

## CAPÍTULO PRIMERO

### JUSTICIA ELECTORAL Y OTROS CONCEPTOS BÁSICOS

#### I. NOCIÓN DE JUSTICIA ELECTORAL

La expresión ‘justicia electoral’ es ambigua, ya que tiene varios significados.<sup>6</sup> De acuerdo con su sentido técnico o estricto, es frecuente que por ‘justicia electoral’ se haga referencia a los diversos mecanismos de carácter procesal (instrumentos, procedimientos y recursos jurídicos, tanto nacionales como internacionales) encaminados a garantizar que los actos y procedimientos electorales se ajusten a lo previsto en la Constitución y la ley (incluidos los instrumentos o tratados internacionales y demás normativa vigente en un país), así como a proteger, restaurar o reparar el goce de los derechos político-electorales.<sup>7</sup>

Las elecciones son un elemento esencial en todo sistema democrático. Los actos y procedimientos electorales son aquellos por los cuales, a través de la organización, ejercicio y defensa del sufragio o el voto en los regímenes democráticos, se elige a los individuos, órganos o representantes para ocupar los cargos públicos o de gobierno, o bien se participa en forma directa en el ejercicio del poder público.

De este modo, es posible distinguir entre la *democracia representativa* y la *democracia participativa* o *semidirecta*. Aun cuando la complejidad y dimensión de las sociedades modernas exige la adopción de la democracia representativa,

---

<sup>6</sup> Véase Orozco Henríquez, José de Jesús, “Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparativa”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, México, Cámara de Diputados-IFE-TFE-UNAM, 1993, pp. 793-796; *idem*, “Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado”, *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, México, IFE-PNUD-IJ-IFES-IDEA Internacional-TEPJF, 2001, pp. 45 y 46.

<sup>7</sup> Como se explica a continuación, esta noción de justicia electoral es más restringida que la utilizada en el manual de IDEA Internacional sobre justicia electoral, ya que en este último no se reduce a los mecanismos de carácter procesal para resolver conflictos electorales sino también a aquellos encaminados para prevenir y evitar el surgimiento de conflictos electorales (véase Orozco Henríquez *et al.*, *Justicia electoral: El manual... cit.*, nota 1, pp. 9-12).

cada vez es más frecuente que ésta se complemente con diversos instrumentos de la democracia participativa o semidirecta.<sup>8</sup>

En ambos tipos de democracia se hace uso de la técnica del sufragio o del voto y, por tanto, son parte de la democracia electoral. En la democracia representativa se elige, entre otros, a los órganos o representantes nacionales (integrantes de los poderes Legislativo, Ejecutivo o, en ciertos casos, del Judicial), regionales (por ejemplo, los de cada entidad federativa en un sistema federal) o locales (como los miembros de los órganos de gobierno municipal) e, incluso en algunos países, supranacionales (*v. gr.*, los miembros del Parlamento Europeo o del Parlamento Centroamericano).<sup>9</sup> Por su parte, en la democracia participativa o semidirecta, el electorado participa en forma directa en el ejercicio del poder público, ya se trate de la aceptación o rechazo de un proyecto legislativo, la definición de cierta política gubernamental o la conclusión anticipada de algún encargo (por medio del referendo, el plebiscito o la revocación de mandato, según sea el caso).

En la medida en que la justicia electoral garantiza que los actos y procedimientos electorales se ajusten a lo previsto en la Constitución, la ley, los instrumentos o tratados internacionales y demás normativa vigente en un país, así como protege, restaura o repara el goce de los derechos político-electorales, cabe afirmar que tiene por objeto garantizar la regularidad de las elecciones, el respeto a la voluntad popular y la actualización de la democracia electoral.

---

<sup>8</sup> Véase Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, pp. 34, 40 y 41; Kelsen, Hans, “Los fundamentos de la democracia”, *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Debate, 1988, pp. 207-213; Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, México, Alianza Universidad, 1989, t. I, pp. 150 y ss.

<sup>9</sup> Si bien mediante elecciones se selecciona o designa a los integrantes de los órganos o poderes públicos representativos, en realidad, las elecciones no son el único sistema de designación de funcionarios (también hay designación por nombramiento, por ministerio de ley y por sorteo, los cuales, al no ser a través de comicios, son ajenos al sistema de justicia electoral (SJE), como tampoco son objeto de este último las votaciones que existen en instituciones privadas basadas en la colegialidad, como ocurre, por ejemplo, con el consejo de administración de una sociedad mercantil o en un tribunal colegiado), ni tampoco sirven sólo para designar personas o representantes, como ocurre con los instrumentos de democracia participativa o semidirecta, cuya validez y eficacia generalmente se salvaguarda por el SJE. Cabe advertir, igualmente, que en diversos países se encomienda al respectivo SJE garantizar también la regularidad de las elecciones internas de los partidos políticos e, incluso, en ciertos de ellos también se encargan de otro tipo de elecciones, como la de cuerpos intermedios o las de carácter gremial (piénsese, por ejemplo, en la competencia que se le confiere a la Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay y al Tribunal Calificador de Elecciones de Chile).

