBILIDAD ESTABLECIDAS EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 99 CONSTITUCIONAL SON GENERALES” consultable en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 6, año 2003, pp. 43 y 44.

³⁷⁸ Véase la jurisprudencia 18/2010 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “INSTANCIAS IMPUGNATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. LOS PLAZOS FIJADOS PARA LA PRESENTACIÓN DE LOS JUICIOS Y RECURSOS RELATIVOS DEBEN PERMITIR EL ACCESO EFECTIVO A UNA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA PRONTA”, 9a. época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXI, febrero de 2010, p. 2321.

³⁷⁹ Véase el artículo 116, fracción IV, inciso m) de la CPEUM.

sistema de medios de impugnación en la materia tiene como finalidad dar definitividad a las distintas etapas del proceso electoral, más bien “las etapas de un proceso electoral adquieren la calidad de definitivas, cuando respecto de ellas se hayan agotado los medios de impugnación que legalmente procedan en su contra, o bien, cuando se deje transcurrir el plazo establecido al efecto en la ley, sin ejercitar ese derecho”³⁸⁰.

Un precedente del Tribunal Electoral del Distrito Federal exemplifica lo anterior al resolver un asunto relativo a una consulta ciudadana cuya irregularidad reclamada aconteció en la etapa electoral previa a la que se debía resolver el planteamiento. Una de las causales de improcedencia prevista en la ley adjetiva electoral del Distrito Federal era precisamente la irreparabilidad del acto, pues éste había surgido en una etapa del proceso electoral anterior. Al respecto, el ente jurisdiccional local determinó que el acto sobre el que estaba circunscrita la *litis* no se había tornado irreparable por el simple paso del tiempo, ya que era factible su resarcimiento aun cuando ya hubiera culminado la etapa electoral en la que surgió, pues en este caso en específico se trataba un acto relacionado con un proceso de participación ciudadana, por tanto, considerar que el mismo era irreparable por el inicio de la siguiente etapa se traduciría en una limitación al derecho fundamental de acceso a la justicia³⁸¹.

Ciertamente, la Sala Superior del TEPJF ha sostenido igualmente que “una vez clausurada cada etapa del proceso electoral, todo lo realizado, así como los actos de autoridad que dentro de dicha etapa se hayan llevado a cabo, por regla general no podrán ser modificados o sometidos a examen posteriormente, ya que al concluir la etapa electoral respectiva, los actos y resoluciones ocurridos durante la misma, surten efectos y se tornan en definitivos y firmes”³⁸².

³⁸⁰ Sentencia dictada el 26 de febrero de 2002 por la Sala Superior del TEPJF en el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SUP-JRC-10/2001.

³⁸¹ Véase la sentencia emitida el 21 de junio de 2011 por el Tribunal Electoral del Distrito Federal en el expediente TEDF-JEL-035/2011.

³⁸² Por acudir exclusivamente a uno de los pronunciamientos más recientes, el texto se toma de la resolución dictada en la contradicción de criterios identificada con la clave

La aparente contradicción de lo postulado por la Sala Superior con la afirmación que le antecedió –estimamos– no es tal en realidad, pues lo que se pretende resaltar es que, de encontrarse debidamente articulado el conjunto de actos y fases que componen el proceso electoral con las reglas atinentes a un efectivo sistema impugnativo, y respetándose los períodos y plazos electorales en que deben emitirse los actos y resoluciones, lo ordinario es que la definitividad de tales actos y resoluciones (por agotamiento de la cadena impugnativa o por la falta de ejercicio del derecho de acción) acontezca dentro de cada etapa del proceso electoral, produciéndose así la definitividad de cada una de las fases que lo integran. Precisamente por ello en el texto citado se puntualiza que el criterio constituye una “regla general”, que admite por ende la actualización de casos en los que no se alcanza ese escenario óptimo.

Y es que, en efecto, existen ciertos casos en los que puede acontecer un acto o una resolución en los días u horas previos a la conclusión de la etapa electoral en la que surjan, por ejemplo, cambios en las candidaturas postuladas por los partidos políticos y coaliciones realizados poco tiempo antes la realización de la jornada electoral. En tales casos lo que usualmente se debate es si la sustitución de una candidatura se encuentra apegada a derecho, ya sea porque se aleguen vicios en la voluntad partidista en la que se sustentó la variación, la inexistencia de la renuncia en que supuestamente se haya apoyado o, incluso, por problemáticas relacionadas con la fase ordinaria de postulación de los candidatos al seno de los partidos y las colaciones que conformen.

Es cierto que el registro de candidatos pertenece a la etapa de los actos preparatorios de la elección, misma que concluye al inicio del día de la jornada electoral. No obstante, es factible que, de conjugarse determi-

SUP-CDC-2/2013, de 22 de julio de 2013. Desde luego, el criterio cuenta ya con años de invocación. Véase, por ejemplo, la tesis XL/99, de rubro “PROCESO ELECTORAL. SUPUESTO EN QUE EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD DE CADA UNA DE SUS ETAPAS PROPICIA LA IRREPARABILIDAD DE LAS PRETENDIDAS VIOLACIONES COMETIDAS EN UNA ETAPA ANTERIOR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TAMAULIPAS Y SIMILARES). *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 3, año 200, pp. 64 y 65.

nadas circunstancias, el acto impugnado sea reparable, pues los efectos del sufragio recaen, por un lado, en la persona o personas que aparecen como candidatos en la boleta y, por otro, en el partido político o coalición que los postula. De esta forma se advierte que la sola conclusión de la etapa del proceso electoral en donde surgió el acto o la resolución controvertida no debiera tornar, inevitablemente, como irreparable la violación reclamada.

3.2. Articulación legal

La CPEUM establece las bases del sistema de medios impugnativos electorales y faculta a un órgano de justicia en específico –TEPJF– para que resuelva como máxima autoridad en la materia, con las salvedades que establece la misma Constitución. Por su parte, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) establece el trámite de dichos juicios y recursos el cual, según se expone a continuación, debe ser breve.

Debe igualmente recordarse que, en cada una de las entidades federativas y en el Distrito Federal, por así preverlo los artículos 116, fracción IV, incisos c), l) y m), y 122, apartado C, base primera, inciso f), de la CPEUM, debe preverse la existencia de una autoridad jurisdiccional competente para conocer y resolver de los medios de impugnación que al efecto se establezcan para que los actos y resoluciones electorales locales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, todo esto dentro de los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas. Esto es, existen normatividades específicas en cada uno de los estados y en el Distrito Federal, que articulan lo relativo a la oportunidad de la resolución de las controversias electorales. No obstante esta circunstancia, debido a limitaciones de espacio y toda vez que, en términos generales (y con no pocas excepciones notables), el diseño que ha adoptado cada entidad federativa se ha inspirado en buena medida en el modelo federal, de ahí que en lo sucesivo únicamente haremos breve referencia a la regulación ofrecida por la LGSMIME.

3.2.1. Plazos breves para impugnar

Con el ánimo de resolver los asuntos electorales de forma expedita, en la LGSMIME se dispone que durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles y el plazo general para interponer los medios de impugnación que conforman el sistema³⁸³, es dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento o se hubiera notificado, de acuerdo a la ley, el acto y la resolución que se combatía³⁸⁴.

La regla general mencionada cuenta con tres excepciones, las cuales, por la naturaleza de la materia de impugnación, prevén plazos más cortos para la presentación de los recursos respectivos. La primera de ellas es en el recurso de apelación, respecto del cual la legislación prevé que la demanda para impugnar el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores de la Comisión Nacional de Vigilancia, relativo a las observaciones hechas valer por los partidos políticos a las listas nominales de electores, se deberá presentar a los tres días de que se dé a conocer el mismo³⁸⁵.

Las otras dos excepciones son relativas al recurso de reconsideración, el cual tiene como finalidad garantizar, fundamentalmente aunque no exclusivamente, la constitucionalidad de las sentencias dictadas por las salas regionales del TEPJF. El primer supuesto establece que dicho recurso se deberá interponer dentro de los tres días posteriores a la notificación del fallo de fondo cuando se estime que se actualizaron violaciones constitucionales y, el otro, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a partir de la conclusión de la sesión en la que el Consejo General del Instituto Federal Electoral hubiera

³⁸³ Recurso de revisión, recurso de apelación, juicio de inconformidad, juicio para la revisión de los derechos político-electorales del ciudadano y juicio de revisión constitucional. No consideramos el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores pues, aunque se contempla como parte del sistema en cita, tiene una naturaleza laboral.

³⁸⁴ Véanse los artículos 7 y 8 de la LGSMIME.

³⁸⁵ Véase el artículo 43, inciso a) de la LGSMIME.

realizado la asignación de diputados o senadores por el principio de representación proporcional³⁸⁶.

En cuanto a esto último, es de destacar que en algunos juicios y recursos el momento relevante para contabilizar el plazo no es la notificación o el conocimiento del acto o resolución, sino la mera emisión de una actuación. Uno de estos casos es el juicio de inconformidad, en donde la respectiva demanda deberá presentarse dentro de los 4 días contados a partir del día siguiente de que concluya la práctica de los cómputos distritales de las elecciones presidenciales, de diputados, o bien, los de entidades federativas de la elección de senadores. El otro es el recurso de reconsideración referido en el párrafo precedente, el cual se deberá presentar dentro de las 48 horas siguientes a partir de la conclusión de la sesión en la cual se asignaron los diputados y senadores por el principio de representación proporcional.

El cambio de parámetros para contar el plazo de impugnación atiende a la naturaleza de los actos a impugnar, que en los casos descritos, son los resultados obtenidos mediante los cómputos previstos por la legislación o bien sus efectos inmediatos (la emisión de las constancias de mayoría o de asignación), respecto de los cuales apremia la resolución de las distintas instancias antes de la fecha de instalación o de toma de posesión, por lo que el legislador ha optado por determinar un periodo fijo para la presentación de inconformidades. A fin de no dejar en un eventual estado de indefensión a quienes participan en los comicios, el código comicial federal precisa la fecha, el lugar y la forma en la que se llevarán los cómputos, lo que hace que el momento en que empezará a correr el plazo para impugnar tales cómputos sea uno cierto y conocido para los partidos políticos y los ciudadanos³⁸⁷.

Como puede advertirse, el sistema de medios de impugnación previsto por ordenamiento mexicano prevé términos breves –en algunos

³⁸⁶ Véase el artículo 66, incisos a) y b), de la LGSMIME.

³⁸⁷ Véanse los artículos 273 al 283 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

casos, con su debida justificación, demasiado cortos–. Por tanto, tal como lo disponen los estándares internacionales referidos, los juicios o recursos en materia electoral en el país cumplen con lo establecido en los mismos.

3.2.2. Tramitación abreviada de los medios de impugnación

La LGSMIME regula la tramitación abreviada de los juicios y recursos en la materia. Tal diseño normativo encuentra explicación en las particularidades de la justicia electoral, que al encontrarse referida fundamentalmente a los procesos encaminados a lograr la renovación de las autoridades estatales definidas mediante el sufragio, está sujeta a plazos breves y perentorios, pues entre los bienes constitucionales que se pretenden tutelar se encuentran la oportuna renovación de las oficinas públicas, así como el continuo funcionamiento de las mismas, como lo denotan –según se destacó– las disposiciones de la Carta Magna que identifican como una de las finalidades del sistema de medios impugnación, el brindar la definitividad de las etapas en los procesos electorales, y la imposibilidad jurídica de reparar violaciones cometidas una vez que los electos han tomado posesión de sus cargos.

De esta forma, con la tramitación de los medios impugnativos electorales –que comprende, ordinariamente, además de la publicitación de la demanda, la integración del expediente respectivo con el acto o resolución impugnado y demás constancias relevantes, así como la formulación del informe circunstanciado³⁸⁸ se procura que cuando el asunto es

³⁸⁸ De acuerdo con los artículos 17 y 18 de la LGSMIME, la autoridad u órgano partidista responsable deberá, por la vía más expedita, dar aviso al órgano competente para resolver de la presentación de algún medio de impugnación, publicitar la demanda mediante cédula que se fije en los estrados durante un plazo de setenta y dos horas y, enviar todas las constancias atinentes al ente competente dentro las veinticuatro horas siguientes al vencimiento de tal plazo. Estos plazos contemplan una excepción prevista por los artículos 67, 90 y 91 de la LGSMIME que consiste en que la autoridad responsable que reciba el escrito de impugnación –relativo a recursos de reconsideración y juicios de revisión constitucional electoral– deberá remitirlo de inmediato a la sala competente del TEPJF y enviar, en alcance, las constancias de publicitación y, en su caso, el o los

recibido por el órgano competente para resolver, se encuentre en un estado que permita el dictado de una resolución en el menor tiempo posible, ya sea que esté debidamente integrado o, en su caso, que sean necesarias el menor número de actuaciones posibles para que así sea.

Una vez recibida toda la documentación anterior, el órgano competente para resolver el medio de impugnación respectivo deberá turnarlo de inmediato al funcionario que deberá preparar la sentencia para que lo revise y, en su caso, lo admita a en un plazo no mayor a seis días naturales a partir de su recepción y, en el menor periodo plausible, presente el proyecto de sentencia para que el organismo de justicia atinente emita la resolución en el sentido de confirmar, revocar o modificar el acto la resolución reclamada³⁸⁹.

3.2.3. Plazos de resolución

Es posible distinguir tres distintos plazos de resolución para los medios de impugnación en materia electoral, a saber: aquellos que cuentan con un plazo fijo (por los cuales usualmente se combaten resultados), los que cuentan con un plazo determinado (recursos de apelación) y el resto de los recursos y juicios que no cuentan con un plazo explícitamente previsto, sin embargo determinable en atención a la posibilidad de reparación de la violación reclamada³⁹⁰.

Los primeros, relacionados con los resultados obtenidos en la jornada electoral, son los juicios de inconformidad que se promuevan en la etapa de resultados y declaraciones de validez para impugnar, ya sea alguna causal de nulidad o los resultados consignados en las elecciones

escritos de terceros interesados.

³⁸⁹ Véase el artículo 19 de la LGSMIME.

³⁹⁰ De hecho, es factible que incluso en aquellos casos en los que la ley prevea un plazo determinado para la resolución del juicio o recurso, resulte imperioso que el dictado del fallo no deba esperar a su agotamiento, dada su particular urgencia, como lo serían los recursos de apelación o juicios de revisión constitucional electoral relacionados con el dictado de medidas cautelares en procedimientos administrativos sancionadores.

de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputados federales y senadores; y los recursos de reconsideración, los cuales se interponen para controvertir alguna resolución de fondo dictada en un juicio de inconformidad.

Los juicios de inconformidad relacionados con elecciones de diputados y senadores deberán quedar resueltos a más tardar el día 3 de agosto y los relativos a resultados de la elección de presidente, a más tardar el 31 de agosto; ambas fechas del año de la elección. Los recursos de reconsideración relacionados con cuestiones de los cómputos de las elecciones de diputados y de senadores deberán resolverse a más tardar el 19 de agosto del año de los comicios, en tanto que los demás (fundamentalmente, los relacionados con las asignaciones de diputados y de senadores electos por el principio de representación proporcional) deberán ser resueltos 3 días antes de la fecha prevista para la instalación de las cámaras del Congreso de la Unión³⁹¹. Todo esto bajo el entendido de que las elecciones ordinarias se deberán llevar a cabo el primer domingo del mes de julio del año que corresponda³⁹².

En cuanto a la segunda clasificación de los plazos, la LGSMIME contempla que todos los medios impugnativos deberán ser admitidos, en caso de que reúnan los requisitos de procedencia, en un plazo no mayor a seis días a partir de que se turnaron los mismos³⁹³. Por su parte, los recursos de apelación deberán resolverse dentro de los doce días siguientes a aquel en el que se admitieron³⁹⁴, es decir, estos recursos deben ser resueltos, en condiciones ordinarias, en un periodo máximo de dieciocho días a partir de que son recibidos y turnados por el órgano jurisdiccional.

Los demás juicios, que no cuentan con un límite preciso previsto por la legislación, se deberán resolver antes de que la violación sea irreparable.

³⁹¹ Véanse los artículos 58 y 69 de la LGSMIME.

³⁹² Véase el artículo 19 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

³⁹³ Véase el inciso e), párrafo 1, del artículo 19 de la LGSMIME.

³⁹⁴ Véase el párrafo 2, del artículo 47 de la LGSMIME.

ble –lo que no necesariamente ocurre por el cambio de la etapa del proceso electoral– situación que sucedería usualmente, por ejemplo, con la toma de posesión de algún puesto público. Esto hace que todos los medios de impugnación se encuentren irremediablemente sujetos a plazos determinables.

4. Reflexiones finales

Aquí hemos aseverado que, en México, contamos con un sistema de medios de impugnación en materia electoral que prevé plazos breves para su interposición y su resolución. No obstante esta afirmación, que responde a una visión general, debe tenerse en consideración algunas disfunciones y temas pendientes para alcanzar una mejor solución que la que actualmente está en vigor, a saber: la articulación de las instancias partidistas y ordinarias, la figura del *per saltum* y la asimetría existente entre los modelos de fiscalización y los plazos de resolución de juicios y recursos.

A la ya compleja dificultad de armonizar la instauración de procesos judiciales sencillos y rápidos con el debido respeto a los derechos de audiencia y debido proceso a las partes que en el mismo intervienen, se suman complejidades adicionales que responden, por un lado, a que el desarrollo de la jurisdicción electoral mexicana abandonó hace ya algunos años el esquema de un típico contencioso electoral para incorporar, en lo que aquí interesa, un conjunto de procedimientos y procesos en distintos niveles que, al encontrarse concatenados, elevan el nivel de tensión entre la oportunidad (entendida, por supuesto, como una manifestación específica del derecho a una tutela judicial completa y pronta) y otros bienes y valores constitucionalmente relevantes; y, por otro, a la ausencia de armonía entre las pretensiones deducidas en ciertos juicios y recursos con aquellas instancias y procedimientos legislativamente previstos para la definición de hechos y actos que deberían servir de base para el apoyo de dichas pretensiones.

El primero de los fenómenos destacados surgió con motivo de la reforma constitucional de agosto de 1996, que amplió la competencia del TEPJF para conocer de actos y resoluciones electorales locales que, por virtud de la trascendencia de la violación reclamada, tuvieran un impacto determinante en el desarrollo de los comicios o en sus resultados (juicio de revisión constitucional electoral). También por razón de esta reforma, se introdujo un medio de defensa específico para la tutela de los derechos político-electorales del ciudadano de votar, ser votado, de asociación y afiliación, a través del cual el TEPJF puede conocer de conflictos de esta naturaleza relacionados con elecciones estatales y del Distrito Federal. Con el paso del tiempo, el *iter* jurisprudencial advirtió la posibilidad de conocer mediante el juicio ciudadano de controversias surgidas en el seno de los partidos políticos, creación pretoriana que acabaría siendo recepcionada por el Poder Revisor de la Constitución en la reforma de noviembre de 2007.³⁹⁵

Tanto en uno como en el otro caso, el acceso a los medios impugnativos previstos en el artículo 99 de la CPEUM y desarrollados en la LGSMIME, competencia de las salas del TEPJF, está condicionado al agotamiento de los medios de defensa intrapartidistas, así como de los juicios y recursos ordinarios contemplados en las

³⁹⁵ La judicialización de los asuntos de los partidos políticos ha pasado por diversas etapas antes de consolidarse en el sistema con el que hoy contamos. En 1997, la Sala Superior del TEPJF determinó que el juicio para la protección de los derechos político-electorales no procedía en contra de actos de partidos políticos, sino únicamente en relación con el actuar de la autoridad. Después, en el 2003 dicho órgano de justicia electoral abandonó el criterio anterior, estableció que los partidos políticos deben apegarse a lo prescrito por la Constitución Federal y determinó que los medios impugnativos partidistas previstos en sus normas internas deben agotarse como requisitos necesario para estar en condiciones de acudir ante la jurisdicción electoral. Al respecto, véase a: Castillo González, Leonel, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2004, pp. 117 y ss., y Martín Reyes, Javier, *A golpe de jurisprudencia: el control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos (1996-2006)*, Tesis para obtener el título de licenciado en ciencia política y relaciones internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2012, pp. 89 y ss.

legislaciones electorales locales³⁹⁶.

Dicho agotamiento de medios de defensa ordinarios atiende al principio de definitividad, el cual se cumple cuando ya no existan medios ordinarios para perseguir la reparación plena de los derechos afectados, por una variedad de razones: porque no estén previstos en la ley, los juicios o recursos contemplados en ella resulten insuficientes para conseguir la reparación o bien, porque los previstos y suficientes ya hubieran sido promovidos sin éxito³⁹⁷.

Para evitar que por cumplir con tal requisito de procedencia, los derechos presuntamente afectados se puedan ver seriamente mermados o incluso las pretensiones y sus efectos extinguídos, ha sido criterio de la Sala Superior del TEPJF que en esos casos específicos se extingue la carga procesal de agotar los recursos partidistas y ordinarios³⁹⁸ y, por ende, se puede acudir directamente ante la instancia federal. Lo anterior sucede así cuando la finalidad concreta no se pueda satisfacer ya sea por las especiales particularidades del asunto, por la forma en que se encuentren regulados tales procesos impugnativos, o por las propias formas y condiciones de la autoridad que conoce o

³⁹⁶ Véanse los artículos 116, fracción IV, inciso m), de la CPEUM y 10, párrafo 1, inciso d), de la LGSMIME.

³⁹⁷ Véase la tesis XIX/99 de rubro: “DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA COMO REQUISITO DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. DEBE TENERSE POR SATISFECHO CUANDO POR CAUSAS AJENAS AL PROMOVENTE RESULTA DIFÍCIL O IMPOSIBLE LA RESTITUCIÓN DE DERECHOS A TRAVÉS DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS LOCALES”, visible en *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 3, año 2000, pp. 39 a 41.

³⁹⁸ Para la interposición de medios impugnativos utilizando la vía *per saltum* es necesario que el peticionario cumpla con ciertos requisitos. Por ejemplo, deberá demostrar plenamente que el agotamiento de las instancias correspondientes ocasionaría, o pudiera ocasionar, una amenaza para el derecho sustancial del cual se solicita su protección. Asimismo, el juicio o recurso federal aplicable deberá promoverse dentro del plazo de interposición del medio de defensa partidario u ordinario que proceda y se tendrá que presentar ya sea ante la autoridad responsable del acto o ante aquella que ordinariamente debiera de conocer.

debiera conocer de dichos juicios o recursos³⁹⁹.

Sin embargo, el salto de las instancias ordinarias para acudir directamente a las extraordinarias pudiera tener un efecto nocivo para la consolidación tanto de las instancias internas de solución de conflictos al seno de los partidos políticos, como de la jurisdicción estatal, pues ante la ausencia de criterios específicos para dilucidar, en cada caso, si se da o no algún supuesto de excepción, los impugnantes pueden preferir acudir directamente a la justicia federal y, así, debilitar en su eficacia a las instancias partidistas y a la justicia local, circunstancia que ciertamente ha contribuido a que estas instancias aún no terminen de ser plenamente aceptadas y puedan ser vistas como un “mero trámite” para acceder a la justicia federal electoral. Además, tal figura se pudiera visualizar, en cierta medida, apartada de la institución del federalismo. Esto, pues el Estado federal se entiende como un tipo de organización política en la cual, conforme el esquema tradicional, se crean tres órdenes jurídicos, a saber: central, local y constitucional. El orden central y el local tienen funciones distintas, pero ambos están sujetos al régimen constitucional⁴⁰⁰. La finalidad fundamental del federalismo es ser un tipo de sistema de pesos y contrapesos para que, de ésta forma, no se concentre la toma de decisiones en un solo ámbito, por lo que de suceder lo contrario el sistema de justicia mexicano se alejaría irremediablemente de los principios que inspiran el federalismo⁴⁰¹ como instrumento de distribución vertical del poder.

³⁹⁹ Véase la jurisprudencia 9/2001 de rubro: “DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO”, visible en *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 5, año 2002, pp. 13 y 14.

⁴⁰⁰ Véase *Sistema federal de justicia en materia electoral. Sobre la propuesta de reforma presentada por el Grupo Parlamentario del PAN en el Senado en marzo de 2010*, Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, A.C., México, sin año, p. 17.

⁴⁰¹ En específico, sobre el punto de vista de que la justicia electoral federal impide la consolidación de los tribunales locales, véase a: Arroyo, Raúl, *La soberanía de los estados en la revisión constitucional electoral, una crítica federalista*, Cámara de Dipu-

Respecto al tema de fiscalización, el último de los aspectos anunciatos, se debe advertir que la oportunidad en la resolución de los juicios y recursos electorales no debe entenderse como un aspecto aislado, carente de contenido, como si solamente fuera importante resolver una controversia en los tiempos indicados sin tener en cuenta el sentido ni la calidad del fallo. Si se entiende de esta forma, se produciría –a mediano y largo plazo– un efecto deslegitimizador de la autoridad jurisdiccional por la ineficacia que tendrían los remedios judiciales, y a la poste, del sistema político mismo, por acabar imponiéndose la percepción de que todo es válido en la obtención del triunfo electoral.

Nos referimos a la deseable simetría que debería existir entre los medios de control jurisdiccional de los actos y resoluciones electorales con aquellos otros instrumentos de garantía que ofrece el ordenamiento para hacer prevalecer el respeto de los principios y reglas que permiten el desarrollo de los comicios en condiciones óptimas. En específico, queremos resaltar un aspecto que en los últimos años ha salido a debate con insistencia cuando se cuestionan los resultados de una elección sobre la base de afirmar que no se han respetado las normas relativas a las fuentes de ingresos de las campañas electorales ni los correspondientes a sus egresos, particularmente los topes de gastos de campaña.

El sistema de verificación de finanzas de los institutos políticos –compuesto por procedimientos para el control y vigilancia del origen y destino de todos los recursos partidistas y la existencia de sanciones para el incumplimiento de las reglas de financiamiento– tiene como finalidad verificar el cumplimiento del régimen financiero a que están sujetos los partidos políticos. Por tanto, el andamiaje normativo debe ser el adecuado para la consecución de ese objetivo, por lo que es precisamente la satisfacción de éste lo que define el tipo de control o verificación que debe estatuirse, así como las instancias facultadas y los tiempos en los cuales debe llevarse a cabo. Para intentar cumplir con esto, se instauró en nuestro país un control de financiamiento en donde se deben rendir informes de los ingresos y de la aplicación de éstos, los cuales son verificados y

tados - Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, pp. 90 y ss.

constatados por la autoridad electoral, la cual también tiene a su alcance otros mecanismos de investigación y comprobación⁴⁰².

En el ámbito federal, los partidos deberán presentar, fuera del proceso electoral, informes trimestrales respecto al origen, monto y empleo de los ingresos que reciban a más tardar a los treinta días siguientes a la conclusión del mismo. Asimismo, se deberán presentar informes anuales a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte. Dentro del proceso electoral, se deberán presentar informes de precampaña por cada uno de los precandidatos dentro de los treinta días siguientes al de la conclusión de la precampaña, e informes de campaña que se dividirán en un informe preliminar que se tendrá que presentar al 30 de mayo del año de la elección y uno final a presentarse dentro de los sesenta días siguientes al de la jornada electoral⁴⁰³.

Por estar estrechamente relacionados con los resultados obtenidos en las elecciones, cuestión que eventualmente podría incidir en la oportunidad de la resolución de los medios de impugnación, lo que aquí interesa es el procedimiento de fiscalización de precampaña y de campaña. Es de precisar que las atribuciones de control y vigilancia mencionadas del proceso de fiscalización no se agotan con la mera revisión de los diversos informes que los partidos políticos presentan, pues es ilógico considerar que estos incluirían las operaciones que constituyan infracciones a la ley. Por tanto, existe la posibilidad de que el rebase de topes de gastos de precampaña o campaña, entre otras cuestiones, se haga valer como hecho irregular por parte de los otros precandidatos o institutos políticos, a fin de cuestionar el triunfo del presunto infractor, a través del medio de defensa que les conceda la normatividad interna del partido político o coalición (en el caso de precampaña) y, eventualmente, una

⁴⁰² Véase a Zavala Arredondo, Marco Antonio, “La fiscalización de los recursos”, en *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008, pp. 312 y ss.

⁴⁰³ Véanse los artículos 79 y 83 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

vez agotada la cadena impugnativa ordinaria, a través del juicio o recurso respectivo. Este panorama permite advertir que podrán presentarse litigios en los cuales se planteen cuestiones inherentes a los ingresos de la precampaña y campaña, y a la aplicación de los mismos, de los cuales conocerían instancias diversas y en tiempos igualmente diversos, lo que abre la posibilidad de que, respecto del mismo asunto, puedan existir pronunciamientos contradictorios, en detrimento de la seguridad y certeza jurídicas que deben revestir los actos inherentes a la función electoral⁴⁰⁴.

Otro aspecto a destacar es el dictado de una resolución por parte del TEPJF en la que se determine un rebase al tope de gastos de campañas y, en atención al largo proceso de fiscalización, esta misma se emita después de que se tomó protesta del cargo público lo que tendría como única consecuencia la imposición de una sanción ya sea al partido respectivo, al candidato electo o a ambos⁴⁰⁵. Esto, pues el legislador federal no ha procurado aún vincular la fiscalización de las campañas electorales con la validez de la elección, como sí se ha hecho en algunas legislaciones electorales locales, pero incluso en estos supuestos, es común que la ac-

⁴⁰⁴ Zavala Arredondo, Marco Antonio, *ob. cit.*, pp. 319 y ss.

⁴⁰⁵ Como ejemplo, tenemos el caso de la elección presidencial del 2000. El tope de gasto de campaña impuesto fue de \$491'816,870.75 pesos. El dictamen relativo al supuesto rebase de tope de gastos de campaña por la coalición “Alianza por el Cambio” (compuesta por el PAN y el PVEM) emitido por el Instituto Federal Electoral, determinó que la cantidad de \$91.23 millones de pesos, detectada como parte de financiamiento paralelo, no había sido reportado. De esa cantidad, \$55'189,359.19 pesos correspondieron a gastos realizados durante el periodo de duración de las campañas electorales (del 19 de enero al 30 de junio de 2000), lo que debió ser reportado como gastos de campaña. En su lugar, únicamente se reportó \$454'860,086.69 pesos, cantidad que sumada al gasto paralelo arrojaba \$510'149,481.88 pesos, por tanto el tope establecido se rebasó por 18.3 millones de pesos. El Consejo General del IFE impuso sanciones individualizadas a cada partido participante y el TEPJF confirmó, de forma general, la determinación de la autoridad administrativa electoral. La definición del rebase de tope de gastos de la campaña presidencial se definió hasta el 10 de octubre de 2003, esto es, prácticamente cuando el candidato electo, Vicente Fox Quesada, se encontraba a la mitad de su sexenio de gobierno. Véase: Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*, Cal y Arena, México, 2006, p. 172.

tividad fiscalizadora de la autoridad administrativa se lleve en periodos más dilatados que los plazos previstos para la resolución de los juicios y recursos relacionados con la validez de los comicios.

Sobre este último aspecto se ha pronunciado la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho⁴⁰⁶, al realizar comentarios a los procedimientos administrativos para la imposición de sanciones a partidos políticos (y/o a sus candidatos). En dicha opinión se establece que las sanciones en mención están sujetas a un largo y complejo procedimiento y se pronuncian sobre la necesidad de encontrar un balance adecuado entre la necesidad de una pronta solución y el respeto de los derechos del debido proceso. Asimismo, y quizás de forma atinada, sugieren como tema de discusión imponer como sanción la nulidad de la elección para aquellos casos en los cuales los institutos políticos excedan los topes de gastos de campañas. Lo que evidencia que es un tema de preocupación con repercusión internacional, al cual es imperante dar una pronta respuesta.

La solución no es, en modo alguno, sencilla por la dificultad técnica que implica la revisión financiera de los ingresos y egresos relacionados con una campaña electoral, especialmente si la misma involucra grandes cantidades, extensiones territoriales amplias y periodos extensos de duración; también porque difícilmente podrán ser allegadas las pruebas pertinentes por otros partidos políticos y que el juzgador no cuenta, muchas veces, ni con el conocimiento especializado suficiente, ni mucho menos con el tiempo prudente para sustanciar el cúmulo probatorio necesario. A esta ecuación cabría agregar la necesidad de ampliar los tiempos para el desarrollo de la vía judicial que cumpla cabalmente con las exigencias constitucionales del debido proceso, y las pocas probabilidades de que durante los procesos ordinarios de fiscalización se adviertan irregularidades de carácter sustancial y no simplemente contables y de registro. Reducir los tiempos de fiscalización, consecuentemente, podría no

⁴⁰⁶ Véase la opinión núm. 680/2012, emitida el 18 de junio de 2013, visible en: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)02I-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)02I-e).

ser la mejor solución, pues debilitaría la actividad verificadora y poco abonaría a la dilucidación de la verdad histórica. Habría que explorar, todo parece indicar, en recrudecer el tipo de sanciones económicas y de otro tipo (por ejemplo, la suspensión del registro del partido que rebase el tope de gastos de campaña, de tal suerte que no esté en condiciones de participar en el siguiente proceso electoral) a imponer en esta clase de ilícitos, o bien, en eliminar la limitante constitucional que impide que se puedan efectuar (nuevos) pronunciamientos sobre la validez de los comicios una vez que los candidatos electos han asumido el cargo, si es que surge evidencia relevante y previamente desconocida, que ponga en entredicho la misma. Esta opción implica, desde luego, redimensionar el principio de definitividad que estructura nuestro sistema electoral y de impartición de justicia.

Para concluir el texto, es de resaltar que México cuenta con un sistema de medios de impugnación que, estimamos, cumple con el estándar internacional relativo a la oportunidad. Empero, nuestro sistema cuenta con diversas disfunciones, algunas de las cuales hemos intentado hacer notar en párrafos precedentes, mismas que resultan contratiempos tanto para el impartidor de justicia como para quien impugna y, a la vez, retos a vencer para el legislador y el resto de operadores jurídicos institucionales.

Valoración de la prueba: La doctrina de la adquisición de tiempos en radio y televisión

Benito Nacif⁴⁰⁷

1. Introducción

En este artículo quiero presentar el argumento a favor de una revisión profunda de la “doctrina de adquisición” que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha formulado para resolver quejas relacionadas con la contratación o adquisición de propaganda en radio y televisión. Desde mi punto de vista, dicha doctrina parte de una lectura incorrecta de la intención del constituyente y lleva a la autoridad electoral a introducir restricciones ineficaces y desproporcionales a los derechos a la libertad de expresión y la libertad de prensa. Los efectos de la aplicación de la doctrina son también preocupantes: limita el flujo de información sobre asuntos de interés público hacia la ciudadanía, inhibe el debate democrático y socava la seguridad jurídica a la que tienen derechos los comunicadores de la radio y la televisión. Por otro lado, tampoco queda claro que la doctrina sirva para impedir la “propaganda disfrazada de periodismo”, pues no existen criterios objetivos para distinguir la propaganda del periodismo ni se tiene la certeza que se trata de géneros distintos o incompatibles.

El tema de la contratación y adquisición de propaganda en radio y televisión, si bien comparte muchos puntos con otras restricciones al discurso político que se introdujeron tras la reforma electoral de 2007 --como la prohibición de la propaganda partidista denigrante y calumniosa-- incluye elementos que lo distinguen y me parece lo hacen particularmente interesante. Por cómo se han desarrollado los casos de propaganda partidista denigrante y calumniosa resueltos por el Instituto Federal Electoral (IFE), es raro que exista una disputa por los hechos y,

⁴⁰⁷ Es Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Oxford y actualmente es Consejero Electoral del Instituto Nacional Electoral.

con ello, por la responsabilidad⁴⁰⁸. Por lo general, puede identificarse claramente el material propagandístico, así como el partido político responsable del mismo⁴⁰⁹. La pugna, entonces, tiende a estribar en torno a su carácter denigrante o calumnioso. En materia de contratación y adquisición de propaganda en radio y televisión, sin embargo, además de la dificultad de determinar si cierto material encuadra o no en el supuesto de la infracción –¿es propaganda “dirigida a influir en las preferencias electorales”? ¿Es tiempo “a favor o en contra” de un partido político o candidato?– existe la dificultad de establecer la responsabilidad por la contratación o adquisición. Si bien se logra comprobar que existió una difusión en radio o televisión, *quién* la ordenó, *quién* la contrató o *quién* la adquirió –y cómo– rara vez queda clara. Aquí opera, precisamente, la doctrina de la Sala: ante la dificultad de determinar la responsabilidad, ha interpretado a la Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Coife) de forma tal que fácilmente se subsana la duda. Si un mensaje favorece a un partido político y éste no lo repudia, éste y la televisora o radiodifusora encargados de difundirlo son responsables.

Esta manera de proceder es ya una doctrina consolidada de la Sala. La ha reiterado en varios casos. Si bien aquí no los abordaré todos a profundidad –sólo ahondaré en uno–, vale mencionar algunos que resaltan por cómo ejemplifican el largo alcance que puede tener esta

⁴⁰⁸ A diferencia de la prohibición de contratar tiempo en radio y televisión, que es exclusiva de las autoridades federales (todo lo relativo a radio y televisión lo es), la de calumniar y denigrar es una que no es sólo competencia del Instituto Federal Electoral y de la Sala Superior, sino de los estados también. En cada estado se encuentra regulado este supuesto para la propaganda de los partidos locales. No dudo que a nivel estatal se enfrenten problemas que el IFE, por tratarse de propaganda nacional, no siempre enfrente.

⁴⁰⁹ Por acotarlo a la temporalidad posterior a la reforma constitucional del 2007, de los casos que ha resuelto el IFE, sobresale sólo uno en el que no se pudo establecer la responsabilidad de la propaganda: el de un video en YouTube que criticaba al gobernador de Veracruz, Fidel Herrera. En el resto de los casos, por lo general queda claro quién (qué partido o persona) emitió qué (spot, desplegado, etcétera) y en dónde (radio, televisión, internet).

forma de juzgar⁴¹⁰. Específicamente relacionados con el periodismo, está el caso de *Historias engarzadas* y Luisa “Cocoa” Calderón⁴¹¹. Aquí se decidió sancionar a Luisa Calderón, al Partido Acción Nacional y a la televisora por el reportaje que se difundió sobre Calderón en el programa televisivo *Historias engarzadas*. Básicamente, la Sala determinó que el programa televisivo, al incluir información sobre la candidatura de Calderón e incluir fragmentos de algunas entrevistas de sus conocidos en donde la “alababan”, en realidad se trataba de propaganda electoral y no de un auténtico ejercicio periodístico. Todo el fallo se basó en el análisis del contenido del programa; no se logró comprobar ninguna concertación, contratación u orden de algún tipo. Está también el caso de trece *flashes* informativos difundidos en Notivisa Informa que la Sala determinó eran propaganda electoral a favor de unos partidos políticos⁴¹². Sin comprobar el ilícito, una vez más la Sala rebasó los límites de la libertad de expresión, hasta infiltrarse en el periodismo, para juzgarlo a partir de sus propios estándares perfeccionistas. Está también el caso del boxeador, Juan Manuel Márquez Méndez, que apareció en una pelea –en Las Vegas– portando unos calzoncillos que incluían el emblema del Partido Revolucionario Institucional. Dado que la pelea fue transmitida por televisión, la Sala decidió sancionar a Márquez Méndez, al PRI y a Televisión Azteca –que retransmitió la pelea en México– por ello⁴¹³. No se aportaron pruebas de concertación o contratación entre estas tres personas; y, sin embargo, la Sala decidió que eso infringía la Constitución y la ley. También está el caso de la difusión de debates entre precandidatos del Partido Acción Nacional y de la Revolución Democrática en Nayarit. La Sala determinó que la difusión de un *debate* iba en contra del espíritu de

⁴¹⁰ Muy similar al caso que se presenta en este artículo, es el del precandidato a la presidencia municipal de Caborca, Sonora. Véase el SUP-RAP-417/2012. Todos los casos que menciono en este párrafo, por cierto, fueron casos en los que presenté un voto particular en contra de la resolución de la mayoría del Consejo General.

⁴¹¹ Véase el SUP-RAP-589/2011.

⁴¹² Véase el SUP-RAP-33/2013.

⁴¹³ Véase el SUP-RAP-18/2012 y acumulados y SUP-RAP-78/2012 y acumulados.

la Constitución. Que la ciudadanía podría beneficiarse de esta información, en ningún momento aparece en el razonamiento de la Sala⁴¹⁴.

A continuación presento el voto particular de un caso que es un buen ejemplo en el que confluyen los efectos más preocupantes de la doctrina de la Sala. Para empezar, es un asunto en donde está involucrada la prensa. Se tiene que determinar si una serie de cápsulas noticiosas y entrevistas radiofónicas fueron contratadas por alguien para beneficiar a un candidato o –en los términos en los que lo planteó la Sala– se trató de un auténtico ejercicio periodístico. Por si la forma de plantear el problema no fuera preocupante (la doctrina de la libertad de expresión obliga a hacer la pregunta inversa: no si se trató de una expresión auténticamente periodística, sino si la expresión periodística rebasó algún límite), este caso también trae problemas probatorios serios. Es un ejemplo de cómo la Sala, a partir de puras presunciones, imputa responsabilidades por la infracción, justo cuando la doctrina de la libertad de expresión lleva a la lógica de la real malicia: comprobar, basado en evidencia clara y convincente, que hubo una concertación, contratación, intercambio o una orden en cuanto a los tiempos en radio y televisión.

Espero que las razones por las cuales considero que la doctrina de adquisición debe revisarse por completo queden claras en este artículo. No me parece un asunto menor lo que considero es una restricción indebida del flujo de información de interés público en el país, menos en los dos medios más utilizados por la ciudadanía. La tendencia a que los partidos políticos tengan el monopolio de la información de los asuntos electorales en radio y televisión debe revertirse. La discusión de los asuntos de interés público que tienen relevancia electoral no puede limitarse a las pequeñas cápsulas de información elaboradas por los partidos políticos y transmitidas bajo el formato de la publicidad comercial en radio y televisión. La mejor forma de trascender lo que se ha venido en llamar la “spotización” del debate político es mediante la protección a la libertad periodística y editorial en radio y televisión, para que una

⁴¹⁴ Véase el SUP-RAP-459/2011.

programación se ventilen abiertamente, en una diversidad de formatos, la pluralidad de opiniones que caracteriza el debate democrático.

2. El voto particular⁴¹⁵

Entre el 19 de diciembre de 2011 y el 7 de enero de 2012 se registraron entrevistas, participaciones y noticias relacionadas con Humberto López Lena Cruz, entonces precandidato al Senado por el PRD en el estado de Oaxaca. A través de programas noticiosos y de opinión, diversos medios de comunicación entrevistaron al Sr. López Lena y difundieron reseñas sobre sus actividades de precampaña. Dentro de los temas abordados se encuentran su trayectoria profesional, los logros que obtuvo como Diputado Federal y las propuestas que planteaba en caso de llegar al Senado. Estas participaciones fueron transmitidas por las emisoras denunciadas, a excepción de XECORO-AM y XEYG-AM de la concesionaria “Complejo Satelital”⁴¹⁶.

El Consejo General, por una votación de cinco a favor y tres en contra, concluyó que las intervenciones denunciadas implicaban la contratación y adquisición de propaganda electoral a favor de Humberto López Lena, con fundamento en los artículos: 41. III. A de la Constitución Federal, y los artículos 49.2, 49.3 y 344.1.f del Cofipe. La argumentación del Proyecto se basó en tres premisas. Primero, las expresiones vertidas en el marco de programas noticiosos y de opinión favorecieron al Sr. López Lena y le dieron una ventaja indebida en la contienda por la candidatura al Senado. Segundo, se determinó que el número de veces que se difundieron las entrevistas, participaciones y reseñas, así como su duración, prueban la sistemática de la difusión de “propaganda proselitista”, lo que implicó un acceso inequitativo en los medios de comunicación. Y tercero, se argumentó que el hecho de que el Sr. López Lena formará

⁴¹⁵ El voto particular ha sido modificado, en algunas partes, para adaptarse al artículo.

⁴¹⁶ Lo anterior, debido a que la autoridad electoral no monitoreaba las emisoras XECORO-AM y XEYG-AM, por lo que no se pudo acreditar la difusión de los hechos denunciados con los testigos correspondientes.

parte de los órganos directivos de las personas morales: Radiodifusoras Unidas del Sureste concesionario de las emisoras XEAH-AM y XHAH-FM y Complejo Satelital, S.A. de C.V., concesionario de las emisoras XECE-AM, XHCE-FM, XEPNX-AM y XHPNX-FM, además de ser padre de Humberto Alejandro López Lena Robles, concesionario de las emisoras XEHLL-AM y XHLL-FM, implicaba que había “consentido expresamente” la difusión de propaganda política a su favor.

De acuerdo con la resolución, la concatenación de estos tres hechos prueba que el Sr. López Lena “contrató y adquirió tiempos en radio” con fines electorales. Se está en desacuerdo con los argumentos vertidos por la mayoría de los integrantes del Consejo General porque carece de la adecuada fundamentación y motivación. Parte de criterios son contrarios a derecho y que dejan en estado de desprotección el ejercicio de derechos fundamentales como la libertad de expresión y la libertad de prensa. Asimismo, la resolución del Consejo General infiere que el Sr. López Lena y las concesionarias involucradas incurrieron en la conducta prohibida por la ley a partir de evidencia insuficiente e inadecuada.

3. Fundamentación jurídica insuficiente

a. La resolución parte de una definición inadecuada de la falta imputada

De acuerdo con la resolución aprobada, la “contratación y adquisición” se actualiza cuando las expresiones son favorables a un precandidato, candidato o partido y se difunden de forma “sistemática”. Por sistematicidad se entiende la difusión de un número indeterminado, pero –a juicio de la mayoría del Consejo General– “excesivo” de expresiones que benefician a un precandidato, candidato o partido y, en consecuencia, le dan una “ventaja indebida” en la contienda. En otras palabras, aunque el precandidato, candidato o partido político no hayan realizado ninguna acción específica para violar la ley electoral, pueden “contratar o adquirir tiempos”, si expresiones vertidas en noticieros o programas de opinión alteran la “equidad de la contienda”. Asimismo, las conce-

sionarias o permissionarias “venden” tiempos –o, si la venta no se puede comprobar, simplemente difunden propaganda electoral no autorizada por el IFE– cuando los comunicadores titulares de los programas de noticias o de opinión difunden un número excesivo de veces expresiones que resultan favorables a un precandidato, candidato o partido político.

