

Justicia electoral comparada de América Latina

José de Jesús OROZCO HENRÍQUEZ



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

JUSTICIA ELECTORAL COMPARADA DE AMÉRICA LATINA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 853

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Ricardo Hernández Montes de Oca
Diana Luján Verón
Cuidado de la edición

Ricardo Hernández Montes de Oca
Diana Luján Verón
Edith Aguilar Gálvez
Formación en computadora

Edith Aguilar Gálvez
Elaboración de portada

JOSÉ DE JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ

JUSTICIA ELECTORAL
COMPARADA
DE
AMÉRICA LATINA



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
México, 2019

Esta edición y sus características son propiedad
de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 28 de marzo de 2019

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-30-1506-6

*A mi Luz,
Alejandro
y Luz Helena,
una vez más
y siempre*

CONTENIDO

Introducción	1
CAPÍTULO PRIMERO	
JUSTICIA ELECTORAL Y OTROS CONCEPTOS BÁSICOS	9
I. Noción de justicia electoral.	9
II. Los derechos político-electorales y sus medios de defensa	17
CAPITULO SEGUNDO	
MECANISMOS DE JUSTICIA ELECTORAL	25
I. Control directo de la regularidad electoral: régimen de medios de impugnación electoral (revoca o modifica el acto irregular).	27
II. Control indirecto de la regularidad electoral: régimen de responsabilidades electorales (sanciona al autor o responsable de la irregularidad).	29
III. Medios alternativos para la solución de conflictos electorales	44
CAPÍTULO TERCERO	
CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE JUSTICIA ELECTORAL (SJE).	51
I. Clasificación de los SJE en el mundo	54
II. Los SJE de carácter local en los regímenes federales	80
CAPÍTULO CUARTO	
EVOLUCIÓN Y CLASIFICACIÓN DE LOS SJE EN AMÉRICA LATINA.	93
I. Evolución de los SJE en América Latina	93
II. Evolución de la justicia electoral en México.	100
III. Regulación vigente de los SJE en la región.	150
IV. Clasificación de los SJE en América Latina	153

CAPÍTULO QUINTO

PRINCIPIOS Y GARANTÍAS DE LOS SJE	169
I. Tendencia a establecer un SJE de naturaleza jurisdiccional.	171
II. Garantías orgánicas	172
III. Garantías procesales o principios de eficiencia y efectividad de los SJE	197

CAPÍTULO SEXTO

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL	215
I. Clases	216
II. Actos impugnables	225
III. Legitimación para interponerlos.	238
IV. Plazos para su interposición y resolución	241
V. Pruebas	244
VI. Remedios en impugnaciones contra resultados electorales	248
VII. Fiscalización de los recursos de los partidos políticos y su control jurisdiccional.	265
VIII. Democracia interna de los partidos políticos y su garantía jurisdiccional	272

CAPÍTULO SÉPTIMO

LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES Y EL SISTEMA INTERAMERICANO	287
I. El sistema interamericano de derechos humanos y la normativa sobre derechos político-electorales	287
II. Mecanismos de protección de los derechos político-electorales a cargo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ..	290
III. Margen de regulación nacional de los derechos político-electorales	299
IV. Derecho a un recurso jurisdiccional efectivo para proteger derechos político-electorales, incluyendo la posibilidad de control de la constitucionalidad	301
V. Derecho a elegir representantes legislativos	303
VI. Derecho a acceder a cargos públicos de elección popular en condiciones de igualdad	304

VII. La libertad de expresión en el marco de campañas electorales . .	306
VIII. Suspensión de derechos políticos por causa penal o determinación administrativa	307
IX. Vulneración de derechos políticos por violación a otros derechos	311
X. Consideraciones conclusivas	313
 Bibliografía general	 317

CUADROS

Cuadro 1. Regulación del sistema de justicia electoral por país	339
Cuadro 2. Sistemas de justicia electorales en América Latina (según la naturaleza del órgano que resuelve las impugnaciones)	345
Cuadro 3. Integración y forma de designación de los principales órganos electorales latinoamericanos.	349
Cuadro 4. Régimen financiero, de responsabilidades y atribuciones normativas de los órganos electorales latinoamericanos	357
Cuadro 5. Características básicas de los medios de impugnación electoral	359

INTRODUCCIÓN

El objeto del presente estudio es proporcionar un panorama sobre los diversos sistemas de justicia electoral (SJE) en los países de América Latina desde una perspectiva comparativa, tanto en el espacio como en el tiempo.

Recoge la experiencia teórica y práctica de más de treinta años en que la justicia electoral ha constituido una de mis principales líneas de investigación académica, la mitad de los cuales también como magistrado electoral —primero en la Sala Central del entonces Tribunal Federal Electoral (1990-1996) y después en la primera integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2006)— y una cuarta parte más como miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010-2017), cuando igualmente tuve a mi cargo la protección de los derechos político-electorales fundamentales.

El estudio se nutre del marco teórico e información contenida en varios trabajos previos de mi autoría. Sin duda, el más importante es el manual de IDEA Internacional sobre justicia electoral,¹ que tuve el privilegio de elaborar como autor principal, en el entendido de que para ello me enriquecí de las valiosas aportaciones de connotados expertos que IDEA Internacional convocó y cuya participación financió, por lo que a todos ellos les estoy profundamente agradecido.² Otro trabajo del cual se alimenta sustancialmente

¹ Orozco Henríquez, José de Jesús *et al.*, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, Stockholm, International IDEA, 2010, 246 pp. Existe versión en castellano, *idem*, *Justicia electoral: El manual de IDEA Internacional*, México, IDEA Internacional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, 238 pp.

² Mención especial va para Ayman Ayoub y Andrew Ellis, quienes no sólo hicieron un excepcional trabajo editorial sino que me enriquecieron con la calidad de sus conocimientos y experiencias profesionales, así como a Adhy Aman, Joram Rukambe y Domenico Tuccinardi por sus siempre esclarecedoras opiniones. Igualmente, colaboraron con diversas secciones del manual Tracy Campbell, Avery Davis-Roberts, Zoran Dokovic, Serguei Kouznetsov, Ralf Lindner, Augustin Loada, Deki Pema, Maiko Shimizu y Denis Truesdell. Entre las personas que participaron y me ilustraron en diversas reuniones de trabajo celebradas en México, Bruselas, Estocolmo y Bangkok, también quisiera destacar y agradecer a Diane Acha-Morfaw, Raúl Avila, Zsolt Bártfai, Francesca Binda, Krystian Complak, Peta Dawson, Manohar Singh Gill, Peter Harris, Jau-Yuan Hwang, Vishakan Krishnadasan, Ismail Mohamed, Isabelle Ribot, Ali Sawi, Kate Sullivan, José Thompson, Saumura Tioulong y Yuri Zuckermann. Reitero,

este estudio es mi tesis doctoral,³ por lo que también expreso mi reconocimiento y gratitud intelectual a quienes formaron parte de mi jurado y mi comité asesor, así como al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México que académicamente nos albergó.⁴

Por sistema de justicia electoral (SJE), en términos generales, se entiende el conjunto de medidas o garantías para que los procedimientos electorales y sus resultados se ajusten al derecho (la Constitución, la ley, los instrumentos o tratados internacionales y demás normativa jurídica aplicable), así como para proteger, restaurar o reparar el goce de los derechos político-electorales fundamentales.

En este sentido, el SJE representa la garantía última del cumplimiento del principio de elecciones libres y auténticas. Por tanto, la selección de determinado SJE tiene efectos trascendentes para la legitimidad y credibilidad de las elecciones, constituyendo una de las decisiones institucionales más importantes para cualquier democracia electoral (junto con la relativa, por ejemplo, al sistema electoral, el régimen de partidos políticos y la forma de organizar las elecciones).

En las democracias contemporáneas, el SJE coadyuva decisivamente a la estabilidad del sistema político y a la regularidad del orden jurídico electoral, por lo que contribuye a la gobernabilidad democrática y la consolidación de la paz social. La función del SJE, aunque de ninguna manera es nueva, se ha convertido en un factor crucial de la democracia electoral, no sólo en democracias en proceso de transición y consolidación sino también en democracias establecidas o maduras (sobre todo en los últimos años en que la competitividad democrática se ha traducido frecuentemente en elecciones con resultados cerrados y, en ocasiones, impugnados, incluyendo algunas bajo campañas de desinformación en redes sociales que cuestionan su legitimidad).

De ahí que los órganos límite encargados del control de la constitucionalidad y legalidad de las elecciones y de la defensa de los respectivos dere-

pues, a todos ellos y a IDEA Internacional y a su competente y profesional equipo de apoyo mi profundo reconocimiento por tanto que les aprendí y me brindaron.

³ Orozco Henríquez, José de Jesús, *El contencioso electoral en las entidades federativas de México*, tesis para obtener el grado de doctor en derecho, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, 538 pp.