Por regularidad electoral se entiende la sujeción de los actos y procedimientos electorales a lo previsto en la Constitución, la ley, los instrumentos o tratados internacionales y demás normativa aplicable. El conjunto de mecanismos o medios jurídicos de carácter procesal encaminados a garantizar o controlar la regularidad de los actos y procedimientos electorales y, en su caso, proteger, restaurar o reparar el goce de los derechos político-electorales, conforma un sistema de justicia electoral (SJE).

Así, el SJE tiene por objeto asegurar que todos los actos y resoluciones electorales se ajusten invariablemente a lo previsto en la Constitución, la ley, los instrumentos o tratados internacionales y demás normativa vigente en un país; es decir, que las elecciones se celebren de conformidad con el Estado de derecho. De ahí que el SJE sea la garantía última del cumplimiento del principio democrático de celebración de elecciones libres, justas, auténticas y periódicas, estrictamente ajustadas al derecho.

Desde esta perspectiva técnica, ‘justicia electoral’ se identifica con los medios jurídico-procesales (juicios, recursos o reclamaciones) de control de la regularidad constitucional y legal (en su caso, internacional y demás normativa aplicable) electoral y de defensa de los derechos político-electorales.<sup>10</sup>

La eficacia del orden jurídico electoral se logra a través de la observancia espontánea de las normas jurídico-electorales o, en caso de que éstas hayan sido violadas, inobservadas o incumplidas y surja un conflicto, mediante la revocación o modificación del acto irregular y, en su caso, la protección o restauración al titular en el goce del derecho político-electoral violado, o bien a través de la aplicación de una sanción (penal o administrativa) al responsable o infractor.

Cuando un acto, procedimiento o resolución relacionado con determinado proceso electoral no se ajusta a lo previsto en el derecho, se dice que constituye una irregularidad, dando lugar a un conflicto<sup>11</sup> o a una disputa

---

<sup>10</sup> Véase Aragón Reyes, Manuel, “Legislación electoral comparada y garantías jurídicas del proceso electoral”, *Elecciones y democracia en América Latina*, San José, IIDH-Capel, 1988, pp. 106 y 107; Brewer Carías, Allan, “La nulidad de los actos electorales: una perspectiva constitucional comparada”, *IIDH-Capel: transición democrática en América Latina; reflexiones sobre el debate actual, Memoria del III Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, 1990, pp. 89-92; Hernández Valle, Rubén, *Derecho electoral costarricense*, San José, Juricentro, 1990, p. 243.

<sup>11</sup> Sin duda, el conflicto es un elemento recurrente en un procedimiento comicial; como en todo fenómeno social, la lucha por el poder, en este caso, entre diversos partidos políticos con intereses encontrados, conlleva a un constante choque de fuerzas contrarias durante el desarrollo del procedimiento electoral, que refleja la conflictiva social y frecuentemente se plantea ante los órganos encargados de la organización, administración y calificación de las elecciones, reclamando una solución que permita mantener el equilibrio y la estabilidad social, así como la vigencia del Estado democrático de derecho, para el cabal desarrollo de los

entre la persona o entidad que cometió la irregularidad y la persona o entidad que considera haber sido afectada por tal irregularidad y, en su caso, la consecuente violación a su derecho político-electoral involucrado. De ahí que también se conciba a la ‘justicia electoral’ como el conjunto de garantías o mecanismos jurídicos que tienen por objeto la *resolución de los conflictos electorales*, así como la protección, restauración o reparación del goce de los derechos político-electorales de su titular.

Por lo que se refiere a los mecanismos formales para la resolución de conflictos electorales —según se analizará en el siguiente capítulo—, cabe distinguir entre los que tienen un carácter correctivo y los que tienen un carácter punitivo. En este sentido, es posible distinguir entre los medios de impugnación electoral, de carácter correctivo, y los procedimientos para fincar responsabilidades electorales —penales o administrativas—, de naturaleza punitiva.

Los medios de impugnación electoral tienen por objeto garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho, corrigiendo, anulando o modificando eventuales errores o irregularidades, así como protegiendo o restaurando el goce del derecho político-electoral violado, por lo que proporcionan un control directo de la regularidad electoral. Por su parte, los procedimientos para fincar responsabilidades electorales buscan sancionar (penal o administrativamente) al autor o responsable de los delitos o infracciones a la normativa electoral, por lo que representan un control indirecto de la regularidad electoral. Adicionalmente, algunos sistemas también prevén medios alternativos para solucionar conflictos electorales, los cuales dependen de la voluntad de las partes y, generalmente, tienen un carácter informal.