Así, de acuerdo con la resolución aprobada por el Consejo General, aun en ausencia de cualquier prueba de que el Sr. López Lena compró, pagó o dio algo a cambio para que se difundieran entrevistas, comentarios y opiniones sobre su precandidatura al Senado –o concertó para que alguien más lo hiciera–, tácitamente “contrató y adquirió tiempos” porque los comunicadores titulares de los programas de noticias y opinión se apartaron del principio general de cobertura y trato equitativos a todos los contendientes. De igual manera, los concesionarios de las estaciones de radio contrataron tiempo y difundieron propaganda distinta a la ordenada por el IFE al momento en que los comunicadores se excedieron en el número de expresiones a favor del Sr. López Lena.

Sin embargo, la obligación que la ley impone a precandidatos, candidatos y partidos políticos consiste en abstenerse de “contratar o adquirir tiempos”, no vigilar la equidad en la cobertura y trato a los participantes en una misma contienda. Asimismo, la ley obliga a los concesionarios a abstenerse de “contratar” tiempos con fines electorales y de difundir propaganda política distinta a la ordenada por el IFE; no tienen la obligación legal de dar a precandidatos, candidatos y partidos políticos una cobertura equitativa en los noticieros y programas de opinión. Por el contrario, las expresiones vertidas en noticieros y programas de opinión están protegidas por la libertad de expresión –particularmente para la prensa y por el derecho a la información del público–. En suma, la autoridad electoral redefine los conceptos de “contratación y adquisición” para imponer a precandidatos, candidatos, partidos políticos, concesionarios, permissionarios y comunicadores de la radio y la televisión obligaciones que van más allá de la ley y que restringen derechos fundamentales.

b. La resolución impone restricciones innecesarias y desproporcionadas a la libertad de expresión

Los legisladores, al aprobar la reforma electoral de 2007, introdujeron nuevas restricciones al discurso público en radio y televisión, con el fin de evitar que el dinero público o privado influyera en los procesos electorales. A los partidos políticos, precandidatos y candidatos se les prohibió cualquier tipo de transacción *comercial* con concesionarios o permisionarios que involucrara el intercambio de tiempos en radio y televisión (artículo 49, párrafo 3, del Cofipe). A todos los ciudadanos se les vedó la contratación de tiempos para la promoción personal con fines electorales. Toda persona física o moral quedó legalmente impedida de *contratar* propaganda política o electoral en radio y televisión (artículos 49, párrafo 4 y 345, párrafo 1, inciso b), del Cofipe). A los concesionarios y permisionarios se le impuso la prohibición de vender tiempo a partidos políticos, candidatos o precandidatos o de difundir propaganda política o electoral distinta a la ordenada por el IFE (artículo 350, párrafo 1, incisos a) y b), del Cofipe).

No obstante, los legisladores dejaron en claro su intención: las nuevas restricciones al discurso público en radio y televisión tendrían que aplicarse con el mayor respeto posible a la libertad de expresión. Así, en el Dictamen a la reforma constitucional⁴¹⁷, expresaron lo siguiente: “El propósito expreso de esta reforma es impedir que el poder del dinero influya en los procesos electorales a través de la compra de propaganda en radio y televisión. Ese es el único propósito, que para nada afecta, ni afectará, la libertad de expresión de persona alguna, empezando por la que ya gozan, y seguirán gozando, los comunicadores de la radio y la televisión”.

⁴¹⁷ DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE GOBERNACIÓN, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 6, 41, 85, 99, 108, 116 Y 122; ADICIONA EL ARTÍCULO 134; Y SE DEROGA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 14 de septiembre de 2007.

De esta declaración se desprende un elemento de gran relevancia para resolver casos de contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión con fines electorales: el fin constitucionalmente válido que se busca alcanzar con las restricciones al discurso público. En las palabras de los propios legisladores, dicho fin consiste en evitar que el poder del dinero influya en los procesos electorales a través de la *compra* de propaganda en radio y televisión.

En la resolución aprobada por el Consejo General, se confunde el fin constitucionalmente válido a realizar mediante la prohibición de contratar y adquirir tiempos. Se asume que el objetivo es garantizar *en general* el acceso equitativo de candidatos y partidos políticos a los medios de comunicación. Sin embargo, una interpretación sistemática de la Constitución y el Cofipe obliga a distinguir entre “tiempos-aire comerciales” y “tiempos-aire editoriales”. El ámbito de aplicación del nuevo modelo de comunicación política son los llamados tiempos comerciales de radio y televisión. Esto es así, porque los tiempos de Estado forman parte de los tiempos comerciales. Así, equidad en el acceso significa que precandidatos, candidatos y partidos políticos sólo pueden acceder a tiempos comerciales en los tiempos de Estado administrados por el IFE y en los términos establecidos por la Constitución y el Cofipe.

En los “tiempos-aire editoriales”, los legisladores aclararon que nada cambiaría con la reforma electoral de 2007. Dijeron que el nuevo modelo de comunicación política “para nada afecta, ni afectará, la libertad de expresión de persona alguna, empezando por la que ya gozan y seguirán gozando los comunicadores de la radio y la televisión”. Así, mientras que en los tiempos comerciales se debe aplicar estrictamente la equidad en el acceso, en los tiempos editoriales prevalece la libertad de expresión, que de acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, implica la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas.

De esto se desprende que la prohibición de contratar o adquirir tiempos busca fines constitucionalmente válidos diferentes, dependiendo de si se trata de tiempos comerciales o tiempos editoriales. En los tiempos

comerciales, la prohibición busca proteger la equidad en acceso que ya se consigue mediante la distribución de los tiempos de Estado de radio y televisión entre los partidos políticos. Si se tolerara la libre compra-venta de tiempos comerciales, la equidad se rompería. En los tiempos editoriales, el objetivo es otro: evitar que el “poder del dinero” los desnaturalice y convierta, por vía de los hechos, en tiempos comerciales. En otras palabras, la prohibición de contratar o adquirir tiempos editoriales busca proteger el libre ejercicio del periodismo y el criterio editorial en radio y televisión, aislándolo de condicionamientos de carácter económico o mercantil.

Si no se distingue el objetivo específico que se persigue en tiempos editoriales con la prohibición de contratar o adquirir –como ocurre en la resolución aprobada por la mayoría del Consejo General del IFE– se terminan imponiendo restricciones innecesarias y desproporcionadas al derecho fundamental a la libertad de expresión. Al asumir que lo que se busca proteger es la equidad en el acceso –sin importar el contexto televisivo o radiofónico en el que se encuentra una expresión– se restringe gravemente la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas. Si se busca imponer la equidad en tiempos editoriales se limita la libertad de los comunicadores de entrevistar a figuras públicas, de escoger los temas a abordar en sus programas, el número de veces que pueden difundir la información recabada, el tiempo que pueden dedicar a temas y personajes, la línea editorial que pueden adoptar, etc. Asimismo, las autoridades electorales se abrogan unas facultades supra legales para regular el trabajo periodístico y editorial de los comunicadores e imponer mediante el poder coercitivo del Estado una versión oficial del periodismo “genuino y verdadero”.

c. La resolución viola el principio *pro personae*

El párrafo segundo del artículo 1º de la CPEUM, en el que se establece el principio *pro personae*, obliga a todas las autoridades a interpretar las normas relativas a los derechos humanos de forma tal que se brinde

a las personas en todo momento la mayor protección posible. Establece textualmente lo siguiente: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

La Convención Interamericana de Derechos Humanos arroja luz respecto a las implicaciones del principio *pro personae* en la actuación de las autoridades. Aclara que es “un criterio hermenéutico [...], en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos, o inversamente a la norma o la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o a su suspensión extraordinaria”.

Dado que la prohibición de contratar o adquirir tiempos en radio y televisión con fines electorales afecta el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y a la información–que se convierten en particularmente relevantes cuando está la prensa involucrada– constituyen “normas relativas a los derechos humanos”. En virtud de ello, el IFE está obligado a interpretar la prohibición siguiendo el principio *pro personae*. Ello significa que en su aplicación, al restringir el discurso sobre asuntos de interés público en radio y TV, debe demostrar que optan por la interpretación más restringida. De lo contrario, sus resoluciones carecen de una adecuada fundamentación jurídica.

La resolución aprobada por la mayoría del Consejo General viola el principio *pro personae* tanto en su aspecto formal como sustantivo. Por un lado, en ningún momento argumenta o intenta probar que la definición que utiliza de las conductas prohibidas por la ley –contratar o adquirir tiempos– es la que menos restringe los derechos a la libertad de expresión, a la información y a la libertad de prensa. Esto es, en la interpretación que la mayoría realiza de las infracciones, ni siquiera se pregunta si esta es la forma de entenderlas *menos* restrictiva para la libertad de expresión –lo que implicaría que se plantee, claro, que existen otras formas de aplicar la ley–. Por otro lado, en lo que con-

cierne a la parte sustantiva, al redefinir contratación o adquisición de tiempos como la difusión sistemática de expresiones favorables a un precandidato, candidato o partido, va a contrapelo del principio *pro personae*: opta por la interpretación más amplia de la restricción, sin consideración alguna por la forma en que afecta el ejercicio de derechos fundamentales.

Al imputar contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión, la resolución aprobada por la mayoría del Consejo General produce al menos tres afectaciones a derechos fundamentales de forma injustificada. En primer lugar, restringe el derecho del Sr. Humberto López Lena a dar entrevistas, celebrar ruedas de prensa y, en general, realizar actos de precampaña dentro del periodo establecido por la ley para este fin. Lo restringe sin comprobar que la difusión de estas entrevistas, ruedas de prensa y actos de precampaña fue contratada –de alguna forma u otra–. La reforma, se insiste, no le prohíbe a los partidos, candidatos y precandidatos que aparezcan en televisión o radio. Les prohíbe que contraten o adquieran este tiempo con una influencia indebida del dinero (provenga del mundo privado o público). Aquí está la clave: los partidos políticos, los candidatos y precandidatos tienen todo el derecho a expresar sus ideas, siempre que no sea por esta vía. Le corresponde comprobar a la autoridad que la expresión violentó estos límites. Comprobarlo, no asumirlo.

En segundo lugar, limita la libertad de los comunicadores de las estaciones de radio sancionadas a buscar, recibir y difundir información sobre asuntos de interés público. Finalmente, acota el derecho de los ciudadanos oaxaqueños a tener a su disposición *más* información sobre la contienda interna del PRD, la trayectoria, ideas, propuestas, etcétera de los aspirantes a representar a este partido en las campañas por las tres posiciones en Senado de la República que corresponde al estado de Oaxaca.

No pueden separarse estas tres libertades. No es lo mismo que los ciudadanos tengan acceso a los promocionales de los partidos políticos que, además de esto, tengan acceso a entrevistas o a los comentarios

que estas entrevistas generan en los medios. Con la reforma constitucional se garantiza que todos los partidos tengan un tiempo en radio y televisión garantizado para difundir, en sus términos, sus ideas. Pero es necesario que en radio y televisión también existan otras personas que comenten sobre estas ideas. La reforma constitucional no estableció un régimen diferenciado de opinión en radio y televisión versus –por ejemplo– la prensa escrita. De la misma manera en la que en los periódicos podemos encontrar desplegados partidistas y, una página después, podemos encontrar una columna criticando –o alabando– o simplemente comentando a ese partido político o candidato, en la radio y la televisión tiene que ocurrir lo mismo. Los medios de comunicación no están solo para informar. La libertad de expresión está diseñada para que, además de información, proporcionen perspectivas, opiniones, análisis. Esto a veces implicará complementar la información que ofrecen los partidos políticos; otras veces implicará criticarla; otras, aplaudirla. Ya dependerá de la información en cuestión en cada caso. Pero el punto es que exista este intercambio y diálogo a partir de una idea. La reforma no convirtió a los partidos políticos en los únicos legitimados para hablar de lo electoral en la radio y la televisión; la reforma simplemente limitó la influencia del dinero para que unos no puedan hablar más que otros sobre el tema electoral.

d. La resolución ignora la presunción a favor del libre ejercicio del periodismo y del criterio editorial

En todo régimen democrático, hay un interés social dominante en que los comunicadores actúen con plena libertad en la definición de los contenidos en tiempos editoriales, particularmente cuando en ellos se tratan asuntos de interés público. La finalidad aquí no sólo es proteger el derecho individual a la libre expresión de los comunicadores y de aquellas personas que participan en sus programas.

La razón principal por la que se debe blindar el discurso público en tiempos editoriales es porque la libre expresión constituye el medio por

excelencia para realizar el ideal de autogobierno en una república representativa y democrática. Esto es lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación –siguiendo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos– ha denominado la “dimensión social” de la libertad de expresión. Sin una “prensa libre” el flujo de información sobre asuntos de interés público se vería limitado, se inhibiría la revisión de la actuación de personajes públicos y se asfixiaría el debate democrático. Y prensa libre en el mundo moderno significa libertad para el ejercicio del periodismo en radio y televisión, el medio principal por el que el ciudadano se entera de los asuntos de interés público.

Por ello las expresiones vertidas en tiempos editoriales de radio y televisión –particularmente en el contexto de programas noticiosos y de opinión– tienen, de acuerdo con la doctrina de la libertad de expresión, una protección especial que las blinda del efecto silenciador de acciones legales emprendidas en su contra. Dicha protección especial se manifiesta en un conjunto de “presunciones” que regulan la acción de los quejosos y las autoridades, cuando buscan sancionar un acto de expresión. Una de crucial importancia es la que podríamos llamar la “presunción de la libertad editorial y periodística”.

Así como en tiempos comerciales la autoridad electoral puede presumir la contratación y la adquisición, en tiempos editoriales todas las expresiones vertidas deben tratarse como producto del libre criterio editorial y del libre ejercicio periodístico de los comunicadores de la radio y la televisión, a menos que se demuestre lo contrario. Esta presunción significa que, aún si por su contenido se pudiera inferir que hay promoción personal con fines electorales, que son a favor o en contra de un partido político o candidato, o que buscan influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ninguna expresión en tiempos editoriales puede considerarse propaganda, a menos que se compruebe que no fue producto del libre criterio editorial o libre ejercicio periodístico, sino resultado de la contratación o la adquisición de tiempos.

Pero contratación y adquisición deben interpretarse en el sentido más restrictivo posible. Esto es: tiene que comprobarse una concertación, una negociación, un acto, un traspaso entre al menos dos sujetos para que se colme el supuesto. No basta la transmisión de una noticia –o de la misma noticia varias veces– para presumir que existió una adquisición. Es necesario obtener un documento, un testimonio o algo que compruebe que la transmisión sistemática fue ordenada por alguien –distinto al IFE– o contratada por alguien –si no por el partido o candidato, por un tercero, con el cual ese candidato o partido político tienen una vinculación–.

La presunción del libre ejercicio editorial y periodístico en tiempos editoriales de radio y televisión se deriva natural y lógicamente la doctrina de la “real malicia”, tal como ha sido retomada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo Directo en Revisión 2044/2008, en el Amparo Directo 6/2009 y en el Amparo Directo 28/2010⁴¹⁸. Dicha doctrina establece que el discurso sobre asuntos de interés público es inmune ante acusaciones de difamación y calumnia –incluso si las afirmaciones vertidas resultaran ser falsas– a menos que se demuestre que el emisor actuó maliciosamente, es decir, que sabía que la información era falsa y que la difundió con la intención de causar un daño.

De igual manera, la presunción del libre ejercicio editorial y periodístico otorga inmunidad al discurso público en tiempos editoriales ante acusaciones de contratación o adquisición de tiempos en radio y televisión, a menos que se demuestre que fueron resultado de una contratación o una compra-venta. De la misma manera en que la doctrina de la “real malicia” se reconoce el derecho de los comunicadores a equivocarse, en aras de proteger el discurso público en radio y televisión.

⁴¹⁸ La Primera Sala reconoció el estándar de malicia en la tesis aislada 1a. CCXXI/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXX de diciembre de 2009, página 283, cuyo rubro es “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA RESPONSABILIDAD POR INVASIONES AL HONOR DE FUNCIONARIOS U OTRAS PERSONAS CON RESPONSABILIDADES PÚBLICAS SÓLO PUEDE DARSE BAJO CIERTAS CONDICIONES, MÁS ESTRIC- TAS QUE LAS QUE SE APLICAN EN EL CASO DE EXPRESIONES O INFORMACIO- NES REFERIDAS A CIUDADANOS PARTICULARES”.

visión, la presunción del libre ejercicio editorial y periodístico reconoce su derecho a incidir en las contiendas electorales. La reforma constitucional proscribió la influencia del dinero en las elecciones; no proscribió la influencia del periodismo en las mismas. Claro que los periodistas pueden influir en la contienda electoral a través de la difusión de información de interés público. Las propuestas de los candidatos, las vidas de los candidatos, los sucesos que ocurren al interior de y entre los partidos son cuestiones de interés público. A la prensa le corresponde investigarlos, analizarlos y difundirlos.

No se puede olvidar el papel fundamental que la prensa desempeña en la democracia. Es por esta función, de hecho, que el régimen de la libertad de expresión ofrece tantas protecciones especiales al periodismo. La misma SCJN reconoció que “las libertades de expresión e información alcanzan un nivel máximo cuando dichos derechos se ejercen por los profesionales del periodismo a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública, que es la prensa, entendida en su más amplia acepción”⁴¹⁹. Todo el régimen de la expresión está pensado para que los periodistas puedan buscar y difundir información de relevancia pública sin la intervención estatal.

Por esta razón, la autoridad electoral tiene prohibido imputar contratación, adquisición o difusión de propaganda política distinta a la ordenada por el IFE teniendo solo como base el contenido de las expresiones vertidas en tiempos editoriales. El contenido electoral es parte del ejercicio periodístico en tanto investigar, entrevistar, analizar a los candidatos y a los partidos políticos sea una cuestión de interés público. En consecuencia, previene cualquier intento de tutelar el trabajo editorial y periodístico de los comunicadores, pues queda claro que la intención del legislador fue “impedir la influencia del dinero mediante la compra de propaganda”, no imponer mediante el poder coercitivo del Estado algún modelo de periodismo “genuino” o “verdadero”.

⁴¹⁹ Amparo Directo 28/2010, pp. 71-72.

La resolución aprobada por la mayoría del Consejo General ignora por completo la presunción a favor del libre ejercicio editorial y periodístico en tiempos editoriales. Imputa la contratación y adquisición de tiempos a partir de aspectos del trabajo editorial y periodístico de los comunicadores que están protegidos por el derecho a la libertad de expresión: el sentido de las expresiones a favor del Sr. Humberto López Lena y el número de veces que se difundieron expresiones en su propia estación o en otras estaciones de radio. Si los comunicadores tienen la libertad de buscar, recibir y difundir información, la autoridad no puede después utilizar las expresiones vertidas en el marco de ese derecho para sancionar a precandidatos o a las concesionarias de las estaciones en las que realizan su actividad profesional. El límite al derecho a la libertad de expresión de los comunicadores de la radio y TV está determinado por la “contratación o adquisición”, no por el sentido a favor o en contra de precandidatos, candidatos o partidos políticos de las expresiones vertidas ni por el número de expresiones vertidas o la duración de las mismas.

De acuerdo con la intención del legislador, la prohibición de contratar o adquirir tiempos en radio y TV con fines electorales, no debe afectar el derecho a la libertad de expresión de los comunicadores. Si este es el caso, entonces las expresiones vertidas en el ejercicio de la libertad editorial y periodística quedan protegidas por el derecho a la libertad de expresión. En otras palabras, si las expresiones que de acuerdo con la resolución aprobada por el Consejo General beneficiaron al Sr. Humberto López Lena se realizaron en ejercicio de la libertad editorial y periodística de los comunicadores, entonces constituyen actos protegidos por la ley.

De aquí la conclusión: para imputar contratación o adquisición de tiempos en radio y TV con fines electorales, la autoridad debe desvirtuar la presunción de libre ejercicio editorial y periodístico. Para ello, debe demostrar que el medio de comunicación, ya sea en su forma individual –periodista– o colectiva –concesionaria–, difundió entrevisas como consecuencia del intercambio de bienes o servicios de valor, no

como resultado de una decisión de carácter editorial. En otras palabras, la presunción a favor del libre ejercicio editorial y periodístico obliga a acotar la definición de “contratación o adquisición” de tiempos en radio y televisión de tal manera que necesariamente involucre un *quid pro quo*: el intercambio acordado de algo de valor por tiempos editoriales. Así, no basta con que la autoridad pruebe que un precandidato, candidato o partido político se benefició de expresiones vertidas en tiempos editoriales, tiene que aportar evidencia clara y convincente de *quid pro quo*. Sólo de esa manera puede desvirtuar que las expresiones no se realizaron como parte del libre ejercicio editorial y periodístico, sino que fueron resultado de la “influencia del dinero”. Por ejemplo, en este caso, no bastaba con reconocer que el Sr. López Lena formara parte de los órganos directivos de las concesionarias que difundieron las entrevistas. Era necesario comprobar que a los interlocutores –o a sus jefes, encargados de los noticieros– les ordenó, prometió, vendió, amenazó o hizo algo para obtener esos espacios. No es que su posición dentro de las concesionarias sea irrelevante. Él, por ejemplo, podría tener acceso a algo que otros candidatos no: amenazar a las personas con la pérdida de su trabajo si no lo entrevistan. Pero esto también se tiene que comprobar. La autoridad tiene la facultad de investigar. Bajo la doctrina de la libertad de expresión, tiene la obligación de comprobar que pasó algo así para que el Sr. López Lena accediera a este tiempo. Cuando en juego está el flujo de información de interés público –y la información sobre un precandidato o candidato lo es–, no bastan las presunciones para silenciar. Es necesario que se compruebe, con evidencia clara y convincente, que existió una ilegalidad para silenciar estas expresiones.

En este caso, para poder motivar la contratación, adquisición o la difusión de propaganda electoral ordenada por personas distintas al IFE, la autoridad debió probar no sólo que el Sr. López Lena obtuvo un supuesto beneficio por la difusión de la entrevista, sino que en efecto realizó acciones específicas para que su interés prevaleciera, así como para que los comunicadores accedieron a difundir la entrevista en respuesta a esas acciones y a cambio de un beneficio tangible.

Si bien durante las participaciones de Humberto López Lena se aprecia que da a conocer sus logros como Diputado Federal y plantea sus propuestas en caso de ganar la candidatura al Senado, resulta razonable afirmar que se trata de un asunto de interés público y de manifestaciones protegidas. ¿Por qué? En este caso el denunciado era el precandidato al Senado mejor posicionado en el estado de Oaxaca, otrora Diputado Federal y empresario de larga trayectoria. Afirnar lo anterior no resulta desproporcional, puesto que dentro del marco de la libertad editorial y periodística corresponde a los comunicadores juzgar la relevancia de la información para su audiencia y la forma de presentarla.

Por el contrario, aceptar que el conceder una entrevista o participar en una mesa de discusión es “consentir expresamente” la adquisición o contratación de tiempos en radio o televisión es absurdo. Establecer este precedente iría en contra de la presunción de estas libertades y generaría un efecto silenciador en los medios y los agentes políticos. Esto no únicamente tendría un efecto negativo para los sujetos involucrados en su esfera individual, sino también vulneraría la esfera colectiva al privarla del flujo de información relevante.

Queda claro que las pruebas aportadas en el proyecto fueron insuficientes. Las diligencias ordenadas por la Secretaría Ejecutiva no estuvieron orientadas a probar la existencia de un acuerdo de voluntades entre el Sr. López Lena y alguno de los periodistas o concesionarias, ni la existencia de un intercambio de bienes o servicios de valor entre las partes. Ambos elementos necesarios para acreditar contratación, adquisición o la difusión de propaganda electoral *ordenada* por personas distintas al IFE.

La autoridad en ningún momento se puso en contacto con alguno de los comunicadores titulares de los programas en los que se transmitieron las participaciones del Sr. López Lena para que declararan sobre las razones y el contexto en el que determinaron su contenido noticioso. Simplemente se les asume como instrumentos de la concesionaria y, por lo tanto, incapaces de ejercer la libertad editorial y periodística. Más aún, se parte del supuesto que lo que determina el contenido editorial en

radio y televisión es la relación que mantiene el Sr. López Lena con los concesionarios, no el trabajo y el criterio editorial y periodístico de los comunicadores. Nada más podría explicar que, de entrada, su testimonio se considere irrelevante.

Todo lo que la Secretaría Ejecutiva hizo para motivar el presente caso fue obtener los testigos de grabación y constatar la difusión de 258 minutos, entre entrevistas y notas periodísticas relacionadas con el Sr. López Lena, en el periodo comprendido entre el 19 de diciembre de 2011 y el 7 de enero de 2012. Sin embargo, no existe en el expediente una sola prueba que acredite que el entrevistado realizó acciones o dio instrucciones por las cuales los comunicadores quedaran obligados a transmitir las entrevistas o las noticias relacionadas con su precandidatura, a cambio de una contraprestación a favor de ellos o de las concesionarias. Esto es así porque ni el quejoso ni la Secretaría Ejecutiva presentaron las pruebas relevantes. Para inferir que ordenó la difusión de propaganda electoral a su favor, únicamente bastó el hecho de que el Sr. López Lena formara parte de los órganos directivos de las concesionarias Radiodifusoras Unidas del Sureste, S.A., (XEAH-AM y XHAH-FM) y Complejo Satelital, S.A. de C.V. (XECE-AM, XHCE-FM, XEPNX-AM y XHPNX-FM) y fuera padre de Humberto Alejandro López Lena Robles, concesionario de las emisoras con distintivo XEHLL-AM y XHHLL-FM.

En consecuencia, los elementos aportados por la Secretaría Ejecutiva para desvirtuar el libre ejercicio editorial y periodístico de los comunicadores resultan insuficientes. Los prospectos y el desarrollo de un precandidato al Senado claramente califican como hechos noticiosos relevantes para la audiencia de las emisoras. ¿Tenían las emisoras algún impedimento legal para reportarlo porque se trataba de un miembro directivo? De ninguna manera. Si acaso habría un deber ético –mas no una obligación legal– de revelar a la audiencia que el entrevistado formaba parte de la empresa concesionaria. ¿Cuántas veces debieron reportar el hecho noticioso en sus noticieros y programas de opinión? Tantas como los comunicadores consideraran pertinente dada la relevancia de la información y el interés que pudiera tener para la audiencia. El derecho a

la libertad de expresión les brinda una protección especial precisamente porque nadie está en mejor posición que ellos para formular este juicio.

Para imputar contratación, adquisición o difusión de propaganda política distinta a la ordenada por el IFE, la autoridad debe acreditar *quid pro quo*: probar que existió un acuerdo de voluntades que involucró el intercambio de bienes o servicios de valor entre las partes. Mientras ello no suceda resulta imposible justificar que las expresiones vertidas durante tiempos editoriales no corresponden a la esfera de libertades de los medios de comunicación o los agentes políticos. Por ello en este caso ha quedado demostrado que las pruebas no fueron ni adecuadas ni suficientes.

4. Conclusión

A pesar de las pruebas deficientes, la mayoría del Consejo General decidió imponer una multa tanto a Humberto López Lena, al PRD y a las concesionarias por la difusión de las entrevistas y noticias relacionadas. La resolución revela un interés por detener lo que se ha venido a llamar la “contratación simulada” de propaganda política en radio y televisión. Sin embargo, aunque este interés es legítimo, la autoridad electoral debe ser sumamente cuidadosa al escoger los medios para realizarlo. Así como no puede ignorar la presunción a favor de la libertad editorial y periodística, tampoco puede hacer de la simple “sospecha razonable” (es decir, inferencia) el estándar probatorio aceptado para imputar contratación o adquisición de tiempos en radio y televisión con fines electorales.

Aceptar la simple inferencia como estándar probatorio, sería totalmente incompatible con el mandato establecido en el párrafo segundo del artículo primero de la CPEUM: interpretar las normas sobre derechos humanos –incluyendo el derecho a la libertad de expresión– “favoreciendo en todo momento a las personas la protección más amplia”. Además, sus efectos perjudicarían el interés público, dado que una nación democrática se decanta a favor de la maximización del discurso po-

lítico. Rebajar el estándar probatorio para imputar violaciones a normas que restringen derechos fundamentales tiene un efecto silenciador sobre la discusión de asuntos de interés colectivo en los medios de comunicación, genera incertidumbre jurídica –lo que provoca dejar a los ciudadanos en estado de desprotección contra la arbitrariedad de las autoridades– y promueve la “disuasión expresiva y la autocensura”. La Suprema Corte de Justicia de la Nación así lo ha planteado:

[...] las fórmulas vagas o ambiguas no permiten a los ciudadanos anticipar las consecuencias de sus actos, otorgan una discrecionalidad excesiva a las autoridades y tienen un clarísimo efecto disuasivo en el plano del ejercicio ordinario de las libertades⁴²⁰.

Por ello y por el resto de los argumentos expuestos, es necesario revertir los criterios con los que la mayoría del Consejo General funda la queja en contra de los sujetos llamados a juicio. Para cumplir con el propósito de la reforma constitucional, debemos garantizar la libertad de expresión y el libre ejercicio periodístico.

⁴²⁰ LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA RESPONSABILIDAD POR INVASIONES AL HONOR DE FUNCIONARIOS U OTRAS PERSONAS CON RESPONSABILIDADES PÚBLICAS SÓLO PUEDE DARSE BAJO CIERTAS CONDICIONES, MÁS ESTRICAS QUE LAS QUE SE APLICAN EN EL CASO DE EXPRESIONES O INFORMACIONES REFERIDAS A CIUDANOS PARTICULARES. Tesis Aislada, 1a. CCXXI/2009, Semanario de la Suprema Corte de Justicia y su Gaceta, novena época, primera sala, XXX, diciembre 2009, p. 283

El derecho a un recurso efectivo en materia electoral

Cesar Astudillo^{421*}

1. Consideraciones Iniciales

El derecho a un recurso efectivo constituye una prerrogativa que expresa la totalidad de sus implicaciones cuando se le pone en diálogo directo con el derecho de acceso a la jurisdicción del Estado, el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso, puesto que en conjunción armónica determinan la posibilidad real de acceder a la justicia estatal a través de tribunales establecidos al efecto, mediante vías procesales específicas y adecuadas para la restitución del goce de los derechos vulnerados, de conformidad con procesos en los que se respeten los derechos y las garantías reconocidos por el ordenamiento, hasta desembocar en la obtención de una resolución judicial firme o ejecutable.

El derecho a la tutela judicial efectiva dispone que no pueda existir ningún derecho reconocido en fuentes nacionales o convencionales sin que su protección jurisdiccional esté debidamente garantizada. Todo derecho, en consecuencia, para ser justiciable necesita contar con instrumentos procesales que garanticen su efectividad inmediata. En este sentido, los textos constitucionales y convencionales suelen coincidir en dotar a todas las personas que se encuentren bajo la jurisdicción de un recurso judicial oportuno y efectivo para la protección de sus derechos frente a la eventualidad de vulneraciones provenientes del poder público.

Precisamente el vínculo entre la previsión de un camino jurisdiccional a través de vías procesales específicas (recursos judiciales) y la proclamación de los derechos sustantivos constituye el correlato de la

^{421*} Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Agradezco la colaboración de mi asistente de investigación, Mtro. Marcos I. Martínez Alcázar.

existencia del derecho a un recurso efectivo⁴²². Empero, el acceso a un recurso constituye un derecho previo al derecho a la tutela judicial efectiva ya que para tener un acceso real a los tribunales es necesario tener definidas la vías de acceso, elemento que viene determinado por los distintos medios de impugnación que, entre otras cosas, señalan qué actos se pueden impugnar, quién tiene legitimación para ello, ante qué instancia jurisdiccional se puede acudir, en qué plazos y bajo qué formalidades, con qué efectos, etc.

Está íntima conexión entre derechos dificulta en ocasiones el tratamiento autónomo del derecho a un recurso efectivo respecto a otros derechos, y ha conducido a que existan quienes objetan incluso su calidad de derecho autónomo, dado que es frecuente que para esgrimir la vulneración de éste, sea necesario ponerlo en conexión con algún otro derecho fundamental de carácter sustantivo⁴²³. No obstante, hoy en día la doctrina mayoritaria reconoce la existencia de una vulneración del derecho a un recurso efectivo por el sólo hecho de que el orden interno no ponga a disposición del justiciable un recurso reparador⁴²⁴.

Al margen de esta discusión, en esta contribución nos interesa individualizar el estudio del derecho a un recurso efectivo, y para tal efecto lo analizaremos inicialmente a partir de su proclamación en diversas fuentes internacionales de derechos para enseguida advertir las líneas interpretativas aportadas tanto por el Tribunal Europeo –en adelante TEDH- como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos –en

⁴²² Al respecto Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo, “Una visión de la tutela judicial a partir de la jurisprudencia de la Corte Interamericana y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 154, abril-junio de 2012, p. 8.

⁴²³ Vid., Carmona Cuenca, Encarnación, “El derecho a un recurso efectivo ante una instancia nacional: Problemas interpretativos (Art. 13 CEDH)”, en García Roca, Javier y Santolaya, Pablo (coordinadores.), *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pp. 642 y ss.

⁴²⁴ Así, Casadevall, Josep, *El Convenio Europeo de Derechos Humanos, El Tribunal de Estrasburgo y su Jurisprudencia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, p. 394.

adelante CIDH- y poder establecer la bases para la reconstrucción de su contenido y, en ese sentido, estar en aptitud de analizar el sistema de medios de impugnación en materia electoral que se anida en el modelo de organización electoral de nuestro país, con el objeto de advertir en qué medida los instrumentos procesales que refiere son compatibles o no con el derecho a un recurso efectivo que los estados se han comprometido a garantizar en sus ordenamientos internos.

2. El reconocimiento convencional del derecho a un recurso efectivo

El acceso de los ciudadanos a la jurisdicción del Estado en defensa de sus derechos y libertades constituye un derecho de tal envergadura que desde el inicio de las declaraciones internacionales en materia de derechos humanos tuvo un reconocimiento jurídico pleno tanto a nivel universal como en el plano regional, hecho que no es menor puesto que estamos ante una proclamación singular que expresa un derecho fundamental, es decir, que otorga una facultad sustancial, pero al mismo tiempo constituye una garantía de los derechos amparados por un ordenamiento jurídico, esto es un poder instrumental al servicio de todos los derechos⁴²⁵.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1948 reserva su artículo octavo a proclamar el derecho de toda persona a un *recurso efectivo* que le garantice el acceso a la jurisdicción del Estado mediante tribunales creados al efecto, y que tengan competencia para tutelar los derechos fundamentales reconocidos por la *Constitución o por las leyes* que componen el ordenamiento jurídico⁴²⁶.

⁴²⁵ Vid., Carmona Cuenca, Encarnación, “El derecho a un recurso efectivo... *op. cit.*, p. 638.

⁴²⁶ El artículo señala lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o la ley”.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en diciembre de 1966, estipula en su artículo segundo el derecho a interponer un *recurso efectivo* cuando los derechos y libertades consagrados en el *Pacto* hayan sido violados⁴²⁷. Esta disposición redimensiona el alcance del derecho a un recurso efectivo al subrayar que el Estado, y los operadores a través de los cuales actúa (el Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial) no gozan de ningún privilegio o inmunidad frente a los actos y omisiones que despliegan.

En el ámbito regional europeo, el artículo trece del Convenio Europeo de Derechos Humanos, proclamado en Roma en noviembre de 1950, reconoce que toda persona tiene derecho a la concesión de un *recurso efectivo* ante una *instancia nacional* cuando los derechos y libertades que se estipulan en el *Convenio* hayan sido violados⁴²⁸.

Dentro del Continente Americano, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en Bogotá en 1948, determina en su artículo décimo octavo que toda persona tiene el derecho de tener a su disposición un procedimiento sencillo y breve para que la justicia lo ampare contra aquellos actos de autoridad que violen en su perjuicio los derechos fundamentales consagrados en la Constitución⁴²⁹.

⁴²⁷ El artículo segundo, en su fracción 3, señala: “*Cada uno de los estados partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometido por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales.*”

⁴²⁸ El texto normativo dice: “*Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales*”.

⁴²⁹ La disposición señala: “*Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrado constitucionalmente*”.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José en noviembre de 1969, siguiendo la estela de la Declaración Universal, reconoce igualmente en su artículo 25 el derecho a un recurso judicial efectivo para proteger los derechos fundamentales. No obstante, su regulación incorpora elementos adicionales al instituir el derecho a un *recurso sencillo y rápido*, y amplía su campo protector al señalar que todo recurso debe ser efectivo para amparar a las personas contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la *Constitución, la Ley, e incluso la propia Convención*⁴³⁰.

La proclamación del derecho a un recurso efectivo en el derecho convencional es una muestra innegable de la importancia que se le concede como derecho sustancial, pero sobre todo como derecho instrumental dispuesto a la justiciabilidad de todos los derechos a los que el ordenamiento reconoce la calidad de fundamentales y que, como tales, conforman el parámetro de constitucionalidad.

3. La doctrina de los tribunales regionales Europeo y Americano

El desarrollo jurisprudencial del derecho al debido proceso avanzado por las cortes regionales tanto europea como americana permite advertir que nos encontramos todavía frente a una doctrina judicial en proceso de desarrollo y consolidación. Al efecto, la carencia de una nutrida jurisprudencia sobre el particular deriva de que el derecho a un recurso efectivo se entiende parte integral de un derecho más amplio, elaborado y acabado, representado por el derecho al debido proceso, o al proceso con todas las garantías, establecido, respectivamente, en los artículos 6 y 8 del Convenio Europeo y la Convención Americana⁴³¹.

⁴³⁰ Bajo el apartado “*Protección judicial*”, se señala: “*1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales*”.

⁴³¹ Al respecto, acúdase a Landa Arroyo, César, Arangüena Fanego, Coral y Ferrer

No obstante lo anterior, existen algunas directrices que permiten advertir el contenido normativo que desde el doble mirador de los tribunales regionales se ha asignado al derecho a un recurso efectivo.

Naturalmente, la primera derivación de las disposiciones de apertura tanto del Convenio como de la Convención (esta última acompañada de lo dispuesto en el artículo segundo), se materializa en el inexorable cumplimiento de las obligaciones generales emanadas de ellas⁴³², que conducen a cada uno de los ordenamientos nacionales a disponer de recursos internos para la garantía de los derechos convencionales, constitucionales o legales⁴³³. Adicional a ello, las medidas positivas establecidas por la Convención imponen a los Estados el deber de adecuar su sistema judicial y adaptar el correspondiente sistema procesal para que en la hipótesis de que se produzca una violación de derechos y libertades se cuente siempre con una vía judicial operativa para reaccionar. La cobertura jurídica de la fórmula incorpora el aseguramiento de la debida aplicación de dichos recursos por parte de sus autoridades judiciales⁴³⁴.

Otra derivación de la máxima relevancia señala que no basta con la disposición formal de un sistema de recursos, sino que los mismos deben ser sencillos, rápidos y eficaces. La CIDH ha determinado que la sencillez y rapidez debe tomar en cuenta la particular naturaleza

Mac-Gregor, Eduardo, “El derecho al debido proceso”, en García Roca, Javier, Fernández, Pablo Antonio, Santolaya, Pablo, Canosa, Raúl (eds.), *El diálogo entre los sistemas Europeo y Americano de Derechos Humanos*, Navarra, Thomson Reuters/Civitas, 2012, p. 313.

⁴³² Sobre las obligaciones generales de los estados conforme al Convenio y la Convención, acúdase a Fernández Sánchez, Pablo Antonio y Méndez Silva, Ricardo, “El alcance de las obligaciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en *Ibidem*, pp. 110 y ss.

⁴³³ Caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2007; y Caso Bayarri vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008.

⁴³⁴ Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009.

del ámbito en que se van a utilizar, de tal forma que en lo electoral deben atenderse las especificidades del procedimiento en esta materia⁴³⁵. En relación a la efectividad, ha enfatizado que no es suficiente con la existencia de los recursos, sino que deben ser eficaces, es decir, deben dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados en la Convención⁴³⁶. El sentido de efectividad consiste en su capacidad para producir el resultado para el cual han sido creados, que no es otro coadyuvar a establecer si ha habido o no violación de derechos humanos⁴³⁷.

No obstante, si la efectividad para la CIDH depende de la existencia de recursos internos esencialmente judiciales, es necesario subrayar que para ser considerados efectivos desde la óptica del TEDH basta con que sean de naturaleza administrativa o judicial⁴³⁸. Asimismo, para el propio TEDH el derecho a un recurso efectivo no incluye la obligatoriedad estatal de establecer un recurso a través del cual se pueda llevar a cabo el control judicial de la legislación; sin embargo, en este punto reside una de las diferencias más importantes en la interpretación de ambos tribunales, ya que la CIDH ha enfatizado que el derecho a un recurso efectivo debe posibilitar a las personas cuestionar la regulación legal de un determinado derecho previsto en la Constitución o en la Convención, para advertir si la regulación lo

⁴³⁵ Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005.

⁴³⁶ Por el contrario, ha sostenido que no son efectivos cuando los órganos jurisdiccionales carezcan de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad, cuando falten los medios para ejecutar sus decisiones, o por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia, por ejemplo, el retardo injustificado en la decisión. Cfr. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001, párr. 77; Caso Cinco Pensionistas vs. Perú, Sentencia de 28 de febrero de 2003, párr. 126; y Caso Las Palmeras vs. Colombia, Sentencia de 4 de febrero de 2000, párrafo 58.

⁴³⁷ Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008.

⁴³⁸ Caso Klass vs Alemania; Caso Golder vs Reino Unido. Vid. Carmona Cuenca, Encarnación, “El derecho a un recurso efectivo... op. cit., p. 644. También, Casadevall, Josep, *El Convenio Europeo... op. cit.*, p. 394.

restringe o no de forma razonable, lo que advierte que la efectividad del recurso se refleja en su capacidad para revisar la constitucionalidad de las disposiciones legales⁴³⁹.

No obstante, ambos tribunales coinciden en que una cualidad de la efectividad del recurso consiste en que sea completamente ejecutable, es decir, que el órgano administrativo o jurisdiccional que lo resuelve tenga los medios suficientes para hacer ejecutar sus decisiones⁴⁴⁰. Asimismo, que dicha cualidad se vincule al establecimiento de una reparación apropiada de conformidad con la naturaleza de la lesión⁴⁴¹.

Finalmente, para la CIDH la efectividad se vincula con el acceso a la justicia pronta y efectiva sin demoras injustificadas que puedan conducir a la denegación del acceso a la misma por no resolverse en un plazo que permita amparar la violación que se reclama⁴⁴². Asimismo, la efectividad en la doctrina de la Corte se manifiesta y se potencia cuando los recursos se ejercen ante órganos jurisdiccionales independientes e imparciales que permitan la obtención de una decisión adecuada a derecho⁴⁴³.

⁴³⁹ La doctrina europea se evidencia en el *Caso James y otros vs. Reino Unido y Caso Christine Goodwin vs Reino Unido*. La directriz americana se advierte en el *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Al respecto, Carmona Cuenca, Encarna, “El derecho a un recurso efectivo... op. cit., p. 647; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Silva García, Fernando, *El Caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La primera sentencia internacional condenatoria en contra del Estado Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 19.

⁴⁴⁰ Para la perspectiva europea, véase el Caso Latridis. La visión americana se obtiene del *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, Sentencia de 2 de febrero de 2001.

⁴⁴¹ Caso *Kaya vs Turquia*; y Caso *Albán Cornejo y otros vs. Ecuador*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2007, respectivamente.

⁴⁴² Caso *Bayarri vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Caso *Acosta Calderón vs Ecuador*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2005. Caso *Instituto de Reeducación del menor vs. Paraguay*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Casadevall, Josep, *El Convenio Europeo... op. cit.*, p. 395.

⁴⁴³ Caso *Ivcher Bronstein vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001.

4. Elementos para la reconstrucción del derecho a un recurso efectivo en materia electoral

Tal y como se ha advertido en el apartado precedente, el derecho a un recurso efectivo desde la perspectiva de las cortes regionales implica la obligación de que el ordenamiento jurídico estipule un sistema de recursos para la garantía de los derechos, el deber de adecuar el esquema procesal para ofrecer vías judiciales frente a la vulneración de los mismos, y el aseguramiento de su aplicación efectiva ante operadores judiciales independientes e imparciales que garanticen decisiones apegadas a derecho. Además, impone que la estructura procesal de los recursos se adapte a la particular naturaleza del derecho a tutelar, que permitan una amplia accesibilidad, que se resuelvan en plazos razonables, que sean eficaces en sus resultados para el adecuado restablecimiento del derecho vulnerado, que su ámbito protector permita el cuestionamiento de la constitucionalidad o convencionalidad de las normas estatales, que el resultado de su decisión sea completamente ejecutable y que produzca una apropiada reparación de conformidad con la naturaleza de la lesión infligida.

Las anteriores son líneas de interpretación comunes a los recursos judiciales; sin embargo, es necesario subrayar que el ámbito electoral confiere a este derecho una específica identidad atendiendo a la naturaleza de la materia electoral, la dinámica del proceso electoral, la temporalidad en que discurre, los sujetos que participan en él, la tipología de las vulneraciones que pueden presentarse, los distintos derechos que se ciernen sobre las elecciones y el tipo de autoridades que deben acometer a su tutela, entre otros muchos factores. En el Caso *Yatama vs Nicaragua*, por ejemplo, la CIDH señala entre estas peculiaridades que el procedimiento electoral requiere una celeridad y un trámite sencillo que facilite la toma de las decisiones en el marco del calendario electoral, con lo cual, todo recurso judicial que se establezca en esta materia debe tomar en cuenta las “particularidades del procedimiento electoral”⁴⁴⁴.