⁴ El jurado estuvo presidido por el insigne jurista mexicano Héctor Fix-Zamudio y se conformó también por los connotados juristas Jorge Carpizo, Lorenzo Córdova, José Ramón Cossío y Diego Valadés. Sería interminable hacer referencia a todas las personas con quienes me encuentro en deuda intelectual con relación al tema que nos ocupa, pero permítaseme explicitar mi gratitud, al menos, además de a mis ilustres mentores y admirados colegas, a Carlos Arenas, Fernando Franco, Dieter Nohlen y Daniel Zovatto.

chos político-electorales fundamentales de los ciudadanos, así como los procedimientos de impugnación bajo su competencia, hayan adquirido cierta centralidad o notoriedad en el presente siglo tanto en el mundo como, en particular, en América Latina. Piénsese, por ejemplo, en la sentencia de la Suprema Corte de Estados Unidos que ordenó la suspensión de un recuento de votos en Florida, con motivo de la elección presidencial del 2000; las sanciones millonarias impuestas por el entonces Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de México al en ese momento partido político con mayor fuerza electoral en el congreso y a los partidos integrantes de la coalición ganadora de la elección presidencial del 2000, por irregularidades cometidas en el manejo de sus recursos; la realización, conforme a lo previsto en sus respectivos marcos jurídicos ante resultados ajustados en las elecciones presidenciales del 2006, de un recuento general de votos por el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica y las sentencias del TEPJF de México que ordenaron un recuento parcial de votos donde legalmente procedía (en 53% de las mesas o casillas impugnadas, equivalente a más del 9% de las instaladas); la sentencia del Consejo de Estado de Colombia que anuló la asignación de curules en el Senado por irregularidades en el escrutinio de votos y ordenó uno nuevo (2009); las sentencias de la Cámara Nacional Electoral de Argentina que confirmaron la “intervención judicial” de un partido político en 2014 y revocando la “intervención judicial” de otro partido político ordenada por un juez federal en 2018; asimismo, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que establecieron que no contemplar candidaturas independientes para elecciones municipales en una comunidad indígena en Nicaragua violaba la Convención Americana sobre Derechos Humanos (2005), pero no contemplarlas para las elecciones presidenciales en México no la violaba (2008).⁵

⁵ En realidad, la centralidad de las decisiones de la justicia electoral es un fenómeno mundial; piénsese, por ejemplo, en la inconstitucionalidad de partidos políticos con posible vinculación al terrorismo decretada por el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional de España (2003); la declaratoria de nulidad de la elección presidencial por la Suprema Corte de Ucrania (2004); la sentencia de la Suprema Corte de Taiwán, confirmando la realización de un recuento general de los resultados de la elección presidencial ordenada por el Tribunal de Apelación de Taipei (2004); la sentencia del Tribunal Constitucional de Turquía anulando los resultados de la elección presidencial (2007); la sentencia del Tribunal Constitucional de Alemania declarando inconstitucionales diversas normas legales sobre el sistema electoral y ordenando a la legislatura que estableciera una nueva fórmula (2008); asimismo, la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sosteniendo que la prohibición en la Gran Bretaña para que las personas en prisión votaran violaba el Convenio Europeo de Derechos Humanos (2005).

A pesar del acuerdo generalizado de que las elecciones deben de ser un instrumento para manejar los conflictos y consolidar la paz social, frecuentemente se encuentran en el origen de conflictos internos. Ciertamente, las elecciones deben ser el mejor camino para mitigar los conflictos y asegurar no sólo que los diversos intereses de la sociedad se encuentren representados en los órganos públicos de gobierno —de manera pacífica, equitativa e incluyente— sino, eventualmente, garantizar la posibilidad de alternancia en el poder ante las fluctuaciones de las fuerzas de la sociedad. Sin embargo, si las elecciones se celebran sin un marco jurídico comprehensivo, consensuado y comprometido con los principios y valores democráticos, o no son bien organizadas y sus resultados no son debidamente calificados, pueden agravar las fricciones existentes o, incluso, llevar a nuevos conflictos, principalmente en democracias emergentes.

Los SJE requieren que las elecciones se organicen y conduzcan con justicia, equidad, imparcialidad y de acuerdo con el Estado constitucional de derecho, garantizando los derechos y el campo de juego de los participantes en el proceso electoral. Teniendo en cuenta que las elecciones pueden afrontar alguna irregularidad por los contendientes y dar lugar a un conflicto y, en consecuencia, alguna impugnación, el desarrollo de mecanismos institucionales efectivos para la resolución de conflictos electorales se convierte en un elemento crítico para la legitimidad y credibilidad de las elecciones. De ahí que la adopción de mecanismos adecuados, efectivos y técnicamente sustentados de justicia electoral sea de importancia capital no sólo para las democracias emergentes o recientemente establecidas sino para todas aquellas que se encuentran en la búsqueda continua de mejorar sus sistemas y procedimientos.

A pesar de su importancia, no se ha prestado atención a los SJE sino hasta fechas recientes. El establecimiento de nuevos marcos jurídicos electorales o la reforma de algunos previos empezaron a referirse a los SJE colateralmente (enfocándose, por ejemplo, en los procedimientos aplicables para determinadas partes del proceso electoral, tales como la postulación de candidatos, la campaña electoral y los resultados electorales). Sin embargo, se ha incrementado la conciencia y la demanda sobre la necesidad de establecer marcos jurídicos e institucionales comprehensivos e integrales de los respectivos SJE. De ahí que se coloque a los SJE en las agendas de reforma electoral, particularmente en América Latina.

Aun cuando siempre resulta pertinente extraer fórmulas susceptibles de exportación a contextos históricos y políticos diferentes, la aproximación comparativa de los SJE permite captar algunas tendencias y ofrecer mayores elementos de análisis para los interesados, así como identificar experiencias

o prácticas exitosas, además de las fortalezas y debilidades de los respectivos sistemas. Incluso, resulta conveniente realizar un análisis interdisciplinario (jurídico, sociológico, político y económico, incluyendo información empírica y estadística) sobre la impartición de justicia electoral a fin de encontrar los instrumentos adecuados para adaptarla a las necesidades de nuestra época.

Al analizar las distintas alternativas de SJE disponibles y sus consecuencias, mostrando cómo han funcionado a lo largo del universo democrático y, en particular, en América Latina y, en su caso, bajo regímenes federales, este trabajo tiene como objetivo expandir el conocimiento académico y estimular el aprendizaje de los sistemas de resolución de controversias y medios impugnativos electorales, ofreciendo no sólo a los científicos sociales y miembros de organismos de justicia electoral mayores elementos de análisis sino a los correspondientes diseñadores de constituciones, instituciones políticas y leyes electorales y procesales, herramientas que les ayuden a tomar decisiones informadas y evitar algunos de los efectos más disfuncionales y desestabilizadores que comporta la selección y el funcionamiento de determinado SJE, partiendo de la premisa de que la celebración de elecciones libres y auténticas constituye un principio y valor fundamental de todo Estado constitucional democrático de derecho.

En contraste con la proliferación de estudios sobre sistemas electorales, partidos políticos, organización de las elecciones y temas similares —frecuentemente desde la perspectiva de la ciencia política—, se aprecia una escasez de trabajos jurídicos sobre los SJE; cuando más, se cuenta con unos cuantos estudios que aluden a los aspectos orgánicos, estructurales o funcionales de los organismos encargados de la administración e impartición de justicia electoral, pero en general se percibe una ausencia de estudios que registren teórica, comparativa y contextualmente —en perspectiva global, regional o siquiera nacional— los principios, estructuras, características y desempeño relacionados con los sistemas de resolución de conflictos electorales, menos aún de alguno que arroje información empírica o estadística sobre el sentido de las resoluciones de los órganos competentes sobre el particular.

Con este propósito, en el primer capítulo se formulan algunas delimitaciones conceptuales sobre la noción de “justicia electoral”, puntualizando que ésta tiene por objeto principal el control de la regularidad electoral y la defensa de los derechos político-electorales fundamentales. Por su parte, en el segundo se abordan los distintos mecanismos de justicia electoral, poniendo énfasis en los relacionados con la resolución de conflictos electorales. Al respecto, se distingue entre los que tienen un propósito correctivo, como los medios de impugnación electoral, a través de los cuales se revoca o modifica el acto irregular, y los que tiene un carácter punitivo, como el régimen de

responsabilidades en la materia comicial, conformado por el conjunto de sanciones (penales, administrativas, políticas o de otro género) aplicables a los sujetos responsables de las infracciones administrativas, delitos o causas de juicio político; a los anteriores se agregan los medios alternativos de solución de conflictos, cuya importancia es incipiente en el ámbito electoral, particularmente en democracias emergentes.

En el tercer capítulo se expone la clasificación global de los diversos tipos de sistemas contemporáneos de justicia electoral en el derecho comparado —siguiendo la clasificación que propuse en el citado manual de IDEA Internacional sobre justicia electoral—, para lo cual se toma como parámetro la inserción orgánica de la institución encargada, en última instancia, de resolver las controversias surgidas con motivo de las elecciones legislativas (teniendo en cuenta que no en todos los regímenes democráticos se celebran elecciones presidenciales). Al respecto, se distingue entre SJE que encomiendan la función respectiva al órgano legislativo u otra asamblea política; los que se la confieren a un órgano jurisdiccional [esto es, a tribunales ordinarios (no especializados en materia electoral), que forman parte del poder judicial; tribunales o consejos constitucionales; tribunales administrativos autónomos, o a tribunales electorales especializados, ya sean autónomos o pertenecientes al poder judicial]; los que se la asignan al propio órgano electoral administrativo (encargado de organizar la elección), o bien, finalmente, los que se la encomiendan a un órgano *ad hoc* provisional, derivado de un régimen transitorio. Asimismo, se hace una referencia general a los diversos sistemas de organización de comicios locales en los regímenes federales y los correspondientes SJE, con énfasis en los latinoamericanos (Argentina, Brasil, México y Venezuela).

En el cuarto capítulo se explica la evolución de los SJE en América Latina y, de manera más detallada, la del mexicano. Después de hacer referencia al paulatino establecimiento de tribunales electorales especializados en la región a partir de la creación legal de la Corte Electoral en Uruguay en 1924 y, a nivel constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones en Chile en 1925, con relación a México se puntualiza la transición de un SJE encomendado a la correspondiente legislatura o a una parte de sus miembros (los llamados colegios electorales, quienes se ajustaban a criterios predominante políticos), la calificación o resolución final de las elecciones, el cual nos rigió —con algunas excepciones— desde nuestros primeros ordenamientos constitucionales hasta 1987, en que estableció el primer tribunal electoral federal. Lo anterior dio lugar a una segunda etapa en la que se adoptó un SJE mixto jurisdiccional y legislativo, en tanto que los colegios electorales de cada una de las cámaras conservaban la decisión última sobre las elecciones. No fue sino hasta la trascendente reforma constitucional y

INTRODUCCIÓN

7

legal de 1996 que tuvo lugar la tercera etapa y el arribo a un sistema plenamente judicial, ya que, con independencia de la generalizada creación de tribunales electorales en las entidades federativas, se confirió a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la resolución final no sólo de las elecciones federales sino de las locales.