En la medida en que los medios de impugnación electoral tienen el efecto de hacer prevalecer y asegurar la observancia o regularidad del orden jurídico electoral y, en su caso, restaurar a la persona afectada en el ejercicio o goce de su derecho electoral que le hubiere sido violado, constituyen la garantía principal y la más efectiva de un SJE —por lo que el presente trabajo pone énfasis en su estudio—, sin que ello implique que no sea conveniente promover los demás mecanismos complementarios para resolver conflictos electorales (tanto los indirectos como los informales), dado su carácter persuasivo para lograr el cumplimiento del orden jurídico electoral (ante la

---

comicios, la aceptación de sus resultados y la renovación periódica de los órganos públicos. No es el objeto del presente estudio profundizar en el análisis del conflicto, baste remitir al respecto a lo sostenido, por ejemplo, por el profesor Marc Howard Ross, en su interesante libro *La cultura del conflicto. Las diferencias interculturales en la práctica de la violencia*, Barcelona, Paidós, 1995, pp. 19-59 y 251-273.

amenaza a los destinatarios de la norma de imponerles una sanción en caso de incumplimiento) y evitar así el surgimiento de conflictos, o bien la posibilidad de solucionarlos de manera ágil e informal cuando surjan.

Precisamente, el eminente jurista mexicano Héctor Fix-Zamudio propone un significado más estrecho de ‘justicia electoral’, al concretarla al sistema de medios de impugnación en materia electoral, ya sean de naturaleza administrativa, jurisdiccional, legislativa (o, incluso, internacional); esto es, el conjunto de juicios o recursos específicos que tienen por objeto confirmar, revocar o modificar los diversos actos o resoluciones electorales impugnados.<sup>12</sup> Esta última acepción es la que permitiría identificar ‘justicia electoral’ como sinónimo de ‘contencioso electoral’ (distinguiéndose, a la vez y según el caso, entre contencioso electoral administrativo, contencioso electoral jurisdiccional, contencioso electoral legislativo y contencioso electoral internacional).

Es más, existe otra acepción todavía más restringida, que es la que la vincula con la noción de “proceso”,<sup>13</sup> la cual abarca sólo a los medios proce-

---

<sup>12</sup> Véase Fix-Zamudio, Héctor, “Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral”, *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, IFE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 8.

<sup>13</sup> Conforme a un ampliamente compartido punto de vista en la doctrina jurídica procesal moderna, la impartición de justicia se encuentra íntimamente vinculada con la noción de “proceso”, la cual debe reservarse a los actos que forman parte de un litigio cuya resolución, de conformidad con la ley, se somete a un órgano tercero imparcial de carácter jurisdiccional (véase, por ejemplo, Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, 3a. ed., México, UNAM, 1991, pp. 112 y ss.; Armienta Calderón, Gonzalo, *Teoría general del proceso*, México, Porrúa, 2006, pp. 1-7; Calamandrei, Piero, *Instituciones de derecho procesal civil*, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1986, vol. I, pp. 317 y ss.; Carnelutti, Francesco, *Instituciones del proceso civil*, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1989, vol. I, pp. 21 y ss.; Fix-Zamudio, *Introducción... cit.*, nota 12, p. 8; Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 8a. ed., México, Harla, 1990, pp. 122 y 132; Ovalle Favela, José, *Derecho procesal civil*, 8a. ed., México, Oxford University Press, 1999, pp. 3-5). Como consecuencia, a todas aquellas series de actos que no tienen una finalidad jurisdiccional —ya sea que formen parte o no de un proceso— se les denomina “procedimiento”. En este sentido, aun cuando en la literatura electoral y los ordenamientos de diversos países sobre la materia se entienda por “proceso electoral” al conjunto de actos regulados jurídicamente que son realizados por los órganos electorales, partidos políticos y ciudadanos, con el objeto de determinar, a través del sufragio, la representación política del pueblo [así, por ejemplo, el artículo 224 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de México establece o define como “proceso electoral” al conjunto de actos ordenados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo, Constitución federal) y la propia ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, que tiene por objeto lograr la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión], se preferirá utilizar la expresión “procedimiento electoral” para hacer referencia a tales actos, a fin de reservar el término “proceso” a aquellos casos en que se somete un litigio a la solución

sales de control de la regularidad de los actos y procedimientos electorales. Así, esta última hace referencia exclusiva al conjunto de controles o impugnaciones estrictamente jurisdiccionales (es decir, los litigios sometidos ante un órgano o tribunal con el carácter de tercero imparcial) frente a los actos y procedimientos electorales (excluyendo, en consecuencia, a los controles jurídicos ante órganos de naturaleza propiamente administrativa o, en su caso, legislativa o, incluso, internacional).<sup>14</sup>

La finalidad esencial de la justicia electoral —según su significado técnico y estricto e, incluso, las connotaciones más estrechas anteriormente referidas— es la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o, en su caso, ser elegido (ya sea para desempeñar un cargo público o, sólo en el primer caso, participar a través de su voto en alguna decisión normativa o de gobierno), mediante un conjunto de garantías a los participantes (ciudadanos, partidos políticos y, en su caso, candidatos).

De este modo, la justicia electoral tiene por objeto impedir que pueda violarse en perjuicio de los participantes en los comicios la voluntad popular o el goce de los derechos político-electorales, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, *justicia* de los actos y procedimientos electorales.