⁴⁴⁴ Caso *Yatama vs. Nicaragua*, párrafos 150 y 175.

En este contexto, a continuación realizamos una aproximación al derecho a un recurso efectivo en materia electoral, con la intención de destacar fundamentalmente los elementos que le confieren especificidad al interior de este campo de conocimiento.

Al efecto, es necesario señalar que estamos en presencia de un derecho con un contenido complejo, en el sentido de que se integra por un haz de contenidos que hacen referencia a la idoneidad, accesibilidad y eficacia de los recursos judiciales, y que para mayor claridad los definiremos como derechos accesorios que en conjunción armónica configuran el derecho a un recurso efectivo.

4.1. El derecho a un recurso adecuado y accesible en materia electoral

4.1.1. El derecho a un recurso adecuado

La noción de adecuación establece el sentido de idoneidad que se tiene para algo. Al efecto, puede señalarse que se está frente a un recurso adecuado cuando se produce la acomodación de los recursos a los fines que persigue la materia electoral, es decir, cuando su estructura se acomoda para: a) garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones en materia electoral, b) otorgar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, y c) garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos.

El derecho a un recurso adecuado se patentiza cuando los recursos se adecuan a la *especificidad* y *particularidad* de cada uno de los ámbitos que necesitan tutelarse, o lo que es lo mismo, cuando existe la plena y necesaria adaptación entre el derecho sustancial y el recurso procesal.

La *especificidad* se expresa en que el conjunto de recursos se establezcan perfilan y estructuren en base a la naturaleza del derecho al que deben servir; es decir, adaptarse o acomodarse al conjunto de situaciones, objetivos y finalidades que emanan de la tutela de los derechos político-electORALES, como expectativas de participación política dentro

de un Estado democrático de Derecho, y en consecuencia, adoptar estructuras procesales acordes con las exigencias derivadas de las mismas, a fin de que todas esas expectativas sustanciales encuentren su correspondiente reflejo en el campo adjetivo y alcancen su óptima realización. La especificidad impone, en consecuencia, estructurar los medios de impugnación atendiendo a que la materia electoral se caracteriza por constituir y ofrecer los parámetros para posibilitar la participación política, hacer posible la renovación periódica de la representación popular, concretar las exigencias e ideales de la democracia, y garantizar, en última instancia, los derechos políticos de los ciudadanos.

Ahora bien, es importante hacerse cargo también de que adicional a la exigencia de crear un categoría general que los identifique como recursos con especificidad propia dentro del contexto electoral, se tome en cuenta que la realidad de los recursos electorales tampoco es uniforme y que es necesario avanzar en un sistema recursal que presuponga su *particularidad* para que den cuenta de las características que los individualizan al interior de un mismo género de recursos. La fórmula recurso efectivo en materia electoral no alude a un objeto unitario, uniforme u homogéneo, sino a un haz de medios de impugnación en donde cada uno obedece a una lógica, objetivos y finalidades distintas, y en donde se requiere la necesaria adaptación de su morfología para que sean estructuras procesales coherentes e idóneas⁴⁴⁵.

El derecho a un recurso efectivo, concebido como la exigencia de contar con recursos con especificidad y particularidad propia constituye una realidad desde la relevante reforma constitucional de 1996, que en sus artículos 41 y 116 determinó que para garantizar la constitucionali-

⁴⁴⁵ Sobre la necesaria adaptación de las categorías procesales al derecho diferenciado que se encaminan a servir, y el favorecimiento de estructuras coherentes con la especificidad y particularidad que su lógica demanda, acúdase a Astudillo, César, “Doce tesis en torno al derecho procesal constitucional”, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho*, T. I, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, Marcial Pons, 2008, pp. 273 y ss.

dad y legalidad de todos los actos y resoluciones de carácter electoral tanto en el ámbito de los comicios federales como estatales, se requería edificar un sistema de medios de impugnación dirigido a la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, y a conferir definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales.

La exigencia constitucional quedó patentizada en la existencia de treinta y tres sistemas normativos que incorporan una pléyade de recursos en materia electoral, y de los correspondientes órganos de tutela jurisdiccional que permiten revocar, confirmar o modificar las actuaciones electorales⁴⁴⁶.

Acaso por ello el caso *Castañeda Gutman* evidenció que el juicio de amparo no es un recurso idóneo en materia electoral puesto que su ámbito de competencia ha excluido la tutela de los derechos políticos⁴⁴⁷. Precisamente la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral condujo a la CIDH a señalar que el Estado mexicano no había ofrecido a la víctima un recurso “idóneo” para reclamar la violación de sus derechos políticos⁴⁴⁸.

⁴⁴⁶ Astudillo, César, “El modelo de organización electoral en México”, en *Idem. y Carpizo, Jorge (coords.), Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, pp. 779 y ss.

⁴⁴⁷ El recurso de revisión resuelto por la SCJN en agosto de 2005, al confirmar el sobreseimiento del amparo decretado por un Juez de Distrito enfatizó: a) Que el amparo es improcedente para impugnar una omisión legislativa; b) Que es improcedente para impugnar leyes electorales, porque la única vía prevista para ello es la acción de inconstitucionalidad; c) Que su improcedencia deriva de que los actos vinculados con derechos político-electorales no son impugnables a través de dicha vía. Recurso de Revisión 743/2005. Es interesante poner atención al voto minoritario del ministro José Ramón Cossío Díaz, quien sostiene que la democracia constitucional implica que todos los actos y leyes son impugnables en general. Derivado del recurso, se emitió la tesis cuyo rubro es: LEYES ELECTORALES. NO SON IMPUGNABLES EN EL JUICIO DE AMPARO. Tesis P. XVI/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 17, Pleno.

⁴⁴⁸ *Caso Castañeda Gutman vs. México*, párrafo 131.

La falta de idoneidad del amparo deriva de que la Constitución mexicana, desde la reforma constitucional de 1996 incorporó una garantía especial y específica para la protección de los derechos político-electORALES, como el *Juicio para la protección de los derechos político-electorales* que aparece como un medio de impugnación idóneo, adecuado, eficaz y compatible con la naturaleza de los derechos de participación democrática de los mexicanos. Por ello, la propia CIDH sostuvo que no resulta incompatible con la Convención que el amparo no sea procedente en algunas materias, siempre y cuando se provea otro recurso “de similar naturaleza e igual alcance” para aquellos derechos que entren en la competencia del amparo.

4.1.2. El derecho a un recurso accesible

Es accesible todo aquello que tiene la característica de ser de fácil acceso. Por lo mismo, no resulta difícil advertir que un recurso accesible es aquél que pone a disposición de los justiciables un mecanismo de protección al que se puede acceder de manera sencilla y directa.

En este sentido, este derecho impone la obligación de regular los recursos, como lo ha sostenido la CIDH, de una manera tal que “las personas tengan certeza y seguridad jurídica de sus condiciones de acceso”⁴⁴⁹; evidentemente esas condiciones de acceso suponen la inexorable necesidad de eliminar los obstáculos que impidan, más allá de lo razonable, el ejercicio del derecho para todos, mediante el establecimiento, por ejemplo, de requisitos u obstáculos procesales innecesarios, excesivos y carentes de proporcionalidad que impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión; así mismo, impone la exigencia de que los recursos sean accesibles para todos aquellos que tengan reconocidos derechos por el ordenamiento, sin discriminación –sentido de inclusión– y que requieran de mecanismos procesales para la efectiva tutela de los mismos esencialmente de manera directa, aunque también de forma indirecta⁴⁵⁰.

⁴⁴⁹ *Caso Castañeda Gutman vs. México*, párrafo 110.

⁴⁵⁰ *Electoral justice: The International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010, pp. 121 y ss.

De manera directa cuando se posibilite a las personas el acceso directo y sin intermediarios al ejercicio de un recurso en defensa de derechos propios. De manera indirecta cuando se confiera a una instancia de intermediación la legitimación para concurrir a la jurisdicción en defensa de los derechos de otros.

Un recurso es accesible y directo, por ejemplo, cuando, a) sea promovido por un ciudadano mexicano; b) lo promueva por sí mismo y de manera individual y c) haga valer presuntas violaciones a sus derechos político-electORALES. Es indirecto, cuando, a) sea promovido mediante la intermediación de un partido político; y b) lo active en defensa de los derechos de los electores.⁴⁵¹ Se duda de su accesibilidad, y en cambio se sostiene su limitación cuando el recurso otorga una legitimación exclusivamente institucional, sin contemplar una *actio popularis*, para combatir por ejemplo, las normas legislativas con motivo de su aprobación por el legislador.

La accesibilidad se debe poner en perspectiva con el modelo de organización electoral que establece la coexistencia de un tribunal federal con treinta y dos órganos jurisdiccionales estatales dentro de un esquema de distribución competencial que conduce a que cada uno se haga cargo de los correspondientes recursos vinculados a los procesos electORALES federaLES y estataLES, y que obliga a reconocer el derecho de los justiciables a tener acceso al tribunal electoral, o su correspondiente al interior de la entidad federativa en donde se suscitaron los hechos o actos reclamados, que es la instancia más próxima al quejoso, solamente cuando se hayan agotado dichos recursos, como consecuencia de los principios de definitividad y firmeza, teniéndose derecho a un recurso de alzada en el ámbito federal⁴⁵².

⁴⁵¹ Son por ejemplo los requisitos de procedencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político-ElectORALES del Ciudadano. *Cfr. J. 02/2000 JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA.*

⁴⁵² Orozco Henríquez, José de Jesús, *El contencioso electoral en las entidades federativas de México*, Ciudad Universitaria, Tesis de Doctorado, 2010, pp. 230.

4.2. El derecho a un recurso efectivo frente a normas y actos electORALES

La noción de efectividad se vincula a la idea de real, verdadero y a la propia noción de eficacia, es decir, que tiene la capacidad de lograr el efecto que se desea o espera de él.

El derecho a un recurso efectivo se obtiene cuando un determinado recurso judicial es “capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido”, de tal suerte que conduzca al tribunal que lo conoce a “establecer si ha habido o no una violación de derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación”⁴⁵³.

De conformidad con lo anterior, un recurso es efectivo en materia electoral: a) si permite constatar la violación a un derecho político-electoral; b) si tiene la capacidad de remediar la vulneración; c) Si produce el resultado para el que fue ideado y d) si proporciona una adecuada reparación.

En virtud de que las violaciones a derechos político-electORALES son de diversa naturaleza, el concepto de efectividad varía de conformidad con la misma, ya que es fácil suponer que los remedios y las eventuales reparaciones adquieren distintas connotaciones. Existe, por tanto, una inescindible vinculación entre el tipo de violación y el tipo de recurso que se prefigura para remediarlo. Esto conduce a señalar que por recurso efectivo debe entenderse un medio de impugnación con una especificidad propia para corregir o resarcir un tipo de vulneración en específico.

De ahí que si efectividad quiere decir especificidad, hay que hacer notar que también quiere decir particularidad, es decir, el remedio será efectivo en la medida en que su estructura procesal esté configurada de conformidad con el tipo o la naturaleza de la vulneración de que se trate.

Si en términos generales la vulneración a los derechos democráticos puede provenir de cualquier tipo de actos estataLES, desde normas hasta acuerdos, resoluciones y demás, un recurso efectivo será aquél que per-

⁴⁵³ Caso *Castañeda Gutman vs. México*, párrafo 110.

mita a los ciudadanos reclamarlos en vía judicial para lograr la oportuna y eficaz restitución en su goce y ejercicio; esto comprende aspectos como los que a continuación se describen.

4.2.1. El derecho a un recurso efectivo para cuestionar normas estatales

Como se ha señalado en otra parte de este trabajo, una de las distinciones fundamentales entre la doctrina del TEDH y la CIDH sobre el derecho a un recurso efectivo reside en los alcances que se le reconoce para la impugnación y eventual declaración de inconstitucionalidad de las leyes estatales. Así, mientras el primero ha sostenido que el alcance del artículo 13 del Convenio Europeo no alcanza a cubrir la exigibilidad de un control sobre la legislación, pero sí sobre normas reglamentarias, en el Caso Castañeda la CIDH afirmó que “un recurso judicial efectivo es aquel capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, es decir, debe ser un recurso capaz de conducir a un análisis por parte de un tribunal competente a efectos de establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación”. Esto quiere decir que constatada la transgresión de derechos por parte de un tribunal, la morfología del recurso debe ser capaz de hacer cesar la violación y proveer a su reparación, y cuando ello deriva de reglamentar un derecho de participación democrática por parte del legislador, la única manera de corregir la vulneración consiste en la realización de un análisis de compatibilidad normativa entre el precepto legal y el parámetro de constitucionalidad y la consecuente declaración de inconstitucionalidad con efectos de invalidez e inaplicación de las normas contraventoras. La CIDH lo expresó así:

130. Para ser capaz de restituir a la presunta víctima en el goce de sus derechos en ese caso, el juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano debía posibilitar a la autoridad competente evaluar si la regulación legal establecida en el Código Federal en materia electoral, y que alejadamente restringía de forma no razonable

los derechos políticos de la presunta víctima, era compatible o no con el derecho político establecido en la Constitución, lo que en otras palabras significaba revisar la constitucionalidad del artículo 175 del COFIPE. Ello no era posible, según se señaló anteriormente, por lo que el Tribunal Electoral, conforme a la Constitución y los criterios obligatorios de la Suprema Corte de Justicia, no tenía competencia para analizar la compatibilidad de disposiciones legales en materia electoral con la Constitución.

131. Dado que el recurso de amparo no resulta procedente en materia electoral, la naturaleza extraordinaria de la acción de inconstitucionalidad y la inaccesibilidad e ineffectividad del juicio de protección para impugnar la falta de conformidad de una ley con la Constitución, en la época de los hechos del presente caso no había en México recurso efectivo alguno que posibilitara a las personas cuestionar la regulación legal del derecho político a ser elegido previsto en la Constitución Política y en la Convención Americana. En razón de ello, la Corte concluye que el Estado no ofreció a la presunta víctima un recurso idóneo para reclamar la alegada violación de su derecho político a ser elegido, y por lo tanto violó el artículo 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Castañeda Gutman.

De la revisión hecha entre octubre de 2005 y marzo de 2007, fecha en que la Comisión Interamericana presentó el caso Castañeda ante la CIDH, ésta declaró que el Estado mexicano no había ofrecido a la víctima un recurso idóneo para reclamar las violaciones a sus derechos políticos a ser votado.

Al efecto, por la relevancia del caso para el desarrollo de la doctrina del derecho a un recurso efectivo, es importante hacer un breve recuento que explique por qué en ese momento el ordenamiento jurídico mexicano no ofrecía un recurso efectivo para la tutela de dichos derechos.

Al respecto, debe recordarse que entre 1998 y 1999 la SCJN y el Tribunal Electoral establecieron criterios interpretativos distintos en re-

lación al principio de representación proporcional, y que la disparidad de opiniones condujo a la interposición de dos contradicciones de tesis (2 y 4 de 2000) con el objeto de que el pleno de la Corte estableciera la interpretación constitucional que debía prevalecer.

Al conocer del asunto, el debate de fondo no se centró en cuál de las interpretaciones sobre dicho principio debía subsistir, sino en *la naturaleza del control constitucional ejercido por los tribunales mexicanos*, y de manera particular, en el practicado por la Corte y el propio Tribunal Electoral en tratándose de leyes electorales.

La interpretación antitética se planteó ante la existencia de dos jurisprudencias en donde el Tribunal Electoral argumentó que de conformidad con lo dispuesto por el ordenamiento, contaba con facultades para determinar la inaplicabilidad de leyes electorales cuando se encontrasen en oposición con disposiciones constitucionales; la Corte, por su parte, había señalado en jurisprudencia firme que el artículo 133 no autorizaba el control difuso de la constitucionalidad de normas generales⁴⁵⁴.

No obstante la notoriedad de la oposición entre interpretaciones y de la claridad con que el artículo 99 constitucional establecía la posibilidad de una contradicción de criterios entre la Corte y el Tribunal Electoral, nuestro máximo Tribunal utilizó el asunto para definir de manera terminante su jerarquía institucional. Para ello, *negó* la posibilidad de que existiera materia para la contradicción argumentando que la misma era únicamente posible en un contexto en el que dos o más órganos jurisdiccionales sustentasen criterios divergentes al resolver asuntos de cualquier naturaleza que fuesen de su *competencia*, y de acuerdo con dicho razonamiento, *el Tribunal Electoral carecía de competencias para interpretar la Constitución y para inaplicar aquellas normas que en su*

⁴⁵⁴ Respectivamente, Jurisprudencia 05/99, *Apéndice 2000*, Tercera Época, t. VIII, 2000, p. 55. “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ESTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES”; y P.J. 74/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, agosto de 1999, p. 5. “CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN”.

concepto estuvieran viciadas de *inconstitucionalidad*. A este efecto, realizó una interpretación restrictiva del artículo 99 constitucional, modulando incluso la afirmación contenida en el mismo, que con claridad meridiana indica que el Tribunal Electoral es la “máxima” autoridad en la materia⁴⁵⁵.

Es evidente que la Corte realizó un ejercicio interpretativo que partiendo de presupuestos equívocos la condujo inexorablemente por el camino de las conclusiones erróneas. Supuso, aunque lo negara textualmente, que existía contradicción entre el artículo 99 y el 105 constitucionales y que su labor como máximo órgano de garantía era *reescribir* la norma fundamental sin avizorar que su verdadera labor consiste en interpretar de manera armónica los preceptos de la Constitución de modo que unos no se sobrepongan a los otros, dándole a cada uno el espacio que le corresponde para que puedan coexistir. En este contexto, decidió a favor del precepto más benigno a sus propios intereses, que era el que en teoría le otorgaba el monopolio del control constitucional de las leyes, aun cuando dicha decisión supusiera negar el espacio institucional que la propia norma fundamental reservaba al Tribunal Electoral y de paso, cerrar la puerta a un recurso que derivado de su posibilidad para combatir las normas electorales adquiriera la connotación de efectivo.

La actuación de la Corte se pone en entredicho ante la ausencia de una interpretación adecuada del texto constitucional que permitiera deducir que la Constitución en su artículo 41, fracción IV, establecía claramente que los medios de impugnación en materia electoral estaban encaminados a salvaguardar el *principio de constitucionalidad*, y que eso significaba que el constituyente había decidido poner al Tribunal Electoral a su lado para *acompañarlo* en el control de constitucionalidad de normas electorales generales en el contexto de un sistema de control constitucional integral y efectivo, en donde la diferencia fundamental

⁴⁵⁵ Vid. Corzo Sosa, Edgar, “EL control constitucional en materia electoral: el interés objetivo”, en Orozco Henríquez, J. Jesús (comp.), *Justicia Electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. III, pp. 962 y ss.

reside en el tipo de control de constitucionalidad ejercido, y de manera más general, en el sistema de control de constitucionalidad que estructura nuestra Constitución.

La Corte cerró el acceso a un recurso efectivo en manos del Tribunal Electoral desde el momento en que argumentó que la única manera de impugnar normas electorales era a través de la *acción de inconstitucionalidad*, sin distinguir, y esto es elemental, entre la inspección de constitucionalidad que se deriva de la ley *al margen de su aplicación específica* de aquella que se realiza *con motivo de su aplicación*⁴⁵⁶. Tampoco acertó al determinar que el sistema de control constitucional en nuestro país es de tipo “concentrado”, presuponiendo que el control de constitucionalidad se deposita en un solo órgano –la propia Corte–, cuando en realidad nuestro sistema es un híbrido que tiene en su vértice a la Corte pero cuyo diseño competencial no impide que los demás tribunales federales ejerzan el control de constitucionalidad de normas⁴⁵⁷.

La inadecuada apreciación de la Corte le impidió diferenciar entre la vertiente del control que se cumple con la *acción de inconstitucionalidad*, enderezada hacia la *defensa objetiva de la Constitución* y la con-

⁴⁵⁶ Sobre esta diferenciación, Fernández Segado, Francisco, *La giustizia costituzionale nel XXI secolo. Il progressivo avvicinamento dei sistemi americano ed europeo-kelseiano*, Bologna, Center for Constitutional Estudies and Democratic Development, Lecture Series, núm. 5, Bonomo Editrice, 2003, p. 106. Al respecto consúltese la Tesis P.J. 65/2000, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XI, junio de 2000, p. 339: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROcede CONTRA NORMAS GENERALES Y NO CONTRA SUS ACTOS DE APLICACIÓN EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES ELECTORALES”.

⁴⁵⁷ Sobre el particular, Astudillo Reyes, “El sistema mexicano de justicia constitucional. Notas para su definición, a 10 años de la reforma constitucional de 1994”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 4, enero-junio de 2006, pp. 38 y ss. La doctrina sobre el control difuso de constitucionalidad cambió a través del expediente Varios 912/2010, de donde derivaron, entre otras, las siguientes Tesis P.LXVII/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, Libro III, diciembre de 2011, p. 535, Pleno: “CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD”; P.LXX/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, Libro III, diciembre de 2011, p. 557, Pleno: “SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO”.

secuente depuración del ordenamiento jurídico ante el impulso esencial de órganos del Estado, de aquella que tiene como objeto la *defensa de los derechos* y la necesaria tutela de posiciones subjetivas, y que bajo un impulso personal y directo conduce a la inaplicación de la norma al caso concreto, que es la que se ejerce cuando el Tribunal Electoral substan-*cia* un *Juicio de Revisión Constitucional-Electoral* o un *Juicio para la Protección de los Derechos Político-ElectORALES del Ciudadano*.

Con el fin de monopolizar el control de constitucionalidad y de hacer de la acción de inconstitucionalidad el único medio procesal para el cuestionamiento de normas electorales, a pesar de no estar al alcance de las personas, el 10 de junio de 2002 se publicaron las tesis jurisprudenciales 23,⁴⁵⁸ 24⁴⁵⁹, 25⁴⁶⁰ y 26,⁴⁶¹ en donde la Corte sostuvo, *grosso modo*, que el Tribunal Electoral no estaba facultado para declarar la inconstitucionalidad de leyes o normas generales de carácter secundario cuando estuviesen en colisión con preceptos constitucionales, toda vez que el artículo 133 constitucional no era fuente de facultades de control difuso,

⁴⁵⁸ Tesis P.J.23/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, enero de 2010, p. 22, Pleno: “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES”.

⁴⁵⁹ Tesis P.J.24/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, enero de 2010, p. 19, Pleno: “CONTRADICIÓN 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 JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUANDO SE TRATA DE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES”.

⁴⁶⁰ Tesis P.J.25/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, enero de 2010, p. 20, Pleno: “LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD”.

⁴⁶¹ Tesis P.J.26/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, enero de 2010, p. 23, Pleno: “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, INFINGE, 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”.

por lo que el pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la ley era una atribución que correspondía en forma exclusiva a la Suprema Corte mediante la *acción de inconstitucionalidad*.

Al suscribirlas, es evidente que no estuvo en condiciones de avizorar que lo que generaba en realidad este pronunciamiento era *impedir el acceso a la jurisdicción constitucional-electoral al cerrar una vía impugnativa (recurso efectivo) a todos aquellos ciudadanos que estimasen que una norma electoral de aplicación inminente pudiera vulnerar sus derechos fundamentales.*

Por paradójico que pueda parecer, la Corte intentó fortalecerse a sí misma a través del *debilitamiento* del entramado competencial atribuido genéricamente al Poder Judicial de la Federación, y del sistema de medios de impugnación en manos del Tribunal Electoral, algo totalmente incompatible con su pretendida naturaleza de Tribunal Constitucional. Su posición subrayó, para sorpresa de propios y extraños, que si una norma electoral no era impugnada dentro de los primeros treinta días de vigencia por las minorías políticas, los partidos políticos, el procurador, o el ombudsman mediante la *acción de inconstitucionalidad*, debía entenderse consentida por sus destinatarios, con lo cual su firmeza permanecía incontestada y había que asumir su constitucionalidad.

Esto significó, para efectos prácticos, *privilegiar* el momento de creación de la norma electoral, y dejar de lado el momento de su aplicación concreta, suponiendo, desde una concepción evidentemente equivocada, que los vicios de inconstitucionalidad de la misma pueden reconocerse al momento de su promulgación, sin advertir que los vicios de inconstitucionalidad *salen efectivamente a la luz* en el momento en que dicha norma se somete a situaciones concretas de la vida.

Pero lo más importante, afirmar la existencia de un único control de normas electorales a través de la *acción de inconstitucionalidad* en un entorno en donde el *amparo* no procede respecto a cuestiones políticas, implicó cerrar toda alternativa para el ejercicio de recursos ante la instancia especializada en materia electoral con capacidad de remediar la

vulneración de derechos político-electORALES mediante el ejercicio de un control de constitucionalidad concreto de las normas, y con la fuerza necesaria para declarar su inaplicabilidad. Esto desembocó, en los hechos, en la creación de una *zona gris*, ausente de garantía o recurso alguno en manos del ciudadano, al que se dejó en total *estado de indefensión* por el cierre de las vías de acceso a la jurisdicción como prerrogativa universal.

La reforma constitucional en materia electoral de 2007 vino a restituir el derecho a un recursos efectivo en manos de las personas, al devolverle a las seis salas del Tribunal Electoral su competencia para que dentro del sistema de recursos a su cargo, puedan declarar la inaplicación de normas inconstitucionales en materia electoral, y para que puedan denunciar la contradicción de criterios entre los sostenidos por el propio Tribunal y la SCJN.

La entrada en vigor de la reforma condujo a que la ministra Luna Ramos solicitara al pleno de la SCJN la interrupción de las jurisprudencias 25 y 26 de 2002. La propuesta no fructificó, ya que el 7 de septiembre de 2009 la SCJN declaró sin materia la petición, al considerar que la reforma constitucional de 2007 había tenido un efecto derogatorio de las mismas⁴⁶².

Después de lo dicho, es de advertirse que el derecho a un recurso efectivo implica el derecho de las personas a cuestionar de manera efectiva la regulación que el legislador estatal lleva a cabo sobre los derechos político-electORALES, y que el recurso debe posibilitar el cuestionamiento de una norma en dos vertientes.

⁴⁶² En torno a esta polémica, consúltese Luna Ramos, José Alejandro, “Nulidades en materia electoral”, en Salazar Ugarte, Pedro y Córdova Vianello, Lorenzo, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, pp. 435 y ss.

4.2.2. Al margen de su aplicación específica⁴⁶³

Un recurso para ser efectivo en términos de lo dispuesto por la CIDH debe permitir la inspección normativa mediante un control de constitucionalidad de tipo “abstracto”. Este tipo de control tiene como objeto de enjuiciamiento la norma electoral por lo que dice o expresa una vez promulgada por el legislador, con independencia de que su contenido haya sido empleado en un concreto acto de aplicación. Es un control que tiende a salvaguardar el interés a la constitucionalidad del ordenamiento jurídico, que a nivel federal se ejerce por minorías políticas del ámbito federal y estatal, partidos políticos y por el ombudsman y el procurador general de la República y que se resuelve de forma exclusiva y excluyente por la SCJN; mientras que en el ámbito estatal se ejerce generalmente por las minorías políticas del Congreso del Estado, por los partidos políticos, el ombudsman y los procuradores estatales, y en algunas entidades, por órganos autónomos y se resuelven por tribunales y salas constitucionales o por los plenos de los tribunales superiores de justicia como acontece en los estados de Coahuila, Chiapas, Guanajuato, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz.⁴⁶⁴

4.2.3. Con motivo de su aplicación concreta

Un recurso efectivo debe permitir la impugnación de un acto de aplicación normativa que al estar fundado precisamente en una norma electoral, hace depender su eficacia de la misma. El tipo de escrutinio que se realiza en esta modalidad es de tipo “concreto”, ya que se interesa

⁴⁶³ Sobre esta diferenciación, Fernández Segado, Francisco, *La giustizia costituzionale nel XXI secolo...*, *op. cit.*, p. 106.

⁴⁶⁴ Astudillo, *Ensayos de Justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004; Astudillo, César, “La Justicia Constitucional local en México: presupuestos, sistemas y problemas”, en Corzo Sosa, Edgar (coordinador), *I Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 325 y ss.

en una norma electoral por los efectos concretos que produce en la esfera individual una vez que se ha aplicado a un supuesto determinado. Es un control que se endereza a proteger los derechos subjetivos de las personas, y como tal, permite una legitimación personal y directa ante órganos jurisdiccionales altamente especializados, de conformidad con el modelo de organización electoral existente en México.⁴⁶⁵

4.2.4. El derecho a un recurso efectivo para reclamar todo tipo de actos electorales, al margen y con motivo del proceso electoral

Un recurso efectivo se manifiesta en su capacidad para privar de sus efectos a cualquier acto o resolución electoral irregular que provenga de autoridades estatales o de agentes de intermediación política –mediante su invalidación, anulación, revocación o modificación–, ya sea que la conducta se produzca *al margen* del proceso electoral, es decir, en el lapso de tiempo que discurre entre dos procesos electorales, o *con motivo* del mismo, constituyendo en consecuencia un control directo de la regularidad electoral.

Como señala puntualmente Orozco, “ninguno de los sujetos electorales debe quedar sin protección o en estado de indefensión cuando los intereses que les reconoce el derecho electoral resulten afectados por un acto de autoridad o, incluso, de otros sujetos electorales en situación de predominio frente al ciudadano (como los partidos políticos), quienes podrían estar en aptitud de violarle sus derechos político-electORALES”⁴⁶⁶.

Lo sostenido por el autor es relevante, porque advierte que la efectividad de un recurso electoral se produce cuando a través de él, los posibles afectados –ciudadanos, candidatos, partidos y agrupaciones políticas– pueden impugnar cualquier acto que vulnere derechos políticos, dentro de periodos catalogados como electorales, y dentro de periodos que no lo

⁴⁶⁵ Astudillo, César, “El modelo de organización electoral... *op. cit.*, pp. 780 y ss.

⁴⁶⁶ Al respecto, Orozco Henríquez, José de Jesús, *El contencioso electoral...* *op. cit.*, p. 323.

son. Es decir, los recursos, para ser efectivos deben permitir la impugnación de⁴⁶⁷:

A). Actos y resoluciones de autoridades electorales de naturaleza administrativa. Es decir, la recurribilidad de las actuaciones a través de las cuales manifiestan su autoridad las instituciones competentes para la organización de los comicios.

B). Actos y resoluciones de órganos electorales de naturaleza jurisdiccional. Esto es, la posibilidad de controvertir las resoluciones de las autoridades competentes para controlar la regularidad jurídica de las elecciones.

C). Actos y resoluciones de los partidos políticos. A pesar de que los partidos están estatutariamente obligados a establecer modalidades de defensa de los derechos políticos de sus militantes, la posición de predominancia que tienen sobre sus afiliados establece supuestos de eventual vulneración de sus derechos políticos, y en ese sentido es necesario prever una vía directa, oportuna y eficaz para su protección.⁴⁶⁸

D). Actos de otros sujetos que participan del proceso electoral. Cada vez existen más sujetos cuyos actos trascienden de manera directa al proceso electoral y lo afectan, como aquellos que despliegan los medios de comunicación, las autoridades estatales, los servidores públicos, los notarios, los ministros de culto, etcétera. Sin embargo, para que los efectos nocivos de su participación puedan llegar a la instancia jurisdiccional para su revisión, es necesario que se instaure previamente un procedimiento sancionador que investigue y sancione la irregularidad electoral⁴⁶⁹.

⁴⁶⁷ *Ibidem*, pp. 375 y ss.

⁴⁶⁸ Inicialmente no existía recurso directo alguno para impugnar los actos de los partidos. Su reconocimiento fue producto de la actividad interpretativa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sobre dicha procedencia acúdase a la Tesis S3ELJ 03/2003, compilación, p. 667: “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”. Vid. Mata Pizaña, Felipe de la, *Manual del sistema...* op. cit., pp. 98 y ss.

⁴⁶⁹ Orozco Henríquez, José de Jesús, *El contencioso electoral...* op. cit., pp. 379 y ss.

Ahora bien, de conformidad con el ámbito temporal en que puede producirse la impugnación, aparecen:

A). Recursos electorales interpuestos al margen del proceso electoral. En términos generales, permiten su interposición en periodo no electoral, que es el lapso de tiempo que discurre entre dos procesos electorales y son básicamente el Recurso de Revisión, el Recurso de Apelación y el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.

B). Recursos electorales interpuestos con motivo del proceso electoral. Son aquellos cuya interposición se presenta exclusivamente al interior de un proceso electoral, en dos ámbitos temporales: a) Con motivo de la etapa de preparación de la elección y de manera previa a la jornada electoral, como el Recurso de Revisión, el Recurso de Apelación y el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, y b) Con motivo de la etapa de resultados electorales y declaración de validez, como el Juicio de Inconformidad y el Recurso de Reconsideración⁴⁷⁰.

4.3. El derecho a un recurso para ejercer el control efectivo de constitucionalidad y convencionalidad de las leyes

Un recurso es efectivo cuando a través de este puede protegerse el entorno de la constitucionalidad y no solamente el ámbito de la legalidad electoral, posibilitando que todos los afectados concurran a la justicia con pretensiones basadas en un parámetro de constitucionalidad compuesto inicialmente por derechos político-electorales de fuente constitucional e internacional⁴⁷¹. En ese sentido, implica el reconocimiento de diversos derechos de la mayor relevancia:

⁴⁷⁰ Orozco Henríquez, J. Jesús, *Justicia electoral...* op. cit., p. 23.

⁴⁷¹ Esta noción de parámetro o bloque de la constitucionalidad desciende de la reciente Contradicción de Tesis 293/2011 resuelta por el pleno de la SCJN.

A). El derecho a beneficiarse del ejercicio del control de constitucionalidad y convencionalidad de las leyes⁴⁷². Un derecho que de conformidad con la doctrina de la CIDH significa el ejercicio de un control integrado de regularidad normativa, de manera difusa y *ex officio*, que permita cuestionar la regulación de los derechos político-electorales frente al legislador, en especial el derecho al sufragio en sus dos vertientes, el derecho a votar y a ser votado, de conformidad con el parámetro de constitucionalidad.⁴⁷³

B). El derecho a beneficiarse de la aplicación del principio *pro persona*. Con el objeto de reivindicar la aplicación en su beneficio de la norma que establezca el mayor ámbito de protección de un derecho y el derecho a que se garantice la interpretación más favorable de dicha norma, y la interpretación más restrictiva de las limitaciones de los mismos.⁴⁷⁴

4.4. El derecho a un recurso efectivo ante tribunales especializados en materia electoral

Un recurso es más efectivo entre más especializado es el tribunal ante el que se substancia. En la materia que nos ocupa, existe concordancia plena entre la configuración de distintos recursos con una especificidad y particularidad propias de su objeto electoral y el es-

⁴⁷² Al respecto, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Silva García, Fernando, *El Caso Castañeda ante... op. cit.*, pp. 61 y ss. En sentido crítico de los argumentos de la sentencia de la CIDH, véase a Toro Huerta, Mauricio Iván del, “El caso Castañeda Gutman. El juicio de proporcionalidad en sede internacional”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. LIX, núm. 251, enero-junio de 2009, p. 416.

⁴⁷³ En torno a la doctrina del control de convencionalidad de oficio y difuso, acúdase a Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coordinadores), *La reforma constitucional de Derechos Humanos: Un nuevo paradigma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 339 y ss.

⁴⁷⁴ Caballero Ochoa, José Luis, “Clausula de interpretación conforme y el principio *pro persona* (artículo 1o., segundo párrafo de la Constitución)”, en *Ibidem*, pp. 130 y ss.

tablecimiento de un modelo de control de la regularidad de los actos electorales asentado sobre tribunales o salas creadas *ex profeso* para el conocimiento y la resolución de los contenciosos electorales.

Derivado de lo anterior, es posible afirmar que los derechos político-electorales en México son derechos de privilegio en cuanto gozan de una específica garantía para su protección, que se reconoce en que toda controversia sobre ellos discurre sobre recursos creados precisamente para dirimir los contenciosos electorales (al margen de los recursos ordinarios), y se resuelve por instancias altamente técnicas, autónomas y especializadas y no por los tribunales ordinarios, las cuales gozan de las competencias para revocar, modificar o confirmar los actos impugnados y las medidas de apremio para hacer valer sus resoluciones. Son derechos que, como pocos en el sistema jurídico mexicano, gozan de recursos idóneos, en cuanto articulados en función del objeto que tutelan, y de tribunales específicos, en virtud de que la gran mayoría de ellos tienen una competencia exclusivamente electoral.

En efecto, las reformas constitucionales de 1987, 1990, 1996 y 2007, instauraron un *modelo plenamente jurisdiccional* que adquiere su nota definitoria en que todos los recursos en materia electoral se resuelven por instancias jurisdiccionales especializadas, dentro de un modelo de *jurisdicción electoral* que se articula en un órgano de control jurisdiccional federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación –TEPJF– y en treinta y dos instancias judiciales en los estados⁴⁷⁵.

En relación a los órganos de control jurisdiccional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación –TEPJF– es la instancia de carácter federal, que de conformidad con el artículo 99 constitucional, destaca porque se encuentra explícitamente creado por la Constitución; tiene la condición de *órgano de relevancia constitucional* adscrito orgánicamente al Poder Judicial de la Federación, con carácter de “órgano especializado”; participa de la “función electoral” porque su cometido

⁴⁷⁵ Sobre el modelo de jurisdicción electoral y los rasgos del entramado institucional de México, acúdase a Astudillo, César, “El modelo de organización electoral... op. cit., pp. 773 y ss.

es “garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales”; se distingue por su *status* de “máxima autoridad jurisdiccional” en materia electoral; es un Tribunal Constitucional con competencia para declarar la “no aplicación de leyes sobre la materia electoral” contrarias a la Constitución, con excepción de la competencia de la SCJN en acciones de inconstitucionalidad de contenido electoral; su integración y su organización descentralizada en “una Sala Superior” y cinco “salas regionales” se explicita desde la Constitución; se reconoce su carácter de órgano “permanente”; es depositario de una competencia exclusiva y excluyente sobre los medios de impugnación a su cargo, y se le reconoce la capacidad de resolver “en forma definitiva e inatacable” los asuntos de su competencia, lo cual dota de especial fuerza a sus resoluciones.

En las entidades federativas, la Constitución mexicana dispone que el Poder Judicial se ejerza por los tribunales que establezcan las constituciones respectivas. Sin embargo, en materia electoral obliga en sus artículos 116, fracción IV, inciso c) y 122, fracción V, inciso f), a garantizar que las autoridades jurisdiccionales que resuelvan los conflictos electorales, gocen de “autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones”.

Cabe advertir que desde el punto de vista del diseño institucional estas instancias se caracterizan por aparecer como tribunales electorales autónomos, o bien incorporados al Poder Judicial, los cuales pueden ser tribunales o salas electorales. A pesar de que todos son especializados en la materia, la mayoría de ellos tienen una competencia electoral exclusiva, pero algunas experiencias recientes han optado por diversificar su ámbito de actuación, incorporando una competencia mixta en materia constitucional-electoral, electoral-administrativa, electoral-administrativa y fiscal, electoral y de acceso a la información.

En el siguiente cuadro se evidencia lo que aquí se ha sostenido:

Tipología de las Instituciones Electorales de Naturaleza Jurisdiccional						
Entidad	Denominación	Tribunal Electoral Autónomo	Pertenece al Poder Judicial	Sala especializada	Competencia	
					Electoral	Mixta
Federal	Tribunal Electoral del PJF		•		•	
Aguascalientes	Tribunal Electoral del PJEA		•		•	
Baja California	Tribunal de Justicia Electoral del PJEB		•		•	
Baja California Sur	Tribunal Estatal Electoral		•		•	
Campeche	Sala y Juzgados Electorales del PJE		•	•		Sala Administrativa que se erige en Electoral
Chiapas	Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del PJE		•			Electoral y Administrativa
Chihuahua	Tribunal Estatal Electoral	•			•	
Coahuila	Tribunal Electoral del PJEC		•		•	

Tipología de las Instituciones Electorales de Naturaleza Jurisdiccional						
Entidad	Denominación	Tribunal Electoral Autónomo	Pertenece al Poder Judicial	Sala especializada	Competencia	
					Electoral	Mixta
Colima	Tribunal Electoral del Estado	•			•	
Distrito Federal	Tribunal Electoral del DF	•			•	
Durango	Tribunal Electoral del PJE		•		•	
Guanajuato	Tribunal Electoral del EGto.	•			•	
Guerrero	Tribunal Electoral del EGro.		•		•	
Hidalgo	Tribunal Electoral del PJEH		•		•	
Jalisco	Tribunal Electoral del PJEJ		•		•	
Edo. de México	Tribunal Electoral del EM	•			•	
Michoacán	Tribunal Electoral del Estado	•			•	
Morelos	Tribunal Estatal Electoral		•		•	

Tipología de las Instituciones Electorales de Naturaleza Jurisdiccional						
Entidad	Denominación	Tribunal Electoral Autónomo	Pertenece al Poder Judicial	Sala especializada	Competencia	
					Electoral	Mixta
Nayarit	Sala Constitucional-Electoral del TSJEN				•	•
Nuevo León	Tribunal Electoral del Estado		•			•
Oaxaca	Tribunal Estatal Electoral de O				•	
Puebla	Tribunal Electoral del EP		•			Electoral-Constitucional
Querétaro	Sala Electoral del TSJE			•	•	•
Quintana Roo	Tribunal Electoral de Q. Roo.		•			•
San Luis Potosí	Tribunal Electoral			•		•
Sinaloa	Tribunal Estatal Electoral	•			•	

Tipología de las Instituciones Electorales de Naturaleza Jurisdiccional						
Entidad	Denominación	Tribunal Electoral Autónomo	Pertenece al Poder Judicial	Sala especializada	Competencia	
					Electoral	Mixta
Sonora	Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa	•				Electoral- Acceso a la información pública
Tabasco	Tribunal Electoral de Tabasco	•			•	
Tamaulipas	Tribunal Electoral del PJE		•		•	
Tlaxcala	Sala Electoral-Administrativa del TSJET		•	•		Electoral- Administrativa
Veracruz	Tribunal Electoral del PJE		•		•	
Yucatán	Tribunal Electoral del Estado		•			Electoral- Administrativa y Fiscal
Zacatecas	Tribunal de Justicia Electoral del Estado		•			Electoral- Jurisdiccionales o Administrativas

5. Los recursos electorales en el ordenamiento mexicano

La descentralización característica del modelo de organización electoral en México ha condicionado la existencia de un complejo de recursos electorales dispuestos para su aplicación a los procesos electorales federales, unos más para ejercitarlos en el contexto de los comicios estatales, y otros para que desde el ámbito nacional se articulen unos y otros en defensa de los principios constitucionales y los derechos fundamentales de naturaleza electoral, dentro de treinta y tres subsistemas de recursos electorales.

Es dable señalar que, en general, los recursos electorales son coincidentes en el ámbito federal y estatal, con algunas excepciones, derivadas en primer lugar, de la competencia asignada en exclusiva al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para conocer de las impugnaciones de actos o resoluciones de las autoridades electorales de gestión y control de la regularidad electoral de las entidades federativas, siempre y cuando las violaciones resulten determinantes para el desarrollo del proceso electoral correspondiente o para el resultado final de las elecciones y, en segundo lugar, de la competencia concurrente para tutelar los derechos político-electORALES de los ciudadanos. El primero es un mecanismo procesal que derivado de su función articuladora en el contexto de un modelo descentralizado de justicia electoral únicamente existe en la legislación federal y no tiene correspondiente al interior de las entidades federativas; mientras que el segundo tiene su similar en alrededor de la mitad de entidades federativas de la República.

El *Juicio de Revisión Constitucional Electoral* está sujeto a determinados requisitos de procedibilidad que exigen que los actos y resoluciones impugnados sean definitivos y firmes; que supongan la violación de algún precepto de la Constitución general de la República; que la vulneración reclamada resulte determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o para el resultado final de las elecciones; que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales; que sea factible incluso antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de

posesión de los funcionarios electos; y que previamente se hayan agotado todas las instancias establecidas por las leyes para combatir los actos o resoluciones electorales que se recurren⁴⁷⁶.

La resolución de este juicio es exclusiva del TEPJF. Sin embargo, cuando se impugnan elecciones de gobernador y de jefe de gobierno del Distrito Federal la resolución proviene de la Sala Superior, en única instancia, mientras que cuando se combaten las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, así como de la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal, la competencia la tiene en única instancia la Sala Regional que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada⁴⁷⁷.

La legitimación para promover este recurso queda en manos exclusivas de los partidos políticos y coaliciones a través de sus representantes. La sentencia tiene la fuerza para revocar o modificar el acto o resolución, o bien para confirmarlo.

El *Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano* es el recurso electoral más representativo para la tutela de los derechos político-electorales en nuestro país⁴⁷⁸. Es fundamentalmente un recurso a través del cual puede garantizarse el derecho al sufragio activo y pasivo, el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, el derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, el derecho de constituir partidos políticos, el derecho de afiliarse libre e individualmente a ellos, el derecho de información, el derecho de petición y el derecho a integrar

⁴⁷⁶ Orozco Henríquez, J. Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa, 2006, pp. 23 y ss. Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 371 y ss.

⁴⁷⁷ Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw-Hill, 1997, pp. 391 y ss.

⁴⁷⁸ *Ibíd*em, pp. 366 y ss. Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa... op. cit.*, pp. 347 y ss.

las autoridades electorales de las entidades federativas, entre otros que consagra el propio ordenamiento jurídico⁴⁷⁹.

Su ámbito de tutela puede especificar derechos en concreto, o bien establecer una procedencia genérica frente a la violación de derechos político-electorales. Derivado de que protege derechos fundamentales, la legitimación procesal la tiene el ciudadano en cuanto titular de los mismos. Es un mecanismo eminentemente procesal que se tramita y resuelve ante los tribunales electorales correspondientes, o sus similares.