Con posterioridad, en el mismo apartado se ofrece un panorama sobre el marco constitucional y legal vigente en la región para concluir con la clasificación de los SJE en América Latina con base en el criterio establecido en el capítulo tercero. Como se destaca, una de las características fundamentales de la mayoría de los SJE de América Latina y México es la existencia de órganos electorales especializados con funciones jurisdiccionales en la materia —los llamados tribunales electorales, ya sea que tengan una naturaleza autónoma respecto de los tradicionales poderes públicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) o constituyan una rama especializada dentro del correspondiente Poder Judicial. Este tipo de SJE ha resultado funcional y contribuido a los procesos de transición y consolidación democrática en la región, pudiéndose considerar como una de las aportaciones más significativas a la ciencia política y al derecho electoral.

En el capítulo quinto se exploran los principios y garantías de los sistemas de medios de impugnación electoral, distinguiendo entre las garantías orgánicas de los organismos de justicia electoral (incluyendo la independencia, autonomía y estabilidad del organismo; la independencia, imparcialidad y estabilidad de sus miembros, así como el régimen de rendición de cuentas, responsabilidades, integridad y profesionalismo de estos últimos) y las garantías procesales o principios de eficiencia y efectividad de los SJE (por ejemplo, accesibilidad a la justicia electoral, oportunidad, derecho de defensa, debido proceso legal, plena ejecución de las sentencias, consistencia en las interpretaciones de la normativa electoral, congruencia y exhaustividad de las sentencias, así como la transparencia y publicidad de los actos procesales). Atendiendo a uno de los propósitos de este trabajo, en el desarrollo de los distintos temas de este capítulo se identifican y estudian cómo se encuentran incorporadas tales garantías orgánicas y procesales en los distintos SJE de América Latina.

En el sexto, se analizan, desde una perspectiva latinoamericana, las características básicas de los respectivos sistemas de medios de impugnación relacionados con las elecciones, así como las garantías procesales para lograr su mayor eficacia y eficiencia. Al efecto, se explican las diversas clases de medios de impugnación de naturaleza administrativa; jurisdiccional [distinguiendo entre procesos impugnativos o juicios, remedios procesales y recursos judiciales (ya se trate, a su vez, de recursos ordinarios o apelaciones, re-

curso extraordinario o recursos excepcionales)]; legislativa, e internacional. Asimismo, se abordan los distintos actos impugnables (tanto los provenientes de las autoridades electorales como los definitivos y firmes de los partidos políticos, entre otros); la legitimación para interponerlos (partidos políticos, agrupaciones políticas, ciudadanos y, en su caso, candidatos); plazos para la interposición y resolución de los medios de impugnación; medios de prueba y los respectivos sistemas de valoración, así como los mecanismos y medios de apremio para asegurar la plena ejecución de las sentencias; además, la importancia de la consistencia y sustento técnico de la interpretación normativa por parte de los organismos de justicia electoral y de la observancia de los principios de congruencia y exhaustividad de las sentencias, incorporando algunos cuadros que sistematizan y sintetizan la información.

En el último capítulo se ofrece un panorama sobre los estándares del sistema interamericano de derechos humanos en materia de derechos político-electorales, los cuales resultan aplicables a los ordenamientos constitucionales y legales de los países de la región, así como a la jurisprudencia de sus órganos jurisdiccionales nacionales, teniendo en cuenta que la posibilidad de acudir a los órganos de dicho sistema para plantear la presunta violación de los derechos político-electorales, una vez agotadas las instancias nacionales internas, constituye uno de los tipos de medios de impugnación electoral de carácter internacional al que se hace referencia en el capítulo VI de esta obra. En la medida en que los órganos nacionales (de manera relevante los jurisdiccionales y, en específico, los tribunales electorales de los países latinoamericanos) observen y den plena vigencia a tales estándares interamericanos, no sólo estarán cumpliendo con las obligaciones internacionales asumidas por el país respectivo, sino ampliando el ámbito y la vigencia de los derechos político-electorales de sus ciudadanas y ciudadanos.

Esperando que la presente obra contribuya a enriquecer el debate académico, jurisdiccional y de diseño institucional sobre justicia electoral en América Latina, no resta sino reiterar mi especial reconocimiento a las personas mencionadas al inicio y agradecer a Hiram Piña y a Lucía Aragón su diligente auxilio en la preparación de los originales, así como a Pedro Salazar, Raúl Márquez y Wendy Rocha Cacho su valioso apoyo para que viera la luz a través de la prestigiada línea editorial de nuestro Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

José de Jesús OROZCO HENRÍQUEZ
Ciudad Universitaria, Ciudad de México, invierno de 2018

CAPÍTULO PRIMERO

JUSTICIA ELECTORAL Y OTROS CONCEPTOS BÁSICOS

I. NOCIÓN DE JUSTICIA ELECTORAL

La expresión ‘justicia electoral’ es ambigua, ya que tiene varios significados.⁶ 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.⁷

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,

⁶ 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.

⁷ 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.⁸

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).⁹ 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.

⁸ 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.

⁹ 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.¹⁰

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 conflicto¹¹ o a una disputa

¹⁰ 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.

¹¹ 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.¹² 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”,¹³ la cual abarca sólo a los medios proce-

¹² 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.

¹³ 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).¹⁴

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.

¹⁴ 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,¹⁵ 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.¹⁶

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,¹⁷ en

¹⁵ 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.

¹⁶ 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).

¹⁷ 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.¹⁸ Ciertamente, como advierte Dieter Nohlen, esta acepción amplia de justicia electoral está siendo paulatinamente sustituida por el concepto de *integridad electoral* en América Latina¹⁹ 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.²⁰

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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

²⁰ 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’.²¹ 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”.²² 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”.²³ 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

²¹ 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.

²² 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.

²³ 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.²⁴

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

²⁴ 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,²⁵ 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*

²⁵ 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].²⁶

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).²⁷

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-

²⁶ 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.

²⁷ 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—,²⁸ 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.²⁹

²⁸ 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.

²⁹ 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.³⁰ 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.

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

CAPITULO SEGUNDO

MECANISMOS DE JUSTICIA ELECTORAL

Como se mencionó en el capítulo anterior, de acuerdo con su sentido técnico, ‘justicia electoral’ hace referencia al conjunto de garantías o mecanismos jurídicos que tienen por objeto la resolución de los conflictos electorales y, en este sentido, abarca los diversos medios jurídico-técnicos, de carácter procesal (juicios, recursos o reclamaciones, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional, legislativa o, incluso, internacional), 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. Al efecto, según se adelantó, cabe distinguir entre los medios de impugnación electoral y los procedimientos para fincar responsabilidades (penales o administrativas) electorales, en el entendido de que algunos sistemas también prevén medios alternativos para solucionar conflictos electorales.

Los medios de impugnación electoral tienen por objeto garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho (esto es, a los principios de constitucionalidad y/o legalidad), corrigiendo (ya sea anulando, revocando o modificando) eventuales errores o irregularidades, así como, de ser el caso, protegiendo o restaurando a su titular en el goce del derecho político-electoral violado. Por su parte, los procedimientos para fincar responsabilidades electorales buscan sancionar (penal o administrativamente) al autor o responsable de los delitos o las infracciones a la normativa electoral. A los anteriores es pertinente agregar, según se indicó, los medios alternativos para la solución de conflictos electorales que se contemplan en algunos SJE.

Ciertamente, la mayoría de los SJE garantizan la regularidad de las elecciones y, por tanto, la eficacia del orden jurídico electoral, por una parte, a través del régimen de medios de impugnación electoral, el cual tiene propiamente un carácter correctivo (puesto que revoca, anula o modifica el

acto irregular a fin de reparar la violación cometida y, en su caso, restituir al promovente en el uso o goce del derecho político-electoral que le hubiere sido violado) y, en esa medida, se trata de un control directo de la regularidad (constitucional y legal) electoral.

Asimismo, los SJE garantizan la regularidad de las elecciones mediante un régimen de responsabilidades en materia electoral, conformado por el conjunto de sanciones aplicables a los sujetos responsables (autoridades, partidos políticos y/o ciudadanos, entre otros) de las infracciones administrativas o delitos relacionados con la materia comicial, por lo que este régimen tiene predominantemente un carácter punitivo o represivo (en tanto que no corrige o priva de efectos a la irregularidad electoral sino, por lo general, castiga al sujeto infractor o responsable, a través del derecho administrativo sancionador electoral o el derecho penal electoral). En este sentido, el régimen de responsabilidades electorales, si bien tiene un importante carácter persuasivo y, frecuentemente, efectivo para el cumplimiento del orden jurídico electoral, en la medida en que no siempre logra corregir la irregularidad electoral, implica un control indirecto de la regularidad de las elecciones.³¹

Cabe destacar que en un SJE bien diseñado y efectivo, todo acto o conducta electoral irregular es susceptible de ser privado de sus efectos o corregido a través de la tutela directa de la juridicidad electoral, o bien de que se le imponga una sanción al autor o responsable de la irregularidad mediante la tutela indirecta, en el entendido de que, en ocasiones, un mismo acto puede ser objeto de tutela simultáneamente por ambos mecanismos de control, según lo disponga la ley.

En efecto, el hecho de que se pueda diferenciar entre el régimen de medios de impugnación electoral y el régimen de responsabilidades electorales como mecanismos para lograr la eficacia del orden jurídico electoral y que, ante una irregularidad, se pueda aplicar uno u otro, según lo disponga la ley, no impide que, en ciertos casos, la propia ley establezca la posibilidad de que se apliquen ambos.

Esto es, que al realizarse determinado acto irregular no sólo sea posible revocarlo (a través de un medio de impugnación) sino sancionar al autor o responsable; incluso, que la sanción que se le llegue a aplicar no sólo sea administrativa sino también penal.

³¹ Véase Orozco Henríquez, J. Jesús y Silva Adaya, Juan Carlos, “El régimen represivo electoral (con especial referencia a las infracciones administrativas)”, *Revista Mexicana de Justicia*, México, Sexta Época, 2002, núm. 3, pp. 373 y ss.