Cabe advertir que, según se profundizará en el siguiente capítulo, el SJE no abarca sólo los mecanismos procesales formales (correctivos y punitivos) para garantizar la regularidad de las elecciones y la defensa de los derechos político-electorales fundamentales, a través de vías institucionales, sino también los informales, como ocurre en ciertos países con el establecimiento de medios alternativos para la solución de conflictos.

Además de las mencionadas acepciones de ‘justicia electoral’, existe otra con una connotación más amplia, a través de la cual se hace mención a todas aquellas medidas encaminadas a la óptima realización de la democracia re-

---

de un órgano tercero imparcial de naturaleza jurisdiccional, por las razones esgrimidas por los autores citados. Cabe señalar que el Capítulo VI de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de España, con mejor técnica, utiliza atinadamente la denominación “procedimiento electoral” para referirse a lo que la legislación electoral mexicana califica como “proceso electoral”. Finalmente, cabe advertir que, al identificar a la justicia electoral en este trabajo con los mecanismos procesales para resolver conflictos electorales, no sólo nos estamos refiriendo a los de naturaleza jurisdiccional sino también a los que se encomienda su resolución a órganos administrativos, legislativos o, en su caso, internacionales, según se explica en los capítulos II y VII de este trabajo.

<sup>14</sup> Incluso, en ocasiones se llega a restringir aún más la noción de contencioso electoral, para referirse exclusivamente al medio de impugnación jurisdiccional respecto de los actos de proclamación de electos, como ocurre por disposición legal en España, o contra los actos u omisiones de la autoridad electoral administrativa, como en Venezuela.

presentativa o de los instrumentos de democracia semidirecta que utilizan la técnica del sufragio (*v. gr.*, referendo o plebiscito), como sería la celebración de elecciones libres, justas, auténticas y periódicas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo,<sup>15</sup> lo cual incluye el establecimiento de un adecuado sistema electoral para la integración de los órganos objeto de la representación política; plena libertad de asociación, reunión y expresión políticas; acceso equitativo de los partidos políticos y candidatos al financiamiento público y a los medios de comunicación; respeto estricto al pluralismo político; condiciones también equitativas para la contienda electoral, etcétera.

Ciertamente, la adopción en determinado sistema jurídico de dispositivos y medidas que se ajusten a los principios y valores democráticos generalmente compartidos en una comunidad, que permitan la actualización de la justicia electoral en un sentido amplio y aseguren la celebración de elecciones libres, justas, auténticas y periódicas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, son factores que *previenen* o evitan el surgimiento de conflictos electorales.<sup>16</sup>

De acuerdo con esta acepción más amplia de 'justicia electoral', la misma abarca no sólo los referidos mecanismos procesales dirigidos a *resolver* los conflictos electorales derivados de la inobservancia o violación de las normas jurídicas electorales sino también aquellos otros mecanismos encaminados a *prevenir* o evitar la violación del orden jurídico electoral,<sup>17</sup> en

---

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, lo previsto en los artículos 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 16 de la Convención del Consejo de Europa para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales; 13 de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, así como 5o. de la Convención Internacional sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

<sup>16</sup> Existen diversas medidas a través de las cuales se puede prevenir o evitar el surgimiento de conflictos electorales, como el diseño y aplicación de un marco constitucional y legal electoral adecuado; el establecimiento de un organismo administrativo electoral (OAE) y, en su caso, organismo de justicia electoral (OJE) permanente, profesional e independiente y, preferentemente, autónomo, cuyos integrantes del órgano superior de dirección hayan sido designados, eventualmente, como resultado del consenso entre las distintas fuerzas políticas representadas en el respectivo órgano legislativo; la adopción de códigos de conducta por los funcionarios del OAE o del respectivo SJE, etcétera (véase Orozco Henríquez *et al.*, *op. cit.*, nota 1, pp. 25-36).

<sup>17</sup> Como se precisó en la nota 7 de este trabajo, esta noción más amplia de 'justicia electoral' que incluye los mecanismos para prevenir conflictos electorales es la que se adopta en el manual de IDEA Internacional sobre justicia electoral, en el entendido de que la más estricta o reducida, referida a los mecanismos para resolver conflictos electorales, se identifica como "sistema para la resolución de conflictos electorales" - SRCE (véase *ibidem*, pp. 9-12; asimismo, véase Orozco Henríquez, José de Jesús, "Justicia electoral: Prevención y resolu-



la medida en que satisfagan o atiendan los estándares del derecho internacional de los derechos humanos o las características básicas propias de una democracia constitucional.<sup>18</sup> Ciertamente, como advierte Dieter Nohlen, esta acepción amplia de justicia electoral está siendo paulatinamente sustituida por el concepto de *integridad electoral* en América Latina<sup>19</sup> y, en todo caso, debe considerarse como un complemento indispensable para la justificación o legitimidad de un régimen electoral específico y la prevención de conflictos electorales.<sup>20</sup>

Si bien es relevante desarrollar diversos mecanismos que permitan la actualización de la justicia electoral en sentido amplio, atendiendo a los objetivos del presente estudio, se estima más conveniente adoptar la acepción más difundida de “justicia electoral”, misma que corresponde a su sentido técnico o estricto, esto es, a los diversos medios jurídico-procesales de control para garantizar la regularidad de los actos y procedimientos electorales, para que estos últimos se ajusten a lo previsto en la Constitución, la ley, los instrumentos o tratados internacionales y demás normativa aplicable, así como para proteger o restaurar el goce del derecho político-electoral violado.