Medios de Impugnación en Materia Electoral Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano							
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Autoridad competente	Término/Plazo	Periodo		
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral	Dentro de alguna de las etapas del proceso
Federal	Violaciones a los derechos político-electorales del ciudadano.	Ciudadano.	Sala Superior y Salas Regionales del TEPJF	4 días.	•	•	•
Aguascalientes							
Baja California							
Baja California Sur							
Campeche							

⁴⁷⁹ Mata Pizáña, Felipe de la, *Manual del sistema de protección de los derechos político-electorales en México*, México, Porrúa-Universidad Panamericana, 2012, pp. 48 y ss.

Medios de Impugnación en Materia Electoral Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano							
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto-ridad competente	Término/Plazo	Periodo		
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral	Dentro de alguna de las etapas del proceso
Chiapas	•	Ciudadano.	Tribunal Electoral.	4 días	•	•	•
Chihuahua							
Coahuila de Zaragoza	•	Ciudadano.	Tribunal Electoral.	3 días.	•	•	•
Colima (Juicio para la defensa ciudadana electoral)	•	Ciudadano	Tribunal Electoral	En todo tiempo.	•	•	•
Distrito Federal	•	Ciudadano.	Tribunal Electoral	4 días (procesos electorales y participación ciudadana). 8 días.	•	•	•
Durango	•	Ciudadano.	Tribunal Electoral en única instancia.	4 días.	•	•	•
Guanajuato	•	Ciudadano.	Pleno del Tribunal Electoral.	5 días.	•	•	•

Medios de Impugnación en Materia Electoral Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano							
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto-ridad competente	Término/Plazo	Periodo		
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral	Dentro de alguna de las etapas del proceso
Guerrero (Juicio electoral ciudadano)	•	Ciudadano.	Tribunal Electoral del Estado	4 días.	•	•	•
Hidalgo							
Jalisco	•						
México							
Michoacán de Ocampo							
Morelos	Actos o resoluciones relativas al registro o cancelación de algún precandidato, candidato o bien de la sustitución de éstos.	Ciudadano.	Tribunal Estatal Electoral.	4 días.	•	•	•
Nayarit	•	Ciudadano.	Sala Electoral.	4 días.	•	•	•
Nuevo León							

Medios de Impugnación en Materia Electoral Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto-ridad competente	Término/Plazo	Periodo	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Oaxaca (también dentro del régimen de los sistemas normativos internos)	•	Ciudadano; Candidato agraviado; Organización o agrupación agraviada, a través de su representante legítimo.	Tribunal.	4 días.	•	•
Puebla						
Querétaro de Arteaga						
Quintana Roo	•	Ciudadanos o candidatos que hayan sido registrados por un partido político o coalición.	Tribunal.	3 días siguientes.	•	•
San Luis Potosí						

Medios de Impugnación en Materia Electoral Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto-ridad competente	Término/Plazo	Periodo	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Sinaloa						
Sonora						
Tabasco	•	Ciudadano.	Tribunal Electoral.	4 días.	•	•
Tamaulipas	•	Ciudadano.	Pleno del Tribunal.	En todo momento.	•	•
Tlaxcala	•	Asociación de ciudadanos, a través de su representante legal; Ciudadano con interés legítimo.	Sala Electoral.	4 días.	•	•
Veracruz Llave	•	Ciudadano.	Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado.	4 días.	•	•
Yucatán	•	Ciudadano.	Tribunal.	4 días.	•	•
Zacatecas	•	Ciudadano.	Tribunal de Justicia Electoral	4 días.	•	•

En lo concerniente a los demás medios de impugnación, sin ánimos de exhaustividad diremos que el *Recurso de Revisión* es un recurso destinado a garantizar la legalidad de actos y resoluciones de las autoridades electorales, y que permite que los sujetos legitimados puedan oponerse a lo resuelto por dichas autoridades. Más en concreto, es un recurso que se interpone contra los actos y resoluciones que emitan los órganos colegiados descentralizados de los correspondientes Institutos Electorales⁴⁸⁰.

En relación a la legitimación, es un recurso establecido a favor de los partidos políticos y las coaliciones, tal y como se produce a nivel federal y en la gran mayoría de las entidades federativas. Es un medio de impugnación que se interpone y resuelve en el ámbito de la autoridad electoral, regularmente por un órgano jerárquicamente superior, aun cuando existen entidades que permiten su interposición ante el Consejo General del Instituto Electoral que corresponda, mientras que otros directamente lo hacen ante el Tribunal Electoral, aunque en algunos estados la competencia es mixta.

El término o plazo para impugnar es generalmente de cuatro o tres días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto que se recurre. Es un recurso inicialmente administrativo pero que puede convertirse en jurisdiccional ante la proximidad de la elección.

⁴⁸⁰ Sobre la naturaleza de los órganos descentralizados de las instituciones electorales, acúdase a Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010. Sobre el recurso de revisión, Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal... op. cit.*, pp. 217 y ss. Orozco Henríquez, J. Jesús, “El sistema federal de medios de impugnación en materia electoral”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 9, segundo semestre de 2001, pp. 256 y ss.

Medios de Impugnación en Materia Electoral							
Recurso de Revisión							
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Autoridad competente	Término/Plazo	Ámbito de interposición		
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral	Den- tro de alguna de las etapas del proce- so
Federal	Actos y resoluciones del IFE.	Partidos políticos.	Junta Ejecutiva o Consejo del Instituto jerárquicamente superior.	4 días.	•		<ul style="list-style-type: none"> Preparación de la elección. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones.
Aguascalientes							
Baja California	• y Coaliciones.	Tribunal Electoral.	5 días.				•

Medios de Impugnación en Materia Electoral						
Recurso de Revisión						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Autoridad competente	Término/Plazo	Ámbito de interposición	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Baja California Sur	• De los Comités Distritales y Municipales Electorales.	• y Coaliciones.	Consejo General o el Tribunal Estatal Electoral.	3 días.		
Campeche	• De los órganos colegiados Distritales y Municipales del Instituto Electoral, o de las Direcciones Ejecutivas del propio Instituto.	• y Coalición.	Consejo General.	4 días.	•	•

Medios de Impugnación en Materia Electoral						
Recurso de Revisión						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Autoridad competente	Término/Plazo	Ámbito de interposición	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Chiapas	• De los Consejos Distritales y Municipales Electorales.	•	Consejo General.	48 horas.		
Chihuahua	• De cualquier órgano electoral administrativo distinto al Consejo General del Instituto Estatal Electoral.	• y Coaliciones.	Instituto Estatal Electoral.	4 días.		•
Coahuila de Zaragoza						

Medios de Impugnación en Materia Electoral						
Recurso de Revisión						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Autoridad competente	Término/Plazo	Ámbito de interposición	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Colima	• De los Consejos Municipales.	• o Coalición; Ciudadanos o todo aquél que acredeite su interés legítimo.	Consejo General.	3 días.	•	Den- tro de alguna de las etapas del proce- so
Distrito Federal						
Durango						
Guanajuato	•	Salas Unitarias del Tribunal Electoral del Estado.	5 días.			
Güerero						

Medios de Impugnación en Materia Electoral						
Recurso de Revisión						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Autoridad competente	Término/Plazo	Ámbito de interposición	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Hidalgo	•	• y Coaliciones.	Consejo General.	4 días.		Den- tro de alguna de las etapas del proce- so
Jalisco	Actos y resoluciones del Instituto Electoral, los Consejos Distritales y Municipales Electorales y las instancias calificadoras o municipales en los procesos de Plebiscito, Referéndum e Iniciativa Popular.	• o Coaliciones; Quienes hubieran solicitado el registro de alguna coalición; Promovente de los procesos de Plebiscito, Referéndum e Iniciativa Popular.	Consejo General o Pleno del Tribunal Electoral.	3 días.	•	•

Medios de Impugnación en Materia Electoral						
Recurso de Revisión						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Autoridad competente	Término/Plazo	Ámbito de interposición	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
México	Actos, omisiones o resoluciones de los Consejos o Juntas, Distritales o Municipales.	• o coaliciones.	Consejo General.	4 días.		Etapa de preparación de la elección.
Michoacán de Ocampo	Actos, acuerdos o resoluciones de los Consejos Distritales y Municipales electorales.	• o coaliciones; Ciudadanos.	Consejo General.	4 días.		Etapa de preparación de la elección.

Medios de Impugnación en Materia Electoral						
Recurso de Revisión						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Autoridad competente	Término/Plazo	Ámbito de interposición	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Morelos	Actos y resoluciones de los Consejos Distritales y Municipales Electorales.	•	Consejo Estatal y Tribunal Estatal Electoral.	4 días.		
Nayarit	Actos y resoluciones de los Consejos Municipales.	• o Coalición Ciudadano.	Consejo General, Sala Electoral.	4 días.	•	Etapa de preparación de la elección.

Medios de Impugnación en Materia Electoral						
Recurso de Revisión						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Autoridad competente	Término/Plazo	Ámbito de interposición	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Nuevo León	Actos, omisiones o resoluciones de las Comisiones Municipales Electorales. Actos de las autoridades Estatales y Municipales.	• Ciudadano; Coalición; Asociación Política o el Candidato.	Comisión Estatal Electoral.	5 días.		Etapa de preparación de la elección.
Oaxaca	Actos y resoluciones de los Consejos Distritales o Municipales electorales.		Consejo General.	4 días.	•	

Medios de Impugnación en Materia Electoral						
Recurso de Revisión						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Autoridad competente	Término/Plazo	Ámbito de interposición	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Puebla	Actos o resoluciones de los Consejos Distritales o Municipales o aquellos que produzcan efectos similares.	• o Coalición.	Consejo General.	3 días.		
Querétaro de Arteaga						
Quintana Roo						

Medios de Impugnación en Materia Electoral						
Recurso de Revisión						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Autoridad competente	Término/Plazo	Ámbito de interposición	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
San Luis Potosí	Resoluciones que decidan el recurso de Revocación, o cuando éste haya sido resuelto dentro del plazo legal, y en contra de las resoluciones dictadas por los organismos electorales, cuando el afectado decida no interponer el recurso de Revocación.	• o coaliciones; Cualquier persona por su propio derecho, o a través de sus representantes legítimos.	Salas de Primera y Segunda Instancia del Tribunal Electoral.	4 días.	•	•
					Den- tro de alguna de las etapas del proce- so	

Medios de Impugnación en Materia Electoral						
Recurso de Revisión						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Autoridad competente	Término/Plazo	Ámbito de interposición	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Sinaloa	Actos o resoluciones de los Consejos Estatal, Distritales y Municipales.	•	Tribunal Estatal Electoral.	4 días.		
Sonora	Actos, omisiones, acuerdos o resoluciones de los Consejos Distritales y Municipales Electorales.	• Alianzas o Coaliciones.	Consejo Estatal.	4 días.		

Medios de Impugnación en Materia Electoral						
Recurso de Revisión						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Autoridad competente	Término/Plazo	Ámbito de interposición	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Tabasco	Actos y resoluciones de los órganos colegiados del Instituto Estatal a nivel distrital y municipal. Actos o resoluciones de los órganos del Instituto Estatal.	•	Junta Estatal Ejecutiva o el Consejo Estatal del Instituto (durante el proceso electoral).	4 días.	•	•
Tamaulipas						

Medios de Impugnación en Materia Electoral						
Recurso de Revisión						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Autoridad competente	Término/Plazo	Ámbito de interposición	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Tlaxcala	Actos u omisiones de los Consejos Distritales y Municipales; Actos del presidente del Consejo General y Secretario General del Instituto.	Consejo General.	4 días.			
Vera-cruz Llave	Actos o resoluciones de los consejos distritales o municipales del Instituto.	• Ciudadanos y candidatos; Coaliciones.	Consejo General.	4 días.		

Medios de Impugnación en Materia Electoral							
Recurso de Revisión						Ámbito de interposición	
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Autoridad competente	Término/Plazo	Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral	Den- tro de alguna de las etapas del proce- so
Yucatán	Actos o resoluciones de los Consejos Distritales y Municipales.	• o Coaliciones y Candidatos independientes.	Consejo General.	3 días.			
Zacatecas	Actos y resoluciones que emitan los órganos del Instituto Electoral del Estado.	• o Coaliciones; Cualquier persona, por su propio derecho o a través de sus representantes legítimos.	Tribunal de Justicia Electoral.	4 días.			

El *Recurso de Apelación* tiene como finalidad combatir actos y resoluciones ante una instancia superior con el objeto de tutelar el orden constitucional y legal. De manera más concreta, permite impugnar las resoluciones recaídas en los recursos de revisión, y aquellos actos y resoluciones de la autoridad administrativa electoral que no puedan ser combatidos a través de alguno de los otros medios de impugnación en la materia⁴⁸¹.

En el ámbito de los estados de la República, a través de este recurso se puede impugnar una gama más amplia y puntual de actos y resoluciones electorales. Reconoce legitimación para interponerlo a los partidos políticos y a las coaliciones, así como a personas físicas o morales que cuenten con interés jurídico y, en ocasiones, a los militantes. La autoridad competente para conocer y resolver del recurso es el correspondiente órgano jurisdiccional electoral. Es, por tanto, un medio de impugnación exclusivamente jurisdiccional.

Para interponerlo los plazos son regularmente de tres a cuatro días, contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto que se recurre.

⁴⁸¹ Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal...* op. cit., pp. 294 y ss. Mandujano Rubio, Saúl, *Derecho procesal electoral Visión práctica*, México, Limusa, 2010, pp. 269 y ss.

Medios de Impugnación en Materia Electoral Recurso de Apelación						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto-ridad competente	Término/Plazo	Periodo	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Federal	Resoluciones recaídas a los recursos de revisión. Actos o resoluciones del IFE no impugnables en el recurso de revisión.	Ciudadanos; personas físicas o morales; dirigentes, representantes, militantes, afiliados, o simpatizantes de partidos políticos nacionales.	Sala Superior y Salas Regionales del TEPJF.	4 Días	•	• Etapa de Preparación del proceso electoral. • Etapa de Resultados y declaraciones de validez de las elecciones.

Medios de Impugnación en Materia Electoral Recurso de Apelación						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto-ridad competente	Término/Plazo	Periodo	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Aguascalientes	Actos y resoluciones de los órganos electorales estatales. Actos y resoluciones que recaigan a los recursos de inconformidad. Actos o resoluciones emitidos por el Instituto que no sean impugnables a través del Recurso de Inconformidad	Partidos políticos; Ciudadanos y Candidatos; Asociaciones políticas.	La Sala.	4 días	•	Hasta antes del día de la jornada electoral.

Medios de Impugnación en Materia Electoral Recurso de Apelación						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto-ridad competente	Término/Plazo	Periodo	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Baja California	Resoluciones de las Salas Unitarias del Tribunal Electoral. Actos o resoluciones de los partidos políticos.	Personas físicas o morales que tengan interés jurídico. Militantes de los partidos políticos estatales y nacionales.	Tribunal Electoral.	5 días.		
Baja California Sur	• que no tengan el carácter de irrevo-cables, o bien, que no pro-ceda otro recurso en ésta ley.	Partidos políticos o Coaliciones; Organizacio-nes políticas; Ciudadanos.	Tribunal Estatal Electoral.	5 días.	•	•

Medios de Impugnación en Materia Electoral Recurso de Apelación						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto-ridad competente	Término/Plazo	Periodo	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Campeche	Resolu-ciones que re-caigan al recurso de revisión. Actos o resolu-ciones de cualquiera de los ór-ganos del Instituto Electoral que no sean im-pugnables a través del Re-curso de Revisión.	Partidos políticos, coaliciones; Ciudadanos por su propio derecho; Organizaciones o agrupacio-nes políticas con registro; Personas físicas o morales por su propio derecho o a través de sus representantes legítimos.	Juzgados electora-les.	En cualquier tiempo será pro-cedente para impugnar la deter-minación y en su caso la apli-cación de sancio-nes.	•	•
Chiapas						

Medios de Impugnación en Materia Electoral Recurso de Apelación						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto-ridad competente	Término/Plazo	Periodo	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Chihuahua	Resoluciones a los recursos de Revisión; la determinación de aplicación de sanciones.	Los partidos políticos o coaliciones; Ciudadanos, candidatos, la agrupación política, cualquier persona física o moral, cualquiera que se vea afectado con motivo de la determinación, o aplicación de sanciones.	Tribunal Estatal Electoral.	4 días.	•	Etapa de preparación de la elección.
Coahuila de Zaragoza						
Colima	Actos y resoluciones del Consejo General.	Los partidos políticos o la Coalición; Ciudadanos o todo aquél que acredite su interés legítimo	Tribunal Electoral.	3 días.	•	
Distrito Federal						
Durango						

Medios de Impugnación en Materia Electoral Recurso de Apelación						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto-ridad competente	Término/Plazo	Periodo	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Guanajuato	Resoluciones que dicten las salas unitarias del Tribunal Electoral.	Partidos políticos o Coaliciones.	Pleno del Tribunal Electoral.	5 días.		
Guerrero	Actos y resoluciones del Instituto Electoral del Estado.	Partido político a través de sus representantes legítimos; El ciudadano que sufra del órgano electoral una afectación directa; Personas morales en caso de sanciones del órgano electoral.	Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado. Las Salas Unitarias de acuerdo al turno que corresponda.	En cualquier tiempo.	•	
Hidalgo	Actos o resoluciones del Consejo General del Instituto Estatal Electoral.	Partidos políticos, coaliciones o asociaciones políticas con registro, a través de sus representantes legítimos; Ciudadanos.	Pleno del Tribunal Electoral.	En cualquier tiempo.		

Medios de Impugnación en Materia Electoral Recurso de Apelación							
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto- ridad compe- tente	Térmi- no/Plazo	Periodo		
					Fuera del pro- ceso electo- ral	Dentro del pro- ceso electo- ral	Dentro de algu- na de las etapas del pro- ceso
Jalisco		Partidos políticos, coaliciones, candidatos o agrupaciones políticas con registro, a través de sus representantes legítimos; Ciudadanos; Organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos; Personas físicas o morales, por su propio derecho o a través de sus representantes legítimos.	Pleno del Tribunal Electoral o la Sala Permanente	En cualquier tiempo.	•		•

Medios de Impugnación en Materia Electoral Recurso de Apelación						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto- ridad compe- tente	Térmi- no/Plazo	Periodo	
					Fuera del pro- ceso electo- ral	Dentro del pro- ceso electo- ral
México	Actos, omisiones o resoluciones de los órganos centrales del Instituto o contra los actos u omisiones del presidente del Consejo General o del Secretario Ejecutivo General del Instituto; Resolución que niegue el registro.	Partidos políticos o Coaliciones; Ciudadanos y las organizaciones de observadores.	Tribunal Electoral.	4 días.	•	•

Medios de Impugnación en Materia Electoral Recurso de Apelación						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto-ridad compe-tente	Térmi-no/Plazo	Periodo	
					Fuera del pro-ceso electo-ral	Dentro del pro-ceso electo-ral
Mi- choacán de Ocampo	• Actos, acuerdos o resolu-ciones del Consejo Gene-ral del Instituto Electoral.	Partidos políticos o coaliciones, a través de sus representantes legítimos; Todo aquél que acredite debidamente su interés jurídico.	Pleno del Tribunal Electo-ral del Estado. El Presi-dente del Tribunal Electoral del Esta-do (entre dos procesos elec-torales estatales)	4 días.	•	•
Morelos	• Actos y resolu-ciones del Consejo Estatal Electoral, Distrital y Munici-pal.	Partidos políticos a través de sus representantes acreditados.	Tribunal Estatal Electoral.	4 días.		
Nayarit	• Actos o resolu-ciones de cualquiera de los ór-ganos del Instituto.	Partido politi-co o coalición.	Sala Electoral.	4 días.	•	Etapa de prepara-ción del proceso electoral.

Medios de Impugnación en Materia Electoral Recurso de Apelación						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto-ridad compe-tente	Térmi-no/Plazo	Periodo	
					Fuera del pro-ceso electo-ral	Dentro del pro-ceso electo-ral
Nuevo León	Resolu-ciones dictadas por la Comisión Estatal Electoral.	Ciudadano o Partido Político.	Tribunal Electo-ral del Estado (Magis-trado Unitario).	5 días.	•	
Oaxaca	• Actos y resolu-ciones de cualquiera de los órganos centrales y la Junta General Ejecutiva del Insti-tuto. Actos y resolu-ciones de las autorida-dades en materia de Partici-pación Ciuda-dana.	Partidos políticos acreditados y con registro; Organización de ciudadanos que haya solicitado su registro como partido político local; Personas físicas o morales que se ostenten como acreedores del partido político en liquidación; Quienes han solicitado el Plebiscito, Referéndum y Revocación de Mandato.	Tribunal Electoral.	Proce-dente en cualquier tiempo, para impugnar la determi-nación, y en su caso, la apli-cación de sancio-nes.	•	Pro-ceso electo-ral extraordi-nario

Medios de Impugnación en Materia Electoral Recurso de Apelación						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto- ridad compe- tente	Térmi- no/Plazo	Periodo	
					Fuera del pro- ceso electo- ral	Dentro del pro- ceso electo- ral
Puebla	Actos o resolu- ciones del Con- sejo General, o los que produz- can efectos simi- lares.	Los partidos polí- ticos o la coalición, en su caso, a través de su representante.	Tribunal Electoral.	3 días.		
Queré- taro de Arteaga	Las resolu- ciones recaídas a los re- cursos de Reconsi- deración. Los actos, resolu- ciones u omisiones de los diversos órganos de Insti- tuto.	Candidatos indepen- dientes, Partidos polí- ticos o Coaliciones; Organiza- ciones de ciudadanos interesados en constituirse como partido estatal o asociación política; Ciu- dadanos.	La Sala.	4 días.		
Quintana Roo						
San Luis Potosí						
Sinaloa						

Medios de Impugnación en Materia Electoral Recurso de Apelación						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto- ridad compe- tente	Térmi- no/Plazo	Periodo	
					Fuera del pro- ceso electo- ral	Dentro del pro- ceso electo- ral
Sonora	• Actos del Registro Electoral. Actos, omisiones, acuerdos y resoluciones del Consejo Estatal.	Ciudadanos; Organiza- ciones o agrupaciones políticas, a través de sus representantes legítimos. Partidos, alianzas o coaliciones, a través de sus representantes legítimos.	Pleno del Tribunal Electoral.	4 días.		

Medios de Impugnación en Materia Electoral Recurso de Apelación						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto-ridad competente	Término/Plazo	Periodo	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Tabasco	• Actos o resoluciones de los órganos del Instituto Estatal. Resolución del órgano técnico de fiscalización del Instituto.	Partidos políticos o agrupaciones políticas con registro, a través de sus representantes legítimos; Ciudadanos; Organizaciones políticas; Personas jurídicas colectivas, a través de sus representantes legítimos; Personas físicas o jurídicas que se ostenten como acreedores del partido político en liquidación, por su propio derecho o a través de sus representantes.	Tribunal Electoral.	4 días. En cualquier tiempo (sanciones).	•	•

Medios de Impugnación en Materia Electoral Recurso de Apelación						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto-ridad competente	Término/Plazo	Periodo	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Tamaulipas	Actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto.	Partidos políticos locales y nacionales, a través de sus representantes legítimos; Ciudadanos; Organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, a través de sus representantes legítimos; Partidos políticos en periodo de liquidación, por conducto de sus representantes legítimos; Personas físicas o jurídicas que se ostenten como acreedores del partido político en liquidación, por propio derecho o a través de sus representantes.	Pleno del Tribunal.	En todo tiempo.		

Medios de Impugnación en Materia Electoral Recurso de Apelación						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto-ridad competente	Término/Plazo	Periodo	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Tlaxcala						
Veracruz Llave	Actos o resoluciones del Consejo General del Instituto.	Partidos políticos; Ciudadanos y Candidatos; Coaliciones; Otras organizaciones políticas.	Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado.	4 días.		
Yucatán	Actos y resoluciones del Consejo General.	Partidos políticos o coaliciones y candidatos independientes a través de sus representantes legítimos.	Tribunal.	3 días.	•	Etapa de preparación de la elección.
Zacatecas						

Como medio de impugnación genéricamente establecido para impugnar determinaciones de las autoridades electorales que vulneren normas constitucionales o legales en el contexto de las elecciones, aparece el *Juicio de Inconformidad*. En específico, representa un mecanismo procesal utilizado en la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones, por estar dirigido precisamente a impugnar los resultados electorales, la regularidad jurídica de la votación recibida en casilla, la declaración de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias respectivas, las asignaciones de representantes populares por el principio de representación proporcional, los cómputos de cual-

quier elección y la inelegibilidad de los candidatos, a fin de garantizar el respeto irrestricto a la voluntad popular; en ese sentido, cuando se comprueben irregularidades, su efecto conducirá a modificar el resultado electoral, decretar recuentos de votación o declarar la nulidad de los votos.⁴⁸²

En virtud de que es un mecanismo procesal que impugna resultados electorales, la legitimación procesal corresponde a los partidos políticos, pero también puede reconocer a las coaliciones y a las personas o entidades que se consideren afectados, como por ejemplo los candidatos. Su resolución está en manos de los tribunales electorales o sus similares. El plazo de interposición es variable entre tres, cuatro y cinco días.

Medios de Impugnación en Materia Electoral Juicio de inconformidad						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto-ridad competente	Término/Plazo	Periodo	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Federal	Los resultados electorales, las declaraciones de validez y el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez en las elecciones federales.	Partidos políticos y candidatos.	Sala Superior y Salas Regionales del TEPJF	4 días		•

⁴⁸² Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal...* op. cit., pp. 299 y ss. Mandujano Rubio, Saúl, *Derecho procesal...* op. cit., pp. 287 y ss.

Medios de Impugnación en Materia Electoral Juicio de inconformidad						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto- ridad compe- tente	Término/ Plazo	Periodo	
					Fue- ra del pro- ceso elec- toral	Den- tro del pro- ceso elec- toral
Aguas- calien- tes	Actos o reso- luciones de los Consejos Distritales y Municipales.	Partidos políticos, por conducto de sus representantes legítimos; Ci- udadanos y los candidatos por su propio dere- cho; Asociacio- nes políticas, a través de sus representantes legítimos.	El Con- sejo.	4 días.	•	Etapa de prepa- ración de la elec- ción.
Baja Califor- nia	Actos o reso- luciones de los órganos electora- les, que no tengan el carácter de irrevocables, o bien, que no proceda otro recurso señalado en ésta Ley.	Partidos políticos, por conducto de sus representantes legítimos; Aso- ciaciones polí- ticas; Personas o entidades que se consideren afectados.	Pleno del Tribunal Electoral.	5 días hábiles.		

Medios de Impugnación en Materia Electoral Juicio de inconformidad							
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto- ridad compe- tente	Término/ Plazo	Periodo		
					Fue- ra del pro- ceso elec- toral	Den- tro del pro- ceso elec- toral	Den- tro de algunas de las etapas del pro- ceso
Baja Califor- nia Sur	Determina- ciones de las autoridades electorales del Estado que violen normas del Estado, relativas a las elecciones.	Partidos políticos o coaliciones.	Tribunal Estatatal Electoral.	5 días concluido el cómputo municipal (regido- res); 3 días concluido el cómputo distrital (diputados por mayoría relativa, goberna- dor). 3 días concluido el cómputo del Consejo General del Instituto (di- putados por el principio de repre- sentación proporcio- nal). 5 días concluido el cómputo general del Consejo General del Instituto.	•		

Medios de Impugnación en Materia Electoral Juicio de inconformidad						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto-ridad compe-tente	Término/ Plazo	Periodo	
					Fue-ra del pro-ceso elec-toral	Den-tro del pro-ceso elec-toral
Campeche	Determinaciones de las autoridades electorales que violen normas constitucionales o legales.	Partidos políticos y coaliciones, a través de sus representantes y de los que se encuentren registrados ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Campeche; Candidatos.	Sala Electoral. Juzgados Electorales.	4 días.	•	•
Chiapas	Actos y resoluciones emitidos por los Consejos General, Distritales y Municipales del Instituto, así como de la Comisión.	Partidos políticos; Coaliciones; Organizaciones o Asociaciones políticas; Precandidatos; Candidatos; Ciudadanos.	Tribunal Electoral.	3 días.	•	
Chihuahua	Actos y resoluciones emitidos por los órganos electorales.	Partidos políticos o coaliciones; Candidatos.	Tribunal Estatal Electoral.	5 días.	•	
Coahuila de Zaragoza						

Medios de Impugnación en Materia Electoral Juicio de inconformidad						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto-ridad compe-tente	Término/ Plazo	Periodo	
					Fue-ra del pro-ceso elec-toral	Den-tro del pro-ceso elec-toral
Colima	Elegibilidad de un candidato; error aritmético en los cómputos y en la fórmula de asignación; la votación y las elecciones.	Partidos políticos o coalición, a través de sus legítimos representantes; Candidatos; Ciudadanos o todo aquél que acredite su interés legítimo.	Tribunal Electoral.	3 días hábiles.	•	
Distrito Federal						
Durango						
Guanajuato						
Guanajuato	Determinaciones de las autoridades electorales que violen las normas constitucionales o legales relativas a la elección de gobernador, diputados y ayuntamientos.	Partidos políticos.	Sala de segunda instancia del Tribunal Electoral del Estado. Las Salas Unitarias conforme al turno que corresponda.	4 días.	•	•

Medios de Impugnación en Materia Electoral Juicio de inconformidad						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto-ridad compe-tente	Término/ Plazo	Periodo	
					Fue-ra del pro-ceso elec-toral	Den-tro del pro-ceso elec-toral
Hidalgo	Determina-ciones de las autoridades electorales	Partidos políti-cos, a través de sus represen-tantes.	Pleno del Tribunal Electoral	4 días.		•
Jalisco	Actos, resoluciones y resultados que deter-minen las autoridades electorales. Determina-ciones de las autoridades electorales locales en los procedi-mientos de plebiscito, y referéndum.	Partidos políti-cos o coaliciones por conducto de sus dirigentes o representantes legales; Can-didatos por su propio derecho.	Pleno del Tribunal Electoral, de no en-contrarse instalado, la Sala Perman-ente del Tribunal Electoral.	En cualquier tiempo.	•	•
México	Actos y resol-uciones de los órganos electorales.	Partidos políti-cos o coaliciones.	Tribunal Electoral.	4 días.		•

Medios de Impugnación en Materia Electoral Juicio de inconformidad						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto-ridad compe-tente	Término/ Plazo	Periodo	
					Fue-ra del pro-ceso elec-toral	Den-tro del pro-ceso elec-toral
Mi-choacán de Ocampo	Actos y reso-luciones de los órganos electorales. Resultados y declaración de validez de los procesos de Refe-rendum y Plebiscitos.	Partidos políti-cos o coalicio-nes acreditados, a través de sus representantes; Candidatos; El sujeto que solicite los procesos de Referéndum y Plebiscito.	Pleno del Tribunal Electoral.	4 días.		•
Morelos	Actos y resol-uciones de los órganos del Instituto.	Partidos políti-cos a través de sus representantes acreditados.	Tribunal Estatal Electoral.	4 días.		

Medios de Impugnación en Materia Electoral Juicio de inconformidad							
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto- ridad compe- tente	Término/ Plazo	Periodo		
					Fue- ra del pro- ceso elec- toral	Den- tro del pro- ceso elec- toral	Den- tro de algu- na de las etapas del pro- ceso
Nayarit	Actos, resoluciones y resultados electorales. Determinaciones de las autoridades electorales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de gobernador, diputados e integrantes de los Ayuntamientos. Acuerdos de la Junta Estatal Ejecutiva, en relación con la organización y desarrollo de los mecanismos de Participación Ciudadana, Plebiscitos, Referéndum e Iniciativa Popular.	Partidos políticos o coaliciones; Candidatos (por motivos de inelegibilidad la autoridad electoral no les otorgue la constancia de mayoría o de asignación, en los demás casos solo intervendrán como coadyuvantes); Comité de ciudadanos (impugnación de los procesos de Consulta, Plebiscito, Referéndum e Iniciativa Popular).	Sala Electoral	En cualquier momento (acuerdos emitidos por la Junta Estatal Ejecutiva). 4 días.	•	•	•

Medios de Impugnación en Materia Electoral Juicio de inconformidad						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto- ridad compe- tente	Término/ Plazo	Periodo	
					Fue- ra del pro- ceso elec- toral	Den- tro del pro- ceso elec- toral
Nuevo León	Resoluciones dictadas en el recurso de revocación y en el de revisión. Actos, omisiones o resoluciones de la Comisión Estatal Electoral.	Candidato o candidatos; Partido Político por el representante acreditado.	Pleno del Tribunal electoral.	5 días.	•	Etapa de preparación de la elección.

Medios de Impugnación en Materia Electoral Juicio de inconformidad						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto-ridad competente	Término/ Plazo	Periodo	
					Fue- ra del pro- ceso elec- toral	Den- tro del pro- ceso elec- toral
Oaxaca	Determinaciones de las autoridades electorales que violen normas relativas a las elecciones de gobernador, diputados y concejales a los Ayuntamientos, así como de las elecciones de agentes municipales y de policía, representantes de rancherías, núcleos rurales, barrios y colonias. Actos y resoluciones de los órganos del Instituto	Partidos políticos o las coaliciones; Candidatos; Representantes del partido político o coalición registrado ante el Consejo General (cuando se impugne elección de gobernador, por nulidad en toda la elección); Ciudadanos, que acrediten formar parte de los núcleos rurales, colonias, fraccionamientos, y de todos aquellos entes de las localidades que sean electos mediante el sufragio de los ciudadanos.	Tribunal.	4 días.	•	<ul style="list-style-type: none"> Etapa de cómputos, calificación y en su caso, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de constancias. Etapa de resultados, declaración de validez y calificación de la elección

Medios de Impugnación en Materia Electoral Juicio de inconformidad						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto-ridad competente	Término/ Plazo	Periodo	
					Fue- ra del pro- ceso elec- toral	Den- tro del pro- ceso elec- toral
Puebla	Actos y resoluciones de los órganos del Instituto.	Los partidos políticos o la coalición, en su caso, a través de su representante.	Tribunal.	3 días.		
Querétaro de Arteaga	Reglamentos y convocatorias. Integración de los órganos responsables de conducir los procesos internos. Acuerdos y resoluciones que adopten y actos que realicen los órganos directivos o sus integrantes.	Precandidatos debidamente registrados.	Se interpondrá por conducto del órgano partidista señalado como responsable. Resuelve, la Sala.	4 días.		

Medios de Impugnación en Materia Electoral Juicio de inconformidad						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto- ridad compe- tente	Término/ Plazo	Periodo	
					Fue- ra del pro- ceso elec- toral	Den- tro del pro- ceso elec- toral
Quinta- na Roo	Actos y reso- luciones de los órganos centrales del Instituto; apli- cación de sancio- nes que realice el Consejo General.	Partidos políticos; Coaliciones; Organizaciones de ciudadanos o agrupacio- nes políticas; Ciudadanos y Candidatos registrados; Candidatos independientes.	Tribunal.	3 días.	•	Etapa de prepara- ción de la elec- ción.
San Luis Potosí						

Medios de Impugnación en Materia Electoral Juicio de inconformidad							
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto- ridad compe- tente	Término/ Plazo	Periodo		
					Fue- ra del pro- ceso elec- toral	Den- tro del pro- ceso elec- toral	Den- tro de algunas de las etapas del pro- ceso
Sinaloa	Resulta- dos de los cómputos por error aritmético o por nulidad de votación emitida en una o varias casillas. Elecciones de gobernador, diputados por el principio de mayoría relativa y presidentes municipales y regidores de los Ayun- tamientos.	Partidos polí- ticos.	Tribunal Estatal Electoral.	4 días.			
Sonora							

Medios de Impugnación en Materia Electoral Juicio de inconformidad						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto-ridad compe-tente	Término/ Plazo	Periodo	
					Fue-ra del pro-ceso elec-toral	Den-tro del pro-ceso elec-toral
Tabasco	Determina-ciones de las autoridades electorales; elecciones de gobernador, diputados por el principio de mayoría relativa y de repre-sentación proporcional, presidentes municipales y regido-res por el principio de mayoría relativa y re-presentación proporcional.	Partidos políticos y candidatos.	Tribunal Electoral.	4 días.	•	•
Tamaulipas	Actos y resolu-ciones de la autoridad electoral ad-ministrativa.	Partidos polí-ticos.	Pleno del Tribunal.	4 días.	•	•
Tlaxcala						

Medios de Impugnación en Materia Electoral Juicio de inconformidad						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Auto-ridad compe-tente	Término/ Plazo	Periodo	
					Fue-ra del pro-ceso elec-toral	Den-tro del pro-ceso elec-toral
Vera-cruz Llave	Actos y resoluciones del órgano electoral.	Partidos políticos; Ciudadanos y Candidatos; Coaliciones; Otras organiza-ciones políticas.	Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado.	4 días.		•
Yucatán	Causales de nulidad establecidas en la ley y resoluciones emitidas por el Institu-to; Error aritmético o dolo grave en las actas de cómputo estatal, de la elección de gobernador, diputados o regidores por el principio de repre-sentación proporcional.	Partidos políticos o coaliciones y candidatos independientes a través de sus representantes legítimos.	Tribunal Electoral.	3 días.		
Zacate-cas						

El *Recurso de Reconsideración* es un medio de impugnación dirigido a objetar la legalidad de la asignación de representantes populares por el principio de representación proporcional, pero que también permite recurrir las sentencias de órganos jurisdiccionales que por su conformación prevean una doble instancia. Es, por tanto, un recurso “híbrido” enderezado a objetar actos de naturaleza administrativa y jurisdiccional al mismo tiempo.⁴⁸³

Tienen legitimación para activarlo principalmente los partidos políticos. La competencia para conocerlo corresponde al órgano de mayor jerarquía dentro de la instancia jurisdiccional, como ocurre a nivel federal, con la Sala Superior del TEPJF. Para interponerlo existen plazos variables que van de tres a cuatro días.

Medios de Impugnación en Materia Electoral Recurso de Reconsideración						
Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Autoridad competente	Término/Plazo	Ámbito de interposición	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Federal	Actos, resoluciones sobre resultados electorales, y sentencias de las Salas Regionales en los juicios de inconformidad y otros medios de su competencia	Partidos políticos; Candidatos.	Sala Superior del Tribunal Electoral.	48 horas (impugnación de asignaciones); 3 días (impugnación de sentencias).		•
Aguascalientes						
Baja California						
Baja California Sur						
Campeche	• Sentencias	Partidos políticos o Coaliciones.	Sala Electoral.	3 días.		•
Chiapas						
Chihuahua						

⁴⁸³ Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal...* op. cit., pp. 339 y ss.

Medios de Impugnación en Materia Electoral Recurso de Reconsideración						
Entidad	Materia a impugnar	Legiti-mación	Auto-ridad compe-tente	Tér-mi-no/ Plazo	Ámbito de interposición	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Coahuila de Zaragoza						
Colima						
Distrito Federal						
Durango						
Guana-juato						
Guerrero	• Senten-cias	Partidos políticos.	Sala de Segunda Instan-cia del Tribunal Electo-ral del Estado.	4 días.	•	
Hidalgo						
Jalisco						
México						
Mi-choacán de Ocampo						
Morelos	Actos y resolucio-nes del Consejo Estatal Electoral.	Organiza-ciones políticas; Partidos políticos.	Tribunal Estatal Electoral.	4 días.	•	
Nayarit						

Medios de Impugnación en Materia Electoral Recurso de Reconsideración						
Entidad	Materia a impugnar	Legiti-mación	Auto-ridad compe-tente	Tér-mi-no/ Plazo	Ámbito de interposición	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Nuevo León						
Oaxaca						
Puebla						
Queré-taro de Arteaga		Actos u omisiones de las au-toridades electorales en el ámbi-to adminis-trativo.	Candi-datos indepen-dientes; Partidos políti-cos; Organi-zaciones de ciu-dadanos intere-sados en consti-tuirse como parti-do estatal o asocia-ción política; Ciudadanos.	Consejo o Con-sejos del Instituto.	4 días.	
Quinta-na Roo						

Medios de Impugnación en Materia Electoral Recurso de Reconsideración							
Entidad	Materia a impugnar	Legiti-mación	Auto-ridad compe-tente	Tér-mi-no/ Plazo	Ámbito de interposición		
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral	Dentro de algu-na de las etapas del pro-ceso
San Luis Potosí	Resolu-ciones de fondo emitidas por la Sala de Primera Instan-cia del Tribunal Electoral recaídas en los re-cursos de Revisión y los juicios de Nulidad Electoral.	Partidos políticos o Coalici-ones; y cualquier persona.	Sala de Segunda Instan-cia del Tribunal Electoral.	3 días.			
Sinaloa	Actos y re-soluciones de los orga-nismos electora-les.	Partidos políticos.	Sala de Reconsi-deración del Tribunal Estatal Electoral.	4 días.			
Sonora							
Tabasco							
Tamau-lipas							
Tlaxcala							
Veracruz Llave							
Yucatán							

Medios de Impugnación en Materia Electoral Recurso de Reconsideración							
Entidad	Materia a impugnar	Legiti-mación	Auto-ridad compe-tente	Tér-mi-no/ Plazo	Ámbito de interposición		
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral	Dentro de algu-na de las etapas del pro-ceso
Zacate-cas							

El *Juicio de Nulidad* existe en algunas pocas entidades federativas de la República, tal y como se aprecia en el cuadro siguiente. Su objeto de tutela cubre algunas de las hipótesis de procedencia del Juicio de Inconformidad, al dirigirse en exclusiva a impugnar la votación reci-bida en casilla, los cómputos de las elecciones, y a decretar la nulidad de las mismas y revocar las correspondientes constancias de validez. En términos de especificidad es un recurso con un objeto de tutela más circunscrito y puntual.

Medios de Impugnación en Materia Electoral Juicio de Nulidad						
Entidad	Materia a impugnar	Legitima-ción	Auto-ridad compe-tente	Tér-miño/ Plazo	Ámbito de interposición	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Federal						
Aguasca-lientes (Nulidad)	Votación recibida en una casilla, la validez de la elección, otorgamiento de constancia de mayoría.	Partidos políticos, coaliciones o candidatos.	La Sala.	Antes de iniciar la sesión del miércoles siguiente al día de la elección.		
Baja Ca-lifornia						
Baja Ca-lifornia Sur						
Campe-che						

Medios de Impugnación en Materia Electoral Juicio de Nulidad						
Entidad	Materia a impugnar	Legitima-ción	Auto-ridad compe-tente	Tér-miño/ Plazo	Ámbito de interposición	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Chiapas	Resultados de los cómputos estatal, distrital o municipal. Declaración de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez, respectivas.	Partidos políticos o Coaliciones; Can-didatos.	Tribunal Electoral.			
Chihu-ahua						
Coahuila de Zara-goza						
Colima						
Distrito Federal						
Durango						
Gua-najuato						
Guerrero						
Hidalgo						

Medios de Impugnación en Materia Electoral Juicio de Nulidad						
Entidad	Materia a impugnar	Legitima-ción	Auto-ridad compe-tente	Tér-mi-no/ Plazo	Ámbito de interposición	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Jalisco						
México						
Mi- choacán de Ocampo						
Morelos						
Nayarit						
Nuevo León						
Oaxaca						
Puebla						
Queré- taro de Arteaga	Votación recibida en casilla, elección.	Candi- datos indepen- dientes, partidos políticos o coalicio- nes intere- sados.	Consejo o Con- sejos del Instituto, o la Sala respecti- vamente.	4 días.		

Medios de Impugnación en Materia Electoral Juicio de Nulidad						
Entidad	Materia a impugnar	Legitima-ción	Auto-ridad compe-tente	Tér-mi-no/ Plazo	Ámbito de interposición	
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Quintana Roo (Nulida- des)	Resulta- dos de la elección; votación recibida en una o varias casillas; la elección; error aritmético; declara- ción de validez y otorga- miento de las cons- tancias de mayoría respecti- vas.			Tribunal.	3 días.	
San Luis Potosí (Ju- cio de nulidad electoral)	Votación emitida en una o varias casillas; resultados del cóm- puto de la elección.	Partidos políticos, o coali- ciones, a través de sus legítimos represen- tantes; Candida- tos.	Salas de Primera Instan- cia del Tribunal Electoral.	4 días.		Etapa de resulta- dos y de declara- ción de validez.
Sinaloa						
Sonora						

Medios de Impugnación en Materia Electoral Juicio de Nulidad							
Entidad	Materia a impugnar	Legitima-ción	Auto-ridad compe-tente	Tér-mi-no/ Plazo	Ámbito de interposición		
					Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral	Dentro de algu-na de las etapas del pro-ceso
Tabasco							
Tamauli-pas							
Tlaxcala							
Veracruz Llave							
Yucatán							
Zacate-cas (Juicio de nulidad electoral)	Determi-naciones de los órganos electorales que violen normas legales relativas a las elecciones de gobernador del Estado, diputados e integrantes de los Ayunta-mientos.	Partidos políticos o coalicio-nes, a tra-vés de sus legítimos represen-tantes.	Tribu-nal de Justicia Electoral.	4 días.	•	Etapa de resulta-dos y de declara-ciones de validez.	

Al margen de los medios de impugnación que generalmente se encuentran reconocidos en la gran mayoría de legislaciones electorales del país, existen algunos estados que han establecido instrumentos procesales específicos, y novedosos para salvaguardar bienes jurídicos tutelados

por los ordenamientos jurídicos de las entidades federativas y que se vinculan a aquellas particularidades que reflejan las diferencias políticas, étnicas y culturales del mosaico nacional.

Destaca, por ejemplo, el *Juicio Electoral de los Sistemas Normati-vos Internos* previsto en Oaxaca, para salvaguardar normas, principios, instituciones, procedimientos y prácticas electorales de los pueblos y comunidades indígenas existentes en dicha entidad, y que legitima para su interposición a los representantes del pueblo o comunidad indígena, los ciudadanos y los candidatos.