I. CONTROL DIRECTO DE LA REGULARIDAD ELECTORAL: RÉGIMEN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL (REVOCA O MODIFICA EL ACTO IRREGULAR)

Como se mencionó, los diversos SJE aseguran el cumplimiento de las normas electorales, entre otras medidas, a través de un conjunto de medios de impugnación en materia electoral, que tienen propiamente un carácter correctivo, revocando o modificando el acto (generalmente, de autoridad) irregular a fin de reparar la violación cometida y, en su caso, restituir al promovente en el uso o goce del derecho político-electoral que le hubiese sido violado. Toda vez que los medios de impugnación electoral tienen por objeto hacer prevalecer o restaurar el orden jurídico electoral, se trata de un control directo de la juridicidad o regularidad electoral.

Se considera como “control directo de la juridicidad” o “regularidad electoral” aquel que permite privar de efectos jurídicos a las conductas antijurídicas o ilícitas, así como corregir o reparar los daños o perjuicios causados por éstas. Lo anterior, por regla general, se logra cuando el órgano de justicia electoral (OJE) competente declara que el acto o resolución electoral impugnado debe ser invalidado, anulado, revocado o modificado. Sin embargo, hay casos en que, para la plena restauración del orden jurídico electoral y la vigencia del Estado de derecho, el OJE competente, además de revocar o modificar el acto impugnado, debe establecer otras provisiones necesarias para restaurar al titular (generalmente, un ciudadano) en el goce del derecho político-electoral violado (por ejemplo, no bastaría que se revoque el acto del órgano administrativo electoral que indebidamente negó el registro o postulación de cierto candidato sino que debe ordenarse y proveerse lo necesario para que se le otorgue el registro y esté en aptitud de participar en la campaña electoral o, en su caso, que dicho OAE vuelva a analizar en sus méritos y con todos los elementos relevantes si se le debe o no otorgar el registro como candidato).

En la medida en que *los medios de impugnación electoral* proporcionan un control directo de la regularidad de las elecciones y tienen un efecto preservador o restaurador del orden jurídico electoral, *constituyen la garantía principal y la más efectiva de la justicia electoral*³² (sin que ello implique que no sea conveniente promover los demás mecanismos para resolver conflictos electorales). Por tanto, en los siguientes capítulos de este trabajo se pondrá especial énfasis en el análisis de los diversos sistemas de medios de impugnación

³² Parafraseando lo que sostiene Kelsen respecto de la justicia constitucional y sus distintos instrumentos y efectos (*cf.* Kelsen, Hans, “La garantía...”, *cit.*, nota 29, p. 489).

electoral en los regímenes democráticos del mundo, con especial referencia a los latinoamericanos.

Entre los medios de impugnación electoral es posible incluir no sólo los dirigidos a controlar la regularidad de los actos y resoluciones electorales específicos sino aquellos que sirven para controlar, de manera abstracta, la constitucionalidad de las leyes y normas generales electorales.³³ Sin embargo, atendiendo a los objetivos de este trabajo, en el futuro sólo se hará referencia a los primeros, que son propiamente competencia de los órganos encargados del SJE en determinado país; en tanto que los segundos, por lo general, son competencia de los órganos de justicia constitucional que habitualmente ejercen el control abstracto de la constitucionalidad de leyes y normas generales en todas las materias, mas no sólo la electoral (ya se trate, por ejemplo, de los tribunales o consejos constitucionales, o bien del respectivo máximo tribunal o corte suprema de justicia que encabece el poder judicial de un país), cuyos efectos en algunos sistemas puede llegar a ser la expulsión de la ley o norma general declarada inválida o inconstitucional del respectivo orden jurídico.

Con independencia de lo precisado en el párrafo anterior, cabe señalar que una sana práctica de los SJE es prever la posibilidad de que el tribunal competente de resolver los medios de impugnación para controlar la regularidad de cierto acto o resolución electoral esté facultado para ejercer no sólo un control de la legalidad sino de la constitucionalidad del mismo (o, cuando menos, que esté facultado para plantear la cuestión de inconstitucionalidad ante el órgano competente de justicia constitucional, como ocurre, por ejemplo, en España, donde el Tribunal Contencioso Administrativo podría plantearla ante el Tribunal Constitucional, el cual resuelve lo conducente).³⁴ En efecto, lo anterior implica que si dicho acto o resolución se funda en una ley o norma general presuntamente inconstitucional, ésta sea inaplicada al caso concreto y, como consecuencia, se revoque el acto o resolución emitido con pretendido apoyo en aquélla (tal como ocurre, por ejemplo, en los SJE que le confieren la competencia respectiva al tribunal o consejo constitucional, al tribunal o corte supremos del Poder Judicial, o bien algunos otros

³³ Para lo que se refiere, en general, al control abstracto de constitucionalidad, véase Cappelletti, Mauro, *La justicia constitucional (estudios de derecho comparado)*, México, UNAM, 1987, 357 pp. y Kelsen, Hans, “La garantía...”, *cit.*, nota 29, pp. 471-515; incluso, cabe la posibilidad de que dicho control abstracto se realice en forma *a priori*, es decir, antes de que entre en vigor determinada ley, véase Orozco y Villa, Luz Helena, “Control constitucional *a priori*: el modelo francés”, *Revista Jurídica de los alumnos del ITAM*, núm. 1, 2006, pp. 37-41.

³⁴ Véase Corzo, Edgar, *La cuestión de inconstitucionalidad*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, 575 pp.

en que explícitamente se prevé tal atribución para un tribunal electoral especializado, como es el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México), lo cual se conoce como control concreto de la constitucionalidad de los actos electorales. De este modo, el SJE respectivo proporciona una defensa integral de la constitucionalidad y legalidad electoral.

Independientemente de sus efectos, es importante destacar que los medios de impugnación electoral susceptibles de interponerse en contra de los actos o resoluciones vinculados con los procedimientos comiciales se pueden clasificar en administrativos, jurisdiccionales e, incluso, legislativos e internacionales, atendiendo a la naturaleza jurídica del órgano encargado de su resolución (lo cual es analizado con mayor profundidad más adelante, al abordar el tema 1 del capítulo VI de este estudio).

II. CONTROL INDIRECTO DE LA REGULARIDAD ELECTORAL: RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES ELECTORALES (SANCIONA AL AUTOR O RESPONSABLE DE LA IRREGULARIDAD)

El derecho electoral, según se mencionó, asegura el cumplimiento de sus normas no sólo a través del régimen de medios de impugnación electoral sino mediante un régimen de responsabilidades (administrativas o penales) en materia electoral, conformado por el conjunto de sanciones aplicables a los sujetos responsables de infracciones administrativas o delitos electorales. Este régimen tiene predominantemente un carácter punitivo (en tanto que no corrige o priva de efectos jurídicos a la irregularidad electoral sino que castiga al sujeto infractor o responsable) y, por tanto, implica un control indirecto de la juridicidad o regularidad electoral. Incluso, en la medida en que se sanciona a los sujetos responsables de conductas ilícitas también se inhibe a otros de realizar conductas semejantes.

Tanto la infracción administrativa como el delito son una especie del género ilicitud, es decir, se trata de conductas que conllevan la omisión de actos ordenados y la realización de actos prohibidos por el ordenamiento jurídico. Ciertamente, las normas jurídicas que tipifican las infracciones administrativas y los delitos tienen por objeto promover la realización de ciertas conductas que, por alguna razón, se estiman benéficas para la sociedad e inhibir la comisión de otras que se consideran perjudiciales para la misma, a través de la previsión de supuestos jurídicos cuya actualización da lugar a la imposición de una sanción jurídica, misma que primordialmente tiene efectos punitivos o represivos, no correctivos o invalidantes, como ocurre en este último caso con los medios de impugnación y las nulidades en materia electoral.

Las faltas o infracciones administrativas y los delitos se diferencian, básicamente, por la entidad de los valores o bienes jurídicos que se tutelan en cada tipo de responsabilidad (ya se trate de responsabilidad administrativa o penal, siendo frecuentemente de mayor calado los que se protegen mediante esta última); los tipos de sanciones que se pueden imponer (mientras que tratándose de delitos es frecuente que se sancione con la pena de prisión al responsable, la sanción en caso de infracciones administrativas no implica privación de la libertad); la calidad específica de los sujetos activos o agentes responsables (por ejemplo, generalmente, las personas morales, como los partidos políticos, no son sujetos de responsabilidad penal, sin que ello signifique impedimento alguno en la de carácter administrativo); los procedimientos que se siguen para indagar si se cometió o no la infracción administrativa o el delito [mientras que los relativos a la primera, en general, corren a cargo de los organismos administrativos electorales (OAE), los delitos son perseguidos por el ministerio público u órgano equivalente], así como los órganos competentes para determinar o resolver si se efectuó la conducta ilícita e imponer la sanción correlativa (mientras que la sanción administrativa habitualmente se impone por el OAE, las penas son adjudicadas, en general, por los tribunales penales ordinarios).

A pesar de las diferencias básicas apuntadas, es posible afirmar que el régimen de responsabilidades de naturaleza administrativa y el penal (y, en cierta medida, la derivada del *impeachment* o del juicio político en los ordenamientos mexicano y similares de América Latina) también presentan algunas características comunes, como es el principio implícito en la potestad correctiva o sancionadora del Estado (*ius puniendi*), que se expresa en el aforismo latino *nullum crimen, nula poena sine lege praevia, stricta et scripta*, de acuerdo con el cual:

- El supuesto normativo y la sanción o pena, que estructuran a la infracción administrativa electoral y al delito electoral, deben estar determinados legislativamente y en forma previa a la comisión del ilícito (al igual, en general, que las causas de *impeachment* o de juicio político).³⁵ Esto es, los órganos administrativos y jurisdiccionales (así

³⁵ Así, por ejemplo, las causas del juicio político en México se encuentran previstas en los artículos 109, fracción I, y 110 constitucionales, así como en el 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos [véase Fix-Zamudio, Héctor, “La responsabilidad de los servidores públicos en el derecho comparado”, y Orozco Henríquez, J. Jesús, “Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos”, ambos en Orozco Henríquez, J. Jesús y Soberanes, José Luis (coords.), *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Manuel Porrúa-UNAM, 1984, pp. 57-70 y 109-129].

como las cámaras legislativas, en su caso, tratándose del *impeachment* o del juicio político), encargados de sustanciar los procedimientos o procesos correspondientes para determinar su actualización o tipificación, carecen de la atribución de crear nuevos tipos de infracción administrativa o delitos, ya que esto es competencia únicamente del legislador.