Por tanto, en este trabajo se pondrá énfasis en los medios y mecanismos establecidos en los diversos órdenes jurídicos de América Latina para resolver los conflictos electorales cuando surjan, con especial referencia al sistema de medios de impugnación electoral y los órganos encargados de resolverlos. En este sentido, se analizará todo tipo de controles, impugnaciones, juicios, recursos o reclamaciones contra cualesquiera actos del procedimiento electoral en los países de la región —ya sea que se trate de actos

---

ción de conflictos electorales”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, núm. 11, México, TEPJF, 1998, pp. 39-56; asimismo, dicho artículo, revisado y actualizado, se publicó bajo el mismo título en el libro del propio autor *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa-UNAM, 2006, pp. 1-32.

<sup>18</sup> Sobre la justificación y legitimidad de las normas e instituciones que caracterizan a la democracia constitucional por su adecuación a ciertos principios de justicia, véase Rawls, John, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2a. ed., 1995, 531 pp.; Orozco Henríquez, J. Jesús, “Los valores éticos tutelados por el régimen electoral”, en García Ramírez, Sergio (coord.), *Los valores en el derecho mexicano. Una aproximación*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 1997, pp. 323-352; Woldenberg, José y Salazar, Luis, “Principios y valores de la democracia”, *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, núm. 1, México, Instituto Federal Electoral, 1995, 51 pp.

<sup>19</sup> Véase Nohlen, Dieter, *Principio mayoritario, jurisdicción constitucional e integridad electoral. Tres ensayos*, México, Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, 136 pp.

<sup>20</sup> Véase Alanís Figueroa, María del Carmen, “Acceso a la justicia y la integridad electoral. Un informe de políticas de la Iniciativa por la Integridad Electoral”, Ginebra, Kofi Annan Foundation, Informe de políticas núm. 3, 2016, 44 pp.



relacionados con la preparación de las elecciones, los resultados electorales o cualquier otro acto vinculado con cualquier etapa del ciclo electoral; en particular, los referidos a la integración de los órganos públicos nacionales (en su caso, federales), como son presidente de la República, diputados y/o senadores, por lo que se excluyen las elecciones locales—, independientemente de que los medios de impugnación correspondientes se sustancien ante un órgano de naturaleza jurisdiccional, administrativa o legislativa.

Antes de concluir el presente apartado es importante advertir que, desde una perspectiva exclusivamente de la ciencia o teoría jurídica, en lugar de ‘justicia electoral’ o ‘contencioso electoral’, sería más preciso hablar de ‘derecho procesal electoral’.<sup>21</sup> Incluso, toda vez que este ejercicio no se trata propiamente del derecho procesal electoral en sí (las normas jurídico-electorales positivas, válidas en un tiempo y lugar determinados) sino de la disciplina científica que lo estudia, sería preferible utilizar la expresión “ciencia del derecho procesal electoral” o, en la medida de que no se estaría describiendo un orden jurídico electoral específico sino explorando los principios y bases metodológicas que conforman a dicha disciplina, de “teoría del derecho procesal electoral”.<sup>22</sup> Asimismo, en virtud de que buena parte de este trabajo también utiliza la técnica comparativa, también sería pertinente hablar de “ciencia del derecho procesal electoral comparado” o “estudio comparado del derecho procesal electoral”.<sup>23</sup> No obstante lo anterior, se opta por la expresión “justicia electoral” (y, en consecuencia, “justicia electoral comparada”) por ser la más difundida y por el énfasis que conlleva en favor de la realización del principal valor que orienta y da sentido tanto a este estudio como a su objeto.

## II. LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES Y SUS MEDIOS DE DEFENSA

Como se explicó, un sistema de justicia electoral (SJE) se integra por el conjunto de mecanismos o medios jurídico-procesales de control para garantizar

---

<sup>21</sup> Cfr. Fix-Zamudio, “Introducción...”, *cit.*, nota 12, pp. 5, 35 y 36; véase Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw-Hill, 1997, 586 pp.; Mora Ortega, Daniel, *Derecho procesal electoral*, México, Triana Editores, 1994, 215 pp.

<sup>22</sup> Véase Bobbio, Norberto, *Contribución a la teoría del derecho*, Madrid, Debate, 1990, p. 88; Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, trad. de la segunda edición en alemán por Roberto Vernengo, México, UNAM, 1979, pp. 15, 83 y 84.

<sup>23</sup> Véase Fix-Zamudio, Héctor, *Metodología, docencia e investigación jurídicas*, 10a. ed., México, Porrúa, 2002, pp. 329-334.

la regularidad [constitucional y legal (en su caso, internacional y de la demás normativa aplicable)] de los actos y procedimientos electorales, así como proteger, restaurar o reparar el goce de los derechos político-electorales.