En esta misma tesitura se encuentran igualmente aquellos recursos dirigidos a impugnar los actos y resoluciones que no se vinculan directamente con las elecciones sino con los procedimientos de participación ciudadana allí donde se encuentran previstos mecanismos de esta naturaleza, como los casos de Coahuila y Oaxaca. Es importante advertir que si el derecho a un recurso efectivo incorpora la exigencia de establecer medios de impugnación particulares y específicos para la protección de distintos bienes jurídicos, la carencia de este tipo de recursos en la gran mayoría de Estados de la República puede constituir una carencia significativa derivado de que al menos en los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, se reconocen como mecanismos de participación democrática directa el plebiscito y el referéndum –aun cuando existen también la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la revocación de mandato, etcétera-. Sin embargo, si se advierte que son recursos que permiten controvertir actos y resoluciones de la autoridad electoral, no resulta extraño destacar que obtienen un medio de tutela a través de otros recursos del sistema, como el de apelación.

Quintana Roo, por su parte, reconoce un recurso específico para que los candidatos independientes acudan a controvertir las actuaciones de las juntas y lo consejos distritales y municipales electorales correspon-

dientes. El proceso de reformas para acoplar la legislación electoral sustantiva y adjetiva al reconocimiento de candidaturas independientes se encuentra en curso, por lo cual, muy probablemente florezcan recursos específicos como el que se comenta, aun cuando en general, tienen derecho a los mismos recursos que se reconocen a los candidatos de partidos, pero es posible que requieran el reconocimiento de legitimación procesal para impugnar los actos y resoluciones emitidos por las autoridades electorales con motivo del proceso de constitución, registro y obtención de su candidatura.

Medios de Impugnación en Materia Electoral Otros Medios de Impugnación en las Entidades Federativas								
Medio de Impugnación	Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Autoridad competente	Término/Plazo	Periodo		
						Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral	Dentro de alguna de las etapas del proceso
Juicio electoral	Coahuila	Actos, acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales.	Partidos políticos o coaliciones con interés legítimo; Candidatos.	Tribunal Electoral.	En relación con la práctica de cómputos, 3 días.	•	•	

Medios de Impugnación en Materia Electoral Otros Medios de Impugnación en las Entidades Federativas								
Medio de Impugnación	Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Autoridad competente	Término/Plazo	Periodo		
						Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral	Dentro de alguna de las etapas del proceso
Juicio electoral	Distrito Federal	Actos, acuerdos, omisiones y resoluciones de las autoridades electorales. Resultados electorales.	Titular de derechos con interés jurídico o, en su caso, promovido en ejercicio de acciones tutivas de intereses difusos; Asociaciones políticas o coaliciones por violaciones a las normas electorales (cuando hagan vales presentas violaciones a sus derechos); Ciudadanos y organizaciones de ciudadanos (en términos de la Ley de Participación Ciudadana); Aquellos que cuestionen actos y resoluciones dictadas dentro de un procedimiento administrativo sancionador electoral, siempre que no se refieran a aquéllos de naturaleza político-electoral concedidos normativamente a los ciudadanos; Candidatos.	Tribunal Electoral.	Cuando se relacionen con los resultados de los cómputos, el plazo para interponerlo iniciará al día siguiente a la conclusión del cómputo distrital de la elección de que se trate.	•	•	

Medios de Impugnación en Materia Electoral								
Otros Medios de Impugnación en las Entidades Federativas								
Medio de Impugnación	Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Autoridad competente	Término/Plazo	Periodo		
						Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral	Dentro de alguna de las etapas del proceso
Juicio electoral	Durango	Actos, acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales.	Partidos políticos o coaliciones con interés legítimo; Candidatos; Organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, a través de sus representantes legítimos; Personas físicas o morales, a través de sus representantes legítimos; Dirigentes, militantes, afiliados, adherentes, simpatizantes de un partido político.	Tribunal Electoral.	Cuando se relacionen con la práctica de cómplices, el término previsto es de 4 días.	•	•	

Medios de Impugnación en Materia Electoral								
Otros Medios de Impugnación en las Entidades Federativas								
Medio de Impugnación	Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Autoridad competente	Término/Plazo	Periodo		
						Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral	Dentro de alguna de las etapas del proceso
Juicio electoral	Oaxaca	Actos y resoluciones del Consejo General (para salvaguardar normas, principios, instituciones, procedimientos y prácticas electorales de los pueblos y comunidades indígenas).	Representante del pueblo o comunidad indígena; Ciudadano; Candidatos.	Tribunal Electoral.	4 días.			
Juicio electoral	Tlaxcala	Actos, acuerdos y resoluciones que dicen las autoridades electorales.	Partidos políticos; Ciudadanos; Candidatos.	Sala Electoral.	4 días.	•	•	

Medios de Impugnación en Materia Electoral Otros Medios de Impugnación en las Entidades Federativas								
Medio de Impugnación	Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Autoridad competente	Término/Plazo	Periodo		
						Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral	Dentro de alguna de las etapas del proceso
Juicio de participación ciudadana	Coahuila	Actos y resoluciones en materia de participación ciudadana en la vida pública del Estado y de los Municipios.	Ciudadanos o autoridad interesada (titulares del Poder Ejecutivo, el 33% de los miembros del Congreso del Estado y cualquiera de los Ayuntamientos de la entidad).	Tribunal Electoral	3 días.			
Juicio de participación ciudadana	Oaxaca (juicio para la protección de los derechos de Participación Ciudadana)	Actos y resoluciones en materia de participación ciudadana.	Ciudadanos.	Tribunal Electoral				

Medios de Impugnación en Materia Electoral Otros Medios de Impugnación en las Entidades Federativas								
Medio de Impugnación	Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Autoridad competente	Término/Plazo	Periodo		
						Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral	Dentro de alguna de las etapas del proceso
Recurso de queja	Coahuila (Recurso de queja en materia electoral o de participación ciudadana)	Omisiones de los órganos del Instituto, del Poder Ejecutivo, del Congreso del Estado o de los Ayuntamientos, en materia político-electoral, de sistema de partidos y de participación ciudadana. Partidos políticos; Coaliciones; Organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos; Ciudadanos.		Tribunal Electoral	Cualquier momento, a partir de cuándo se produzca la situación que lo motive.			
Recurso de revocación	Guanajuato	Actos o resoluciones del Consejo General que no tengan previsto otro medio de impugnación.		El órgano electoral ante quien se interpone.	48 horas.			

Medios de Impugnación en Materia Electoral Otros Medios de Impugnación en las Entidades Federativas								
Medio de Impugnación	Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Autoridad competente	Término/Plazo	Periodo		
						Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral	Dentro de alguna de las etapas del proceso
Recurso de revocación	Nuevo León	Actos, omisiones o resoluciones de la Comisión Estatal Electoral.	Ciudadanos; Partido político, coalición o candidato; El promovente del recurso o juicio principal	Organismo electoral que haya incurrido en el acto o en la omisión generadora de la causal del mismo.	En cualquier tiempo o al enterarse el ciudadano de la situación que guarda y que genere la causal para la procedencia del recurso. 5 días (Partidos políticos).			• Etapa previa a la elección. • Etapa de preparación de la elección

Medios de Impugnación en Materia Electoral Otros Medios de Impugnación en las Entidades Federativas								
Medio de Impugnación	Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Autoridad competente	Término/Plazo	Periodo		
						Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral	Dentro de alguna de las etapas del proceso
Recurso de revocación	Quinta- na Roo	Actos y resoluciones de los Consejos Municipales y Distritales, Juntas Municipales y Distritales Ejecutivas.	Candidatos independientes, por su propio derecho o a través de sus representantes autorizados.	Consejo General Pleno del Tribunal.	48 horas.		•	

Medios de Impugnación en Materia Electoral								
Otros Medios de Impugnación en las Entidades Federativas								
Medio de Impugnación	Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Autoridad competente	Término/Plazo	Periodo		
						Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral	Dentro de alguna de las etapas del proceso
Recurso de revocación	San Luis Potosí	Resoluciones o acuerdos dictados por el Consejo, las Comisiones Distritales, y los Comités Municipales electorales.	Partidos políticos, a través de sus representantes; Aquellos que cuenten con interés legítimo, por causarle agravio la resolución o acto a impugnar.	Consejo Estatal, Comisión Distrital, Comité Municipal Electoral que haya emitido el acto o resolución impugnados.		•	•	• Etapa de preparación de la elección. • Etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones.

Medios de Impugnación en Materia Electoral								
Otros Medios de Impugnación en las Entidades Federativas								
Medio de Impugnación	Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Autoridad competente	Término/Plazo	Periodo		
						Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral	Dentro de alguna de las etapas del proceso
	Jalisco	Procedimientos relativos a los procesos de Plebiscito, Referéndum e Iniciativa Popular	Solicitantes por conducto de sus representantes designados o acreditados.				•	
Recurso de revocación	Nuevo León	Resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral del Estado.		Magistrado Unitario o del Tribunal Pleno, (según la fecha en que se interponga).				
Recurso de aclaración	Sinaloa	Actos o resoluciones de los organismos electorales.	Ciudadanos o Partidos políticos.		20 días.			

Medios de Impugnación en Materia Electoral							
Otros Medios de Impugnación en las Entidades Federativas							
Medio de Impugnación	Entidad	Materia a impugnar	Legitimación	Autoridad competente	Término/Plazo	Periodo	
						Fuera del proceso electoral	Dentro del proceso electoral
Recurso de reclamación	Nuevo León	Auto que deseche o tenga por desechar el Recurso de Revocación o de Revisión, o bien el Juicio de Inconformidad.		Comisión Estatal Electoral o el Tribunal Electoral del Estado.	24 horas.		
Recurso de verificación	Oaxaca	La certificación que realiza el Instituto sobre los requisitos de procedencia de los mecanismos de Participación Ciudadana.	Ciudadanos y entidades de derecho público; Partidos políticos; Asociaciones políticas; Gobernador por si o a través del Consejero Jurídico.	Presentado ante la autoridad que emitió el acto impugnado. Resuelve, el Tribunal.	15 días hábiles.		

6. Palabras finales: La conclusión del caso Castañeda

Como se puede apreciar, después de lo dicho hasta ahora, el ordenamiento jurídico mexicano garantiza el derecho a un recurso efectivo en materia electoral al haber edificado un articulado sistema de medios de impugnación en la materia, que se caracteriza por el establecimiento de recursos judiciales con especificidad y particularidad propias, de conformidad con los distintos ámbitos que necesitan ser tutelados; por ser accesibles a todos aquellos que requieran el acceso a la justicia electoral; eficaces en cuanto a su capacidad para reclamar cualquier tipo de vulneración proveniente de normas o actos electorales y para ejercer un efectivo control de constitucionalidad y convencionalidad de las leyes a través de tribunales altamente especializados en la materia, todo lo cual produce que sean idóneos para una adecuada reparación de las violaciones a los derechos democráticos de los ciudadanos.

La integralidad con la que hoy se presenta el sistema de medios de impugnación en materia electoral ha llevado a que recientemente, el 11 de septiembre de 2013, la CIDH diera por concluido y archivara el Caso Castañeda Gutman, al constatar que el Estado mexicano cumplió cabalmente con las medidas de reparación dispuestas por la Corte, dirigidas a la adecuación del derecho interno frente a la Convención, para procurar que a través del juicio de protección de los derechos del ciudadano se garantice de forma efectiva el derecho a impugnar la constitucionalidad de las disposiciones legales que delimitan el derecho a ser elegido.

Para llegar a dicha conclusión, la Corte sopesó la aplicación de la reforma constitucional de 2007 que reinstaló la competencia del TEPJF para controlar la constitucionalidad de las normas electorales con motivo de su aplicación; constató la existencia de una práctica judicial acorde a lo ordenado por la Sentencia; valoró la interpretación de la Suprema Corte en el expediente 912/2010, que reconoció que los tribunales de la República tienen la obligación de realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad difuso y de oficio, y avaló

que la jurisprudencia de la CIDH es obligatoria en aquellos casos en los que México sea parte⁴⁸⁴; y finalmente, advirtió el relevante influjo de la reforma constitucional de 2011, por su apuesta a favor de la decidida ampliación del parámetro de los derechos fundamentales y su capacidad para imponer la obligación de interpretar las disposiciones relativas a derechos humanos conforme al principio *pro persona*.

Sentencias claramente fundadas y motivadas

Roberto Duque Roquero⁴⁸⁵

1. Introducción

En toda Constitución de un Estado democrático deben establecerse límites al poder de los órganos públicos. El primer paso es que todos los poderes estén sometidos a la ley; se trata del control institucional que ejerce el derecho. En esta lógica, la obligación de fundar y motivar las sentencias conforma un medio de control de una posible discrecionalidad judicial, es decir: un freno a la arbitrariedad. La fundamentación y la motivación, por ende, son momentos clave en toda actividad imparidora de justicia, en aras a que cada resolución cobre sustento en el derecho y a que el veredicto sea imparcial.

En efecto, uno de los pilares del Estado de derecho es el principio de legalidad que para estos efectos se establece en el artículo 16 constitucional. Es muy difícil imaginar condiciones mínimas de seguridad jurídica sin que los jueces estuviesen obligados a fundar y motivar sus decisiones, pues ya se sabe que los efectos perniciosos de una mala sentencia judicial son incalculables. Por tanto, gracias a estas dos exigencias la autoridad está obligada a justificar sus decisiones. José María Lozano lo sintetizó quizás mejor que nadie: “La Constitución quiere que se funde y motive la causa del procedimiento, esto es, que se exprese el *motivo de hecho* que lo autoriza y el *derecho* con el que se procede”⁴⁸⁶.

De acuerdo con Montesquieu, “es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites... Para que no se pueda abusar del poder es

⁴⁸⁴ En la Contradicción de Tesis 293/2011 el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce la vinculatoriedad de la jurisprudencia de la CIDH aún en los casos en que México no haya sido parte, siempre que la misma represente la interpretación más favorable a la persona.

⁴⁸⁵ Es profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; socio de la firma Democracy Building International.

⁴⁸⁶ Ovalle Favela, José. Comentario al artículo 16 constitucional en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas – Porrúa. Tomo I. 2006. p. 290.

preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder”⁴⁸⁷. De ser esto cierto, debemos valorar el principio de legalidad y que el poder constituyente originario haya establecido entre los derechos de seguridad jurídica que toda sentencia ha de encontrarse debidamente fundada y motivada, lo que a su vez constituye –o debería constituir– un imperativo invariable para la autoridad.

2. Conceptualización y estándares internacionales

El origen de la fundamentación y la motivación judiciales se remonta al derecho procesal romano, tanto en el ámbito civil como penal⁴⁸⁸. Más adelante, en términos más puntuales, la obligación de expresar *los motivos de hecho y las razones de derecho* que consideró la autoridad para emitir un *acto de molestia*, surge a partir de la legislación revolucionaria francesa, como una reacción al autoritarismo y la arbitrariedad del *ancien régime*⁴⁸⁹. Voltaire, en esta línea, se preguntaba: “¿por qué en algunos países las sentencias no son nunca motivadas? ¿Hay acaso vergüenza de dar el motivo de un juicio?”⁴⁹⁰ Y precisamente de la necesidad de verificar que las decisiones jurisdiccionales se apegaran a la ley, fue que posteriormente en Francia se estableció el Tribunal de Casación, figura que marca hasta hoy un referente en la revisión de las sentencias a cargo de un segundo órgano jurisdiccional.

Los procesalistas suelen afirmar que para que pueda hablarse de proceso “es necesaria la presencia de dos partes parciales (demandante y demandado en el proceso civil; acusador y acusado en el penal) y de un

⁴⁸⁷ Montesquieu. *Del Espíritu de las Leyes*. (Traducción y preparación: Mercedes Blázquez y Pedro de Vega). Tecnos. Madrid. 2007. pp. 102 y ss.

⁴⁸⁸ A este respecto se recomienda el capítulo de antecedentes históricos en la obra: Aliste Santos, Tomás-Javier. *La motivación de las resoluciones judiciales*. Marcial Pons. Madrid. 2011. pp. 36-57.

⁴⁸⁹ Ovalle Favela, José. *Op cit.* p. 288.

⁴⁹⁰ *Idem*.

tercero imparcial (el juez o tribunal)”⁴⁹¹. La fundamentación se entiende así como la obligación de la autoridad para citar los preceptos legales –ya sean sustantivos o de carácter procesal– en que se apoya la determinación adoptada. La motivación por su parte exige que se viertan los razonamientos de carácter lógico-jurídico que sustentan el pronunciamiento que hace la autoridad: en términos procesales implica que se señale “por qué (o por qué no) consideró que el caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa”⁴⁹².

Dicho de otra forma: se exige que los actos de autoridad se emitan solamente cuando: a) cuenten con el respaldo legal para hacerlo (fundamentación); y b) se haya producido algún motivo para dictarlos (motivación).⁴⁹³ Aunque la distinción es clara, ambos conceptos deben asumirse al mismo tiempo como derechos constitucionales para los ciudadanos y como obligaciones legales para la autoridad. Como ya se ha esbozado, el principio primario en el ámbito que nos ocupa es que toda decisión que afecte intereses de terceros requiere una justificación. Así, el rol institucional del juez tiene como uno de sus deberes primarios la motivación de cualquier resolución⁴⁹⁴. Joseph Raz lo expresa de esta manera:

Aun cuando la discreción no esté limitada o guiada en una dirección, los tribunales todavía están jurídicamente limitados a actuar como piensan que es mejor de acuerdo a sus creencias o valores. Si no lo hacen, si adoptan una decisión arbitraria arrojando una moneda, por ejemplo, están violando un deber jurídico. El

⁴⁹¹ Esquiaga Ganuzas, Francisco Javier. *Iura novit curia y aplicación judicial del derecho*. Valladolid. 2000. p. 23.

⁴⁹² Ver: Tesis: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, CONCEPTO DE. Cuarto tribunal colegiado en materia penal del primer circuito. Amparo en revisión 220/93. Semanario Judicial de la Federación, octava época, tomo XIV, noviembre de 1994. p. 450.

⁴⁹³ Carbonell, Miguel. *Los derechos fundamentales en México*. Porrúa. México. 2005. p. 699.

⁴⁹⁴ Iglesias Vila, Marisa. *El problema de la discreción judicial*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 1999. p. 57.

juez debe invocar siempre algunas razones generales. No tiene discreción cuando el derecho le requiere actuar sobre la base de las razones que él piensa que son correctas, en vez de imponerle sus propios estándares.⁴⁹⁵

El juzgador ha de observar no sólo un escrupuloso apego a las disposiciones jurídicas aplicables sino que también debe justificar sus actos de manera lógica. El jurista Francisco Javier Esquiaga afirma que las decisiones judiciales deben ser congruentes, y distingue entre congruencia interna y externa de la sentencia. En el primer caso se afecta a su motivación o la relación de ésta con el fallo, por ejemplo, que no exista una correlación discursiva entre los argumentos esgrimidos en la motivación y el sentido mismo de la sentencia. O también puede ocurrir que la propia motivación resulte contradictoria en sí misma, lo que impediría conocer la *ratio decidendi* (razón para decidir). Ahora bien, en la segunda acepción (incongruencia externa), el parámetro se sitúa fuera de los confines de la sentencia. Así, podemos encontrar sentencias contradictorias con fallos anteriores en casos sustancialmente iguales, o bien, que existan discordancias entre el fallo judicial y lo debatido en el proceso.⁴⁹⁶

Al respecto, es elocuente lo establecido por el Tribunal Constitucional español en la sentencia STC 102/1984, en relación con el principio de igualdad en la aplicación de la ley, el cual “implica que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, y que cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes tiene que ofrecer para ello una fundamentación (motivación) suficiente y razonable”. Ciertamente un órgano jurisdiccional no está obligado a mantener sus mismos criterios por el resto de la eternidad.

En todo Estado democrático de derecho la regulación jurídica debe adaptarse, en el curso del tiempo, al cambio político y social. Ni el dere-

⁴⁹⁵ Raz, Joseph. *Legal Principles and the Limits of Law*. The Yale Law Journal, V. 81, número 5. Estados Unidos. 1972. pp. 847 y 848. Citado en Iglesias Vila, Marisa. *op. cit.* p. 57.

⁴⁹⁶ Ver: Esquiaga Ganuzas, Francisco Javier. *op. cit.* pp. 39 y 40.

cho ni la sociedad son inmutables, y ante ello no debe haber indiferencia de las autoridades. Sin embargo, este escenario debe asumirse como una excepción a la consistencia que los juzgadores deben tener en su actuar como imparciales de justicia. Todo cambio de criterio –quizás más que ninguna otra determinación– debe encontrarse cuidadosamente fundado y motivado; si la autoridad no explica de manera precisa por qué se aparta de su anterior convicción, ello va en lesión de la seguridad jurídica de las partes y se propicia que en el futuro exista inconsistencia del órgano. Está claro que si el juzgador cambia de criterios con ligereza en casos análogos, estamos frente a la ineptitud (en el mejor de los casos) o a la decidida arbitrariedad.

De acuerdo con Luigi Ferrajoli, el principio de mera legalidad implica la sujeción de los órganos públicos a la ley, lo cual debe distinguirse en relación con el principio de estricta legalidad, mismo que implica que las autoridades deben adicionalmente subordinar todos sus actos a los derechos fundamentales⁴⁹⁷. En ambos casos es evidente que ningún poder puede estar más allá de las leyes. En este sentido, la Constitución no es fundamento sino “límite de los poderes públicos”:

*A democracy cannot exist unless there is a commitment to the rule of law. A government of, by and for the people cannot flourish when some people are above the law*⁴⁹⁸.

La anterior máxima ha sido abordada en múltiples criterios judiciales, en sentido que la garantía de legalidad implica que todo acto de autoridad debe encontrarse “debidamente fundado y motivado”. Esto en el entendido de que no basta que la autoridad establezca en su resolución una fundamentación y una motivación –digamos– “para cubrir el expediente”, sino que hay una exigencia cualitativa derivada del adverbio

⁴⁹⁷ Ferrajoli, Luigi. *Derecho y razón*. Trotta. Madrid. 2000. p. 857.

⁴⁹⁸ “Una democracia no puede existir a menos que haya compromiso con el Estado de derecho. Un gobierno de, por y para el pueblo no puede prosperar cuando algunas personas están por encima del derecho” (traducción propia). *Guidelines for Understanding, Adjudicating and Resolving Disputes in Elections*. International Foundation for Electoral Systems. 2011, Washington. p. XVII.

“debidamente”. Por un lado esto aumenta la exigencia a la autoridad para que sus resoluciones tengan un mejor soporte, pero por otro, ¿qué va a determinar si la fundamentación es “debida” o “indebida”?

En primer término diremos que los temas específicos que se abordan en el presente estudio se enmarcan en un derecho más amplio: la tutela judicial efectiva. Para Aliste Santos, “no habrá tutela judicial efectiva si el juez o el tribunal concreto no proceden a justificar expresamente su decisión jurisdiccional en su resolución, siempre que ésta no obedezca a una actividad de mero impulso o trámite del procedimiento”⁴⁹⁹. El Tribunal Constitucional español ha considerado de manera reiterada que el derecho a obtener una resolución de fondo motivada es un elemento característico de dicha tutela. En particular ha sostenido que “la obligación de motivar (...) forma parte del derecho fundamental de los litigantes a la tutela judicial efectiva, garantizado en el Art. 24.1 de la CE (Constitución Española)”⁵⁰⁰.

En el ámbito internacional se reconoce el concepto del “devido proceso”, es decir, el derecho que tiene cada persona a que en el juicio del que forma parte se cumplan las formalidades que indica la ley. Esto es: que se sucedan una serie de fases procesales hasta la determinación final, con la protección en todo tiempo de los derechos fundamentales de la persona. Pero en lo relativo a la normativa internacional en materia de derechos humanos aplicable al ámbito de la fundamentación y la motivación, encontramos que en la Convención Americana sobre Derechos Humanos no se estipula este doble componente con la especificidad que lo hace la Constitución mexicana. El artículo 8 de la Convención (“De

⁴⁹⁹ Aliste Santos, Tomás-Javier. *Op. cit.* p. 27.

⁵⁰⁰ Milione, Ciro. *El derecho a la motivación de las resoluciones judiciales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el derecho a la claridad: reflexiones en torno a una deseada modernización del lenguaje jurídico*. reflexiones en torno a una deseada modernización del lenguaje jurídico. p. 2. Artículo consultable en la página web de la Asociación de Constitucionalistas de España: <http://www.acoes.es/congresoXI>. XI Congreso: “La tutela judicial de los derechos fundamentales”, 21 y 22 de febrero de 2013 (fecha de la consulta: 6 de septiembre de 2013). Respecto a los criterios del Tribunal Constitucional español, puede consultarse la sentencia STC/24 de 14 de julio de 1981.

las garantías judiciales”) consagra el derecho de audiencia ante “un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley”, y posteriormente se establecen “garantías” procesales⁵⁰¹, ninguna de las cuales guarda relación directa con el contenido o con las formalidades del fallo. En el artículo siguiente, se prevé la prohibición general de retroactividad de la ley penal y el principio de favorabilidad en la aplicación de la pena. Por lo que hace al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, este instrumento tampoco previene como tales la fundamentación y la motivación; su contenido, de hecho, es bastante similar al del Pacto de San José en los términos antes descritos.

No obstante lo anterior, en relación con la fundamentación resulta evidente que la reforma en materia de derechos humanos en México –publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011– amplía el abanico de las disposiciones aplicables cuando dichos derechos están en juego. Ello exige que la actuación de las autoridades judiciales ya no sólo se adecue al orden jurídico nacional sino también al internacional. De esta manera, la nueva jerarquía normativa de los tratados internacionales no sólo hace deseable sino obligatorio que las autoridades funden en ellos sus resoluciones cuando éstas se relacionen con tales derechos.

⁵⁰¹ Las garantías procesales mínimas que establece el artículo 8 del Pacto de San José son: a) derecho del imputado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal; b) comunicación previa y detallada al imputado de la acusación formulada; c) concesión al imputado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; d) derecho del imputado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el imputado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley; f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos; g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable; y h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

En lo que toca a la motivación, es de subrayar que el artículo 66 del propio Pacto ordena que en todos los casos “el fallo de la Corte (Interamericana de Derechos Humanos) será motivado”. A su vez, el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia señala la misma obligación para este otro órgano en su artículo 56. De esta forma, en ambos instrumentos internacionales de los que México es parte, la Corte que resuelve la controversia ha de precisar necesariamente la motivación de su decisión. Ello constata el reconocimiento de la motivación de las sentencias como elementos indispensables en el actuar de los juzgadores. Precisamente así lo sostuvo la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador⁵⁰². De acuerdo con dicho órgano, el principio de presunción de inocencia y de motivación de las decisiones judiciales para sustentar su razonabilidad, son elementos necesarios de la función judicial para que ésta se ajuste a la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵⁰³.

Por último, es oportuno mencionar la distinción que se hace en España entre la motivación y la “explicación sucinta”. En ese país, esta última figura se prevé como exigencia en el dictado del “veredicto” en determinados procesos que son sometidos al conocimiento de un colegio de ciudadanos legos en derecho que integran los tribunales por jurados. Para Aliste Santos “la motivación de la sentencia y la ‘sucinta explicación’ exigible del veredicto no son ni pueden ser conceptos equivalentes ya que se refieren a realidades distintas: la primera esencialmente jurídica, la segunda exclusivamente fáctica”⁵⁰⁴. Resulta claro, pues, que la motivación no es para el juzgador un ejercicio de

⁵⁰² Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador. Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas, sentencia de 21 de noviembre de 2007, serie C, número 170, párrafo 193 y 197.

⁵⁰³ Landoño Lázaro, María Carmelina. *El principio de legalidad y el control de convencionalidad de las leyes*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. N. 128. Consultable en la página web del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/128/art/art7.htm> (fecha de la consulta: 26 de septiembre de 2013).

⁵⁰⁴ Aliste Santos, Tomás-Javier. *op. cit.* 2011. p. 435.

mero trámite, sino un esfuerzo intelectual en el que se deben contener los razonamientos lógico-jurídicos que den soporte al pronunciamiento que se hace.

3. Fundamentación y motivación en México

La Constitución mexicana establece como derecho de seguridad jurídica que toda sentencia debe estar fundada y motivada. El párrafo primero de su artículo 16 señala lo siguiente:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, **que funde y motive** la causa legal del procedimiento.⁵⁰⁵

Es interesante que este párrafo tiene un siglo y medio de edad: proviene no sólo de la redacción original de la carta fundamental vigente (1917), sino de la Constitución liberal de 1857 en sus exactos términos. Del estudio histórico de la disposición, encontramos que en un principio la redacción del Constituyente en 1856 era significativamente distinta; su artículo 5 señalaba: “Todos los habitantes de la República, así como en su persona y familias, como en su domicilio, papeles y posesiones, están a cubierto de todo atropellamiento, examen o cateo, embargo o secuestro de cualquier persona o cosa, excepto en los casos prefijados por las leyes y con las indispensables condiciones de que se procedía razonablemente y de que la autoridad competente exprese en su mandato escrito la causa probable del procedimiento”.

Y más interesante aún fue la aseveración de Ponciano Arriaga en relación con este artículo del proyecto constitucional. Sostuvo que el texto buscaba inhibir “esa especie de furor canino con que toda clase de autoridades maltratan y atropellan a los ciudadanos”⁵⁰⁶. Sin embargo, siguieron las deliberaciones parlamentarias y la redacción terminó

⁵⁰⁵ Énfasis agregado.

⁵⁰⁶ Ver: Ovalle Favela, José. *Op cit.* pp. 278 y ss.

por modificarse para quedar tal y como la conocemos en el párrafo primero del artículo 16 de la Constitución.

Ahora bien, el reconocimiento de los derechos de seguridad jurídica busca que toda autoridad esté sujeta a una serie de condiciones para poder afectar la esfera jurídica de cualquier persona, es decir, para infligir un acto de molestia a un particular. Como se aprecia de la disposición constitucional transcrita, quedan obligadas todas las autoridades sin excepciones, ya sean de naturaleza administrativa, legislativa o jurisdiccional. En cuanto al Poder Legislativo, por ejemplo, se satisface el requisito del precepto constitucional cuando actúa dentro de las atribuciones que la Constitución le otorga (fundamentación) y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación)⁵⁰⁷. Claro está que, en lo concerniente a las autoridades jurisdiccionales, se trata en general de obligaciones de carácter adjetivo o procesal que los juzgadores deben cumplir en su función imparidora de justicia, como puntualizaremos enseguida.

La jurisprudencia mexicana ha fijado la siguiente definición:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.⁵⁰⁸

⁵⁰⁷ FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, t. I, tesis 226. p. 269.

⁵⁰⁸ Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, t. III, tesis 40. pp. 46 y 47.

De otras tesis judiciales más específicas (y del sentido común) se desprende que para una correcta fundamentación no basta que se citen sólo los numerales de los artículos aplicables, sino también que se enuncien con precisión los apartados, fracciones, párrafos, incisos y subincisos de los mismos, a efecto de evitar toda clase de ambigüedad⁵⁰⁹. Es decir, no se trata de que el juzgador haga simple mención del precepto aplicable, sino que proceda a detallar cuáles son las disposiciones en las que funda su actuar. En este caso la precisión tiende a dotar de certidumbre la decisión del juzgador.

La mencionada reforma constitucional en materia de derechos humanos implicó un conjunto de cambios que afectan de manera directa la actuación de las autoridades. Los tratados internacionales en la materia han adquirido un mayor rango normativo en nuestro país y los imparidores de justicia deben ahora observar con escrupuloso las disposiciones internacionales que consagran dichos derechos, incluidos los de seguridad jurídica. El Pacto de San José señala que los Estados parte se comprometen a respetar los derechos que ella establece y también a “garantizar” su pleno y libre ejercicio. Así también, el artículo 2 de la misma Convención establece el deber de adoptar disposiciones de carácter interno para dotar de plena efectividad a sus normas. En particular se refiere a “medidas legislativas o de otro carácter”. Como bien lo puntualiza Miguel Carbonell, en este último supuesto (“de otro carácter”) se encuentra la actuación de los jueces, “los cuales desde luego juegan un papel fundamental en el cumplimiento de los mandatos de la Convención”⁵¹⁰. Cabe apuntar que una disposición análoga se contiene en el artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al cual aplica también el criterio descrito por el doctor Carbonell.

⁵⁰⁹ Ver, por ejemplo, la tesis del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo directo 16/83. Semanario Judicial de la Federación, t. 175-180, sexta parte. p. 98.

⁵¹⁰ Carbonell, Miguel. *Introducción general al control de convencionalidad*. Porrúa – UNAM. México. 2013. p. 5.

Otra relevante consecuencia de las reformas en materia de derechos humanos de 2011 es el control de convencionalidad, lo que implica que los juzgadores deben considerar las normas establecidas en los tratados internacionales a efecto de invalidar o *inaplicar* otras disposiciones que se les opongan. En este sentido, “los jueces nacionales deberán desarrollar –de oficio– una serie de razonamientos que permitan la aplicación más amplia posible y el mayor respeto a las obligaciones establecidas por los tratados. Lo anterior puede conducir, en un caso extremo, a que un juez *inaplique* una norma interna cuando esté en contradicción con una norma internacional”⁵¹¹.

En suma, la fundamentación y la motivación previstas en el artículo 16 constitucional son elementos esenciales para garantizar la publicidad de la efectiva sujeción del juez a las leyes, tal y como lo refirió con acierto el jurista francés Macarel. De acuerdo con este autor, “tratándose de hacer visibles los motivos que llevan al dictado de las resoluciones judiciales, todo individuo puede examinar si son consecuentes los razonamientos del juez, y si éste ha observado la ley religiosamente”. Y remata: “al juez que cumple con su deber, que no excede los límites de su autoridad, que no admite otra regla que la ley, y que nunca se desvía de sus disposiciones, le agrada relatar sus motivos, pues estando seguro de merecer la aprobación de los que examinan imparcialmente, de convencer a los que dudan de su capacidad o de su rectitud, y de confundir a los que se atreven a inculparle, el juez, repito, encuentra en la explicación de las razones que le han inducido a dar su fallo honrosa recompensa y justificación completa”⁵¹².

De esta forma, el principio *pro personae* previsto en el segundo párrafo del artículo 1º constitucional, implica que la fundamentación y la motivación de las sentencias, en tanto derechos fundamentales, obligan por sí mismos a que, si el tribunal no está seguro de la adecuación del precepto para que se actualice la hipótesis normativa, o no existe sufi-

⁵¹¹ *Ídem*.

⁵¹² Macarel, Luis Antonio. *Curso completo de Derecho Público General*. T. II. París. 1835. p. 183. Citado por Aliste Santos, Tomás Javier. *op. cit.* pp. 143-144.

ciente solidez en los razonamientos lógicos que motivarían su resolución, debe revertir el sentido de su fallo en favor de la persona de cuyo caso se trate.

4. El ámbito de la justicia electoral

Las autoridades electorales, claro está, se encuentran vinculadas por la disposición del citado párrafo primero del artículo 16 constitucional, es decir, tienen la obligación de fundar y motivar sus diversas determinaciones en los términos ya explicados en el segundo rubro de esta investigación. De modo que no hay excepción por la materia en la que nos encontramos. De acuerdo con Rodolfo Terrazas Salgado, la ley electoral tanto en el ámbito sustantivo como en el procesal, debe ser cabalmente cumplida por los órganos y autoridades electorales: “al respecto, se establecen las competencias precisas de cada uno de los órganos y autoridades electorales y la gama de sus atribuciones, que los facultan para realizar actos electorales, así como para fundar y motivar sus resoluciones”⁵¹³.

Hay que destacar que la propia naturaleza de la materia ha presentado singularidades que atienden en diversos casos a la complejidad y la especificidad que ha alcanzado el Derecho electoral en México. En lo que hace al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la Sala Superior ha sostenido distintos criterios en relación con la fundamentación y la motivación de las sentencias. En cuanto a la delimitación de estos dos conceptos, la jurisprudencia del Tribunal Electoral –en sentido similar a lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación– ha señalado que “en la mayoría de los casos se considera que lo primero (fundamentación) se traduce en que ha de expresarse el precepto legal aplicable al caso y, lo segundo (motivación), en que deben señalarse las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto;

⁵¹³ Terrazas Salgado, Rodolfo. *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México*. Ángel Editor. México. p. 119.

es necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, de manera que quede evidenciado que las circunstancias invocadas como motivo para la emisión del acto encajan en la norma invocada como sustento del modo de proceder de la autoridad”⁵¹⁴.

Así también, para el TEPJF, si bien toda resolución debe contener los fundamentos jurídicos y los razonamientos lógico-jurídicos que sirvan de base para la resolución o sentencia, no existe obligación para la autoridad jurisdiccional de fundar y motivar cada uno de los considerandos en que, por razones metodológicas, divide una sentencia o resolución, sino que las resoluciones o sentencias deben ser consideradas como una unidad. De esta manera se sostiene que “para que cumplan con las exigencias constitucionales y legales de la debida fundamentación y motivación, basta que a lo largo de la misma se expresen las razones y motivos que conducen a la autoridad emisora a adoptar determinada solución jurídica a un caso sometido a su competencia o jurisdicción y que señale con precisión los preceptos constitucionales y legales que sustenten la determinación que adopta”⁵¹⁵.

Este criterio –cabe subrayarlo– es ampliamente compartido en el ámbito internacional. Sólo como ejemplo, el Tribunal Constitucional de España ha dicho que la garantía de motivación no exige que la resolución judicial toque necesariamente todos los aspectos tratados en juicio, sino que es suficiente que la motivación exponga las razones que justifican la decisión adoptada a pesar de la parquedad o sobriedad del razonamiento jurídico⁵¹⁶. Como es obvio, lo que se debe moti-

⁵¹⁴ FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA. Revista Justicia Electoral 2001, suplemento 4, pp. 16-17, Sala Superior, tesis S3ELJ 01/2000. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002. pp.103-105.

⁵¹⁵ FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SE CUMPLE SI EN CUALQUIER PARTE DE LA RESOLUCIÓN SE EXPRESAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE LA SUSTENTAN. Revista Justicia Electoral 2003, suplemento 6, páginas 36-37, Sala Superior, tesis S3ELJ 05/2002. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002. pp. 105-106.

⁵¹⁶ Ver: Milione, Ciro. *op. cit.* p. 8.

var es la decisión en su conjunto y no hay una extensión definida para que el tribunal respectivo vierta su motivación. Lo que sí se le debe exigir en todos los casos es lógica, congruencia y claridad.

Por otra parte, en la época en la que las salas del TEPJF no tenían reconocida explícitamente la posibilidad de realizar control de constitucionalidad de leyes electorales (es decir, antes de la reforma electoral 2007-2008), la Sala Superior concluyó que “no puede considerarse como motivación jurídicamente válida de un acto o resolución de una autoridad, el que se base en otro que, a su vez, adolece de inconstitucionalidad o ilegalidad”. El caso al que se refiere el Tribunal en este criterio jurisprudencial es ilustrativo: de acuerdo con la Sala, se actualiza esta hipótesis si se viola el derecho de votar de los ciudadanos, a través de sus tradiciones y prácticas democráticas, a fin de elegir a los concejales de cierto ayuntamiento municipal⁵¹⁷.

También debemos hacer hincapié en que no sólo los órganos de carácter jurisdiccional están obligados a fundar y motivar sus resoluciones. Como bien se sabe, en México parte de la labor jurisdiccional en la materia electoral es desempeñada materialmente por autoridades administrativas, particularmente en los procedimientos sancionadores. Esta actividad contenciosa se realiza ante los institutos electorales tanto federal como locales; al respecto, para todo propósito práctico, la autoridad administrativa se erige en una primera instancia jurisdiccional, cuyo resultado es posteriormente revisable por los tribunales electorales. En esta labor los institutos tienen la misma obligación de fundar y motivar sus resoluciones. Sobre este punto el Tribunal Electoral del Distrito Federal ha emitido la siguiente tesis de jurisprudencia:

⁵¹⁷ FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN INDEBIDA. LA TIENEN LOS ACTOS QUE DERIVAN DIRECTA E INMEDIATAMENTE DE UN ACTO U OMISIÓN QUE, A SU VEZ, ADOLECE DE INCONSTITUCIONALIDAD O ILEGALIDAD. Revista Justicia Electoral 2003, Tercera Época, suplemento 6, página 144, Sala Superior, tesis S3EL 077/2002. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002. p. 472.

SANCIONES. LAS AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES ESTÁN OBLIGADAS A FUNDAR Y MOTIVAR SU IMPOSICIÓN. De acuerdo con el artículo 16, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo acto que emita la autoridad deberá estar debidamente fundado y motivado, ello con el propósito de que no se vulnere la garantía de legalidad que tiene a su favor el gobernador y que rige en materia electoral; (...) por lo tanto, resulta innegable que las autoridades electorales cumplen con el principio de legalidad en su vertiente de fundamentación y motivación, cuando al emitir una resolución señalen claramente los preceptos legales aplicables al caso, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se tomaron en cuenta para su emisión, por lo cual deberá existir congruencia entre los motivos aducidos y las disposiciones invocadas, máxime cuando la autoridad electoral local lleva a cabo la imposición de sanciones, pues para efecto de su individualización, además de considerar la naturaleza de la conducta cometida, deberá atender a todas las circunstancias particulares que se adviertan en el caso concreto para estar en aptitud de fijar con precisión la gravedad de la conducta realizada por el infractor, y su correspondiente sanción, es decir, no sólo aquéllas que sean agravantes, sino también las que pudieran considerarse atenuantes.⁵¹⁸

En efecto, los principios a los que nos hemos referido deben hacerse extensivos a todo proceso administrativo: “cuando se instruye un procedimiento sancionador, todo ciudadano debe gozar del derecho a la tutela judicial efectiva en sede administrativa que incluye los siguientes derechos: posibilidad de acceder ante un órgano jurisdiccional, ser oído, ofrecer y producir prueba pertinente, alegar sobre ella, a una decisión fundada dictada en tiempo razonable y se corona con su cumplimiento y ejecución”⁵¹⁹. Como se aprecia en la tesis antes transcrita, para el

⁵¹⁸ Tesis de jurisprudencia TEDF4EL J003/2007, del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

⁵¹⁹ Maljar, Daniel. *El derecho administrativo sancionador*. Ad-Hoc. Buenos Aires. 2004. pp. 95 y ss.

Tribunal Electoral del Distrito Federal la imposición de una sanción a cualquiera de los sujetos que en la legislación electoral son susceptibles de ello (como los partidos políticos), es una actividad materialmente jurisdiccional, aunque no la realice propiamente un tribunal sino una autoridad administrativa. Por ende, en estos casos las formalidades procesales deben ser observadas con el mismo escrúpulo que lo haría un juez u órgano judicial. Es muy destacable que en su pronunciamiento el TEDF hace además referencia a la claridad que debe caracterizar la fundamentación y la motivación de las resoluciones de los institutos electorales (o sus equivalentes, según la denominación que en cada entidad federativa tengan).

Este último punto se relaciona con un problema del que casi siempre adolece el sistema de impartición de justicia: la falta de claridad en el lenguaje jurídico que se utiliza y su excesiva extensión. Como lo hemos analizado en el segundo apartado del presente estudio, la fundamentación y la motivación de las sentencias son requisitos que tienen por propósito evitar la discrecionalidad del juzgador en la resolución de una controversia. Bajo esa premisa, el tipo de lenguaje que se utilice en las resoluciones judiciales puede tener efectos en la motivación, ya que –como es evidente– un léxico oscuro e intrincado constituye el mejor territorio para esconder la arbitrariedad. De ello trata el siguiente apartado.

5. El derecho a la claridad del lenguaje jurídico

En tono autocrítico hay que reconocer que en el gremio de los abogados no solemos destacarnos por la claridad y simplicidad de nuestro lenguaje, sino justamente por lo contrario. Para nadie es desconocido lo difícil que es leer ciertos documentos jurídicos. En múltiples textos legales encontramos lenguaje que no sólo es técnico sino también rebuscado y rimbombante. Es cierto que el tecnicismo –no sólo en las disciplinas jurídicas– es muchas veces insustituible, pero por qué no explicar en lenguaje llano lo que significa. Por qué no traducir –por ejemplo– las

locuciones latinas tan frecuentemente utilizadas entre nosotros los abogados. A final de cuentas los destinatarios son generalmente ciudadanos que no tienen obligación de ser peritos en derecho o especialistas de la rama jurídica de que se trate su caso.

Un jurista que conozco –de cuyo nombre no quiero acordarme– pretendió en alguna ocasión justificar sus florituras gramaticales diciendo que éstas son muy “elegantes”. En particular discutíamos sobre la tendencia de abogados y jueces a denominar al denunciante en un procedimiento de maneras menos simplonas, por ejemplo: “el impetrante” –sic–. En este caso, si un ciudadano común desea averiguar el significado de tan fea pero sofisticada expresión, el diccionario no le será suficiente, pues –a diferencia de términos como “navegante” o “comerciante”– la palabra no existe en el idioma español (al menos hasta septiembre de 2013 no se había “castellanizado” dicho término abogadil). Es de sospechar que algún litigante o juez, en su esfuerzo por hallar una palabra acorde con la eminencia de su profesión, fue el compositor del “neologismo”. Quizás indagó que la palabra “impetrar” (este infinitivo sí existe) significa algo semejante a “pedir”, y de ahí vino el invento del correspondiente sustantivo. ¿Por qué no “impetrador”? porque probablemente le sonó mejor “impetrante”.

Lo peor del asunto es que el significado preciso da palabra “impetrar”, según la Real Academia Española, es “conseguir una gracia que se ha solicitado y pedido con ruegos”; y una segunda acepción: “solicitar una gracia con encarecimiento y ahínco”. De modo tal que más bien podríamos asociar la palabra “impetrar” con “rogar”; así, el solo término coloca en situación de súplica del quejoso frente a la autoridad del Estado. Esta es sólo una de las tantas aberraciones en las que incurrimos los abogados cuando tratamos de hacer más “elegante” nuestra jerga. Así como este ejemplo –sobra decirlo– podemos encontrar muchas más expresiones del mismo estilo en documentos jurídicos. Para no ir más lejos, baste con decir que en ocasiones se sustituye la multicitada palabra “impetrante” por su similar “incoante” –sic–, la cual, como ya lo adivinará usted, tampoco existe en el castellano.