- La norma legal (en sentido formal y material) que prevé una infracción administrativa o delito, así como su correspondiente sanción o pena, debe estar expresada por escrito y en una forma abstracta, general e impersonal, a efecto de que los destinatarios conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios de certeza y objetividad.
- Las normas sancionadoras o punitivas requieren una interpretación y aplicación estricta, porque mínimo y siempre acotado y muy limitado debe ser el ejercicio del poder correctivo del Estado, cuando éste se traduce en sanciones o penas que pueden restringir, limitar, suspender o privar de cierto bien jurídico a algún sujeto (aun cuando, tratándose de las causas de *impeachment* o de juicio político, su alcance se encuentra primordialmente determinado por los criterios prevalecientes en los correspondientes órganos legislativos, con base en el tipo previsto de manera más vaga en la ley).

No obstante lo anterior, persisten algunas diferencias entre el régimen de responsabilidades en materia penal electoral y el correspondiente al ámbito administrativo sancionador electoral (así como el de *impeachment* y el de juicio político), como se explica a continuación.

1. *Derecho penal electoral*

‘Delito’ es toda conducta típica, antijurídica y culpable, a la que se le atribuyen una o varias sanciones penales. Los delitos son conductas positivas o negativas, es decir, acciones u omisiones que son reprobadas por la sociedad, por lo cual el Estado las tipifica en normas legales, prohibiendo su realización y contemplando una sanción para el caso de su actualización (frecuentemente, ésta es una pena privativa de la libertad). Con la tipificación y, por tanto, sanción de los delitos electorales, se pretende, esencialmente, tutelar los valores y bienes jurídicos que se buscan alcanzar o realizar con el ejercicio de los derechos político-electorales, es decir, los

derechos de los ciudadanos para participar en el ejercicio del poder público, a través de elecciones.

La existencia de delitos en materia electoral no es reciente, pues ya desde los tiempos antiguos se tuvo la necesidad de reprimir las conductas que atentaban contra las funciones públicas o la libre manifestación del voto. Por ejemplo, los griegos aplicaron la pena de muerte al ciudadano que votaba dos veces y a quien vendía o compraba el voto; los romanos, por su parte, expidieron la *Lex Julia de Ambitu*, en la que se castigó el empleo de medios ilícitos en la obtención de funciones públicas y, más adelante, aparece en el derecho la figura del *broglio*, que se traduce en el fraude electoral y en la compra de votos.

En el derecho penal electoral han existido dos tendencias respecto de la ubicación de los delitos electorales: la primera se pronuncia por que se establezcan dichos delitos en los códigos penales y la segunda por que se configuren en las leyes electorales. Los defensores de la primera posición señalan que es mejor que los delitos electorales se encuentren en códigos punitivos a fin de protegerlos de los constantes cambios de la legislación electoral. Por otro lado, quienes optan por la segunda sostienen que los delitos electorales no son ni deben ser ajenos a la dinámica renovadora comicial, por lo que deben adecuarse en la medida en que ésta lo haga, a efecto de conservar una congruencia entre el derecho electoral sustantivo y el punitivo (máxime que en algunas sociedades con frecuencia se buscan nuevas fórmulas para burlar la ley sin incurrir en responsabilidad penal, por lo que deben recurrentemente identificarse y tipificarse para sancionarlas penalmente e inhibirlas hacia el futuro).

En cuanto a la técnica para regular (tipificar) los delitos electorales, también varía en los distintos ordenamientos, varios de los cuales optan por atender al sujeto activo de la conducta delictiva (ciudadanos, funcionarios electorales, dirigentes partidistas, candidatos, etcétera), en tanto que otros se enfocan en el bien jurídico que tutelan (libertad del voto, igualdad en la contienda, etcétera). Estrictamente, no es tan relevante el ordenamiento en el que se ubiquen ni el criterio utilizado para regularlos, sino que exista un marco legal adecuado en materia de delitos electorales que contribuya a garantizar la celebración de elecciones libres, justas y auténticas.

Asimismo, debe atenderse al contexto histórico y sociopolítico de cada país para regular los delitos electorales, incluyendo la cultura política y las prácticas recurrentes durante los comicios, pues de ello depende si determinada conducta se estima inconveniente por contravenir algún bien jurídico (como la libertad o la igualdad) y se desee prohibir o, por el contrario, se

considere que es acorde con tales bienes y deba permitirse, lo cual también puede variar en un mismo país en el transcurso del tiempo.

Así, por ejemplo, mientras que en algunos países se sanciona penalmente el traslado de electores de su domicilio a los centros de votación (particularmente, en los que provienen de etapas recientes con elecciones no competitivas bajo un sistema de partido hegemónico, por considerar que tal situación afecta la libertad del voto y está vinculada con la compra y coacción del voto; *v. gr.*, México), en otros (bajo una concepción de elecciones más abiertas; por ejemplo, Costa Rica) es una práctica permitida y forma parte de la competencia política que incluye la capacidad de movilización electoral.

Entre los posibles sujetos activos de los delitos electorales cabe identificar a funcionarios electorales, funcionarios partidistas, candidatos, servidores públicos no electorales, ciudadanos o cualquier persona; en algunos sistemas, se llega a identificar también como posibles sujetos activos a los ministros de cultos religiosos (para evitar que pretendan influir indebidamente en la voluntad electoral de sus feligreses).

Entre las conductas que los distintos ordenamientos llegan a tipificar como delitos electorales se encuentran las siguientes:

- *Fraude electoral*: se impone una pena a quien vota sin cumplir con los requisitos de ley, así como al que lo hace más de una vez en una misma elección y, en su caso, al funcionario electoral que permite la realización de cualquiera de las dos conductas; asimismo, se sanciona al que vote o intente hacerlo con un documento del que no es titular.
- *Presión o coacción sobre los electores*: se procesa penalmente a quien ejerce presión o hace proselitismo en la mesa receptora de votos; a quien difunda resultados de encuestas practicadas a ciudadanos en cuanto a sus preferencias electorales dentro del periodo prohibido por la ley o la veda electoral; al funcionario electoral, dirigente partidista o candidato que propaga noticias falsas respecto de la jornada comicial o sus resultados; al dirigente partidista o candidato que realiza propaganda durante la jornada; a quien viola el secreto o la libertad del voto o, mediante amenaza, obtiene un compromiso de voto; a los ministros de culto religioso que inducen al electorado en cuanto al sentido del voto; al servidor público que obliga a sus subordinados a votar en determinado sentido o que condiciona la prestación de un servicio público por la misma causa, y a quien solicita votos por dádiva o recompensa en la campaña o jornada elec-

- total, u obtiene declaración firmada del elector respecto del sentido de su voto mediante pago o dádiva.
- *Obstaculización del proceso electoral*: se procesa penalmente al funcionario electoral o a quien impide el desarrollo normal de las votaciones, recoge indebidamente credenciales para votar, altera documentos electorales o imposibilita la instalación de la mesa receptora de votos; al funcionario electoral que altera resultados o documentos electorales, o impide su entrega oportuna, o instala o cierra una casilla fuera de los tiempos legales; al dirigente partidista que obstaculiza el desarrollo normal de la votación o impide la instalación o cierre de una mesa de votación; al funcionario electoral que coarta los derechos de los representantes de partido político ante la mesa de votación, o se abstiene de cumplir con las obligaciones propias de su cargo; asimismo, a quien ilícitamente se apodera de boletas electorales extraídas de las urnas, así como al dirigente partidista o candidato que se apodera de documentos o materiales electorales.
 - *Delitos contra el registro de electores*: Los comete el funcionario electoral que sustituye o altera indebidamente documentos del registro de electores; quien proporciona documentos o datos falsos al citado registro para obtener el documento que acredite la ciudadanía, y quien destruye o altera documentos del registro de electores, listados nominales o credencial para votar.
 - *Financiamiento ilícito a las campañas*: Se impone una pena al dirigente partidista o candidato que utilice para campaña política fondos provenientes de actividades ilícitas, o que aproveche los que indebidamente le otorgó un servidor público; asimismo, al servidor público que apoye a los partidos políticos o a sus candidatos a través de sus subordinados, en horario de labores y de manera ilegal, así como si destina ilegalmente bienes o fondos a dicho apoyo.

En la gran mayoría de los países el proceso penal para los delitos electorales es el mismo que se sigue para las demás clases de delitos, pues queda a cargo del ministerio público (o equivalente) la investigación acerca de la posible comisión del ilícito y el probable responsable, el cual ejerce la acción penal ante el juez penal que corresponda. Este último, en uso de sus atribuciones emitirá, previa sustanciación del debido proceso legal, la sentencia correspondiente, ya sea condenatoria o absolutoria. Así, por lo general, la imposición o adjudicación de las penas por delitos electorales es competencia de los tribunales penales ordinarios (en su caso, federales o locales, como

ocurre, *v. gr.*, en Argentina, México³⁶ y Venezuela), si bien excepcionalmente en algunos países latinoamericanos su juzgamiento es competencia de los propios tribunales electorales (como en Brasil y Panamá, y, sólo por lo que se refiere a los cometidos por autoridades, en Bolivia y Uruguay).³⁷

Por su parte, la persecución e investigación de los delitos electorales, así como el eventual ejercicio de la acción penal, corresponde, en general, al mismo órgano encargado de hacerlo respecto del resto de los delitos, esto es, por lo que se refiere a la región latinoamericana y de acuerdo con la tradición francesa, a la institución del ministerio público.

Es pertinente señalar que en el marco de la “tercera ola democratizadora”,³⁸ desde hace aproximadamente cuarenta años, se desarrolló la tendencia a otorgar cierta autonomía, al menos técnica, al ministerio público en los sistemas presidenciales latinoamericanos.³⁹ Salvo en el caso de la República Dominicana, donde su titular sigue siendo nombrado y removido libremente por el presidente de la República,⁴⁰ se racionalizó la habitual subordinación completa del ministerio público al Ejecutivo, en la medida en que se hizo participar al Legislativo en la designación respectiva. Incluso, en algunos sistemas, como se verá, el presidente de la República ya no participa en el nombramiento.