Los derechos político-electorales son una subespecie de los derechos políticos fundamentales, los cuales, a su vez, son una especie de los derechos humanos.<sup>24</sup>

Los derechos político-electorales fundamentales son derechos humanos y se encuentran consagrados en las normas básicas o fundamentales de cierto orden jurídico (generalmente en la respectiva Constitución de determinado Estado o país) y en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos.

Entre los más importantes instrumentos internacionales de derechos humanos (que contemplan derechos político-electorales) se encuentran diversas declaraciones y convenciones sobre derechos humanos, ya sea con carácter universal o regional, así como otros documentos jurídicos relevantes. Su obligatoriedad en determinado país depende de que el tratado o convención internacional correspondiente haya sido suscrito (y, de ser el caso, ratificado) por los órganos competentes del país en cuestión, con lo que adquiere un estatus legal o, incluso, constitucional.

Sin embargo, aquellos instrumentos internacionales de derechos humanos en los que cierto país no es parte, aun cuando no tengan propiamente fuerza obligatoria en el mismo, los criterios o estándares internacionales sobre los derechos político-electorales que aquéllos contemplan (como sería la celebración de elecciones libres, justas, auténticas y periódicas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo) tienen un valor persuasivo relevante, de cuya observancia o satisfacción depende la legitimidad democrática del gobierno respectivo.

Entre las principales disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos que contemplan derechos político-electorales cabe destacar las siguientes: a) instrumentos de la Organización de las Naciones

---

<sup>24</sup> Véase Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías: La ley del más débil*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y André Greppi, Madrid, Trotta, 1999, 180 pp.; *idem*, *Los fundamentos de los derechos fundamentales: Debate con Luca Baccelli, Michealengelo Bovero, Ricardo Guastini, Mario Jori, Ana Pintore, Ermanno Vitale, Danilo Zolo*, trad. de Perfecto Andrés *et al.*, Madrid, Trotta, 2001, 391 pp. Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 93; Orozco Henríquez, José de Jesús, y Silva Adaya, Juan Carlos, *Los derechos humanos de los mexicanos*, 3a. ed., México, CNDH, 2003, pp. 9-15 y 44-47; Picado, Sonia, “Derechos políticos como derechos humanos”, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), México, Fondo de Cultura Económica, IIDH/CAPEL, Universidad de Hidelberg, IDEA Internacional, TERPJF e IFE, 2007, pp. 48-59.

Unidas: artículos 20 y 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; artículos 19, 21, 22 y 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966; artículos 1o., 2o., 3o. y 5o. de la Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer, y el artículo 7o. de la Convención Internacional sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial para la Mujer de 1979; *b*) instrumentos americanos sobre derechos humanos: artículos 20, 21 y 22 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, y artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969; *c*) instrumentos europeos sobre derechos humanos: artículos 3o. y 16 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950, y numerales 5o., 6o., 7o. y 8o. del Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia de la Dimensión Humana de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa de 1990 (CSCE), y *d*) instrumentos africanos sobre derechos humanos: artículo 13 de la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981.

Entre los principales derechos político-electorales fundamentales se encuentran el derecho a votar y a ser votado en elecciones libres, auténticas y periódicas, realizadas por voto universal, libre, secreto y directo (es decir, se trata del derecho al sufragio activo y pasivo, en el entendido de que el primero puede abarcar, según se indicó, no sólo el derecho a elegir a los integrantes de los órganos representativos de gobierno sino, en los países que así lo contemplan, el derecho a participar en los procedimientos de democracia semidirecta, como el referendo, el plebiscito o la revocatoria de mandato; en cuanto al sufragio pasivo, incluye el derecho de acceder, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos de elección popular); el derecho de asociación política con fines electorales (como es el derecho a constituir o a afiliarse o no a determinado partido político o a alguna otra agrupación con fines electorales), así como otro tipo de derechos íntimamente vinculados con los anteriores, como serían el de libertad de expresión, libertad de reunión, petición y acceso a la información, cuando versan sobre la materia político-electoral. En general, se trata del derecho político fundamental a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

Cabe distinguir los referidos derechos político-electorales de otros derechos políticos fundamentales que no se refieren a la materia electoral. Piénsese, por ejemplo, en el derecho de participación en asuntos políticos que no involucren cuestiones electorales (*v. gr.*, acceso a cargos públicos, en condiciones de igualdad, por procedimientos de evaluación o mera designación del órgano competente sin requerir de comicios), así como los propios

derechos a la libertad de expresión, la libertad de reunión, y los de asociación, petición y acceso a la información en materia política pero distinta al ámbito electoral; asimismo, en otros derechos políticos cuyo ejercicio se reserva en algunos países a los respectivos ciudadanos, pero que tampoco hacen uso de la técnica del sufragio, como el de la defensa de la patria y sus instituciones.