Un segundo problema con el lenguaje jurídico es su extensión. Ni hablar, los abogados tampoco tenemos en la capacidad de síntesis la mejor de nuestras virtudes. Como sabemos, existen sentencias cuyo glosor nada tendría que envidiar a ciertas novelas de Tolstoi. Percibo que en muchos abogados hay una inercia por evaluar los escritos jurídicos como si su categoría se midiera en una báscula: mientras más pese el documento, será de mayor calidad. En contraste, cuando se encuentran con un análisis jurídico concreto, que va al grano, la reacción de este tipo de juristas es reprobatoria, tildando al documento como demasiado pelón o escueto. Es así que, como muchos lo hemos atestiguado, suele haber textos jurídicos en los que se repite la misma argumentación una y otra vez, con variaciones de estructura, pero de manera totalmente innecesaria.

Tengo para mí que esta tendencia a enredar el lenguaje y a hacerlo inaccesible al ciudadano común, es algo que en el gremio de los juristas se hace –consciente o inconscientemente– de manera deliberada. Trato de explicarme: en tanto más intrincado e ininteligible sea el lenguaje jurídico, más indispensables nos volvemos los abogados a efecto de –por principio de cuentas– “traducir” a nuestro cliente el significado del documento que le interese, trátese de una ley, un decreto o una sentencia. Ahora bien, que los abogados litigantes compliquen a propósito el lenguaje jurídico es por supuesto una práctica reprochable, pero mucho más grave resulta el hecho de que órganos públicos que imparten justicia caigan en este tipo de juego cuando –como ya dijimos– en la enorme mayoría de los casos su función se dirige a ciudadanos que no tienen por qué ser peritos en la disciplina jurídica de que se trate su caso, ni mucho menos tener el dinero para contratar a un abogado “traductor”.

Hay que aceptarlo y digerirlo: en general, por necesarios que sean el lenguaje técnico y la exhaustividad en el análisis de un caso, los documentos jurídicos –señaladamente las resoluciones judiciales– podrían ser bastante más claros y concisos.

Este fenómeno o tendencia de los juristas para dificultar la comprensión de los textos legales se da en todas partes del mundo. Suecia, por

ejemplo, fue uno de los primeros países en tomar cartas en el asunto y es actualmente una nación muy avanzada en políticas de lenguaje claro; desde 1976 se introdujo un esquema bajo el cual el Departamento de Justicia constituyó un grupo de expertos en el que intervienen distintas instituciones públicas; es necesario contar con su visto bueno para emitir documentos normativos. En similares términos podemos mencionar a Canadá, donde existe un comité intersecretarial de “*Plain Language*” (lenguaje llano) encargado de incidir en el uso del lenguaje sencillo en los textos oficiales.

En el idioma español, un ejemplo destacable y digno de imitación es el de la Comisión de Modernización del Lenguaje Jurídico, creada en España el 30 de diciembre de 2009 por el Consejo de Ministros de ese país. Este cuerpo colegiado estuvo ideado para tener una existencia transitoria (poco más de un año), y rendir un informe con las conclusiones de su actividad. Fue presidido por el Secretario de Estado de Justicia (alto funcionario del Gobierno español) y su vicepresidencia estuvo a cargo del Director de la Real Academia Española, el filólogo Víctor García de la Concha; se integró además por ocho prestigiosos expertos en disciplinas relacionadas con el uso del lenguaje. El objetivo de la Comisión fue identificar las medidas pertinentes para que el lenguaje jurídico sea más claro y comprensible para la ciudadanía.

A decir del académico Ciro Milione, uno de los logros más destacados de esta Comisión fue el de proponer la existencia del “derecho a la claridad”, dotado de características singulares⁵²⁰. Para Milione, la claridad del lenguaje de las sentencias no solo representa un verdadero valor jurídico, sino que además constituye un aspecto ulterior de la tutela judicial efectiva⁵²¹. Entre las conclusiones de la Comisión se plantea también el análisis del nuevo “derecho a comprender” ya que una justicia moderna debe tratar de facilitar la comprensión de la ciudadanía respecto a lo que se estipula en sus decisiones. El derecho a la claridad de las sentencias no está consagrado en algún instrumento de derecho nacional o internacional que yo conozca, pero es un buen signo que comience a referirse como tal.

⁵²⁰ Milione, Ciro. *op. cit.* pp. 1 y 2.

⁵²¹ *Ibid.* p. 11.

En los últimos años han cobrado fuerza las organizaciones promotoras de la claridad en el lenguaje de las autoridades hacia los ciudadanos: Claridad Internacional (*Clarity International*) y la Asociación Internacional de Lenguaje Llano (*Plain Language Association International*) son dos casos destacados. Entre los postulados de la segunda de estas organizaciones está el de promover el lenguaje claro conjugando el contenido y el formato necesarios para que los documentos sean comprensibles por el mayor número de gente posible. Es decir, no se trata de que los textos jurídicos puedan ser inteligibles para la totalidad de la ciudadanía, pero el movimiento de lenguaje claro sí pide que se realice todo esfuerzo a efecto de hacerlos inteligibles a la audiencia más amplia que se pueda.⁵²²

En México los avances no son nulos. Con la introducción del servicio profesional de carrera en el Ejecutivo Federal, se han implementado programas a este respecto; en la Secretaría de la Función Pública se formuló un manual de lenguaje ciudadano elaborado por la Dirección General de Simplificación Regulatoria y existen cursos de capacitación al respecto.⁵²³ En el ámbito jurisdiccional federal, por ejemplo, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han establecido diversos programas relacionados con la simplificación del lenguaje jurídico. Cabe resaltar que en la segunda de estas instituciones el programa de “lenguaje ciudadano” dio lugar a que por vez primera se escribiera un proyecto de sentencia con algunas de las mencionadas directrices.

En ese caso (expediente SX-JRC-208/2010) la entonces Magistrada Presidenta de la Sala Regional Xalapa del TEPJF, Claudia Pastor Badiola, propuso una resolución con un formato distinto al empleado de manera rutinaria en dicho órgano jurisdiccional. Además de simplificar

⁵²² Ver el apartado: “*What is Plain Legal Language?*” (¿Qué es el lenguaje legal llano?), consultable en el sitio web www.plainlanguagenetwork.org (fecha de la consulta: 20 de septiembre de 2013).

⁵²³ Ver: *Lenguaje Ciudadano. Un Manual para quien escribe en la Administración Pública Federal*. Secretaría de la Función Pública. México. 2004. Consultable en www.funcionpublica.gob.mx. (fecha de la consulta: 20 de septiembre de 2013).

el lenguaje, el proyecto de sentencia comenzaba con cuatro elementos: a) un índice; b) los datos básicos del expediente; c) los puntos resolutivos (que normalmente van al final); y d) un resumen en tres cuartillas de los puntos considerativos del fallo. Sin duda es una estructura más amigable para cualquier lector, incluso para los más versados en la materia. Si bien este proyecto no se convirtió en sentencia, la Magistrada Pastor lo presentó como voto razonado, de tal suerte que en un mismo documento⁵²⁴ se puede contrastar lo que se aprobó como sentencia frente al proyecto elaborado en lenguaje ciudadano, ambos resolviendo exactamente lo mismo desde el punto de vista jurídico.

Vale la pena poner un mucho mayor acento en las políticas de lenguaje ciudadano, en sentido de que las propias instituciones del Estado faciliten su comunicación con los gobernados. Como en muchos países ya ha sucedido, esta simplificación se traduciría en la agilización de los procesos y de los servicios; tendería a reducir errores y prácticas corruptas (como la de esconder la discrecionalidad dentro de un lenguaje extenso y complicado); e incluso traería beneficios ecológicos: imaginemos cuánto papel se ahorraría si todos los documentos oficiales fueran claros y concisos. En pocas palabras, el lenguaje ciudadano ahorra tiempo, dinero y esfuerzo. Es momento de priorizar en ello y que las medidas que se tomen se materialicen en resultados tangibles.

6. Conclusiones

La fundamentación y la motivación de las resoluciones judiciales son obligaciones relacionadas con los principios elementales de todo Estado de derecho. La sujeción de los jueces a las leyes inhibe la discrecionalidad de la autoridad para resolver como le venga en gana. De acuerdo con la doctrina procesal, en una controversia judicial se requiere de dos par-

⁵²⁴ La sentencia en cuestión y su respectivo voto razonado pueden consultarse en la página web del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La dirección precisa de la que se puede consultar y descargar el documento es: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2010/JRC/SX-JRC-00208-2010.htm> (fecha de la consulta: 21 de septiembre de 2013)

tes contendientes y de un tercero imparcial: el juez o tribunal que conoce de la causa. Con el propósito de garantizar esa imparcialidad, el juzgador debe fundar y motivar toda resolución que emita, esto es: ha de observar un invariable apego a las disposiciones jurídicas aplicables y justificar sus actos de manera lógica y coherente. Estas exigencias aplican a toda autoridad sin importar si su naturaleza es legislativa, administrativa o jurisdiccional, lo cual incluye en la materia electoral a las resoluciones que recaen a los procedimientos administrativos sancionadores.

De acuerdo con el principio de estricta legalidad, las autoridades deben subordinar todos sus actos a los derechos fundamentales. Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la motivación de las decisiones judiciales a fin de sustentar su razonabilidad es un elemento necesario de la función judicial para que ésta se ajuste al Pacto de San José. Si bien los tratados internacionales aplicables en materia de derechos humanos no son tan específicos como la Constitución mexicana en relación con la fundamentación y la motivación, éstos son principios inherentes al derecho a la tutela judicial efectiva que son extensamente aceptados en el ámbito internacional. Así se desprende de las obligaciones establecidas para las resoluciones de la Corte Internacional de Justicia y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respectivamente, y del contenido las determinaciones específicas de este último órgano.

De los criterios nacionales e internacionales que han sido estudiados, la debida fundamentación supone que el imparcial de justicia extorne, con toda precisión y especificidad, las disposiciones aplicables al caso del que conoce, de tal manera que no basta con la simple mención del precepto en el que se contiene la norma, sino que se deben puntualizar los apartados, fracciones, incisos y subincisos según corresponda. Si bien en el “deberido proceso” la autoridad jurisdiccional debe definir en cada sentencia su propia competencia para actuar (en caso de no tenerla, lo remitirá a quien sí sea competente), a lo que se refiere el principio en cuestión es al derecho aplicable al caso que se resuelve.

En cuanto a la motivación, para tener por satisfecho este requisito se necesita que el órgano jurisdiccional responsable realice y haga explíci-

tos los razonamientos lógico-jurídicos por los cuales concluye que hay correspondencia entre el hecho que se ha verificado y las prevenciones legales aplicables –por supuesto, el razonamiento se debe apoyar en medios que acrediten la veracidad de los hechos. De esta manera, la motivación no es un mero trámite, sino un proceso intelectual en el que entran en juego múltiples elementos del juicio, y que debe estar dotado de razonabilidad y de congruencia: si la motivación es contradictoria, no será posible conocer la *ratio decidendi* (razón para decidir). La motivación, por último, es especialmente importante en los casos en que el órgano decisor debe apartarse de un criterio previo, a fin de salvaguardar la certidumbre y los derechos de seguridad jurídica de los justiciables.

La falta de claridad en el lenguaje jurídico es un mal que aqueja, en general, al sistema de impartición de justicia, lo cual tiene incidencia en la fundamentación y la motivación de las sentencias. Sin pasar por alto la necesidad de la terminología técnica para distinguir conceptos y la exhaustividad que debe observar todo órgano jurisdiccional, las sentencias deben ser más comprensibles para la ciudadanía tanto en formato como en contenido. La experiencia internacional (casos como el de Suecia, Canadá y España) nos da una buena idea acerca de las medidas que pueden adoptarse para dejar atrás la tendencia de muchos juristas a utilizar un lenguaje rimbombante y extenso. En el caso de las sentencias, hace falta que éstas: a) empleen un lenguaje entendible para el mayor número de ciudadanos que se pueda; y b) ser tan cortas como sea posible y tan largas como sea necesario. En una resolución judicial, el lenguaje prolífico y complicado constituye el mejor terreno para la argucia y la arbitrariedad.

Margen Interpretativo de los Tribunales Electorales. El caso del Tribunal Electoral del Distrito Federal

Santiago Nieto Castillo⁵²⁵

1. Introducción

El Estado Constitucional de Derecho se caracteriza, entre otros elementos, por la centralidad de la función judicial. Es un modelo en el que, en el ámbito jurisdiccional, operan una serie de profundas transformaciones en la forma de utilizar el material jurídico: el silogismo deja su espacio a la ponderación para la solución de los denominados casos difíciles; la interpretación gramatical es acompañada y en ocasiones sustituida por la interpretación sistemática y funcional; el juzgador deja de ser un autómata aplicador del Derecho y se convierte en un pilar insustituible del Estado contemporáneo.

A partir de la reforma de 1994, México construye de manera gradual un modelo de Estado Constitucional de Derecho basado en la interpretación de los principios constitucionales. Es un proceso similar al que experimentaron las naciones del continente en los años ochenta y noventa, así como los países de Europa occidental en los tiempos inmediatos posteriores a la Segunda Guerra Mundial. El camino no ha sido lineal ni homogéneo. En un proceso de sucesivas reformas constitucionales que fueron perfeccionando el modelo en diversos ámbitos: primero con la edificación de la Suprema Corte como Tribunal Constitucional y la gestación del control abstracto de constitucionalidad; después, con el control de constitucionalidad electoral, tanto a nivel abstracto como concreto; más adelante, la progresividad de los derechos, no sólo en sede nacional sino supranacional. Solo faltaba un ingrediente adicional que llegó con las reformas de 2007 y 2011: el control difuso de la constitucionalidad, primero en la materia electiva y después en las demás, y, por

⁵²⁵ Es Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y profesor de Derecho Electoral en la misma casa de estudios. Fue Magistrado Presidente de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

supuesto, la modificación de la nomenclatura que define las libertades y necesidades básicas de las personas y los colectivos con el rubro moderno e universal de los derechos humanos, en lugar de la obsolescencia decimonónica de garantías individuales.

México se encuentra, sin duda, en el lado de las naciones que forman parte de los Estados constitucionales contemporáneos. ¿Cuáles son esos elementos que caracterizan al Estado Constitucional de Derecho? Por la estructura del presente ensayo, conviene retomar algunos conceptos previos. Por Estado Constitucional de Derecho entendemos el modelo de organización jurídico política que acompaña los régímenes democráticos a partir de la Segunda Guerra Mundial, y que consiste en la alteración del modelo inmediato anterior (el Estado de Derecho legislativo) en los elementos siguientes:

a) División de poderes acentuada. El modelo del Estado de Derecho legislativo distinguía tres poderes clásicos, de los cuales tenía prevalencia el legislador. El nuevo modelo incorpora órganos constitucionales autónomos al diseño de división de poder tripartita, con un componente adicional: la presencia de un Tribunal Constitucional que puede o no formar parte del Poder Judicial, como máximo garante de la Constitución.

b) Judicialización de la política. Derivado del diseño y funciones del Tribunal Constitucional, se genera un conflicto entre dos polos: la representación democrática y el principio de constitucionalidad. La tensión entre Democracia y Constitución, en palabras de Salazar (SALAZAR, La democracia constitucional. Una radiografía teórica) Las mayorías, aun las democráticamente electas, pueden equivocarse, por lo que un grupo de personas técnicamente habilitadas se configuran en un poder “contramayoritario” cuyo objetivo es la protección de los derechos de las personas, así sea de un solo individuo.

c) Coexistencia de reglas y principios. El Estado de Derecho legislativo es un Estado básicamente de reglas, en tanto que

en el modelo del Estado Constitucional de Derecho coexisten reglas y principios. Los principios, al ser elementos esencialmente constitutivos del Estado, se encuentran redactados de forma vaga o ambigua, lo que ocasiona que deban interpretarse en su *ethos*, convirtiéndose en mandatos de optimización que pueden cumplirse de forma gradual, dependiendo la interpretación de los operadores jurídicos. Los principios dejan de ser fórmulas retóricas para convertirse en normas de aplicación directa (ZAGREBELSKY, Gustavo, El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia).

d) Progresividad de los Derechos humanos. Los derechos humanos se convierten en el centro de la discusión del Derecho. (FERRAJOLI, Luigi, Principia iuris, Teoría del derecho y de la democracia). En un plano de colisión con reglas, deben prevalecer. La interpretación asume una postura activa a favor de maximizar su ejercicio. En caso de colisión entre derechos, debe plantearse la ponderación para impedir la desaparición de alguno de ellos, sino sólo la prevalencia del otro en un caso específico. Lo anterior, con base en la interpretación conforme ordenada por el artículo 1º Constitucional, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado por mayoría de diez votos, que los derechos humanos contemplados en la Constitución y los tratados internacionales tienen la misma jerarquía constitucional, salvo en los casos en que la restricción al derecho tenga fuente Constitucional, pues, en dichos supuestos, prevalecerá la restricción constitucional al Derecho⁵²⁶.

e) Alteración del modelo de fuentes del Derecho. Los tratados internacionales de derechos humanos se convierten en parte fundamental de las premisas normativas en la protección

⁵²⁶ Cabe señalar que el Ministro José Ramón Cossío Díaz consideró que en caso de colisión entre el derecho y la restricción constitucional debía prevalecer el derecho humano. Sesión de 3 de septiembre de 2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

de los derechos humanos. Asimismo, el diálogo jurisprudencial se convierte en una constante, con las sucesivas migraciones de criterios de los órganos jurisdiccionales supranacionales a los nacionales, y viceversa. Una forma de medir el grado de fortaleza del modelo del Estado Constitucional de Derecho será la migración de criterios y la invocación de tratados internacionales en las sentencias. (CABALLERO, José Luis, *La interpretación conforme. El Modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*).

f) Control de constitucionalidad en el marco de las reglas procesales. Al ser la Constitución el punto más alto del sistema, el juzgador está obligado, dentro de sus reglas procesales, a ejercer control de constitucionalidad de leyes.

g) Control de convencionalidad *ex officio*. Lo anterior, implica por un lado, permitir a todos los operadores jurídicos nacionales la aplicación de los tratados internacionales, aun en ausencia de agravio expreso de la parte actora y, por el otro, la jerarquización constitucional de los tratados en materia de derecho humano. (FERRER MACGREGOR, Eduardo, *El control difuso de convencionalidad, Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales*)

El objetivo del presente ensayo es revisar, a través de la formulación de una matriz de los márgenes interpretativos que establece el Estado Constitucional de Derecho, una serie de sentencias del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

2. Características del estándar de interpretación

Como puede apreciarse del listado anterior, los dos primeros elementos son estructurales: se trata de la división de poderes y la consolidación de un Tribunal Constitucional o de diversos tribunales constitucionales

para poder procesar por la vía del derecho los conflictos políticos. El resto de los puntos enumerados son aspectos que pueden ser tomados en consideración por los juzgadores al momento de emitir una sentencia. Son instrumentales. Sin embargo, aquí se requiere una acotación importante, al ser instrumentales requieren de que el operador jurídico los utilice o los considere socialmente obligatorios en el ejercicio de su función. Después de una revisión de las sentencias, encontramos que, en algunos casos, los juzgadores aplican los parámetros antes citados y, en ocasiones, se deslizan por las veredas de la visión formal del Derecho. Lo anterior no presupone ningún juicio de valor. Al contrario, sólo reconoce que existen dos posiciones epistemológicas en juego en el Derecho en México: el garantismo y el formalismo, las cuales, por supuesto, no son absolutas y tienen una serie de matices y acercamientos graduales.

Al respecto, es preciso decir que esta nueva realidad es producto del proceso de transición jurídica en México que ha puesto en conflicto dos valores indispensables del ordenamiento: la certeza y la seguridad jurídica por un lado, en contra de la pluralidad de valores y la ponderación para cada caso concreto, por el otro. Esta confrontación es una característica propia de la transición jurídica del Estado de Derecho legislativo al Estado Constitucional de Derecho. Por un lado, existen fuerzas centrípetas que buscan volver todos los asuntos en casos de aplicación silogística y deducción. Por otro, existen fuerzas centrifugas, que empiezan a analizar los asuntos con una perspectiva supranacional y principalista. La batalla entre formalistas y garantistas, por simplificarla de alguna forma.

Ambas partes tienen algo de razón, pero su razón depende del tipo de caso que se encuentre en el expediente. En presencia de los casos fáciles, la resolución es a través de la aplicación de un silogismo y un ejercicio de subsunción. Ante estos supuestos, es necesario medir la claridad de los razonamientos, la precisión de la litis, la fundamentación y motivación (sólo desde el ámbito formal, no material) y la valoración de material probatorio (desde una óptica formal, no material). En los casos difíciles, es decir, ante problemas de interpretación, laguna, calificación de

hechos secundarios o pruebas, es necesario realizar ejercicios de lógica argumentativa, categorización de derechos, ponderación, migración de criterios o resolución de principios antinómicos.

En ese orden de ideas, los elementos antes enunciados, si bien sí identifican las principales características del Estado Constitucional de Derecho, no pueden encontrarse en todas las resoluciones. La razón es simple: la sentencia requiere de los planteamientos que las partes incorporan en sus demandas, por lo que, el juzgador, mutuo propio, no puede incorporar (salvo el control de convencionalidad *ex officio* y sólo en los casos de suplencia) argumentos que no hayan sido planteados por las partes. Por lo anterior, no en todos los casos podremos analizar los puntos enumerados, sino sólo en los denominados casos difíciles, ya que en los casos fáciles no será necesario formular ese tipo de argumentos.

Sin embargo, creo que es indispensable definir los parámetros mínimos y objetivos para medir una sentencia, por tal motivo, en el apartado cinco propongo una matriz para medir el margen interpretativo de los tribunales electorales en estos años de la transición jurídica derivada de las propias normas de interpretación aprobadas por el constituyente o por el legislador. Antes de ello, debe mostrarse cuál es el marco jurídico que regula la interpretación, que servirá de base para la elaboración de la matriz.

3. Marco jurídico de la interpretación electoral en México y el Distrito Federal

México es, sin duda, un Estado Constitucional de Derecho. Pero ello no implica que podamos echar las campanas al vuelo. México no es Alemania, ni Suecia, ni Suiza. La vulneración de los derechos humanos sigue siendo una constante. Las resoluciones judiciales, en ocasiones, mantienen estructuras de pensamiento de la primera posguerra. Por ello, es preciso revisar cómo han utilizado los órganos jurisdiccionales los márgenes interpretativos que han adquirido con la reforma de diez de junio de dos mil once, la resolución del caso Radilla por la Corte Interamer-

icana de Derechos Humanos y la resolución del asunto varios 912/2010 así como las contradicciones de criterios relacionadas (resuelta el 3 de septiembre de 2013) por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En otras palabras: el marco jurídico que regula los márgenes argumentativos ha cambiado, por lo que, es necesario medir las sentencias para determinar si corresponden o no a los valores propios del nuevo sistema.

Lo anterior me lleva a dos preguntas: ¿Qué es una buena sentencia? y ¿Cómo medir la calidad de una sentencia? En mi experiencia, he visto esta preocupación ser tratada con absoluto profesionalismo (CERDIO HERRÁN, Jorge, VIGO, Rodolfo Luis y Vázquez, Rodolfo, Diagnóstico de Estructuras argumentales, TEPJF, México 2010) o con absoluta desfachatez (“las mejores sentencias son las mías, porque lo digo yo”). Una forma de medir la calidad de una sentencia es su índice de revocación. Sin embargo, este índice puede no reflejar la calidad necesariamente de la resolución y para muestra lo siguiente: el índice de revocación es menor para las Salas Regionales del Tribunal Electoral que para los tribunales locales. Ello es cierto, pero el propio diseño institucional, al reducir las causales de procedencia del REC, impide que un número considerable de sentencias de las Salas Regionales sean impugnadas, lo que no sucede con los tribunales electorales locales. Aunado a lo anterior, puede ser que el tribunal de alzada tenga un criterio jurídico diferente (sea más formal que garantista) y que revoque al tribunal inferior, a pesar de que la calidad argumentativa sea ejemplar.

Por lo anterior, necesitamos medir con absoluta objetividad los razonamientos de las sentencias y para ello se requiere una matriz que muestre qué se analizará y por qué razones. Dicha matriz debe partir del propio marco jurídico que, en el caso, es el siguiente (se contemplan las normas constitucionales obligatorias para todas las autoridades electorales, así como las específicas del Distrito Federal, dado que nuestro campo de estudios se centra en dicho ámbito geográfico):

“Artículo 1.

... Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad...”

“Artículo 14. ...

“En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

...”

“Artículo 41...

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución. ...”

“Artículo 116...

I) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.”

“Artículo 133.

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

Código de Instituciones y Procedimientos del Distrito Federal

“Artículo 3...

La aplicación de las normas de este Código corresponde a la Asamblea Legislativa y a las autoridades electorales en su respectivo ámbito de competencia.

La interpretación del presente Código se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático, armónico, histórico, funcional y en los principios generales del derecho, de acuerdo con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las autoridades electorales, para el debido cumplimiento de sus funciones, se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad. Además, observarán los principios de transparencia y publicidad procesal.”

Ley Procesal Electoral

“Artículo 4...

La interpretación de las normas previstas en esta Ley, y de todas aquellas que resulten aplicables al caso concreto que se resuelva, se realizará atendiendo a los criterios gramatical, sistemático y funcional.

En caso de duda en la ponderación de normas, se aplicará aquella que más beneficie al justiciable sin trastocar el equilibrio procesal.”

Las normas jurídicas antes transcritas refieren, en esencia, lo siguiente:

- a) La interpretación de normas y hechos relacionados con derechos humanos debe tomar en consideración la Constitución y los tratados internacionales de manera armónica.
- b) En caso de duda, deberá resolverse a favor de la máxima protección de las personas (*in dubio pro persona*). Esta norma se repite en el espacio procesal (*in dubio pro actione*)
- c) Por regla general, la interpretación de las normas electorales debe atender a los criterios grammatical (dimensión grammatical del texto, es decir, significado semántico de las palabras); sistemático (dimensión sistemática del texto, es decir, ubicar la norma en relación con el resto del sistema normativo del que forma parte); y, funcional (dimensión funcional del texto, es decir, cuáles son los fines que persigue o valores que protege dicha institución jurídica);
- d) Ante la ausencia de las normas, se aplicarán los principios generales de Derecho.
- e) La actuación de las autoridades debe ajustarse a determinados principios constitucionales, promoviendo la aplicación de los derechos.
- f) El sistema de medios de impugnación en materia electoral debe proteger los principios de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad.

De conformidad con lo anterior, queda claro que el marco normativo mexicano, de forma más clara con posterioridad a la reforma constitu-

cional de diez de junio de 2011, estableció un marco de actuación claro para los órganos jurisdiccionales como garantes de los derechos de las personas. Aunado a lo anterior, se mantiene, en términos del numeral 14 de la Constitución, la obligación de garantizar la seguridad jurídica y la certeza. En ese tenor, es importante medir en qué forma se ha desarrollado esa labor interpretativa por los tribunales, como en el caso, el Tribunal Electoral del Distrito Federal. A continuación, se propone una propuesta de matriz para medir el margen interpretativo de los tribunales electorales.

4. Una propuesta de matriz para medir el margen interpretativo de los tribunales electorales

El margen interpretativo implica reconocer que el juzgador tiene un cierto espacio de discrecionalidad. Este debate no es nuevo. Desde Hans Kelsen encontramos referencias a la discrecionalidad judicial.

A continuación se propone una matriz exclusivamente para los márgenes interpretativos de las sentencias:

- a) Interpretación grammatical. El análisis de los márgenes interpretativos del juzgador electoral parte del uso de los criterios que la ley le faculta utilizar en la solución de casos. El primero, en longevidad y en redacción legal es el grammatical, el cual implica que el significado de la norma se encuentra inmerso en la redacción de las palabras que la componen, por lo que el operador jurídico sólo “desentraña” su significado.
- b) Interpretación sistemática. El segundo de los criterios interpretativos, que data de finales del siglo XIX y se consolida con el modelo kelseniano de validez de las normas, es el sistemático. Parte de la idea de que el Derecho es un sistema autoreferente. La resolución de casos debe partir de una premisa normativa integrada de manera armónica por todos los preceptos que se refieren a la institución jurídica relati-

va. En caso de antinomia, resolver conforme a los criterios de especialidad, jerarquía, liberalidad y cronológico.

c) Interpretación funcional. El tercer criterio interpretativo es el funcional. Su origen data de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial y el cambio de paradigma generando desde el Tribunal Constitucional Alemán que ha optado por analizar los asuntos más allá de sus dimensiones gramatical y pensando en la dimensión funcional, esto es, en los valores y finalidades de la rama del Derecho de que se trate.

d) Invocación de tratados internacionales. El artículo 133, desde 1934, prevé que los tratados internacionales suscritos por el Ejecutivo y ratificados por el Senado que estén de acuerdo con la Constitución serán la norma suprema de la Unión. Además, con la reforma constitucional de 10 de junio de 2013, y los multicitados asuntos Caso Radilla y varios 912/2010, se estableció la obligación de los juzgadores mexicanos de realizar interpretación de los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales. Por lo que, una obligación constitucional para todo impartidor de justicia es la invocación de tratados internacionales en los casos de litigio sobre derechos humanos.

e) Migración de criterios. Al amparo del nuevo paradigma constitucional, y atendiendo a que en la sesión de tres de septiembre de 2013 se aprobó por el más alto Tribunal de la República la tesis que señala la obligatoriedad de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se retoma dentro de la matriz de márgenes interpretativos la migración de criterios de los órganos jurisdiccionales supranacionales. La idea es medir con qué intensidad son utilizados los criterios supranacionales en la resolución de conflictos.

f) Uso de principios. La materia electoral es pletórica de principios. Existen en el ámbito de los partidos políticos (autonomía interna, democracia interna, equidad en el acceso a radio y televisión o al financiamiento), en la función estatal de organizar las elecciones (imparcialidad, independencia, objetividad, certeza y legalidad), como pilares de la carrera judicial (imparcialidad, objetividad, independencia, excelencia y profesionalismo), respecto a la propaganda gubernamental (imparcialidad en el ejercicio de recursos) o la misma calidad de la contienda (equidad, libertad del sufragio o separación Iglesia-Estado). Al incorporar los principios en la matriz se pretende medir qué tanto se resuelve atendiendo a dichas normas jurídicas de corte constitucional.

g) Control de convencionalidad. La resolución del Caso Radilla por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en específico el parágrafo 339 obliga a los órganos judiciales, con independencia de su materia, jurisdicción, cuantía o grado, ejercer de oficio control de convencionalidad. Por lo anterior, se toma el criterio de control de convencionalidad para medir, en qué medida, los juzgadores electorales mexicanos en el Distrito Federal están ejerciendo esta función.

h) Control de constitucionalidad. El asunto varios 912/2010 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejó sin efectos la jurisprudencia que impedía a los juzgadores locales ejercer control de constitucionalidad. La reforma constitucional multicitada y la nueva interpretación judicial permiten que, dentro de las reglas procesales, se ejerza la inaplicación de normas contrarias a la Constitución en casos concretos.

i) Ponderación. Uno de los elementos constitutivos del Estado Constitucional de Derecho en lo referente al Poder Judicial es la sustitución del silogismo por la ponderación para la solución de casos difíciles. En ocasiones, los órganos jurisdicciona-

les señalan que realizan un ejercicio de ponderación sin hacer explícito el razonamiento. En ocasiones se razona cómo el juzgador ponderó un derecho o principio en perjuicio de otro. En todo caso, se trata de un elemento que puede ser utilizado por el juzgador y que conviene medir para efectos de hacer explícito la filosofía judicial que subyace.

A continuación, en forma gráfica, se presenta una tabla con los resultados de las sentencias del Tribunal Electoral del Distrito Federal a las que se les aplicó la matriz explicada con anterioridad. Es sólo una descripción del contenido de las sentencias para medir en qué forma se utilizan los márgenes interpretativos por los juzgadores electorales del Distrito Federal. El resultado, por tanto, no es valorativo. Simplemente es la confrontación de un modelo teórico contra una serie de sentencias para ver cuáles resoluciones se ajustan al modelo teórico, el cual ha sido generado, eso sí, con los elementos derivados del cambio de paradigma jurídico en el país. Al concluir la tabla se realizará el análisis correspondiente.

Expediente	Int. Gramatical	Int. Sistemática	Int. Funcional	In-vocación de tratados	Migración de criterios	Uso de principios	Control de convenciónalidad	Control de constitucionalidad	Ponderación expresa
JEL-040/2011	NO	SI ⁵²⁷	SI	NO	SI ⁵²⁸	SI ⁵²⁹	No fue necesario	No formaba parte de la litis	NO
JEL-267/2012	NO	SI ⁵³⁰	SI	NO	NO	SI ⁵³¹	No fue necesario	NO ⁵³²	No formaba parte de la litis

Expediente	Int. Gramatical	Int. Sistemática	Int. Funcional	In-vocación de tratados	Migración de criterios	Uso de principios	Control de convenciónalidad	Control de constitucionalidad	Ponderación expresa
JEL-046/2011	NO	SI ⁵³³	SI ⁵³⁴	SI ⁵³⁵	SI ⁵³⁶	SI ⁵³⁷	SI (en su vertiente de interpretación conforme)	No	No se consideró necesario
JEL-237/2012	NO	SI ⁵³⁸	SI	NO	NO	SI	No se consideró necesario	No formaba parte de la Litis	No había planteamiento
JEL-004/2012	SI ⁵³⁹	SI ⁵⁴⁰	SI ⁵⁴¹	SI ⁵⁴²	NO	SI ⁵⁴³	No se consideró necesario	No formaba parte de la litis	No había planteamiento
JEL-021/2012	SI ⁵⁴⁴	SI ⁵⁴⁵	SI ⁵⁴⁶	No era necesario	NO	SI ⁵⁴⁷	No se consideró necesario	No formaba parte de la litis	No había planteamiento
JEL-022/2012	SI	SI ⁵⁴⁸	NO	NO	SI ⁵⁴⁹	SI	No se consideró necesario	No formaba parte de la Litis	No era necesario

⁵²⁷ Se analiza la normatividad en materia de transparencia para los partidos políticos.

⁵²⁸ Si bien no lo hace de manera expresa, la sentencia denota la aplicación de criterios supranacionales que obligan a los sujetos responsables a brindar la máxima publicidad. En ese sentido, la sentencia sigue el estándar internacional..

⁵²⁹ Los principios de transparencia, rendición de cuentas, legalidad.

⁵³⁰ Respeto a las causales de nulidad de votación recibida en casilla y elección.

⁵³¹ Se protegen los principios rectores de la función electoral.

⁵³² Se niega a ejercer control de constitucionalidad por señalar que la Ley Procesal del Distrito Federal señala que el TEDF es un órgano de legalidad. Ello resulta contrario a lo previsto en la Constitución desde el 10 de junio de 2011 y la resolución del asunto varios 912/2010 el 14 de julio de ese mismo año.

⁵³³ Disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal con la Constitución y tratados internacionales para construir una interpretación conforme en sentido amplio.

⁵³⁴ La finalidad del recurso de revisión administrativo y sobre la tutela judicial efectiva.

⁵³⁵ Se invoca el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, si bien no fue ratificada pero es orientadora en la interpretación la Declaración Universal sobre los derechos humanos.

⁵³⁶ De manera implícita, el estándar internacional de acceso a la justicia.

⁵³⁷ Acceso a la justicia, *pro homine*.

⁵³⁸ Se realiza interpretación sistemática de la legislación electoral sustantiva y adjetiva.

⁵³⁹ Se analiza desde la perspectiva gramatical la palabra “ninguno” utilizando el Diccionario de la Lengua Española, así como dos referencias doctrinarias: por un lado Laura Trigueros y Elisur Arteaga, y, por el otro, Dosamantes Terán.

⁵⁴⁰ Se realiza una interpretación sistemática del derecho al sufragio desde la Constitución, los tratados internacionales y la legislación del Distrito Federal para concluir que no incluye, en el ámbito del voto por internet en el extranjero, la posibilidad de que el ciudadano anule el voto, dado que ello corresponde a una realidad fáctica que se desarrolla en las casillas y no así a una disposición jurídica.

⁵⁴¹ Se invoca tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por lo que, se cumple con el criterio de la invocación de tratados internacionales a que alude el numeral primero de la Carta Magna mexicana.

⁵⁴² Se desarrolla tanto la descripción principalista formulada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, necesaria en términos de la citada máxima autoridad jurisdiccional en la materia para orientar la aplicación de las reglas

A continuación se desarrollan, de manera muy sintetizada, los asuntos que fueron analizados del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

4.1. JEL-004/2011 (Magistrado Darío Velasco Gutiérrez)⁵⁵⁰

El juicio electoral fue promovido por el Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal con motivo de las sanciones impuestas en la resolución RS-113-10, de veintinueve de noviembre de dos mil diez, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, derivadas del proceso de revisión de informes de gastos durante el año 2009, consistentes en amonestación pública, multa de \$1'644,000.00 y suspensión de varias ministraciones por la cantidad de \$188,716.80.

Para el actor, la resolución transgredía el principio de legalidad. Por lo que la *litis* se circunscribía en determinar la legalidad de la resolución, de conformidad con cinco agravios que a continuación se exponen así como la argumentación de su resolución.

electorales. En ese tenor, el Tribunal Electoral del Distrito Federal retoma los principios rectores de la materia electoral, así como los fines de promover el voto y la participación de los ciudadanos, así como preservar la autenticidad y efectividad del sufragio.

⁵⁴³ Si bien en la resolución no se alude a una interpretación funcional en sí, tanto en la posición mayoritaria como en el voto particular concurrente del Magistrado Armando I. Maitret, existen dos interpretaciones funcionales respecto a la nulidad del voto.

⁵⁴⁴ Se construye un argumento conceptual derivado de la doctrina en torno a los vocablos “notificación”, “ejecución” y “mandato”.

⁵⁴⁵ Formula una interpretación sistemática del artículo 61 constitucional, respecto al artículo 5 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

⁵⁴⁶ En torno al concepto de inmunidad parlamentaria.

⁵⁴⁷ Referencia expresa a los principios rectores de la materia electoral.

⁵⁴⁸ Realiza una interpretación sistemática de las normas procesales de valoración de pruebas e individualización de las sanciones previstas por la normatividad local.

⁵⁴⁹ De manera implícita respecto a la individualización de sanciones, cumple con el estándar internacional

⁵⁵⁰ Partido de la Revolución Democrática en contra del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal.

1. La parte actora se duele de que se impone una sanción sin cubrir los requisitos mínimos de legalidad, tipicidad y seguridad jurídica, en virtud de que, a diferencia de lo sostenido por la responsable, los candidatos podían aportar recursos a sus campañas, como cualquier militante en términos del artículo 50 del Código local sin que el partido político pudiera limitar su derecho. Además, que el incremento de aportaciones tenía que ver con el hecho de que el PRD era el partido más grande del Distrito Federal y sus normas estatutarias permiten la aportación individual.

2. El Tribunal local consideró infundado el agravio, pues derivado del análisis de las hipótesis normativas, de los registros contables, de las aportaciones recibidas por el partido actor en dos mil nueve y de la constatación de un excedente en los límites permitidos, tanto del financiamiento privado directo como indirecto, la conducta del partido se traduce en la violación a una prohibición ordenada por disposición legal, a saber, al rebase de los límites establecidos por la ley para la recepción de recursos de origen privado, cuyo objeto es evitar el ingreso inequitativo de capital. Considero que no se actualiza el supuesto de una posible aplicación de norma más beneficiosa en su favor como pretende hacer valer el impugnante, pues el artículo 50 del otro Código Electoral del Distrito Federal, prevé únicamente la hipótesis consistente en que los precandidatos, candidatos y la militancia, pueden aportar cuotas al partido, es decir, estamos frente a un derecho, mientras el artículo 52 del citado Código establece un tope para el financiamiento privado directo que podrán recibir anualmente los partidos políticos que refieren una obligación, es decir, un límite al ejercicio del derecho dispuesto en el multicitado artículo 50.

3. El actor se duele de que en el Considerando QUINTO inciso E), del fallo combatido, se le imputa una falta consistente en que no acreditó que los recursos asignados por concepto de financiamiento público para actividades específicas en dos mil nueve, por un monto de \$396,473.88 (trescientos noventa y seis mil cuatrocientos setenta y tres pesos 88/100 MN), fueran aplicados para ese concepto, lo cual es indebido, pues aportó y proporcionó los medios suficientes para

dar cabal cumplimiento con su obligación comprobatoria, por lo que se encuentran satisfechos los elementos de certeza y transparencia en el gasto, apegándose al criterio sustentado por este Tribunal al resolver el expediente TEDF-JEL-040/2010, agravio que el Tribunal local consideró infundado con base en los elementos tomados en consideración por la autoridad electoral administrativa, quedó demostrado que el Partido de la Revolución Democrática no aplicó los recursos de financiamiento público de actividades específicas para los fines consistentes en educación, capacitación, investigación socioeconómica, política y parlamentaria, así como a las tareas editoriales. Lo anterior, derivó en la puesta en riesgo del bien jurídico tutelado de transparencia, así como, la afectación al principio de legalidad.

4. La parte actora se duele de que le causa perjuicio la resolución combatida, al determinar la falta consistente en la suspensión total de la entrega de un día de ministración del financiamiento, por la cantidad de \$188,716.80 (ciento ochenta y ocho mil setecientos diecisésis pesos 80/100 M.N.), con base en que no comprobó saldos con antigüedad mayor a un año por un importe de \$1,220,639.89 (un millón doscientos veinte mil seiscientos treinta y nueve pesos 89/100 M.N.); en la cuenta denominada deudores diversos, aun cuando entregó la documentación respectiva, que, a juicio del actor, dicha obligación cobró vigencia a partir de 2009; por lo que, nuevamente a su juicio, lo justo y equitativo era prevenirlo con una amonestación pública por tratarse de un tema novedoso en la cuestión relativa a la fiscalización; pero al no hacerlo así, la responsable toma una determinación completamente desproporcionada, sin considerar que el tema de recuperación de saldos es un aspecto desconocido, por lo que la sanción resulta injusta y desproporcionada, ya que al ser el ejercicio fiscalizado el mismo en el que la obligación inició su vigencia, lo justo era una advertencia al respecto y no así una multa, atendiendo al principio de equidad y proporcionalidad. El Tribunal local, por mayoría, consideró que resultaba procedente aplicar en forma retroactiva el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para

el Distrito Federal, puesto que favorece al partido impetrante en tanto que establece que los partidos políticos no podrán recibir anualmente aportaciones de financiamiento privado en dinero por una cantidad superior al 15% anual del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda al partido político con mayor financiamiento, pues tal incremento de cinco puntos en el porcentaje límite, con relación a la normatividad anterior, beneficia al partido actor, por lo que procede su aplicación de conformidad a lo establecido en el artículo 14, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado contrario sensu. Lo anterior, porque el juzgador debe aplicar las normas que resulten ser más favorables al interesado, siempre y cuando no se afecten derechos de terceros. Por lo que declaró parcialmente fundado el agravio, eliminando la intencionalidad o dolo determinado por la responsable y aplicar retroactivamente las leyes de la normatividad electoral vigente.

5. Señala que le causa perjuicio lo sostenido en el fallo respecto a que no acreditó que los recursos asignados por concepto de financiamiento público para actividades específicas en dos mil nueve, por un monto de \$396,473.88 (trescientos noventa y seis mil cuatrocientos setenta y tres pesos 88/100 MN), fueran aplicados para ese concepto, agregando que proporcionó los medios de convicción respectivos. El Tribunal local declaró infundados los agravios en virtud de que no sólo se trató de un error de registro sino que el PRD no aplicó los recursos de financiamiento público de actividades específicas para los fines consistentes en educación, capacitación, investigación socioeconómica, política y parlamentaria, así como a las tareas editoriales, lo anterior, poniendo en riesgo el bien jurídico de la transparencia.

6. En el tercer agravio señala que le causa perjuicio la suspensión total de la entrega de un día de ministración del financiamiento, por la cantidad de \$188,716.80 (ciento ochenta y ocho mil setecientos dieciséis pesos 80/100 M.N.), con base en que no comprobó saldos con antigüedad mayor a un año por un importe de \$1'220,639.89 (un millón doscientos veinte mil seiscientos treinta y nueve pesos 89/100 M.N.);

en la cuenta denominada deudores diversos, aun cuando entregó la documentación respectiva. El Tribunal local consideró infundado el argumento al considerar que se acreditaba la conducta y que la suspensión de la ministración era legal.

7. Afirma el partido actor que le depara perjuicio la imputación efectuada por la responsable, en el sentido de que no presentó la evidencia documental para acreditar el entero del Impuesto Sobre la Renta, del Impuesto al Valor Agregado, así como las contribuciones al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, lo que es indebido en razón de que la responsable pasa inadvertido que no es facultad ni obligación del impetrante realizar el pago de impuestos, según lo dispone el Artículo 15 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado. El agravio se declaró infundado ya que los partidos políticos tienen la obligación de presentar toda la documentación solicitada por la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, respecto de sus ingresos y egresos, así como de retener y enterar los impuestos correspondientes.

8. Finalmente, afirma el partido político actor que le causa agravio lo determinado en el inciso M) del Considerando QUINTO del fallo impugnado, pues la falta se hizo consistir en que el Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal, no reportó en los informes de precampaña los gastos y el origen de los recursos correspondientes a quinientos treinta y nueve elementos propagandísticos, que por su propia naturaleza encuadran dentro de las variantes consideradas en la normativa como propaganda electoral y/o actividades publicitarias, lo que es totalmente impreciso e incierto, en razón de que únicamente se limita a realizar una serie de imputaciones que no encuentran sustento alguno. El Tribunal local consideró que el agravio era infundado en virtud de que el partido tenía la obligación de entregar la documentación que la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización le solicite respecto a sus ingresos y egresos; así como conducir sus actividades por los cauces legales.