Al efecto, con frecuencia se han distinguido y separado diversas funciones que comúnmente se conferían al ministerio público, algunas de ellas parcialmente contradictorias y que propiciaban la hipertrofia de la institución.⁴¹ La más notoria ha sido la de separar la estrictamente referida al ministerio

³⁶ En este país, por ejemplo, tratándose de delitos federales, la imposición de las penas respectivas es competencia, en primera instancia, de los juzgados de distrito del Poder Judicial de la Federación, en tanto que corresponde a los juzgados penales del fuero común lo relativo a los delitos electorales de carácter local.

³⁷ *Cfr.* Orozco Henríquez, José de Jesús, “El contencioso electoral, La calificación electoral”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica-IIDH/CAPEL-Universidad de Hidelberg-IDEA Internacional-TEPJF-IFE, 2007, p. 1154.

³⁸ Véase Huntington, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Londres, Norman, 1991, 366 pp.

³⁹ Véase Zovatto, Daniel, y Orozco Henríquez, J. Jesús, “Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada”, en Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, IDEA Internacional-UNAM, 2008, pp. 80-85.

⁴⁰ *Cfr.* artículo 171 de la Constitución de la República Dominicana, aun cuando el artículo 170 haga referencia a la “autonomía técnica” del ministerio público.

⁴¹ Véanse, por ejemplo, las críticas que en su momento hicieron a tal situación Castro, Juventino V., *El ministerio público en México. Funciones y disfunciones*, México, Porrúa, 1976; Fix-Zamudio, Héctor, *Función constitucional del ministerio público. Tres ensayos y un epílogo*, México,

público (según el modelo francés) de persecución de los delitos y ejercicio de la acción penal, de aquella otra (bajo la influencia de la figura del *Attorney General*, según el modelo estadounidense) consistente en la asesoría jurídica al presidente y la defensa patrimonial del Estado, con independencia de otras atribuciones relacionadas con la representación de ciertos intereses de la sociedad. Así se dio en México, por ejemplo, con la creación de la Consejería del Ejecutivo federal (desde 1994 y cuyo titular es nombrado y removido libremente por el Ejecutivo), de forma independiente de la entonces Procuraduría General de la República (en tanto encargada del ministerio público), cuyo titular era designado por el Ejecutivo con la ratificación del Senado y que, a partir del 20 de diciembre de 2018, se transforma en Fiscalía General de la República, correspondiéndole al Senado —por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes— designar al titular, de una terna conformada por el Ejecutivo con base en una lista previa de hasta diez personas, aprobada por igual mayoría calificada del propio Senado.⁴²

De manera similar, en Argentina se distinguió en el mismo año (1994) entre el ministerio público fiscal y el ministerio público de la defensa, con el procurador general de la Nación y el defensor general de la Nación. En Costa Rica y El Salvador también se distingue entre la Fiscalía General de la República y la Procuraduría General de la República, equivalente a la diferenciación en Panamá entre el procurador general de la República y el procurador general de la administración.

Desde un punto de vista formal, el ministerio público (encargado de la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal) se ubica en la esfera del Poder Judicial (en forma expresa o en tanto que se le regula constitucionalmente en el mismo título que a este último), en Costa Rica, Panamá y Paraguay, mientras que forma parte del Ejecutivo en República Dominicana y Uruguay. Un caso peculiar es el de Venezuela, en donde el Ministerio Público forma parte de un poder independiente y autónomo, que es el llamado Poder Ciudadano.

Mención especial merece Colombia, en donde también se distingue entre la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación, atribuyéndole a esta última la función del ministerio público, consistente, en este país, en la vigilancia del cumplimiento del orden jurídico (Constitución, leyes, decisiones judiciales y actos administrativos), la protección de los dere-

UNAM, 2002, pp. 63-85; García Ramírez, Sergio, *Poder judicial y ministerio público*, México, Porrúa, 2006, 311 pp.

⁴² De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 102, apartado A, constitucional, según reforma de 10 de febrero de 2014, y en el artículo Décimo Sexto Transitorio del Decreto de reforma correspondiente.

chos humanos (con el auxilio del defensor del pueblo), la representación de los intereses de la sociedad y los de carácter colectivo (en especial, el ambiente), así como la intervención en los procesos y ante las autoridades judiciales y administrativas para la defensa del orden jurídico, el patrimonio público y los derechos fundamentales, en tanto que a la primera se le encomienda la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal. No obstante lo anterior, toda vez que estas últimas funciones son las que, generalmente, caracterizan a la institución del ministerio público (según el modelo francés), mas no así las anteriormente mencionadas que se encomiendan a la Procuraduría General de la Nación en Colombia (aun cuando en algunos países todas ellas se encomiendan al ministerio público), para los efectos de este trabajo se considerará que las funciones del ministerio público (en estricto sentido, en cuanto persecución de los delitos y ejercicio de la acción penal) se encomiendan a la Fiscalía General de la Nación, el cual se encuentra regulado en la Constitución dentro del título correspondiente al Poder Judicial.

En el resto de los países latinoamericanos —Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México (hacia futuro, según se indicó), Nicaragua y Perú—, el ministerio público es una institución independiente o extra poder. Cabe destacar el caso peruano, en donde éste goza de independencia, pero debe rendir cuentas ante el Poder Ejecutivo.

Si bien se ha avanzado —como apunta Diego Valadés— en el propósito de que la institución del ministerio público deje de ser un instrumento de gobierno, utilizado como mecanismo de coacción política⁴³ (lo cual es particularmente relevante tratándose de procedimientos electorales, pues llegó a ser recurrente en diversos países de la región que se involucrara a posibles candidatos opositores en la supuesta comisión de algún delito con el ánimo de impedir su eventual registro o, al menos, dañar su imagen pública), debe reconocerse que en varios países de la región la autonomía técnica significa más un postulado constitucional que una realidad. Sin duda, como afirma Jorge Carpizo, toda vez que su actividad se encuentra vinculada con la libertad y la dignidad de las personas, el ministerio público debe configurarse como un organismo constitucional autónomo,⁴⁴ máxime la posibilidad que hipotéticamente tendría de influir de manera indebida en la no satisfacción

⁴³ Cfr. Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, 466 pp.; *idem*, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, 2003, pp. 39 y 40; *idem*, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 2a. ed., México, UNAM, 2008, 255 pp.

⁴⁴ Cfr. Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, 2007, pp. 27 y 28. Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas*, Washington, 2013, 112 pp.

de algún requisito de elegibilidad de los candidatos a cargos de elección popular o en el aprecio que de los mismos tenga el electorado.

Por lo que se refiere específicamente al ámbito electoral, cabe destacar el caso de Panamá, en donde se prevé una Fiscalía General Electoral con carácter de agencia de instrucción independiente —equivalente a un órgano constitucional autónomo, aunque formalmente adscrito y coadyuvante del Tribunal Electoral, cuyo titular es nombrado por el Ejecutivo con aprobación del Legislativo y con facultades de administrar su patrimonio—,⁴⁵ lo cual contribuye a garantizar niveles óptimos de eficiencia y erradicar cualquier vestigio de suspicacia en cuanto a la independencia, neutralidad e imparcialidad en el ejercicio de sus atribuciones de persecución e investigación de los delitos electorales.

Precisamente, en aquellos sistemas cuyo ministerio público no cuenta con autonomía constitucional efectiva, sería deseable que sus respectivos SJE (en su caso, federales o locales) contemplen fiscalías especializadas de delitos electorales —de manera similar a la prevista a nivel nacional en Panamá— con el carácter de organismos constitucionales autónomos, dotándoseles también de los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios para el cabal ejercicio de sus atribuciones.

2. *Derecho administrativo sancionador electoral*

‘Infracción’ o ‘falta administrativa electoral’ es la conducta tipificada en la ley, a través de la cual se contraviene o vulnera el régimen electoral y, como consecuencia, se aplica una sanción no privativa de la libertad; corresponde generalmente a una autoridad administrativa su investigación y sanción.

Por lo general, las faltas e infracciones electorales se encuentran tipificadas o reguladas en las correspondientes leyes electorales.

Entre los sujetos activos en aptitud de cometer alguna falta o infracción electoral se encuentran prácticamente todos los sujetos político-electorales, esto es, los ciudadanos (ya sean electores, candidatos, precandidatos u observadores electorales); servidores públicos electorales o servidores públicos en general; dirigentes partidarios; partidos políticos, agrupaciones políticas u organizaciones de observadores electorales; ministros de culto religioso; extranjeros; medios de comunicación, etcétera.

Con la tipificación y correspondiente sanción de las faltas e infracciones administrativas electorales se pretende, esencialmente, tutelar los valores y

⁴⁵ *Cfr.*, artículo 144 de la Constitución Política de la República de Panamá.

bienes jurídicos que se buscan alcanzar o realizar con el ejercicio de los derechos político-electorales, es decir, los derechos de los ciudadanos para: *a*) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; *b*) votar y ser elegido en elecciones libres, auténticas y periódicas, realizadas por voto universal, libre, secreto y directo, y *c*) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas.

Algunos ejemplos de sanciones administrativas para la tutela indirecta de la juridicidad o regularidad electoral son: amonestación, suspensión, destitución o inhabilitación de un servidor público o funcionario electoral; amonestación, suspensión o cancelación del registro de un partido o agrupación política; reducción del financiamiento público a los partidos políticos; suspensión de la transmisión en tiempo oficial de promocionales en medios electrónicos de comunicación y, eventualmente, suspensión a éstos del permiso para operar o para utilizar tiempo comercial; pérdida del registro como candidato o cancelación del mismo; cancelación de la acreditación como observador electoral, o bien, multas o sanciones económicas, las cuales se imponen a través de procedimientos administrativos (generalmente, a cargo de los OAE) para sancionar faltas o infracciones electorales.