La distinción entre derechos político-electorales y otro tipo de derechos políticos fundamentales puede ser relevante si se atiende a los diferentes medios de defensa que en algunos sistemas jurídicos se establecen para cada uno. En efecto, mientras que los primeros son objeto de protección o restauración en el goce del respectivo derecho político-electoral a través del correspondiente órgano de justicia electoral del SJE, en algunos países los segundos pueden ser objeto de instrumentos, procedimientos o recursos jurídicos específicos de defensa diferentes (por ejemplo, en México, el órgano final de defensa jurisdiccional de los derechos político-electorales fundamentales es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en tanto que el competente respecto del resto de los derechos políticos fundamentales es la Suprema Corte de Justicia de la Nación), si bien en otros pueden utilizarse idénticos medios de defensa (piénsese en diversos países europeos, como Alemania y España, que confieren la resolución final sobre la defensa jurisdiccional de los derechos fundamentales al respectivo Tribunal Constitucional, con independencia de que las instancias previas de protección de tales derechos pueden variar en ambos países según se trate de proteger derechos político-electorales u otro tipo de derechos políticos fundamentales).

Por medios de defensa de los derechos político-electorales, a cargo de los respectivos SJE y según se analizará con detalle más adelante, cabe entender aquellos instrumentos, procedimientos y recursos específicos encaminados a proteger, restaurar y/o reparar el goce o disfrute de los mismos,<sup>25</sup> ya sea que su resolución se encomiende a *órganos de naturaleza administrativa* [por ejemplo, el órgano electoral administrativo (OEA) encargado de organizar la elección]; *órganos de naturaleza jurisdiccional* (ya se trate de los tribunales ordinarios que forman parte del correspondiente poder judicial, de tribunales o consejos constitucionales, de tribunales administrativos autónomos o de tribunales electorales especializados); *órganos de naturaleza legislativa* (la propia legislatura o alguna de sus comisiones, en aquellos sistemas que conservan un contencioso electoral político), o, incluso, *órganos de carácter internacional*

---

<sup>25</sup> Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, “Protección procesal de los derechos humanos”, *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, México, CNDH, 1991, pp. 89 y ss.

[cuya competencia se actualiza en aquellos países que han reconocido la jurisdicción de algún tribunal o corte internacional o regional (piénsese, por ejemplo, en el Tribunal Europeo sobre Derechos Humanos o la Corte Interamericana de Derechos Humanos), donde las correspondientes resoluciones de éstos tienen fuerza vinculatoria y deben ser acatadas por los órganos nacionales competentes].<sup>26</sup>

Lo relevante es que una de las finalidades esenciales de todo SJE es proteger o, en su caso, restaurar o reparar al titular en el goce de su derecho político-electoral.

Aun cuando el titular de los derechos político-electorales fundamentales es generalmente el ciudadano (si bien en ciertos países se les exige también cierta residencia o vinculación con la comunidad jurídico-política correspondiente para ejercer el sufragio pasivo e, incluso, en algunos, el sufragio activo, en tanto que no contemplan mecanismos para que los ciudadanos nacionales que se encuentran en el extranjero estén en aptitud de votar), cabe advertir que determinados países confieren también a los extranjeros el ejercicio del derecho al sufragio o al voto (al menos, tratándose de los comicios relacionados con la elección de órganos de gobierno locales en el ámbito municipal).<sup>27</sup>

Por lo general, los sujetos legitimados para promover los respectivos medios de defensa de los derechos político-electorales son las propias personas que consideren que determinado acto o resolución electoral les afecta o perjudica (esto es, el propio ciudadano, elector, candidato o partido político que se estime perjudicado). Sin embargo, varios SJE le otorgan a los correspondientes partidos políticos una función primordial en la defensa de los derechos político-electorales y llegan a ser los únicos legitimados para impugnar ciertos actos o resoluciones (por ejemplo, los resultados electorales), en cuyo caso no se le confiere al candidato involucrado el mismo derecho de impugnar (en algunos países, cuando más, se les confiere a éstos el carácter de coadyuvantes), por lo que se encuentran supeditados a lo que determine el correspondiente partido político que lo postuló.

Una sana y buena práctica de todo SJE es establecer el derecho de toda persona a impugnar ante un órgano de naturaleza administrativa y/o jurisdiccional cualquier acto o resolución electoral que considere le perju-

---

<sup>26</sup> Véase Orozco Henríquez, José de Jesús, “El Sistema Interamericano y la protección de los derechos políticos”, en *idem* (coord.), *Protección a los derechos humanos. Perspectivas nacionales e interamericanas*, México, Porrúa-El Colegio Nacional-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, pp. 345-374.

<sup>27</sup> Es el caso, por ejemplo, de Argentina y Uruguay.

dica. En realidad, se trata de respetar el derecho humano a tener acceso a la justicia electoral completa, efectiva y oportuna. Es decir, el Estado debe prever un recurso efectivo ante un tribunal imparcial previamente establecido, que en forma oportuna proteja o, en su caso, restaure y/o repare al titular en el ejercicio o goce del derecho político-electoral violado (véase, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos). En todo caso, si un SJE establece la posibilidad de que tanto un candidato como su partido político tengan derecho de impugnar el mismo acto o resolución que estimen les perjudica, debe también prever mecanismos para superar eventuales contradicciones que pudieran surgir entre los planteamientos de uno y otro.