El Magistrado Armando I. Maitret Hernández formuló voto particular respecto al calificativo del agravio segundo, en los términos siguientes:

a) La falacia de que se está en presencia de una conducta ilícita con causa justificada. A juicio del Magistrado Maitret la tesis de la mayoría sostiene que tiene razón el Partido de la Revolución Democrática, en el sentido de que no podía dejar de recibir las cuotas de sus afiliados, en virtud de que en sus disposiciones estatutarias se establece la obligación para los militantes de estar al corriente en sus cuotas respectivas, lo que ocasionó el “incremento desmedido” en las aportaciones del ejercicio dos mil nueve, por lo que se trata de una “conducta típica pero justificada” que da origen a una causa excluyente de responsabilidad. El Magistrado disidente señaló que no compartía que esa tesis pueda ser aplicada en el caso que se resuelve, pues si bien es cierto que en el derecho penal, e inclusive en el administrativo sancionador, es plausible sostener que no se puede responsabilizar a una persona que por cumplir una obligación no atienda otra norma jurídica (de la misma jerarquía), debido a la inconsistencia del sistema o la existencia de conflictos normativos; en el caso concreto no se advierte que se esté en presencia de una inconsistencia en el sistema, o una antinomia o conflicto de normas. Aceptar el argumento de la mayoría implicaría que bajo el pretexto de cumplir con una norma interna de un partido político, se autorizara inclusive la violación a la Constitución Federal, puesto que si el partido político no tuviera otra más que cumplir lo que dicen sus Estatutos y recibir todo el financiamiento privado que le aporten, podría, desde esa óptica, vulnerar la disposición constitucional de que siempre debe prevalecer el financiamiento público sobre el privado.

b) No podría haber aplicación retroactiva en beneficio del partido político infractor. Otro aspecto por el que se revoca la resolución impugnada, es porque la sentencia considera que se le deben aplicar retroactivamente, en beneficio del partido político actor, las disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del

Distrito Federal vigente, en virtud de que se incrementó el porcentaje límite de las aportaciones del financiamiento privado directo e indirecto, pues según se sostiene, con ello se reduciría el monto involucrado en la comisión de la falta que se le imputa a dicha asociación política. A juicio del Magistrado disidente la interpretación contrario sensu del mandato establecido en el párrafo primero del artículo 14 constitucional, tenemos que los efectos de una ley únicamente podrán ser retroactivos, si y sólo si, su aplicación representa algún beneficio que no se hubiere obtenido con la sola aplicación de la ley anterior, lo que no ocurría en la especie porque el partido seguiría violando la norma de cualquier forma. Expresó que aceptar lo contrario, derivaría en un fraude a la ley, al permitir que una conducta ilícita sirviera como medio para que el que la cometa pueda obtener un beneficio, no obstante que fuera sancionado por la autoridad electoral, pues el beneficio para el infractor sería mucho mayor que el costo.

c) No puede considerarse que no existió dolo en la conducta infractora del Partido de la Revolución Democrática. Finalmente, consideró que no se compartía el razonamiento que desestima como dolosa la conducta infractora que llevó a cabo el Partido de la Revolución Democrática, bajo el argumento de que dicho instituto político en ningún momento actuó con la conciencia de encuadrar su conducta a la ilegalidad, ya que actuó bajo un “error” al cumplir sus propios principios y reglas internas, porque el dolo se integra de un elemento intelectual y uno volitivo, los cuales se encuentran acreditados en la conducta infractora del Partido de la Revolución Democrática, al tener conocimiento de los hechos constitutivos de la infracción y su significación antijurídica (se trataba de normas electorales) y el deseo de realizar le hecho ilícito, por las ventajas que obtendría. Aunado a que, atendiendo a la teoría de Alejandro Nieto, el dolo en el administrativo sancionador debe tomarse únicamente para graduar la falta.

4.2. JEL-040/2011 (Magistrado Alejandro Delint García)⁵⁵¹

En el caso en comento, se trata de una demanda de Juicio Electoral que promueve el Partido de la Revolución Democrática en contra de una resolución del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, respecto al incumplimiento a las recomendaciones para la solventación de las omisiones detectadas en la primera evaluación a la información pública de oficio que deben dar a conocer en su portal de internet. El actor se dolía que la sanción impuesta (amonestación) no cubría los requisitos de legalidad, tipicidad y seguridad jurídica.

El Tribunal local sostuvo que:

- a) La autoridad responsable al resolver el procedimiento de queja lo hizo ajustando su conducta al principio de legalidad, fundando y motivando dicha resolución en los preceptos legales que establecen su competencia para conocer y resolver sobre la conducta del partido actor en materia de transparencia y acceso a la información pública.
- b) La hipótesis de causación de la infracción que generó la sanción impuesta por la autoridad responsable se encuentra descrita en la ley, que señala las acciones que han de seguir los partidos políticos al difundir la información considerada como pública.
- c) La autoridad responsable al recibir la queja lo hizo del conocimiento del partido político con el propósito de respetar las formalidades del proceso, garantizar su derecho a audiencia y la oportunidad del ofrecimiento de pruebas tendientes a aclarar o a desvirtuar las observaciones que se le formularon durante el procedimiento que llevó a cabo dicha autoridad.

Por los argumentos anteriores, confirmó la resolución combatida.

⁵⁵¹ Partido de la Revolución Democrática en contra del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal.

4.3 JEL-046/2011 (Magistrado Alejandro Delint García)⁵⁵²

El caso en concreto es relevante por los temas de acceso a la justicia en los mecanismos de participación ciudadana. Se trata de la decisión de un Comité Ciudadano de la Unidad Habitacional STC Vallejo, en la que separó del Comité a cuatro ciudadanas, quienes combaten la decisión ante la Dirección Distrital II del Instituto Electoral del Distrito Federal, que resolvió fundado el recurso de revisión en el expediente indicado, y en consecuencia, la revocación de la resolución del Comité Ciudadano de la Unidad Habitacional STC Vallejo. En contra de dicha resolución, cinco personas promovieron el juicio electoral.

El Tribunal considera que, en atención a la Ley de Participación Ciudadana, el recurso de revisión es el mecanismo jurisdiccional para la solución de conflictos de los comités ciudadanos, y sus resoluciones, al ser tomadas por órganos del Instituto Electoral del Distrito Federal, deben ser combatidas vía juicio electoral ante el TEDF. Lo anterior, tomando como base la reforma al artículo 1 de la Constitución, al contenido del numeral 17 de la misma, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el sentido de que toda persona a contar con recursos efectivos, rápidos y sencillos que los ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, dichos tratados o la ley.

El Tribunal de manera expresa refiere:

“En esta tesitura, es válido concluir que tanto en el ámbito Constitucional como en el Internacional se encuentran regulados los derechos a la tutela judicial efectiva y de administración de justicia, derechos fundamentales que deben cumplirse de forma irrestricta, pues el acceso a la justicia implica contar con medios de impugnación que sean eficaces para restituir los derechos que han sido violados, con tribunales especializados en la materia, independientes y que gocen de autonomía que den una

⁵⁵² Diversos ciudadanos en contra de la Dirección Distrital II del Instituto Electoral del Distrito Federal.

respuesta pronta, completa, imparcial y gratuita a los planteamientos de las partes, respetando en todo momento las formalidades esenciales del procedimiento.”

Ahora bien, a pesar del análisis garantista respecto al acceso a la justicia, ante la insuficiencia de los agravios, se desechó la demanda respectiva.

4.4. JEL-004/2012 (Magistrada Aidé Macedo Barceinas)

Se trata de un Juicio electoral promovido en contra del Acuerdo ACU-17-12, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal (en lo subsecuente el IEDF), el veinticinco de enero de dos mil doce, por el que se aprueban los diseños y modelos, entre otros, de una boleta electoral virtual, para la elección por internet desde el extranjero de Jefe de Gobierno en el Proceso Electoral Ordinario 2011-2012.

Los agravios esgrimidos por el Partido Revolucionario Institucional, que sería el partido actor, son (agrupados por el Tribunal local) los siguientes: A. Que el Consejo General del IEDF en un exceso de atribuciones reguló e implementó el voto por internet para los ciudadanos de esa entidad federativa, residentes en el extranjero, realizando facultades que corresponden exclusivamente a la Asamblea Legislativa. Dicho agravio devino inoperante al existir un pronunciamiento previo por parte de la Sala Superior del TEPJF, por lo que operó la causa refleja de la cosa juzgada; así como B. Que el citado Consejo en un exceso de atribuciones aprobó el modelo de la boleta por internet para los ciudadanos residentes en el extranjero, incluyendo un recuadro con la leyenda “NINGUNO”, lo que vulnera los principios de certeza y legalidad, rectores de la materia electoral, así como el de jerarquía normativa, al no estar contenido dicho elemento en la normativa que señala qué debe contener la boleta electoral. El Tribunal Electoral del Distrito Federal consideró que el acuerdo impugnado vulnera el principio de legalidad electoral, toda vez que el Consejo responsable a pesar de utilizar como fundamento de su determinación el contenido del artículo 302 del Código de Instituciones

y Procedimientos Electorales, tanto en la parte considerativa como en el anexo que forma parte integrante de este, incluyó como un elemento de la boleta electoral virtual un recuadro con la opción “NINGUNO”, sin establecer de manera expresa las razones o motivos para incluir dicha opción. Para el citado Tribunal: “puede afirmarse válidamente que la legislación electoral no concede al ciudadano un derecho específico para que anule su voto, ni mucho menos dicha posibilidad se encuentra consignada de manera expresa en la boleta electoral, si no que dicha situación se presenta en los hechos a partir de la posibilidad fáctica que tiene el ciudadano el día de la jornada electoral.... De ahí que este órgano jurisdiccional considere que la autoridad responsable al consignar en el diseño de la boleta electoral virtual un recuadro con la leyenda “NINGUNO”, mismo que como ya se señaló deberá contabilizarse como voto nulo, conculta de igual manera el principio de legalidad al otorgar al ciudadano residente en el extranjero una posibilidad no consignada de manera expresa en el ordenamiento electoral”.

El Magistrado Armando Maitret emitió voto particular concurrente.

4.5. JEL-021/2012 (Magdo. Armando I. Maitret Hernández)

El presente juicio electoral fue promovido por un diputado local en contra de la multa y notificaciones practicadas dentro del procedimiento especial sancionador número IEDF/QCG/PE/009/2012, instaurado por la Comisión Permanente de Asociaciones Políticas del IEDF. El actor aduce que la notificación practicada en la Sede Oficial de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el día veintidós de marzo de dos mil doce, por la cual se hizo de su conocimiento el acuerdo de diecisésis de marzo de este año, emitido por el IEDF dentro del procedimiento especial sancionador número IEDF-QCG/PE/009/2012, es violatoria de los artículos 2, 3 y 5 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por haberse impuesto en el recinto parlamentario afectando la inmunidad legislativa, principio que prohíbe que cualquier autoridad ejecute algún mandato judicial o administrativo en contra de

la Asamblea o sus integrantes, y por ende, considera que se debe declarar nula la multa que se le impuso.

El Tribunal Electoral local declaró infundado el agravio, en virtud de que no se trataba de la ejecución de un mandato judicial o administrativo, sino sólo de una notificación al diputado de un acuerdo dictado por la instancia competente, lo anterior, sigue diciendo el órgano jurisdiccional, porque si se atiende a la “distinción que existe entre ambas figuras procesales (mandamiento, por un lado, y notificación por el otro,) se advertirá que existen sustanciales diferencias entre éstas, pues mientras el primero comprende una diversidad de actos de autoridad por medio de los cuales se impulsa el procedimiento y se dictan medidas tendentes a modificar la situación jurídica de las partes que pueden afectar sus derechos, bienes e integridad física, toda vez que algunas de estas determinaciones traen aparejada ejecución; en la segunda de las figuras citadas, se constriñe únicamente al acto procesal de hacer del conocimiento de su destinatario una determinación que se ha emitido en un procedimiento, sin que esto conlleve una afectación directa e inmediata sobre el haber de alguna de las partes en el proceso.”

La interpretación gramatical que desarrolla el órgano jurisdiccional respecto al numeral 5 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, consistió en que, cuando la norma en cita dispone que ninguna autoridad podrá ejecutar mandamientos judiciales o administrativos sobre los bienes destinados al servicio de la Asamblea, ni sobre las personas o bienes de sus miembros en el interior del recinto, se observa que el término “mandamientos judiciales o administrativos”, está precedido del vocablo “ejecutar”, palabras que unidas arrojan una connotación específica, consistente en prohibir actos procesales que traigan consigo una afectación directa e inmediata sobre los bienes, derechos e integridad física tanto del recinto parlamentario como el de las personas que lo integran, como pudiera ser una determinación judicial consistente en el embargo, cateo o arresto de alguno de los integrantes del parlamento, no así en los casos de una notificación.

Respecto a la interpretación funcional de la inmunidad parlamenta-

ria, el tribunal local considera que no por ser integrante de un órgano parlamentario, la persona que encarne la representación correlativa goza de la inmunidad prevista en el artículo 61 constitucional, sino únicamente cuando esté en ejercicio de su función parlamentaria, dado que dicha disposición “no tiene el alcance de eximirlos de responsabilidad por una violación a normas constitucionales y legales en materia electoral, de ahí que se concluye que sí pueden ser sujetos a un procedimiento administrativo sancionador en materia electoral, ya que de lo contrario, implicaría colocar a determinados funcionarios en un orden supra constitucional”.

Entre otras cosas, la sentencia es relevante por convertir al órgano jurisdiccional en un límite a los integrantes de un órgano parlamentario (la Asamblea Legislativa del Distrito Federal) sujetando su actuar al marco del Estado Constitucional de Derecho.

4.6. JEL-22/2012 (Magistrado Adolfo Riva Palacio)

El presente juicio versa sobre la impugnación en contra de la Comisión Permanente de Asociaciones Políticas del Consejo General del IEDF para controvertir el acuerdo de diecisésis de marzo del año en curso, dictado en el expediente IEDF-QCG/PE/027/2011 y acumulados IEDF-QCG/PE/07/2012, IEDF-QCG/PE/09/2012, IEDF-QCG/PE/010/2012 e IEDF-QCG/PE/012/2012, en el cual se hace efectiva la medida de apremio consistente en multa de ciento veinticinco días de salario mínimo general vigente, por el supuesto incumplimiento a lo ordenado por la citada comisión.

El Tribunal Electoral considera fundado el motivo de inconformidad consistente en que en la sanción combatida constituye una multa excesiva, ya que el criterio empleado para su imposición no atiende al grado de analogía y carece del análisis de la gravedad de la infracción, así como de los elementos para su adecuada graduación e individualización. En virtud de que, una vez acreditado el incumplimiento parcial, de dos elementos propagandísticos procedió a aplicar un procedimiento susten-

tado en una operación matemática de proporcionalidad, la cual pretendía establecer una relación directa entre el número total de elementos a retirar y el número de elementos no retirados, sin referir parámetros objetivos.

4.7. JEL-237/2012 (Magistrada Aidé Macedo Barceinas)

Se trata de un juicio electoral promovido por el Partido Nueva Alianza. El actor impugna los resultados del cómputo distrital de la elección de Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el principio de mayoría relativa en el distrito electoral XIV. Su causa de pedir la hace depender de presuntas irregularidades acontecidas durante la jornada electoral que encuadran en algunas de las hipótesis previstas en los artículos 87 y 88 de la Ley Procesal que de acreditarse, podrían generar la nulidad de la votación recibida en 79 (setenta y nueve) casillas e incluso de la elección.

Respecto a la causal de nulidad de impedir que los ciudadanos sufraguen, respecto a sus representantes, el Tribunal Electoral consideró que al no haberlos registrado oportunamente ante la autoridad electoral correspondiente, resulta lógico que éstos no aparezcan en las actas y demás documentos levantados en la casilla. Señala además que, aún en el supuesto de que se haya acreditado que a los representantes de Nueva Alianza se les impidió sufragar, debe decirse que la presunta irregularidad alegada no sería determinante para el resultado de la votación recibida, habida cuenta que aun sumando el voto de los representantes al partido impugnante, ello no podría revertir el resultado de la votación pues la diferencia de votos entre el primer lugar de votación y el instituto político demandante es mayor a esa cifra; tampoco variaría el resultado respecto de los partidos que obtuvieron el primer y segundo lugar.

Respecto a la violencia o presión a los electores, no se señala en qué casillas. Finalmente, respecto a las irregularidades graves, en específico, al uso de recursos públicos locales al participar funcionarios el día de la jornada electoral, no se acreditó el hecho y, sobre el sobrepuese de los to-

pes de gastos de campaña, el actor no argumenta, menos acredita que su candidato hubiere solicitado el inicio del procedimiento de investigación antes referido, en relación con los gastos de campaña de la candidata a diputada por el XIV distrito electoral, postulada por el Partido Acción Nacional.

Se trata de una sentencia técnicamente impecable en la interpretación normativa y la valoración de probanzas.

4.8. JEL-266/2012 (Magistrado Darío Velasco Gutiérrez)

El juicio electoral versa sobre Nueva Alianza calidad de representante de dicho partido político, en contra del cómputo distrital IX de la elección de diputado local. Lo anterior, por diversas causas de nulidad de votación recibida en casilla. El Tribunal local declaró la nulidad de la casilla 5142 básica, que, al representar tan sólo el 0.30 % del total de 329 casillas instaladas en el Distrito IX, no es suficiente para decretar la nulidad de la elección, pues la causa de nulidad de la votación que se acreditó no llega al 20% de las casillas instaladas para la elección correspondiente.

4.9. JEL-267-2012 (Magistrado Alejandro Delint García)

El juicio electoral en comento fue promovido por el Partido Acción Nacional (en adelante PAN) en contra del cómputo distrital de la elección de diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el principio de mayoría relativa en el distrito electoral uninominal IX, impugnando la votación emitida en diversas mesas directivas de casilla. Respecto a Instalar la casilla o realizar el escrutinio y cómputo, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital, el tribunal electoral señaló que no se acredito la causal, por lo que el agravio resultó infundado. Respecto a la recepción de la votación por personas distintas a las autorizadas por el Código, se acreditó que funcionarios electorales de las casillas 5008B, 5053C1,

5125B y 5131C1, no vivían en la sección electoral atinente, por lo que se anuló la votación de dichas casillas.

En lo que respecta a la causal de ejercer violencia física o presión sobre los funcionarios de la mesa directiva de casilla, la parte actora no acreditó las circunstancias de tiempo y modo en que se llevaron a cabo los actos irregulares, tampoco el número de los electores que supuestamente fueron violentados, presionados y/o inducidos ni el lapso de tiempo en que se ejerció dicha presión, esto es, si fue en parte o durante toda la jornada electoral. Respecto a las presuntas irregularidades graves no reparables durante la jornada electoral o en el cómputo distrital, que en forma evidente hayan afectado las garantías al sufragio, el partido se quejó de que en la casilla 5124C2, inició injustificadamente a las nueve horas con treinta minutos del día de la jornada (lo cual puede ser por el proceso natural de instalación de la casilla) y que además se realizó un cambio en la orientación física de la casilla suspendiendo la votación (que se acreditó que obedeció a la lluvia) por lo que se declaró infundado. Lo mismo que el agravio sobre el pretendido error o dolo en el cómputo.

Finalmente, sobre la Inconstitucionalidad, ilegalidad e inaplicabilidad del artículo 365 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, el tribunal electoral consideró que por mandato del artículo 3 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, estaba impedido a ejercer control de constitucionalidad, pues le correspondía velar por la aplicación de las disposiciones del mismo, debiendo estarse para su interpretación a los criterios gramatical, sistemático, armónico, histórico, funcional y en los principios generales del derecho de acuerdo con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de Nuestra Carta Magna.

En cuanto al planteamiento de nulidad de la elección, el Tribunal Electoral manifestó que en el caso de las casillas anuladas, representaban el 2.12% del total de 329 mesas directivas de casillas instaladas en el Distrito Electoral IX, lo cual es insuficiente para decretar la nulidad de la elección, pues no llegan al 20% veinte por ciento de las

casillas instaladas para la elección correspondiente. Así como tampoco se acreditaba la determinancia.

4.10. JLDC-163/2012 (Magistrado Adolfo Riva Palacio Neri)

El presente asunto versa sobre un juicio ciudadano promovido en contra de la Primera Sala de la Comisión Nacional de Elecciones del Partido Acción Nacional en el expediente identificado con la clave JI 1^a Sala 149/2012, recaída al Juicio de Inconformidad incoado por el actor a efecto de impugnar el resultado del proceso de selección interna de la fórmula de candidatos a Diputado a la Asamblea Legislativa de esta entidad por el Distrito Electoral XXX. El Tribunal Electoral determinó que era fundado el agravio respecto a que en la demanda se señalan dos centros de votación, y en el cuadro que se incorporó en la resolución, se mencionan tres; y mientras que el actor señala tres mesas receptoras de votación en cada uno de los dos centros (lugares) de votación, la responsable solo señala una mesa en cada uno de los tres centros de votación, sin explicar el porqué de tales discrepancias. .

El Tribunal considera que la Sala responsable debió entrar al estudio de fondo del agravio planteado por el actor en su escrito de Juicio de Inconformidad, al cumplir con los requisitos establecidos en el reglamento partidista. Al abstenerse de analizar agravios y pruebas, la responsable incurre en una violación formal que permite al tribunal local revocar la resolución impugnada a efecto de que el TEDF en plenitud de jurisdicción, analice las causales de nulidad invocadas.

En ese tenor, se analizan en la sentencia los actos de coacción y proselitismo señalados por el actor así como de los medios de convicción aportados para efectos de su acreditación, en específico, la entrega de despensas, entrega de tarjetas correspondientes a un programa alimentario, entrega de dinero en efectivo a cambio del voto y existencia de propaganda en un Centro de Votación, considerando que los medios de convicción resultaban insuficientes para acreditar la causal de nulidad en estudio.

5. Conclusiones

PRIMERA. El Tribunal Electoral del Distrito Federal utiliza como criterio de interpretación más frecuente el sistemático. Si bien en muchas ocasiones no anuncia cuál es el criterio de interpretación que utilizará en la sentencia, lo cierto es que los análisis normativos aluden a las disposiciones constitucionales y legales (en menor medida convencionales) que regulan la institución jurídica en análisis.

SEGUNDA. La interpretación gramatical que desarrolla el Tribunal Electoral del Distrito Federal se centra en la descripción semántica de vocablos. Se utiliza el Diccionario de la Real Academia. También se utilizan conceptos emanados de la doctrina para justificar las posiciones de los magistrados y magistrada.

TERCERA. El Tribunal Electoral del Distrito Federal acostumbra citar bibliografía. Lo cual es un hecho positivo, de reconocimiento de los derechos de autor y de honradez intelectual. Los autores citados son básicamente nacionales (José Ovalle Favela, Jesús Orozco Henríquez, Elisur Arteaga, Laura Trigueros, Héctor Fix-Zamudio) como algunos españoles (Alejandro Nieto).

CUARTA. La invocación de tratados internacionales no es regular. En realidad pocas sentencias incluyen en la formulación de las premisas normativas la invocación de tratados internacionales. Las dos normas más utilizadas son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, generalmente vinculados con el acceso a la justicia. Se invoca también la Declaración Universal sobre Derechos Humanos. Se extraña la invocación de los tratados sobre derechos políticos o sobre derechos de las mujeres, por ejemplo.

QUINTA. La migración de criterios de carácter nacional es constante. Las sentencias se fundamentan, invariablemente, en tesis o criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. No se invoca nunca, por lo menos en los asuntos analizados, de la Sala Regional del Distrito Federal. En alguna ocasión se invocaron

criterios de tribunales de Circuito. La migración de criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos o, incluso, de órganos que no ejerzan jurisdicción contenciosa en México es menor. En ocasiones, se advierte que se resuelve en el mismo sentido que lo ha hecho la Corte Interamericana, pero sin hacer referencia a dicho órgano supranacional. En atención a la resolución de la contradicción de tesis sobre jerarquía normativa el pasado tres de septiembre de 2013 por la Suprema Corte y del propio contenido de las sentencias ALMONACID ARELLANO vs Chile, RADILLA PACHECO vs México o GELMAN vs Uruguay, es necesario empezar a conocer y desarrollar una lectura más completa de la jurisprudencia internacional.

SEXTA. El empleo de principios como orientadores de la resolución de asuntos es otra constante del Tribunal Electoral del Distrito Federal. De hecho, se emplean como normas jurídicas aplicables directamente así como principios orientadores de la interpretación de otras disposiciones.

SÉPTIMA. En lo tocante a la argumentación en materia de hechos, sin haber tenido acceso a los expedientes y sólo a través de la lectura de las sentencias, se advierte que el Tribunal Electoral del Distrito Federal valora las pruebas de manera eficiente de acuerdo con el tasamiento legal y el estándar jurisprudencial del Tribunal Electoral, aportando elementos a la certeza jurídica.

OCTAVA: El control de convencionalidad de oficio se encuentra ausente en las resoluciones, salvo por los casos de interpretación conforme en sentido amplio. Cabe señalar que no todos los asuntos lo permiten, sólo en los que estén en juego derechos humanos, pero debe reconocerse que es una constante de esta materia el deslizamiento de la centralidad de la nulidad legal electoral (base en los noventa) a la protección de los derechos (base actual).

NOVENA. Tampoco se advierte que se reconozca o realice ejercicios de ponderación, a pesar de que en algunos asuntos existía el enfrentamiento de derechos.

DÉCIMA. El control de constitucionalidad no aparece en las sentencias analizadas. Si se realiza interpretación conforme en sentido amplio y aplicación directa de preceptos constitucionales. Pero ha faltado el paso para desaplicar una norma por ser contraria a la Constitución. Incluso en un expediente (JEL-267/2012) se niega que el Tribunal tenga tal atribución, aplicando la ley por encima del mandato constitucional del artículo 1 y la jurisprudencia emanada de la resolución del Caso Radilla vs México y del asunto varios 912/2010.

Más allá de los estándares, las buenas prácticas

Gerardo de Icaza⁵⁵³

1. Introducción

La globalización, los foros internacionales y los medios de comunicación masivos de alcance mundial, así como las redes sociales, han llevado a una era caracterizada por el intercambio de información de forma inmediata y constante. Una de las consecuencias naturales del acercamiento entre las personas y los organismos es el compartir los resultados de los trabajos en los diversos ámbitos del conocimiento humano, lo cual crea un deseo de mejora continua que puede ser generado por medio de la estandarización de procesos y operaciones en variados temas de la producción humana. La inercia inicial fueron las normas económicas, el procesamiento de productos y los servicios; posteriormente, se buscó una conformidad en las normas internas que protegen y procuran el pleno goce de los derechos humanos.

En las últimas décadas los países democráticos del mundo se han visto en la necesidad de sentarse a debatir qué es la democracia, cuáles son sus valores y cómo se alcanzan sus fines. Ese debate internacional se ha ido fortaleciendo con los años, ya sea por medio de la organización de misiones de observación electoral, por la apertura a foros especializados, por la creación de organismos, organizaciones y fundaciones dedicadas al tema de la democracia, y por la cooperación técnica entre las naciones. Todo ese intercambio ha llevado a una cierta estandarización sobre lo que significa organizar procesos electorales libres, auténticos y periódicos, realizados de forma íntegra y equitativa, con el fin primigenio de garantizar la voluntad del electorado, dando certeza jurídica a los gobernados y legitimidad a los gobernantes.

⁵⁵³ Licenciado en Derecho y Maestro en Relaciones Internacionales y Comunicación. Socio de Democracy Building International (DBI). El autor agradece el apoyo brindado por Beatriz Adriana Macías Rentería, asociada de DBI, en la elaboración del presente trabajo.

Gran parte de ese esfuerzo y de sus resultados tuvo su origen en los trabajos de las organizaciones internacionales, las cuales han enarbolado la bandera de los valores democráticos. De forma universal la Organización de Naciones Unidas y de forma regional la Organización de los Estados Americanos, la Unión Africana y el Consejo de Europa han sido las organizaciones internacionales que han fomentado el desarrollo democrático, tanto por la creación de normativa, lineamientos y estándares, como por acciones prácticas -observación electoral y la asistencia técnica especializada-.

Los actores internacionales mencionados se percataron que el desarrollo de las elecciones en cada país tenía un impacto regional, lo que tenía repercusiones globales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Lo anterior sin importar el tamaño del Estado, su nivel de desarrollo, si era una democracia nueva o vieja, en todos los casos se podía percibir la huella que cada proceso electoral dejaba en el ámbito internacional.

Entre las muchas aportaciones que a la conceptualización de la democracia han hecho los diversos organismos internacionales, destaca la labor que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha realizado para la promoción de la democracia que los llevó a hacer unas de las contribuciones más innovadoras: el concepto del ciclo electoral. Entender al proceso electoral como un ciclo y no un día o una jornada fue un cambio de paradigma. Plantea que el proceso electoral no termina el día de la jornada electoral, sino que se extiende en el tiempo, antes -en la organización- y después -en la solución de conflictos-, y continua entre cada proceso durante las reformas legales y por medio de campañas educativas que fomentan la participación democrática. Dicha concepción permitió entender de forma más integral la relación de la democracia como elemento estabilizador al interior de un país, como fomento del desarrollo social y económico, y facilitador del respeto de los derechos humanos.

Enfocándonos en la parte del ciclo electoral que busca dirimir controversias sobre los resultados electorales, así como proteger los dere-

chos político-electorales de los ciudadanos, de las asociaciones políticas y de todos los involucrados en el proceso electoral, nos encontramos ante la justicia electoral, fase transversal del ciclo electoral que de forma determinante puede y debe ser sujeta a estándares internacionales.

A lo largo de esta obra hemos visto que los lineamientos que rigen el proceso electoral son una base sólida, que permite un desarrollo integral de todas las fases, siendo que el caso específico de la solución de conflictos permite un mejor desenvolvimiento de la impartición de justicia especializada, dando una mayor certidumbre, legitimidad y fortaleciendo a las instituciones democráticas. En esa concepción inicial se han desarrollado los trabajos antes plasmados.

Debemos reconocer que los estándares son los mínimos esperados y deseados, de igual forma también reconocemos que son de difícil alcance.

La dificultad de la que hablamos subyace en la misma naturaleza dual de la justicia electoral: jurídica y política. Precisamente por los intereses y las consecuencias de las decisiones electorales es necesario que se cuente con estándares y buenas prácticas que guíen el actuar de los tomadores de decisiones y se limite la discrecionalidad. La justicia electoral debe cumplir con dos tipos de estándares: los del debido proceso y los relacionados con la democracia.

La justicia electoral cumple una labor social al hacer posible la solución de conflictos electorales que deben permitir transiciones pacíficas de gobiernos, pero de igual forma debe garantizar los derechos de los ciudadanos, pudiendo enfrentarse los jueces electorales a casos en los cuales el interés general se contrapone a los derechos de un solo ciudadano, debiendo encontrar un punto que permita una debida impartición de justicia.

Es en ese complicado mundo jurídico es en el que la presente obra se desarrolla, tratando de dar luz respecto a los estándares que ayudan a los tribunales electorales realizar su labor y definiendo buenas prácticas que les permitirán ir más allá de su obligación legal.

2. Poder Judicial como impartidor de justicia electoral

Como se desprende de los estándares explicados a lo largo de esta obra, no se busca imponer ningún modelo de democracia, de sistema electoral o de impartición de justicia electoral. Los principios compartidos son generales y tienden a adaptarse a las realidades de cada sociedad, en razón de que se pueden considerar como “ideales reguladores”, los cuales pueden ser adoptados por cualquier institución o autoridad electoral.

La impartición de justicia electoral puede ser tarea de organismos autónomos, de comisiones especializadas, por propias autoridades que organizan las elecciones o por tribunales del poder judicial. Por ser el modelo que existe en nuestro país, se analizará la labor que el poder judicial representa en la vida democrática de un país y la forma en que los estándares pueden aplicarse al momento de dirimir conflictos electorales.

El Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas ha destacado la labor de los jueces como elemento fundamental en la defensa de los derechos humanos, por lo que, en reiteradas ocasiones, ha alentado a los Estados miembros a que aseguren que sus marcos jurídicos, reglamentos de aplicación y manuales judiciales tengan armonía con sus obligaciones internacionales⁵⁵⁴.

Sin duda, la protección del individuo o de grupos vulnerables frente a los abusos del poder o ejercicios no autorizados de autoridad, es un atributo esencial de los gobiernos democráticos⁵⁵⁵. Cualquier sociedad que aspire a tener un gobierno ciudadano, que permita un verdadero ejercicio de las libertades y los derechos humanos debe tener un poder judicial fuerte e independiente, que sea equilibrado por otros poderes igualmente desarrollados⁵⁵⁶.

⁵⁵⁴ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, La independencia e imparcialidad del Poder Judicial, los jurados y asesores y la independencia de los abogados. *Resolución A/HRC/RES/23/6*, Ginebra, junio de 2013.

⁵⁵⁵ Cfr. Pound, Cuthbert W., The Judicial power. *Harvard Law Review*, Vol. 35, No. 7, Estados Unidos, 1922, p. 790.

⁵⁵⁶ Cfr. Hamilton Cowles, William, The distinction between Legislative and Judicial

El jurista alemán Norbert Lösing ha simplificado de forma contundente la importancia del poder judicial en un sistema democrático: “El derecho de cada ciudadano de acudir ante un tribunal independiente, imparcial y legal, consagrado en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (...) refleja la importancia del Poder Judicial dentro de la ingeniería del Estado de derecho. Es una realidad universalmente reconocida que solo la existencia de tribunales imparciales e independientes puede garantizar, en último término, el respeto a las leyes y el imperio de la justicia”⁵⁵⁷.

La seguridad jurídica de los individuos -ricos o pobres- y de los grupos -grandes o pequeños- radica en la preservación de principios y estándares que regulen la labor del poder judicial, a los cuales se les dé continuidad gracias al poder judicial⁵⁵⁸.

Todo lo antes señalado aplica de igual forma a los tribunales encargados de impartir justicia electoral, quienes pueden enriquecer su trabajo gracias al derecho internacional, al derecho comparado y a la adopción de documentos guía, como los explicados a lo largo de esta obra.

Un impacto mayor del derecho internacional en las resoluciones nacionales de los distintos países es un fenómeno que hemos visto crecer en los últimos tiempos, lo cual implicará un cambio en la forma en que se toman las decisiones judiciales, cuyas consecuencias se verán con el paso del tiempo⁵⁵⁹. Lo anterior ha recibido fuertes críticas por parte de algunos juristas, quienes declaran que las complejidades sociales, políti-

power. *The American Law Register and Review*, Vol. 40, No. 7, (First Series) Volume 31, Estados Unidos, 1892, p. 457.

⁵⁵⁷ Lösing, Norbert, Independencia y función del Poder Judicial en el Estado democrático de Derecho. *Anuario de Derecho Constitucional latinoamericano*, Año XVII, Montevideo, 2011, pp. 414 y 415.

⁵⁵⁸ Cfr. Wickersham, George W., The Judicial function. *University of Pennsylvania Law Review and American Law Register*, Vol. 60, No. 9, Estados Unidos, 1912, p. 622.

⁵⁵⁹ Cfr. Herbert, Jacob et al., Courts law & Politics in comparative perspective. *Yale University Press*, Estados Unidos, 1996, p. 400.

cas e históricas no pueden ser tomadas como referencias por los jueces, que desconocen los contextos de los que se originan esas referencias jurídicas⁵⁶⁰.

Sin ignorar la parte crítica, coincidimos con la concepción de que la comunidad internacional debe apoyar al fortalecimiento de la democracia⁵⁶¹, cuyas instituciones y procedimientos se pueden beneficiar del intercambio de información y de la adopción de estándares internacionales⁵⁶². Para lo que se buscaría, en primer término, una mayor difusión y comprensión sobre los estándares internacionales aplicables en la labor judicial especializada en materia electoral. Posteriormente, aterrizar esos principios en buenas prácticas generalizadas, cuya aplicación sea sistematizada por las instituciones involucradas. Finalmente, lo ideal sería fomentar espacios para compartir las experiencias, los logros y los retos, que permita continuar con el desarrollo y entendimiento de los principios.

3. Buenas prácticas en la impartición de justicia electoral

En los textos de la presente obra hemos visto las diversas lecturas que se pueden hacer sobre los estándares, sin embargo, todos coinciden en los fines prácticos que tienen y la forma material en que benefician a la administración de justicia electoral.

De los textos de la primera parte, podemos recoger algunas de las sugerencias que los expertos hacen respecto a la aplicación de los estándares.

El Dr. Raftolis, respecto a los principios adoptados en Accra acer-tadamente plantea la posibilidad de hacer uso de las nuevas tecnologías

⁵⁶⁰ Posner, Richard A., *How judges think*. Harvard University Press, Reino Unido, 2008, pp. 351-352

⁵⁶¹ Declaración de Viena de Derechos Humanos, nota 23 *supra*, en la parte 1, párrafo 8.

⁵⁶² Cfr. Kubiak, Hieronim, “La democracia y la voluntad individual” en Bassiouni, Cherif et al., *Democracia: principios y realización*. Unión Interparlamentaria, Suiza, 1998, p. 62.

para fomentar un diálogo constante entre los impartidores de justicia, que permita compartir las experiencias y conocimientos adquiridos para una mejor labor judicial en materia electoral. Esta propuesta podría generar que, de forma más efectiva, los estándares tengan una aplicación real, lo cual se traduciría en buenas prácticas, las cuales podrían ser comunicadas, discutidas y enriquecidas por los interesados por medio de una plataforma en internet como lo propone el autor.

Respecto a los principios elaborados por la *International Foundation for Electoral Systems*, los autores Vickery y Bhasker explican que los estándares viven por su implementación, por una reiterada aplicación, así como por su eventual refinamiento; es decir, los estándares no están escritos en piedra, no tienen un aura de santidad que los hace infalibles, sino que su desarrollo es constante y siempre perfectible. Podemos promover el elevar las acciones tomadas en razón de los principios hacia buenas prácticas, las cuales nacen de la continua atención que damos a la implementación de los principios

De la aportación relativa al Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral adoptado en 2002 por la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, el Dr. Kouznetsov destaca la importancia de las resoluciones de los Tribunales europeos especializados como fuente de los principios que les permitieron elaborar el citado código, siendo que también las decisiones judiciales –en este caso electorales- pueden promover cambios legislativos, que eleven los estándares a normas de aplicación generalizada, por lo que al hacer obligatorio un principio, conlleva más oportunidades de su realización material. Así tenemos un círculo virtuoso de estándares-resoluciones judiciales-buenas prácticas.

En la segunda parte de la obra, encontramos el análisis de los estándares más relevantes y la forma en que los diversos autores conciben su aplicación, permitiéndonos partir de ello para proponer qué buena práctica podría llevarnos a la consolidación del mismo.

El principio de garantía procesal es puntualizado como de alcance progresivo por la autora Aidé Macedo, quien además explica la rela-

ción indisoluble con la legalidad; estándar que –en la presente obra- se ha ligado al Estado de Derecho y a la aceptación de las resoluciones judiciales por parte de los actores, en el apartado elaborado por David Franco, quien plantea sobre el último tema que en México, si bien la ley procedural electoral vigente prevé las sanciones al desacato de las resoluciones que pronuncia el Tribunal Electoral, existen casos de incumplimiento de las sentencias. El autor nos propone reformar la normativa pertinente a modo de incluir una sanción similar a la prevista para el incumplimiento de las sentencias de amparo, con la finalidad de que el tribunal emisor estuviera en aptitud de ordenar la destitución y, en su caso, consignación ante el juez correspondiente.

Respecto a los dos trabajos antes mencionados, proponemos como una posible buena práctica que los tribunales electorales reduzcan su margen interpretativo. Lo anterior evitaría la abrumante discrecionalidad, la incertidumbre en los actores y las constantes contradicciones de criterio⁵⁶³. Es claro que una norma puede ser interpretada de muchas maneras, sin embargo siempre hay una que es la más exacta, la que responde a la realidad a luz del texto normativo. Mientras más especializado es el ámbito de competencia de un tribunal, como es el caso de la materia electoral, podrán implementarse de mejor manera los principios y las normas, sin necesidad de adaptarlas. De igual forma podrá verse beneficiado del intercambio de información con sus homólogos y de una mayor profundidad en los análisis que hagan los expertos⁵⁶⁴. Mientras las sentencias sean más apegadas a la normativa y más claras para los involucrados, se puede generar un mayor acatamiento, al tiempo que se garantiza que son emitidas con el pleno entendimiento de que los juzgadores conocen las consecuencias de sus resoluciones para el sistema democrático⁵⁶⁵.

⁵⁶³ Vermeule, Adrian, *Judging under uncertainty: an institutional theory of legal interpretation*. Harvard University Press, Estados Unidos, 2006, p.183.

⁵⁶⁴ Cfr. Posner, Richard A., op. cit 7, pp. 263-264.

⁵⁶⁵ Ibídem, p. 242.

La Dra. María del Carmen Alanís, encargada de analizar los principios de independencia, imparcialidad e integridad, señala que los mismos en México han sido recogidos en las legislaciones y aplicados por los órganos de justicia electoral, casi en su totalidad; explica que lo anterior fue posible gracias a que el legislador al diseñar el sistema electoral mexicano, no sólo plasmó reglas y procedimientos, sino principios y valores. Sin embargo, la autora nos dice que para llevar a la realidad esos estándares se han creado enormes burocracias y requerimientos presupuestales exorbitantes.

La independencia, imparcialidad e integridad de los jueces electorales están ligadas estrechamente con una mayor rendición de cuentas y transparencia. Debe haber transparencia en su nombramiento y en su actuar. Los famosos perros guardianes de la sociedad civil en países desarrollados son instrumentos valiosos que revisan desde los ingresos de los jueces y sus declaraciones patrimoniales hasta el sentido de sus veredictos. Estos estándares requieren de controles externos y deben ser exigibles, es muy difícil que sean impuestos por los propios jueces.

Otro estándar analizado en la presente obra es el profesionalismo en el servicio electoral. Patricio Ballados explica que la materia, por su especificidad, requiere un alto nivel de preparación de parte de sus servidores públicos para cumplir su misión con eficacia. El autor destaca la labor al interior que realizan los centros de capacitación electoral los cuales permiten el desarrollo de funcionarios en una carrera judicial electoral. Respecto a la situación nacional el autor indica que, de forma general, el estándar está cubierto. En complemento a lo planteado por el autor, considero que en esta materia se podrían dar un sin número de buenas prácticas. Como que los servidores electorales de carrera tengan mayores beneficios, ascensos horizontales y políticas de equidad de género más estrictas.

La transparencia en México ha cobrado mayor relevancia en las últimas décadas y la materia electoral no es excepción. Tanto en materia electoral como en otras, el derecho a la información en México pare-

ce estar consolidado. El problema es qué hacemos con esa información y qué consecuencias tiene su revelación. La rendición de cuentas es la parte de la pinza que no cierra. Más aún, cuando se revelan escándalos de corrupción que luego no tienen consecuencia, envía al ciudadano el mensaje contrario que el pretendido. La transparencia sin rendición de cuentas es un derecho pero no una herramienta de control.

En la justicia electoral la transparencia es la garantía que tiene el perdedor de la demanda que el juez actuó de manera imparcial. En México se da una práctica que en otros países sería causa de juicio nulo, los alegatos de oreja o de oído. En estos alegatos, que no tienen valor probatorio alguno pero que ciertamente influyen, una de las partes presenta sus argumentos frente al juez sin que esté presente la otra parte. La audiencia no es grabada y es privada, sobre decir que este tipo de prácticas no cumplen con el estándar de transparencia.

El estándar de oportunidad, analizado por Marco Zavala, es establecido por la propia legislación electoral vigente y tiene un cumplimiento material adecuado principalmente en todo lo relacionado con las diversas fases del procedimiento judicial; sin embargo, el autor nos hace ver que existen grandes retos en lo relacionados con la fiscalización de los partidos políticos y su oportuna realización. Respecto a una buena práctica, el propio autor plantea la necesidad de reducir las posibilidades de saltar las instancias ordinarias para acudir directamente a las extraordinarias, ello para consolidar las instancias internas de solución de conflictos al seno de los partidos políticos, así como la jurisdicción estatal especializada.

Con relación al estándar relativo a la valoración de la prueba, el Consejero del Instituto Federal Electoral, Benito Nacif presenta un artículo respecto a la doctrina de la adquisición de tiempos en radio y televisión adoptada por las autoridades jurisdiccionales mexicanas, las cuales -para el autor- han introducido restricciones ineficaces y desproporcionales a los derechos a la libertad de expresión y la libertad de prensa, con lo que coincido plenamente. Este tema es relevante en razón de que las citadas autoridades han adoptado como estándar probatorio la simple

“sospecha razonable” de contratación o adquisición de tiempos en radio y televisión con fines electorales, lo cual es duramente criticado por el autor. En este aspecto, la buena práctica sería promover la facultad discrecional de las autoridades electorales para allegarse de medios de convicción adicionales y así aumentar la carga de la prueba. Es inaceptable que autoridades administrativas y judiciales sancionen económicamente a personas físicas y morales sin tener los elementos probatorios adecuados. Eso es justamente lo que ocurre en nuestro sistema actual.

Uno de los estándares más relevantes para el sistema electoral mexicano es el relativo a la existencia de recursos legales efectivos, el cual fue analizado por Cesar Astudillo, quien nos dice que el ordenamiento jurídico mexicano garantiza el derecho a un recurso efectivo, que se caracteriza por el establecimiento de recursos judiciales con especificidad y particularidad propias, de conformidad con los distintos ámbitos que necesitan ser tutelados. Al respecto, considero que cumplido ese estándar debemos cuestionarnos sobre la accesibilidad de la ciudadanía al mismo. Un recurso eficaz no sólo debe ser accesible sino claro. La vía debe ser única. Una buena práctica sería el establecimiento de un solo recurso en caso de violación de derechos humanos, incluyendo los derechos político-electorales. Para el Estado mexicano un asunto que muestra la necesidad de tener un solo recurso para cualquier violación a los derechos humanos fue el conocido como “Caso Boletas”⁵⁶⁶, en el cual el tema de la autoridad competente fue central ya que la cuestión podía analizarse como violación al derecho a la información o a un derecho político-electoral. En caso de que se estime que una sólo recurso no sería conveniente, es indispensable que los jueces reencausen las demandas por violaciones a derechos fundamentales.