Las leyes electorales, en diversos países, establecen infracciones o faltas administrativas en materia electoral como las siguientes:

- incumplimiento por los partidos políticos o agrupaciones políticas de sus obligaciones legales y de las resoluciones de la autoridad electoral; abstenerse de rendir los informes sobre el origen y destino de sus recursos; aceptar donativos o aportaciones económicas de extranjeros u origen ilícito; aceptar donativos o aportaciones que excedan los límites legales; rebasar los topes de gasto autorizados para las campañas;
- incumplimiento por los ciudadanos de las bases legales para la observación electoral;
- incumplimiento por los medios de comunicación de transmitir los mensajes de los partidos políticos en el tiempo oficial;
- incumplimiento por los funcionarios electorales de sus obligaciones legalmente previstas;
- inducción al electorado, por parte de los ministros de culto religioso, para que vote a favor o en contra de un candidato o partido político, para que se abstenga de votar, y
- difusión, a través de medios electrónicos de comunicación, de propaganda electoral ilícita.

Es pertinente señalar la conveniencia de que la ley electoral, al regular las faltas e infracciones electorales, prevea que las sanciones que se adjudiquen a los partidos políticos sean con independencia de las responsabilidades en que también incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, con el objeto de persuadir a estos últimos y hacer más efectivo su cumplimiento.

Asimismo, es relevante que las sanciones económicas que se lleguen a imponer sean proporcionales y, por tanto, lo suficientemente enérgicas como para cumplir su cometido de inhibir la comisión de conductas prohibidas, pues si son sólo simbólicas se pueden traducir en una “invitación” a violar la ley (al calcular el infractor que los beneficios de violarla podrían ser mayores que la sanción). En este sentido, es también importante la oportunidad de la sanción, pues aquellos procedimientos administrativos sumamente largos para determinar e imponer la sanción, una vez que tuvo lugar la elección y el infractor obtuvo los beneficios indebidos, puede también ser una “invitación” a violarla. En todo caso, es fundamental que la normativa que regule estos procedimientos administrativos sancionadores garantice el apego a las formalidades esenciales del debido procedimiento, respetándose puntualmente, entre otros, el derecho de audiencia del implicado.

Para apreciar la relatividad de la eficacia de las sanciones económicas atendiendo al contexto, cabe mencionar, por ejemplo, lo ocurrido en Francia con motivo de una disposición sobre las cuotas de género en la Ley de Paridad del 2000. De acuerdo con ésta, a los partidos políticos que no postularan a un determinado porcentaje de mujeres se les sancionaría con una reducción al financiamiento público a su partido. Algunos partidos que consideraban que la multa era pequeña y no estaban interesados en cumplir con el respectivo porcentaje, optaron por no postular suficientes mujeres, por lo que fueron sancionados. La misma legislación se aplicó en los departamentos franceses en el exterior, entre ellos Nueva Caledonia. Los partidos políticos en esa isla, que es más pobre que la región continental, consideraron que esas mismas multas eran altas y las vieron como un elemento disuasivo, por lo que se aseguraron de cumplir con la legislación. Como resultado de las elecciones, la asamblea legislativa quedó conformada por hombres y mujeres casi en partes iguales (en 2006, el nivel de representación femenina en el Parlamento neocaledonio fue de 44.4%, mientras que en Francia era de 18.9% en febrero de 2010). Como se observa, lo que es proporcional y efectivo en un lugar no necesariamente lo es en otro.⁴⁶

La relatividad de la eficacia de las sanciones económicas y del correspondiente régimen de responsabilidades administrativas también se aprecia

⁴⁶ Cfr. *Justicia electoral: El manual...*, cit., nota 1, cap. I, p. 53.

si se le compara con aquellas legislaciones que para asegurar el cumplimiento de sus disposiciones prevén como consecuencia que no surta efectos jurídicos el acto irregular respectivo y, en su caso, lo aseguran a través del sistema de medios de impugnación electoral previsto. Para seguir con el mismo ejemplo de la paridad de género, puede citarse el caso de México, en donde a partir de 2014 se estableció legalmente la obligación de los partidos políticos de respetar la paridad entre los géneros en la postulación de candidatos para la integración del Congreso de la Unión, correspondiéndole al OAE rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad.⁴⁷ Así, mientras en 2003 la Cámara de Diputados se integró con 23% de mujeres, éste se elevó, una vez entrada en vigor la reforma, a 43% en 2015 y 48% (241/500) en 2018; por su parte, la Cámara de Senadores se integró con 29% de mujeres en 2012 y, después de la reforma, como resultado de la elección de 2018, hay una ligera mayoría (52%, 63/120) de senadoras. Como se observa, la privación de efectos jurídicos de algún acto irregular (en su caso, en la postulación o registro de alguna candidatura) —respaldada por un sistema de medios de impugnación y un OJE encargado de hacerla efectiva—, puede resultar una garantía más efectiva para guiar el comportamiento que la mera previsión de aplicar una sanción (económica) en caso de incumplimiento.

Por otra parte, es importante que un SJE prevea la posibilidad de que la imposición de una sanción administrativa electoral sea susceptible de ser impugnada ante un órgano jurisdiccional, el cual revise que se haya seguido el debido procedimiento y los derechos del presunto infractor, en respeto del derecho humano a la impartición de justicia y a un recurso efectivo ante un tribunal imparcial previamente establecido.

En México, se prevé un procedimiento sancionador ordinario conforme al cual la sustanciación e investigación de las quejas y denuncias por faltas administrativas en el ámbito electoral federal es competencia de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Consejo General del Instituto Nacional Electoral —órgano administrativo electoral, OAE—, mientras que la imposición de las sanciones respectivas le corresponde exclusivamente al mencionado Consejo General —previa opinión de la Comisión de Denuncias y Quejas del propio consejo—, la cual puede ser impugnada ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación —órgano de justicia electoral (OJE)—. Asimismo, tratándose de presuntas faltas administrativas relacionadas con el acceso a los medios

⁴⁷ Cfr. artículos 238 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 3o., 25 y 37 de la Ley General de Partidos Políticos.

de comunicación social, propaganda política, propaganda gubernamental ilícita o actos anticipados de precampaña o campaña, se prevé un procedimiento especial sancionador, conforme al cual la sustanciación en investigación se encuentra a cargo de la citada Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en tanto que la imposición de sanciones corresponde a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuya sentencia, a su vez puede ser impugnada ante la Sala Superior del propio Tribunal Electoral. Cabe destacar que en ambos procedimientos administrativos sancionadores se prevé la posibilidad de que el OAE imponga medidas cautelares (sujetas a control jurisdiccional ante la sala competente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), incluida, por ejemplo, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata la transmisión en radio y televisión de algún *spot* o promocional.⁴⁸

Como se mencionó, generalmente, la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador electoral y, en ocasiones, también la imposición de la sanción correspondiente, se encuentra a cargo del organismo administrativo electoral (OAE), encargado de organizar las elecciones. En este sentido, es importante tener presente los distintos modelos de OAE adoptados en el mundo⁴⁹ y, en particular, en América Latina:

- a) *Modelo independiente de administración electoral*: en el que el OAE es institucionalmente independiente y autónomo del Poder Ejecutivo y maneja su propio presupuesto; adoptado en varias democracias recientes y emergentes e, incluso, en algunas consolidadas, como Armenia, Australia, Bosnia y Herzegovina, Burkina-Faso, Estonia, Georgia, India, Indonesia, Liberia, Mauricio, Nigeria, Polonia, Rumania, Sudáfrica, Tailandia y la gran mayoría de los regímenes latinoamericanos, incluido México.
- b) *Modelo gubernamental de administración electoral*: en el que la organización y administración de las elecciones se encuentra a cargo de una dependencia del Poder Ejecutivo —como el Ministerio del Interior— (como en Dinamarca, Nueva Zelanda, Singapur y Túnez) y/o a través de autoridades locales en diversos regímenes federales (como en Estados Unidos, Gran Bretaña y Suiza).

⁴⁸ Véase Astudillo, César, “El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007”, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEJFE, 2008, pp. 138-143.

⁴⁹ Véase Wall, Alan *et al.*, *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, Stocholm, IDEA, 2006, pp. 6-15.

c) *Modelo mixto de administración electoral*: en el que coexisten los dos diversos tipos de OAE, uno de los cuales tiene una naturaleza independiente o autónoma del Ejecutivo con funciones normativas y/o de supervisión, así como otro con funciones operativas o de instrumentación ubicado en alguna dependencia estatal (en su caso, del gobierno local), como en Argentina, España, Francia, Japón y varios países de África Occidental emancipados de Francia, como Mali, Senegal y Togo.

Por lo general, los diversos OAE (especialmente, los independientes o autónomos y el correspondiente de los mixtos) se encuentran estructurados en una forma piramidal, en cuya cúspide aparece una instancia suprema central a nivel nacional (en su caso, federal), a la que se subordinan otras de carácter intermedio que, principalmente, obedecen a la división territorial, política, administrativa y electoral del Estado, hasta llegar a la mesa o junta receptora del voto, lugar específico en donde el ciudadano sufraga. Es así como los recursos administrativos interpuestos en contra de ciertos actos son conocidos por los propios órganos electorales de los cuales emanó el acto impugnado o por sus inmediatos superiores, hasta llegar al de la cúspide del OAE.

En los OAE estructurados bajo el modelo independiente o mixto es muy común que la integración del órgano cúspide se encuentre determinada por los órganos públicos del Estado (por lo general, el Legislativo y/o el Judicial y, eventualmente, se contempla alguna participación del Ejecutivo). En estos sistemas, sólo en ocasiones se les da cierta intervención a los partidos políticos, si bien de carácter marginal para evitar que el órgano electoral correspondiente pudiera llegarse a integrar facciosamente (en el entendido de que en un buen número de países se prevé alguna participación de los propios partidos políticos —por lo menos con derecho a voz y con funciones de vigilancia— en las mesas o juntas receptoras de votos y en algunos otros órganos electorales superiores).

Como se analizará con posterioridad, una de las características de los regímenes electorales de América Latina es el establecimiento de organismos electorales especializados autónomos (algunos de ellos pertenecientes al Poder Judicial y generalmente denominados tribunales, cortes, jurados, consejos o institutos electorales), con funciones administrativas y/o jurisdiccionales en la materia, esto es, encargados de la organización y administración de los comicios y/o de resolver los conflictos que surjan con motivo de ellos.