Por último, es importante advertir que en el presente trabajo no se hará referencia a los aspectos relacionados con los medios de control abstracto de la constitucionalidad de las leyes o normas legales de carácter electoral —pues excede los propósitos fijados—,<sup>28</sup> sin embargo, eventualmente sí se analizarán los medios jurisdiccionales de control de la constitucionalidad de los actos de aplicación del derecho encaminados propiamente a la elección periódica de los órganos públicos del Estado.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> En el entendido de que en aquellos países en que se encuentra previsto un control jurisdiccional abstracto de la constitucionalidad de una ley o norma general, comúnmente, se encuentra conferido, en su caso, al correspondiente Tribunal Constitucional, o bien a la respectiva Corte Suprema de Justicia en funciones de tribunal constitucional; así ocurre, por ejemplo, en cuanto a los países latinoamericanos que cuentan con Tribunal Constitucional, en Bolivia, Colombia, Chile y Guatemala, en tanto que en México dicho control abstracto se encomienda a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la acción de inconstitucionalidad.

<sup>29</sup> Es claro que, desde un punto de vista estrictamente técnico —como advierte Kelsen—, atendiendo a la estructura jerárquica del orden jurídico y a la peculiaridad de que el derecho regula su propia creación (en cuanto a que una norma jurídica superior determina la forma y, en cierta medida, el contenido de una norma o un acto jurídico inferior), la diferencia entre creación y aplicación del derecho es sólo una cuestión de grado, por lo que resulta difícil distinguir entre meros actos creadores de normas generales y actos de aplicación del derecho (véase Kelsen, Hans, “La garantía jurisdiccional de la Constitución”, trad. de Rolando Tamayo, *Anuario Jurídico*, núm. I, 1974, pp. 471-515; Orozco Henríquez, José de Jesús, *El derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, 1993, pp. 16-26). En este sentido, las leyes o disposiciones legales de carácter electoral pueden considerarse no sólo como actos creadores de normas generales (frente al reglamento y otros actos subordinados a la ley) sino como actos de aplicación de disposiciones constitucionales electorales (independientemente de que también cabe la posibilidad de que haya otro tipo de actos, como reglamentos autónomos o, incluso, actos individuales que directamente apliquen o dejen de observar la constitución de un país); sin embargo, como se señaló, en este trabajo no se abordarán los medios de control abstracto de la constitucionalidad de las leyes o disposiciones legales electorales (cuya

En este último sentido, se estudiarán los diversos medios de impugnación para controlar la regularidad constitucional y legal de los actos relacionados con las distintas etapas del procedimiento electoral, esto es, no sólo los relativos a los resultados electorales sino a la jornada electoral y a la etapa de la preparación de la elección e, incluso, a aquellos que se promueven en el periodo comprendido entre dos procedimientos comiciales, pero que se encuentran íntimamente involucrados con la materia electoral (como, por ejemplo, los relativos al otorgamiento, negativa, suspensión o cancelación del registro a los partidos políticos; la conformación de los distritos y circunscripciones electorales, así como los procedimientos de financiamiento, fiscalización y, en su caso, sanción a los respectivos partidos políticos). En efecto, un enfoque integral, comprehensivo y efectivo para el diseño y aplicación de un sistema de justicia electoral (SJE) sólo es posible si se tienen en cuenta los tres periodos del ciclo electoral (preelectoral, electoral y poselectoral).

Por tanto, es muy importante que el SJE sea diseñado de tal manera que permita a los organismos electorales (administrativos y/o jurisdiccionales) relevantes desempeñar sus tareas y asegurar la administración correcta e impartición de justicia en las elecciones, así como el libre y efectivo ejercicio de los derechos electorales de los ciudadanos, a través de todo el ciclo electoral.<sup>30</sup> Lo anterior requiere de un adecuado marco jurídico y de un esquema institucional eficiente que proporcione a los organismos encargados del SJE de atribuciones suficientes, recursos y herramientas para cumplir en forma completa, oportuna y efectiva con su mandato (incluso, en el supuesto —no deseable— de que no tuvieran carácter permanente, debiera preverse algún otro órgano que durante las etapas preelectoral y/o poselectoral ejerza la función de control correspondiente).

---

creación debe sujetarse al procedimiento y contenido previsto en la propia constitución) sino sólo los relativos a los actos encaminados propiamente a la elección de los integrantes de los órganos legislativos y ejecutivos de los países analizados cuando directamente adolezcan de inconstitucionalidad, en el entendido de que el objeto de control de los actos inmediatamente subordinados a la constitución es su constitucionalidad, mientras que para los actos que no lo están más que mediatamente es tanto su constitucionalidad como su legalidad la que debe ser controlada.

<sup>30</sup> Véase Norris, Pippa, *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 375 pp.