Sin lugar a dudas otro principio pilar de toda actuación de autoridad es la fundamentación y motivación, tema estudiado por Roberto Duque, quien explica que el cumplimiento de esos estándares no son otra cosa que medios de control de una posible discrecionalidad judicial. Es un

⁵⁶⁶ Gil Rendón, Raymundo, Elecciones y derecho a la información: El acceso a las boletas electorales. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2009.

imperativo para la autoridad que busca frenar a la arbitrariedad. El autor señala que la motivación y la fundamentación no solo está consagrada en la Carta Magna, sino que ha sido de amplio estudio por el poder judicial lo que ha generado jurisprudencia que nos dan luz al respecto, ello sin negar que aún tenemos retos para una adecuada implementación de esos principios. Una buena práctica que es acertadamente planteada por el autor es la de implementar de forma generalizada el uso de un lenguaje claro, como una medida que permitiría una mejor comprensión para la ciudadanía tanto en formato como en contenido de las resoluciones judiciales en materia electoral.

El último estándar considerado en la presente obra es el de margen interpretativo de los tribunales electorales, trabajo presentado por Santiago Nieto de forma muy propositiva, ello al presentar una matriz que nos permite medir la claridad de los razonamientos, la precisión de la *litis*, la fundamentación y motivación (sólo desde el ámbito formal, no material) y la valoración de material probatorio (desde una óptica formal, no material) de las sentencias electorales, sin duda de gran utilidad para un mejor entendimiento de la labor judicial en todas las materias. Aunado al planteamiento del autor, una buena práctica sería tener foros periódicos dedicados de forma primordial al tema de la interpretación entre las diversas autoridades jurisdiccionales especializadas, como una retroalimentación continua que les permita mejorar en su labor.

Se reitera lo dicho al inicio del presente texto, el cumplimiento de los estándares son un gran logro al que se debe aspirar, sin olvidar que son el piso desde el cual se fortalecen las instituciones electorales por medio de la implementación constante de las buenas prácticas.

4. El ciclo electoral y la integridad del proceso

Como se ha explicado a lo largo del presente estudio, se considera que el proceso electoral conlleva una serie de fases entrelazadas e interdependientes, en las cuales diferentes actores electorales interactúan en determinados momentos⁵⁶⁷.

⁵⁶⁷ ACE Project, El enfoque del ciclo electoral. Disponible en: http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_eea/foe_eea-electoral-cycle-approach

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) nos da la siguiente definición del ciclo electoral: “La serie completa de pasos o fases comprendidas en la preparación, conducción y ejecución de una elección o de un instrumento de democracia directa. Además, de los pasos o fases relativos a un proceso electoral en específico, comprende las evaluaciones o auditorías que se realizan después de las elecciones, la preservación de una memoria institucional y el proceso de consulta y evaluación para el siguiente proceso electoral”⁵⁶⁸.

Los pasos o fases a los que refieren los expertos son: preelectoral, electoral y poselectoral. Los documentos contenidos en este trabajo se circunscriben principalmente en la fase poselectoral, sin embargo, la justicia electoral también puede abarcar las otras dos etapas. El ciclo electoral ha sido la respuesta teórica a la complejidad que conlleva la organización de los comicios en las democracias modernas, en las cuales convergen elementos como el derecho electoral, las fuerzas políticas, realidades históricas y sociales, cuestiones económicas e influencias internacionales.

Bajo esa concepción se empozó a desarrollar otro elemento, ampliamente analizado en el capítulo de Chad Vickery y Ritika Bhasker, que se ha vuelto de gran relevancia en la teoría electoral: la integridad.

En 2012, la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad⁵⁶⁹ publicó un informe enfocado a mejorar la integridad electoral⁵⁷⁰, en el cual se plantea que “...la integridad de las elecciones

⁵⁶⁸ Wall, Alan et al., *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. IDEA Internacional, Estocolmo, 2006, p. 329.

⁵⁶⁹ Iniciativa respaldada por IDEA Internacional y la *Kofi Annan Foundation*, que busca reunir a destacadas figuras internacionales para discutir temas relacionados a la seguridad, el desarrollo, la paz, la democracia y los procesos electorales. El Presidente de la Comisión es el propio Kofi Annan y el vicepresidente es el ex presidente de México Ernesto Zedillo.

⁵⁷⁰ Annan, Kofi, et al., *Profundizando la Democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo*. Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y

debe abarcar todas las instancias del ciclo electoral, así como las principales opciones políticas e institucionales relacionadas con el sistema electoral, la competencia y los resultados⁵⁷¹. Asimismo, que “... las elecciones celebradas con integridad son elecciones basadas en los principios democráticos de sufragio universal e igualdad política consagrados en normas y tratados internacionales, cuya preparación y gestión son profesionales, imparciales y transparentes durante todo el ciclo electoral”⁵⁷².

Los principios de sufragio universal e igualdad política arriba mencionados, implican que todos los ciudadanos tengan la oportunidad de participar en la toma de decisiones de su país –ya sea votando o siendo votado-, para ello deben tener acceso a medios de comunicación independientes, así como a colaborar o presenciar debates públicos que les permitan desarrollar sus preferencias políticas. De igual forma, esos principios están sustentados en el valor máximo de que cada voto que tendrá la misma validez que el de todos los demás votantes.

Respecto al derecho pasivo a ser votado, los principios dicen que todos los ciudadanos que deseen ser candidatos deberán tener los mecanismos para hacerlo, siendo aceptables el sistema exclusivo de partidos o el sistema que permite candidatos independientes.⁵⁷³ De igual forma, todos los candidatos y partidos políticos deberán contar con equidad, entendida como igualdad de condiciones de competencia, que incluye el acceso igualitario al financiamiento, a los medios de comunicación y a los foros para el debate público.

Sobre los actores involucrados, el informe señala que son las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, quienes deben promover y proteger las elecciones, para ello han de desempeñar sus funciones de manera profesional e independiente, también han de llevar a cabo sus procesos de forma transparente y ser responsables, para garantizar que las elecciones den certidumbre de que la voluntad de la ciudadanía será respetada y así lograr que la sociedad perciba los comicios como un proceso libre, justo y creíble.⁵⁷⁴ En esa línea, tenemos que la transparencia y la rendición de cuentas son pilares de la integridad electoral. Estos elementos buscan hacer que las autoridades electas sean responsables del desempeño, para disminuir uno de los males que aqueja a todo el sistema de gobierno: la corrupción.⁵⁷⁵ La corrupción pone en peligro la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley⁵⁷⁶.

El informe también reconoce la necesidad de una justicia electoral eficaz para lograr la integridad de todo el proceso, por ello dice que es necesario “...contar con tribunales fuertes e independientes que protejan los derechos de todos los votantes, partidos y candidatos políticos, exijan la realización de procesos electorales libres y justos, y penalicen las violaciones de los procesos electorales. Para que las elecciones se celebren con integridad, es preciso que haya justicia electoral y que los ciudadanos sean testigos de la misma”⁵⁷⁷.

Contar con autoridades electorales confiables es considerado como un elemento desalentador de otro problema que aqueja a democracias consolidadas como a las nuevas: la violencia electoral. El informe señala que desde “...el año 1960, más de 20 por ciento de las elecciones presidenciales y parlamentarias de todo el mundo se vieron afectadas por graves estallidos de violencia. Entre 1985 y 2005, en casi la mitad de los países donde hubo elecciones se vivieron en

⁵⁷¹ Ibídem, párrafo 7.

⁵⁷² Ibídem, párrafo 8.

⁵⁷³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia emitida sobre el caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2008, párrafo 203.

⁵⁷⁴ Annan, Kofi, et al., Op. cit.17. Ibídem, párrafo 39.

⁵⁷⁵ Ibídem, párrafos 13 y 14.

⁵⁷⁶ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Párrafo primero.

⁵⁷⁷ Annan, Kofi, et al., op. cit.17. Ibídem, párrafo 36.

algún momento brotes de violencia electoral. Si bien este tipo de violencia⁵⁷⁸ responde a diferentes causas y tiene diferentes características, representa un problema para la integridad de las elecciones en todo el mundo⁵⁷⁹.

La violencia electoral puede ser fomentada cuando hay corrupción en las instituciones electorales y, por lo general, se ejerce contra la ciudadanía, como medida para desalentar la emisión del voto o para obligar a los electores a votar de una forma determinada o para castigar los votos “incorrectos” y así tener un impacto en los resultados de la elección. También se puede presentar contra los candidatos, los partidos políticos y/o los funcionarios electorales⁵⁷⁹.

Enfrentar y dar solución a la violencia es importante, pero lo realmente determinante es la prevención de la misma, para esto último se podrían generar campañas antiviolencia y llevar un control de la distribución de los recursos de seguridad y gestión electoral, así como a través de advertencias tempranas sobre toda irregularidad⁵⁸⁰.

Este tema no es ajeno a la realidad democrática mexicana. De acuerdo con el investigador del Colegio de México, Dr. Sergio Aguayo Quesada, en los procesos electorales de julio de 2013 la violencia afectó a una quinta parte de los procesos electorales, por lo que se pregunta: “¿Qué hicieron o qué dejaron de hacer el gobierno, los partidos y las autoridades electorales?”⁵⁸¹

El Dr. Aguayo refiere a un estudio realizado por el Instituto Federal Electoral en 2012 (Informe Final sobre las actividades realizadas por la Comisión de Capacitación y Organización Electoral en el marco del Proceso Electoral Federal 2011-2012), en el que se sostiene que mientras que en 2009 hubo 1,609 secciones electorales con problemáticas de alta inseguridad; en 2012 ese número aumentó

⁵⁷⁸ Ibídem, párrafo 45.

⁵⁷⁹ Cfr. Ibídem, párrafos 46 y 47

⁵⁸⁰ Ibídem, párrafo 50.

⁵⁸¹ Aguayo, Sergio, MÁS DEL 20%. Periódico Reforma, México, 10 de julio de 2013.

a 4,528 secciones con algún tipo de problema, lo que representó un 20% de secciones del total. El Dr. Aguayo afirma que en 2013 se superó esa cifra “porque hay consenso entre observadores (electORALES), que fueron las elecciones más afectadas por la violencia” en muchos años⁵⁸².

Para este autor, se sigue sin corregir el hábito de ignorar la información sobre las consecuencias nocivas de la violencia, y prosigue: “Si de acuerdo al IFE entre 2009 y 2012 se duplicaron las secciones de riesgo, a ese paso llegaremos a 30% en 2015”. En el nivel local estima que “quienes se llevan los laureles de la irresponsabilidad son los institutos electorales de los estados (...)”⁵⁸³.

Por otra parte, el reconocido experto en temas de seguridad Eduardo Guerrero Gutiérrez ha señalado que en “los procesos electorales que este año (2013) tuvieron lugar en 14 estados concluyeron con un saldo de por lo menos 10 ataques en contra de candidatos a cargos de elección popular, incluyendo cinco ejecuciones, además de varios ataques en contra de sus familiares y equipos de campaña. En lo que va del año, los medios han reportado un total de 22 incidentes de violencia política de alto impacto, con lo que -en poco más de seis meses- se rompió el récord de 19 incidentes que se registraron a lo largo de 2010”⁵⁸⁴.

Asimismo, el experto en seguridad nacional del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Gerardo Rodríguez Sánchez, indicó: “Como nunca habíamos visto, la violencia vinculada a las elecciones se está disparando. El 2013 está siendo un parte aguas nacional en esta materia”⁵⁸⁵. Es imposible tener elecciones íntegras en un clima de violencia. La democracia debe ser un instrumento para evitar la violencia.

⁵⁸² Ídem.

⁵⁸³ Ídem.

⁵⁸⁴ Guerrero Gutiérrez, Eduardo, El saldo rojo de las elecciones. Periódico Reforma, México, 12 de julio de 2013.

⁵⁸⁵ Padilla Fajardo, Lizbeth. *Violencia contra candidatos en 2013, la más alta en años*. CNN México, versión En Línea, México, 3 de julio de 2013.

Los procesos electorales íntegros son un instrumento para el fortalecimiento del desarrollo; sin embargo no pueden, por sí solos, consolidar la democracia, restaurar la confianza de la ciudadanía, producir crecimiento económico, ni garantizar la transición hacia la democracia; pero pueden ser un paso de importancia para la consecución de estos objetivos y pueden ayudar a generar beneficios concretos como empoderar a la mujer, combatir la corrupción, prestar servicios a los pobres, mejorar la gobernabilidad y poner fin a las guerras civiles⁵⁸⁶.

Para lograr la integridad los líderes nacionales, las autoridades electas y todos los involucrados tienen la obligación de infundir los valores de la democracia a las instituciones democráticas y a la sociedad en general⁵⁸⁷.

6. Reflexiones finales

El desarrollo de los estándares internacionales se ha logrado por el incansable esfuerzo de organismos internacionales, de organizaciones nacionales y de académicos, quienes se percataron de la necesidad de contar con principios que ayudarán a fortalecer la labor administrativa y judicial en materia electoral como una vía para la estabilidad, el desarrollo y la paz. Cuando hablamos de estándares estamos frente a lineamientos que buscan adaptarse a las realidades de cada sistema electoral para fortalecerlo, sin deseos de imponer un determinado modelo de democracia.

Como atributo esencial de las democracias tenemos los mecanismos de protección del individuo o grupos vulnerables frente a los abusos del poder o ejercicios no autorizados de autoridad, siendo el poder judicial el encargado primordial de esa tarea. Se tiene plena certeza de que los estándares internacionales enriquecen la labor judicial, lo cual lleva al fortalecimiento de las instituciones nacionales y ello repercute de forma directa en la democracia.

Los estándares internacionales, cuyo origen está en los diversos crite-

rios internacionales – que han demostrado ser exitosos en los ámbitos de administración y derecho electoral interno-, permiten un ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, a fin de instaurar la democracia. Los estándares aplicables en materia electoral, son una base mínima para la integridad de las elecciones, la cual se desarrolla por medio de la aplicación sistemática de los mismos y posteriormente se convierten en buenas prácticas.

Respecto al concepto de integridad electoral, podemos destacar que ella solo puede lograrse dentro de un Estado de derecho, donde los organismos electorales actúen de forma independiente y transparente, que funcionen como desalentadores de la violencia y que aseguren que los que actúen al margen de la ley sean sancionados. Todo ello con el fin de superar las barreras de participación política de las minorías, de las mujeres, los jóvenes, los discapacitados y de todos los grupos en estado de vulnerabilidad que suelen ser marginados.

Sin duda, el gran valor de la difusión de los estándares internacionales, que favorecen el desarrollo democrático de un país, radica en que la ciudadanía, las organizaciones políticas y las autoridades electorales cuenten con mejores herramientas para exigir sus derechos y vigilen a los actores en un proceso electoral, incluyendo a las autoridades.

Reitero, los estándares no buscan imponer un modelo de democracia, que debe ser entendido como un ideal universalmente reconocido, busca la protección de valores comunes compartidos por todos los pueblos, sin importar las diferencias culturales, políticas, sociales y económicas. Pretenden enriquecer el desarrollo democrático y fortalecer a las instituciones involucradas en todo el proceso electoral. Asimismo, las buenas prácticas buscan construir un mejor conocimiento sobre la aplicación de los estándares, principios y valores.

⁵⁸⁶ Cfr. Ibídem, párrafos 12, 15, 22 y 25.

⁵⁸⁷ Ibídem, párrafo 51.

Bibliografía General

1. Publicaciones

Ackerman, John M., “En busca de la legitimidad perdida instituciones electorales y democracia”, en Alcántara Sáez y Ernesto Hernández Norzagaray (coord.), México actual en México: el nuevo escenario político ante el bicentenario, Manuel, Salamanca, 2009.

Aliste Santos, Tomás-Javier, La motivación de las resoluciones judiciales, Marcial Pons, Madrid, 2011.

Annan, Kofi, et al., Profundizando la Democracia: una Estrategia para Mejorar la Integridad Electoral en el Mundo, Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, Estocolmo, 2012.

Aragón Reyes, Manuel, “Discurso de apertura”, en Tendencias contemporáneas del derecho electoral del mundo, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, UNAM, México, 1993.

Arenas Bátiz, Carlos et al., El sistema mexicano de justicia electoral: proceso electoral federal 2002-2003, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2003.

Armenta Calderón, Gonzalo M, Teoría general del proceso. Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 2006.

Arroyo, Raúl, La soberanía de los estados en la revisión constitucional electoral, una crítica federalista, Cámara de Diputados - Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.

Arteaga Nava, Elisur, Garantías individuales, Oxford University Press, México, 2009.

Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010.

Astudillo, César, “Doce tesis en torno al derecho procesal constitucional”, en Ferrer mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en Homenaje a Héctor Fix-

Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho, T. I, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional-Marcial Pons, México, 2008.

Astudillo, César, “El modelo de organización electoral en México”, en Ídem y Carpizo, Jorge (coords.), Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2013.

Astudillo, César, “La Justicia Constitucional local en México: presupuestos, sistemas y problemas”, en Corzo Sosa, Edgar (coord.), I Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009.

Astudillo, Cesar, Ensayos de Justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

Ballados Patricio. “Un servicio profesional para el Tribunal Electoral” en Estudios sobre la Reforma Electoral 2007: hacia un nuevo modelo. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008.

Bagné Guerra, Cristina, Jueces y democracia en México, UNAM – Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.

Boda, Michael D. (Ed.), Revisiting Free and Fair Elections: An International Round Table On Election Standards Organized By The Inter-Parliamentary Union, Unión Parlamentaria, Suiza, 2004.

Bovero, Michelangelo, Contro il Governo dei Peggiori: Una Grammatica della Democrazia. Laterza, Bari, Roma, 2001.

Bustamante Alarcón, Reynaldo, Derechos Fundamentales y Proceso Justo, ARA Editores, Lima, 2001.

Caballero, José Luis, La interpretación conforme. El Modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad, México, Porrúa, 2013.

Carbonell, Miguel, Los derechos fundamentales en México, Porrúa-UNAM-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Segunda Edición,

México, 2006.

Carbonell, Miguel, Introducción general al control de convencionalidad, Porrúa – UNAM, México, 2013.

Carmona Cuenca, Encarnación, “El derecho a un recurso efectivo ante una instancia nacional: Problemas interpretativos (Art. 13 CEDH)”, en García Roca, Javier y Santolaya, Pablo (coords.), La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

Casadevall, Josep, El Convenio Europeo de Derechos Humanos, El Tribunal de Estrasburgo y su Jurisprudencia, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.

Castillo González, Leonel, Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2004.

Cerdio Herrán, Jorge, VIGO, Rodolfo Luis y Vázquez, Rodolfo, Diagnóstico de Estructuras argumentales, TEPJF, Taller para la elaboración de sentencias, México, 2010.

Colliard, Jean-Claude, Electoral disputes in “Cancellation of election results”. Series Science and technique of Democracy. N° 46, Council of Europe Publishing, Estrasburgo, 2010.

Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox, Cal y Arena, México, 2006.

Corzo Sosa, Edgar, “EL control constitucional en materia electoral: el interés objetivo”, en Orozco Henríquez, J. Jesús (comp.), Justicia Electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.

Davis Echandía, Hernández, Nociones del Derecho Procesal Civil, Themis, Segunda Edición, Bogotá, 2009.

Davis Echandía, Hernández, Teoría General de la prueba judicial, Temis, Quinta edición, Tomo I, Bogotá, Colombia, 2002.

Davis Echandía, Hernández, Teoría General del Proceso, Editorial Universidad, Tercera Edición, Buenos Aires 2004.

Davis-Roberts, Avery, y Carroll, David J., Using International Law to Assess Elections, The Carter Center, Estados Unidos, 2010.

De Asís Roig, Rafael, Una Aproximación a los modelos de Estado de Derecho, Dykinson-Universidad de Jaén, Madrid, 1999.

De la Colina, María, El Acceso a la Justicia y las Garantías Judiciales en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Ensayo, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, 2008.

Díaz, Elías. Estado de derecho y sociedad democrática, Taurus, Madrid, 1998.

Dimino, Michael, Smith, Bradley y Solimine, Michael, Voting rights and election law, LexisNexis, San Francisco, 2010.

Eriksson, Anders, et al, Compendio de Normas Internacionales para las elecciones, Comisión Europea para la Democracia, Tercera Edición, Bruselas, Bélgica, 2007.

Esquiaga Ganuzas, Francisco Javier, Iura novit curia y aplicación judicial del derecho, Universidad del País Vasco, Valladolid, 2000.

Fernández Segado, Francisco, La giustizia costituzionale nel XXI secolo. Il progressivo avvicinamento dei sistemi americano ed europeo-kelseniano, Bologna, Center for Constitutional Studies and Democratic Development, Lecture Series, núm. 5, Bonomo Editrice, 2003.

Ferrajoli, Luigi, Principia iuris, Teoría del derecho y de la democracia, Trotta, Madrid, 2011.

Ferrajoli, Luigi, Derecho y razón, Trotta, Madrid, 2000.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Silva García, Fernando, El Caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La primera sentencia internacional condenatoria en contra del Estado Mexicano, México, Porrúa-

UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano", en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), La reforma constitucional de Derechos Humanos: Un nuevo paradigma, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

Ferrer Macgregor, Eduardo, El control difuso de convencionalidad, Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales, FUNDAP, Querétaro, 2012.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Interpretación Conforme y Control Difuso de Convencionalidad. El Nuevo Paradigma para el Juez Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010.

Fix-Zamudio, Héctor, Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

Fredrik, Galtung, The Fix-Rate A Key Metric For Transparency And Accountability: Working Paper No 2., Integrity Action, Reino Unido, 2013.

Galván Rivera, Flavio, Apuntamientos para un estudio teórico-práctico de la prueba en el proceso electoral, en Primer Simposio Regional de Derecho Procesal, Instituto Mexicano de Derecho Procesal - Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 2000.

Galván Rivera, Flavio, Derecho Procesal Electoral Mexicano, Porrúa, Segunda Edición, México, 2006.

García Rodríguez, Juan Ignacio, Proceso y justicia electoral, IIJ, UNAM, 2007.

Garrone, Piero, "Tópicos electorales una perspectiva europea", en Tópicos judiciales, un diálogo judicial entre América y Europa, Ríos Vega, Luis Efrén editor, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.

Gascón Abellán, Marina y García Figueroa, Alfonso J. La Argumentación en el Derecho. Editorial Palestra, 2ª Edición. Lima, 2005.

Gil Rendón, Raymundo, Elecciones y Derecho a la Información: El Acceso a las Boletas Electorales, Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación, México, 2009.

Girón López, Ma. Del Carmen. Autonomía e independencia de los tribunales electorales de los Estados. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007.

Gómez Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso, Oxford, Novena Edición, México 2009.

González Oropeza, Manuel, El Estado de Derecho. Aproximaciones para México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2011.

González Rivas, Juan José, “Análisis de los recursos de amparo electorales a la vista de la jurisprudencia constitucional”, en Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral, Civitas, Navarra, 2010.

Griffith, Benjamin E. y Carr, Michael S., “Effective, Timely, Appropriate, and Enforceable Remedies”, en John Harding Young ed., International Election Principles: Democracy & the Rule of Law, ABBA Publishing, Chicago, 2009.

Guastini, Riccardo, Estudios de teoría constitucional, Fontamara e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2001.

Henderson, Keith y Autheman, Violaine, Global Best Practices: A Model Estate of the Judiciary Report, Serie Rule of law white paper, IFES, Estados Unidos 2004.

Huntington, Samuel, The Third Wave, University of Oklahoma Press, Estados Unidos, 1991.

Igartua Salaverría, Juan, La Motivación de las Sentencias, Impositivo Constitucional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.

Iglesias Vila, Marisa, El problema de la discreción judicial, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

Iturrealde Sesma, Victoria, Aplicación del Derecho y Justificación

de la Decisión Judicial, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003.

Jiménez Dorantes, Manuel. Capacidad normativa y autonomía de los órganos electorales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2011.

Kubiak, Hieronim, “La democracia y la voluntad individual” en Bassiouni, Cherif et al., Democracia: Principios y Realización. Unión Interparlamentaria, Suiza, 1998.

Landa Arroyo, César, Arangüena Fanego, Coral y Ferrer MacGregor, Eduardo, “El derecho al debido proceso”, en García Roca, Javier, Fernández, Pablo Antonio, Santolaya, Pablo, Canosa, Raúl (eds.), El diálogo entre los sistemas Europeo y Americano de Derechos Humanos, Navarra, Thomson Reuters/Civitas, 2012.

Luna Ramos, José Alejandro, “Nulidades en materia electoral”, en Salazar Ugarte, Pedro y Córdova Vianello, Lorenzo, Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

Maljar, Daniel. El derecho administrativo sancionador, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2004.

Mandujano Rubio, Saúl, Derecho procesal electoral: Visión práctica, México, Limusa, 2010.

Martín Reyes, Javier, A golpe de jurisprudencia: el control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos (1996-2006), Tesis para obtener el título de licenciado en ciencia política y relaciones internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2012.

Mata Pizaña, Felipe de la, Manual del sistema de protección de los derechos político-electORALES en México, México, Porrúa-Universidad Panamericana, 2012.

Montesquieu, Del Espíritu de las Leyes, Traducción y preparación: Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Tecnos, Madrid, 2007.

Nieto Castillo, Santiago y Espíndola Morales, Luis, *El juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano. Competencia de Sala Regional*, México, Porrúa, 2012.

Nohlen, Dieter y Sabsay, Daniel, *Derecho electoral, en Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*, Nohlen, Dieter, et all (compiladores), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica e IDEA-Internacional, México, 2007.

Orozco Henríquez, J. Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa, 2006,

Orozco Henríquez, Jesús y Maitret Hernández, Armando, *El contencioso y la jurisprudencia electORALes en derecho comparado. Un estudio sobre veintiún países de América y Europa*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2006.

Orozco Henríquez, José de Jesús, *El contencioso electoral en las entidades federativas de México*, Ciudad Universitaria, Tesis de Doctorado, 2010.

Ovalle Favela, José. *Comentario al artículo 16 constitucional en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Porrúa, Tomo I, México, 2006.

Pope, Jeremy, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Transparency International, Reino Unido, 2000.

Posner, Richard A., *How Judges Think*, Harvard University Press, Reino Unido, 2008.

Rolla, Giancarlo, *Derechos fundamentales y Estado democrático: el papel de la justicia constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002.

Salazar Ugarte, Pedro, *Democracia y (Cultura de la) Legalidad*, Cua-

dernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, México, 2008.

Salazar, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, F.C.E, México, 2006.

Schendler, Andreas, *Inconsistencias contaminantes: gobernación electoral y conflicto poselectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2009.

Terrazas Salgado, Rodolfo, *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México*, Angel editor, México, 2007.

Vickery, Chad (ed). *Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections*. International Foundation for Electoral Systems, Estados Unidos, 2011.

Wall, Alan et al., *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. IDEA Internacional, Estocolmo, 2006.

Wolfgang Bockenforde, Ernst., *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Editorial Trotta, Madrid, 2000.

Zagrebelsky, Gustavo y otro. *La exigencia de Justicia*, Traducción de Miguel Carbonell, Editorial Trotta, Madrid, 2006.

Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Trotta, Madrid, 2^a ed, 1997.

Zavala Arredondo, Marco Antonio, “*La fiscalización de los recursos*”, en *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008.

2. Artículos

2.1. Académicos

Aguiló, Joseph, “Independencia e imparcialidad de los jueces y argumentación jurídica”, *Isonomía*, Número 6, México, 1997.

Astudillo Reyes, “El sistema mexicano de justicia constitucional. Notas para su definición, a 10 años de la reforma constitucional de 1994”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 4, enero-junio, México, 2006.

Atienza, Manuel, I., “El Derecho como Argumentación”, *Isegoría*, Número 21, España, 1999.

Becerra, Pablo Javier, “Después de la elección de 2006: urge una nueva reforma electoral”, *El Cotidiano*, enero-febrero, 21 (141), Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco, México, 2006.

Bobbio, Norberto, “Presente y porvenir de los derechos humanos”, *Anuario de los derechos humanos*, No. 1., Madrid, enero, 1981

Del Hierro, José Luis, “Legitimidad y Legalidad”, *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*. No. 4, marzo-agosto, 2013.

Emmerich, Gustavo, “Las elecciones de 2006 y su impacto sobre la democracia en México”, *El Cotidiano*, septiembre-octubre, 22 (145), Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco, México, 2007.

Fernández García, Eusebio, “La obediencia al Derecho”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. No 1, septiembre 2011-febrero 2012.

Fix-Zamudio, Héctor y Ovalle Favela, José, voz: *Garantías Procesales*, Enciclopedia Jurídica Mexicana, tomo IV, F-L, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa, Segunda edición, México, 2004.

Foley, Edward B., “How Fair Can Be Faster: The Lessons of *Coleman v. Franken*”, *Election Law Journal*, vol. 10, núm. 3, Estados Unidos, 2011.

Galván Rivera, Flavio, *Acceso a la Justicia Electoral en Contexto Electoral, Órgano Informativo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 1, México. 2009.

Hamilton Cowles, William, *The Distinction Between Legislative and Judicial Power. The American Law Register and Review*, Vol. 40, No. 7, (First Series) Volume 31, Estados Unidos, 1892.

Herbert, Jacob et al., *Courts Law & Politics in Comparative Perspective*, Yale University Press, Estados Unidos, 1996.

Huefner Steven H., *Remedying Election Wrongs*, Harvard Jornal on Legislation, Vol. 44, Estados Unidos, 2007.

Huefner, Steven F., “Remedying Election Wrongs”, *Harvard Journal on Legislation*, vol. 44, núm. 2, verano, Estados Unidos, 2007.

Hutchinson, Tomás, “El proceso de ejecución de sentencias contra el Estado”, *Revista Latinoamericana de Derecho*, Año 1, número 1, enero-junio, 2004.

Landoño Lázaro, María Carmelina, “El principio de legalidad y el control de convencionalidad de las leyes”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, N. 128, 2010.

Lösing, Norbert, *Independencia y Función del Poder Judicial en el Estado Democrático de Derecho. Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, Año XVII, Montevideo, 2011.

Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo, “Una visión de la tutela judicial a partir de la jurisprudencia de la Corte Interamericana y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, No. 154, abril-junio, España, 2012.

Medina Lima, Ignacio, voz: “Principio de defensa”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo III, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Primera Edición, México, 1982.

Orozco Henríquez, J. Jesús, “El sistema federal de medios de impugnación en materia electoral”, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México, núm. 9, segundo semestre de 2001.

Orozco Henríquez, Jesús, Justicia Electoral, en Diccionario Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, IIJ-UNAM, IFE Y TEPJF, Tomo II, México, 2003.

Orozco Henríquez, Jesús, La función garantista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial, TEPJF, Número 18, México, 2003.

Ovalle Favela, José, voz: “Procedimiento probatorio”, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Primera Edición, México, 1982.

Pound, Cuthbert W., The Judicial Power, Harvard Law Review, Vol. 35, No. 7, Estados Unidos, 1922.

Raz, Joseph, Legal Principles an the Limits of Law. The Yale Law Journal, V. 81, n.º 5. Estados Unidos, 1972.

Salazar Ugarte, Pedro. La legitimidad dúctil: México frente al espejo latinoamericano en *Nexos en Línea*. 1º de noviembre de 2012.

Toro Huerta, Mauricio Iván del, “El caso castañeda Gutman. El juicio de proporcionalidad en sede internacional”, Revista de la Facultad de Derecho de México, México, t. LIX, núm. 251, enero-junio de 2009.

Vázquez, Rodolfo, “Legalidad y laicidad”, Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad. No. 3, septiembre 2012-febrero 2013.

Vermeule, Adrian, *Judging Under Uncertainty: An Institutional Theory of Legal Interpretation*, Harvard University Press, Estados Unidos, 2006.

Wickersham, George W., THE JUDICIAL FUNCTION. University of Pennsylvania Law Review and American Law Register, Vol. 60, No. 9, Estados Unidos, 1912.

2.2. Periodísticos

Aguayo, Sergio, “Más del 20%”, Periódico Reforma, México, 10 de julio de 2013.

Baker, Luke, “Nato, EU Follow U.S., Welcome Ukraine’s Yanukovich”, Washington Post, Estados Unidos, 12 de febrero de 2010. Disponible en:

<http://www.postchronicle.com/cgi-bin/artman/exec/view.cgi?archive=184&num=284224>.

Fedynsky, Peter, “Tymoshenko Refuses to Concede Ukraine Election Defeat”, VOAnews, Agencia internacional, 11 de febrero de 2010. Disponible en:

<http://www1.voanews.com/english/news/europe/Tymoshenko-Refuses-to-Concede-Ukraine-Election-Defeat-84113287.html>;

Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “El Saldo Rojo de las Elecciones”, Periódico Reforma, México, 12 de julio de 2013.

Krasnolutska,Daryna, “Timoshenko Weighs Conceding Ukraine Presidency to Stay Premier”. Business Week, Estados Unidos, 10 de febrero de 2010. Disponible en:

<http://www.businessweek.com/news/2010-02-10/timoshenko-weighs-conceding-ukraine-presidency-to-stay-premier.html>.

Marson, James, “Ukraine Opposition to Form Coalition”, Wall St. J., Estados Unidos, 12 de febrero de 2010, disponible en:

http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703525704575060923471876374.html?mod=googlenews_wsj.

Nwokoye, Chukwudi, “Burden of Proof in Election Petitions”, Nigeria Village Square, Nigeria, 29 de diciembre de 2008. Disponible en:

<http://www.nigeriavillagesquare.com/articles/chukwudi-nwokoye/burden-of-proof-in-election-petitions.html>.

Padilla Fajardo, Lizbeth, “Violencia contra candidatos en 2013, la más alta en años”, CNN México, versión En Línea, México, 3 de julio de 2013.

Pina, Aaron D., "Palestinian Elections", CRS Report for Congress, Agencia Internacional, 9 de febrero de 2006. Disponible en:

<http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL33269.pdf>.

Rachkevych, Mark, CAN UKRAINE'S PRESIDENTIAL ELECTION BE STOLEN AGAIN? Kyiv Post, Ucrania, 26 de noviembre de 2009. Disponible en:

<http://www.kyivpost.com/news/politics/detail/53728/>.

3. Legislación

3.1. Nacional

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

3.2. Extranjera

Código Procesal Administrativo de Ucrania.

Constitución de Kenia.

Constitución de la República de Ghana.

Constitución Política de la República Oriental del Uruguay.

Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (Reino Unido).

4. Resoluciones, sentencias y jurisprudencias

4.1. Autoridades nacionales

4.1.1. Instituto Federal Electoral

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE GOBERNACIÓN, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 6, 41, 85, 99, 108, 116 Y 122; ADICIONA EL ARTÍCULO 134; Y SE DEROGA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 14 de septiembre de 2007.

4.1.2. Nivel Federal

SUP-RAP-33/2013	SUP-CDC-2/2013	SUP-JRC-143/2012	SUP-JDC-4984/2011
SUP-REC-58/2013	SDF-JDC-276/2013	SUP-JRC-173/2012	Contradicción de Tesis 293/2011
SDF-JDC-1064/2013 Y ACUMULADOS	SDF-JDC-274/2013	SX-JRC-3/2012	Controversia Constitucional 85/2010
SDF-JDC-934/2013	SDF-JDC-239/2013	SUP-RAP-417/2012	Amparo Directo 28/2010
SUP-REC-58/2013	SDF-JDC-189/2013	SUP-JIN-359/2012	SUP-AG-13/2008
SDF-JDC-1064/2013 Y ACUMULADOS	SDF-JDC-126/2013	SUP-RAP-18/2012 y acumulados	SUP-AG-33/2007
SDF-JDC-934/2013	SDF-JDC-121/2013	SUP-JDC-4898/2011	TEPJF-CI-PA-004/2007
SDF-JDC-928/2013	SUP-JRC-55/2012	SUP-RAP-589/2011	TEPJF-CI-PA-005/2007 y ACUMULADOS
SDF-JDC-931/2013 ACUMULADOS	SUP-RAP-78/2012 y acumulados	SUP-RAP-459/2011	Recurso de Revisión 743/2005

4.1.3. Nivel local

TEDF-JLDC-037/2013,	TEDF-JEL-004/2011	TEDF-JEL-006/2011
TEDF-JEL-040/2011,	TEDF-JLDC-024/2013	TEDF-JEL-035/2011
TEDF-JLDC-001/2013	TEDF-JLDC-008/2013	TEDF-JLDC-003/2013
TEDF-JLDC-004/2013	TEDF-JLDC-006/2013	TEDF-JLDC-011/2013
TEDF-JLDC-010/2013		

Tesis de jurisprudencia TEDF4EL J003/2007 del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

4.1.4. Jurisprudencias y tesis

Jurisprudencia 05/99, Apéndice 2000, Tercera Época, t. VIII, 2000, p. 55.

Jurisprudencia 9/2001, Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 5, año 2002, pp. 13 y 14.

Jurisprudencia 37/2002, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 6, año 2003, pp. 43 y 44.

Jurisprudencia 18/2010, 9a. época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, febrero de 2010, p. 2321.

Tesis P.J. 74/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, agosto de 1999, p. 5.

Tesis P. XVI/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 17, Pleno.

Tesis aislada 1a. CCXXI/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXX de diciembre de 2009, página 283.

Tesis S3ELJ 03/2003, compilación, p. 667.

Tesis P.J.25/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXI, enero de 2010, p. 20, Pleno.

Tesis P.J.26/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXI, enero de 2010, p. 23, Pleno. Constitución federal, y en el segundo, el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación".

Tesis P.J.23/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXI, enero de 2010, p. 22, Pleno

Tesis P.J.24/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXI, enero de 2010, p. 19, Pleno.

Tesis P.LXVII/2011 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, Libro III, diciembre de 2011, p. 535, Pleno.

Tesis XIX/99, Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 3, año 2000, pp. 39 a 41.

Tesis XL/99, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 3, año 200, pp. 64 y 65.

Cuarto tribunal colegiado en materia penal del primer circuito. Amparo en revisión 220/93. Semanario Judicial de la Federación, octava época, tomo XIV, noviembre de 1994. P. 450.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo directo 16/83. Semanario Judicial de la Federación, t. 175-180, sexta parte. P. 98.

Tesis S3ELJ 01/2000, Revista Justicia Electoral 2001, suplemento 4, páginas 16-17, Sala Superior. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002. Pp.103-105.

Tesis S3ELJ 05/2002, Revista Justicia Electoral 2003, suplemento 6, páginas 36-37, Sala Superior, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002. Pp. 105-106.

Tesis S3EL 077/2002, Revista Justicia Electoral 2003, Tercera Época, suplemento 6, página 144, Sala Superior. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002. P. 472.

4.2. Autoridades extranjeras

Suprema Corte de Ghana, British Airways v. Att'y Gen (1997)

Corte Suprema de la India, N. P. Ponnuswami v. Returning Officer Namakkal (1952)

Suprema Corte de Minnesota, Coleman v. Franken (2009)

Tribunal Constitucional Español, STC/24 (1981)

4.3. Organismos supranacionales

4.3.1. Corte Interamericana de Derechos Humanos

Albán Cornejo y otros vs. Ecuador (2007)

Baena Ricardo y otros vs. Panamá (2001)

Bayarri vs. Argentina (2008)

Castañeda Gutman v. Mexico (2008)

Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador (2007)

Cinco Pensionistas vs. Perú (2003)

Claude Reyes vs. Chile (2006)

Forlán y Familiares VS. Argentina (2012)

Instituto de Reeducación del menor vs. Paraguay (2004)

Ivcher Bronstein vs. Perú (2001)

Miyagawa v. Peru, (1999)

Reverón Trujillo vs. Venezuela (2009)

Yatama vs. Nicaragua (2005)

4.3.2. Corte Europea de Derechos Humanos

Ekoglasnost v. Bulgaria (2012).

Paksas v. Lithuania (2011)

Krasnov and Skuratov v. Russia (2007)

Krasnov v. Russia (2007)

Kwiecien v. Polonia, (2007)

Magnago v. Italy (1996)

Mathieu-Mohin v. Belgium (1987)

Matthews v. the United Kingdom (2005)

Namat Aliyev v Azerbaijan (2010)

Panovits v. Cyprus (2008)

Partija "Jaunie Demokrāti" v. Latvia (2007)

Petkov v. Bulgaria (2009)

Podkolzina v. Latvia (2002);

Prodan v. Moldova (2006)

Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina (2009)

Sovtransavto Holding v Ukraine (2002)

Sukhovetskyy v. Ukraine (2006)

The Georgian Labour Party v. Georgia (2008)

United Communist Party of Turkey v. Turkey (1998)

Yumak v. Turkey (2008)

Ždanoka v. Latvia, (2006)

5. Declaraciones e instrumentos internacionales

Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos

Carta Democrática Interamericana.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)

Convención Interamericana contra la Corrupción.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de eliminación en contra de la mujer

Convenio Europeo de Derechos Humanos

Declaración de Derechos Humanos de la *Association of Southeast Asian Nations*

Declaración de la Unión Parlamentaria

Declaración de Principios de la ONU para la Observación Internacional de Elecciones

Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres y Justas

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

6. Resoluciones, informes, observaciones y opiniones de organismos internacionales

6.1. Organización de las Naciones Unidas

Asamblea General, Resolución 40/146 (1985).

Asamblea General, Resolución 40/32 (1985).

Comité de los Derechos Humanos, Observación General No. 13, “Artículo 14 – Administración de Justicia”, 21º, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 154 (1984).

Comité de los Derechos Humanos, Observación General No. 25, “Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto”, 57º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996).

Comité de los Derechos Humanos, Observación General No. 31, Comentarios generales “La índole de la obligación jurídica general impuesta”, 80º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 225 (2004).

Consejo de Derechos Humanos, LA INDEPENDENCIA E IMPARCIALIDAD DEL PODER JUDICIAL, LOS JURADOS Y ASESORES Y LA INDEPENDENCIA DE LOS ABOGADOS. Resolución A/HRC/RES/23/6, Ginebra, junio de 2013.

Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento, Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura.

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Resolución E/CN.4/2003/65 (2003).

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity. United Nations (2011).

6.2. Organización de los Estados Americanos

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A, no. 8.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A, no. 9.

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información.

Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA.

6.3. Comisión Europea para la Democracia por el Derecho

Comisión de Venecia – Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral.

CDL-AD (2013)021	CDL-AD (2010)029	CDL-AD (2007)028	CDL-EL (2005)02
CDL-AD (2013)016	CDL-AD (2010)004	CDL-AD (2006)13	CDL-AD (2005)028
CDL-AD (2012)002	CDL-AD (2009)054	CDL-AD (2006)002	CDL-AD (2004)016
CDL-AD (2010)045	CDL-AD (2007)040	CDL-AD (2005) 029	CDL-AD (2004)003

6.4. Otros

Consultative Council of European Judges (CCJE), Opinion no 2: The funding and management of courts with reference to the efficiency of the judiciary and to article 6 of the European Convention on Human Rights.

Consultative Council of European Judges (CCJE) Opinion no 1: The Standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges.

IDEA Internacional, Código de Conducta para la administración ética y profesional de elecciones.

IFES - International Foundation for Electoral Systems, Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections (GUARDE).

IFES - International Foundation for Electoral Systems, Global Best Practices: Judicial Integrity Standards and Consensus Principles.

Grupo Judicial de Reforzamiento de la Integridad Judicial, Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial.

TIRI Making Integrity Work, Towards an international statement of the principles of electoral justice (The Accra Guiding Principles).

7. Medios electrónicos

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> .

<http://www.msk.gov.az/en/legislation/> .

http://cikrf.ru/law/federal_law/ .

<http://www.csa.fr/>

<http://www.cnccfp.fr/>

http://undefapplication.org/proposal.list.php?record_type=project&record_type=project

<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/182308/election> <http://www.iae.csic.es/investigatorsMaterial/a9167120042archivoPdf88530.pdf> p.263)

http://www.venice.coe.int/files/articles/Garrone_patrimoine_electoral.pdf

[http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)018-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)018-e.asp)

<http://www.tedf.org.mx/sentencias/index.php/sentencias/2013/jldc>

<http://www.nigeria-law.org/EvidenceAct.htm#ProductionAndEffectOfEvidence>

http://www.compassnewspaper.com/~compas/NG/index.php?option=com_content&view=article&id=41516:mimikos-case-and-the-issues-of-burden-and-standard-of-proof-in-election-petitions&catid=44:law&Itemid=690

http://www.ifes.org/publication/899bba68af1bc80415544d96cce580a9/Philippines_2004_ElectionReport.pdf

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/492c0e5b2.html>

http://www.ifes.org/publication/3555a974ddaed52619f7772358e930af/ConfPaper_Indonesia_FINAL.pdf

http://www.tse.gov.br/internet/ingles/institucional/o_tse.html

www.plainlanguagenetwork.org

www.funcionpublica.gob.mx

<http://www.enelsyn.gr/papers/w3/Paper%20by%20Jurij%20Toplak.pdf>

<http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-asia/afghanistan/171-afghanistans-election-challenges.aspx.25>

<http://www.integrityaction.org/joy/jeremy-pope>

www.te.gob.mx

<http://www.judicialintegritygroup.org/index.php/jig-principles>

<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2012/methodology>

http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/informacion_importante/2012/04/codigo_buenas_practicas_pdf_18140.pdf

<http://www.cottontreenews.org/political/3276-slpp-mps-protest-christiana-thorpes-reappointment>

<http://www.sierraexpressmedia.com/archives/32409>

<http://slpponline.com/press/monthly-press-releases/157-complains-about-nec-conduct-of-elections-apc-assault-of-ij-kabbah>

http://www.juridat.be/tribunal_commerce/verviers/images/guide_magistrats.pdf

<http://www.aidtransparency.net/whos-involved>

www.venice.coe.int

<http://www.echr.coe.int>

<http://www.osce.org/odihr/elections/76715>

www.legislationonline.org