3. *Otros instrumentos jurídicos*

Además de las responsabilidades penales o administrativas por la violación a las normas jurídicas electorales, hay otras que podrían calificarse como políticas o derivadas del *impeachment* o de algún juicio político.⁵⁰

Aquí cabría incluir, por ejemplo, aquellas responsabilidades que son adjudicadas por el órgano legislativo o alguna otra asamblea política a ciertos servidores públicos de alta jerarquía (*v. gr.*, ministros o secretarios de Estado, gobernadores, legisladores, jueces o miembros de OAE u OJE) por haber cometido alguna irregularidad grave con motivo del desarrollo de un proceso electoral.

Tal es el caso, por ejemplo, del *impeachment* previsto en algunos países, cuya tradición es del *common law*, o del llamado juicio político que se contempla en varios países latinoamericanos, los cuales tienen como consecuencia la destitución del servidor público responsable y/o su inhabilitación para desempeñar otro cargo público durante determinado tiempo.

Adicionalmente, es pertinente mencionar la eventual responsabilidad civil por daños y perjuicios, como podría derivarse, por ejemplo, de algún error del OAE o de error judicial del órgano encargado de la justicia electoral (OJE).⁵¹

III. MEDIOS ALTERNATIVOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS ELECTORALES

Además de los referidos regímenes de medios de impugnación electoral y de responsabilidades electorales como mecanismos para resolver conflictos electorales, algunos países contemplan ciertos medios alternativos para la so-

⁵⁰ Véanse los trabajos de Fix-Zamudio y de Orozco Henríquez publicados en *Las responsabilidades de los servidores públicos*, *cit.*, nota 35, pp. 57-70 y 109-129.

⁵¹ Como se estableció en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 6 de agosto de 2008, recaída en el caso *Castañeda Gutman vs México*, al condenarse al país al pago de los gastos y costas del correspondiente juicio interamericano, por no prever un recurso efectivo ante un tribunal previamente establecido para que el entonces peticionario pudiera combatir actos fundados en leyes presuntamente inconstitucionales que pudiesen haber vulnerado su derecho político-electoral a ser votado con motivo de la elección presidencial de 2006 —en el entendido de que por reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007 en México ya se prevé, en forma explícita, dicho medio de defensa ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación— (véase Ferrer MacGregor, Eduardo, *El caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La primera sentencia condenatoria en contra del Estado Mexicano*, México, Porrúa, 2009, 263 pp).

lución de tales conflictos, como podrían ser los medios de autocomposición y autotutela, a través de los cuales son las propias partes en conflicto o sólo alguna de ellas las que ofrecen la solución al conflicto respectivo, en el entendido de que en algunos de estos mecanismos también cabe la intervención de un tercero.

1. *Autocomposición y autotutela*

Atendiendo a la terminología propuesta por el ilustre procesalista Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, en su célebre libro *Proceso, autocomposición y autodefensa*, cabe sostener que, además de los medios propiamente procesales de resolución de conflictos electorales —a través de los cuales la solución se confiere a un órgano tercero imparcial de carácter jurisdiccional que, en virtud de ello, emite una resolución suprapartes—, diversos regímenes electorales contemplan algunos mecanismos de autocomposición y autotutela, mediante los cuales son las propias partes en conflicto o sólo alguna de ellas las que ofrecen la solución al conflicto respectivo.⁵²

Entre los *mecanismos autocompositivos* por los cuales las mismas partes dan fin a un conflicto electoral, se puede aludir al *desistimiento* de una demanda o impugnación por el ciudadano o partido político actor (que equivale a la supuesta *renuncia* a un derecho), o bien al *reconocimiento* o *allanamiento* por parte del órgano o autoridad responsable —en su caso, el partido político u otra persona que presuntamente hubiese cometido alguna irregularidad o afectación— a las pretensiones reclamadas, los cuales tienen un carácter unilateral de alguna de las partes (ya sea por voluntad del actor o “atacante”, en el primer supuesto, o del responsable o “atacado”, en el segundo).

Adicionalmente, cabe mencionar a la llamada *transacción* o acuerdo pacífico, ya sea expreso o tácito, entre distintas partes interesadas (como podrían ser diversos partidos políticos), en su caso, sin acudir a una tercera persona o entidad para que los dirima, en el entendido de que este tipo de solución de conflictos tiene un carácter bilateral, pues reclama la conformidad de ambas (o, en su caso, alguna más) partes involucradas.

Por otra parte, algunos países contemplan como requisito de procedibilidad de algún juicio o reclamación en contra de cierto acto o resolución de un órgano o autoridad electoral administrativo, que el interesado haya realizado alguna *gestión previa* ante el propio órgano o autoridad responsable

⁵² Véase Alcalá-Zamora, *op. cit.*, nota 13, pp. 112 y ss., y Armienta Calderón, *op. cit.*, nota 13, pp. 79-93.

con el objeto de que éste haya tenido oportunidad eventualmente de corregir su presunto error o irregularidad y, sólo con posterioridad, estar en aptitud de acudir al correspondiente tribunal [piénsese, por ejemplo, en la exigencia que prevé la legislación electoral de México para la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en contra de la negativa de expedición de la credencial para votar con fotografía o la exclusión indebida en la lista nominal de electores, que el ciudadano interesado haya agotado previamente la instancia administrativa, esto es, que haya presentado una solicitud de expedición de credencial para votar con fotografía o una solicitud de rectificación de la lista nominal de electores ante la propia autoridad administrativa responsable (artículos 143 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 80 y 81 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral); a través de este mecanismo, dicha autoridad (OAE) se ve en la posibilidad de dar respuesta satisfactoria a un conflicto antes de que proceda un medio procesal de impugnación ante el OJE].

Cabe advertir que la referida gestión administrativa previa que se exige para la procedencia del respectivo juicio no es formalmente un recurso administrativo, por lo que no cabe contemplarlo como un medio de impugnación electoral de naturaleza administrativa sino como un medio alternativo para la solución de conflictos electorales. Sin embargo, toda vez que, como resultado de la *gestión administrativa*, cabe la posibilidad de que el órgano o autoridad responsable revoque o modifique el respectivo acto o resolución, es posible considerarlo como un mecanismo de *autotutela*.

Asimismo, si bien resulta técnicamente justificado clasificar como medios de impugnación de naturaleza administrativa a los recursos administrativos, según se analizará en el capítulo VI de este trabajo, por los cuales el OAE resuelve —a través de la misma autoridad responsable o su superior jerárquico— el conflicto planteado, teniendo en cuenta que dicha autoridad administrativa electoral no es sino una de las partes eventualmente en conflicto y es la que aporta la solución, siguiendo el esquema teórico de los ilustres juristas Niceto Alcalá-Zamora y Héctor Fix-Zamudio,⁵³ resulta también válido identificarlos como mecanismos de autotutela.

Como ejemplo de esto último en México, cabe mencionar el recurso de revisión que los partidos políticos pueden interponer para impugnar los actos del secretario ejecutivo o los órganos colegiados distritales o locales del

⁵³ Véase Alcalá-Zamora, Niceto, *op. cit.*, nota 13, p.114, y Fix-Zamudio, “Introducción...”, *cit.*, nota 12, p. 24.

Instituto Nacional Electoral que no tengan el carácter de vigilancia, toda vez que le corresponde resolverlo, según se presente o no durante un procedimiento comicial federal, al consejo (en los periodos de procedimientos electorales federales) o junta (en los periodos fuera de procedimientos electorales federales) jerárquicamente superior al órgano del cual haya emanado el acto o resolución impugnado. En consecuencia, todos estos casos son precisamente fórmulas de autotutela, es decir, medios alternativos a los procesales para la solución de los conflictos. De manera similar, prácticamente todas las entidades federativas en México prevén medios de impugnación de naturaleza administrativa ante los respectivos OAE, los cuales igualmente cabe considerarlos como mecanismos autotutelares.

De manera similar, se podrían incluir en este apartado —como mecanismos de autotutela— las instancias internas previstas en cada partido político para solucionar los conflictos que surjan en su seno con sus afiliados, las cuales deben agotarse, por lo general, antes de acudir a algún órgano jurisdiccional (tal y como lo estableció en México, por ejemplo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación jurisprudencialmente, desde 2002, y lo contempló la reforma constitucional electoral de noviembre de 2007).

2. Conciliación, mediación y arbitraje

Como puede observarse, en la autocomposición (al igual que la autotutela) son los propios interesados (o, al menos, uno de ellos) quienes solucionan el conflicto, aunque en la autocomposición de carácter bilateral también puede aparecer, eventualmente, un tercero. A este último tipo de casos se les considera como “equivalentes jurisdiccionales” y se caracterizan como aquellos instrumentos en los cuales interviene un tercero para la solución de un conflicto electoral de trascendencia jurídica, pero sin encomendar dicha solución a un órgano del Estado, es decir, a los tribunales. Entre estos instrumentos cabe mencionar a la *conciliación*, la *mediación* y el *arbitraje*.

La mediación y la conciliación se asemejan en cuanto a que, en ambas, las partes acuden a un tercero imparcial para que resuelva la respectiva controversia jurídica. En la primera, el mediador se concreta a lograr el acercamiento entre las partes, en tanto que el conciliador participa activamente en la negociación para proponer soluciones que puedan ser aceptadas por las partes. La mediación no está sujeta a fórmulas ni a normas específicas, en tanto que la conciliación está regulada jurídicamente.

En cuanto al arbitraje, si bien nace del acuerdo entre las partes de acudir a un árbitro, su decisión final (denominada laudo) tiene características similares a la protección jurisdiccional, ya que, al ser homologada por algún tribunal, dicha solución adquiere la calidad de una sentencia con autoridad de cosa juzgada, es decir, tiene un carácter vinculante para las partes, así como coercitivo. Aunque el procedimiento puede establecerse por las partes, debe observarse en el mismo el debido proceso legal, es decir, los principios de audiencia, seguridad jurídica, así como igualdad de oportunidades de defensa y de prueba.

El laudo es pronunciado por el tercero elegido por las partes (si bien hay casos del llamado arbitraje institucional que existe en algunos países para ciertas materias, donde el órgano arbitral está previsto por la legislación y su constitución no depende de la voluntad de las partes, aunque éstas deciden voluntariamente si renuncian o no a la jurisdicción de primer grado, sin perjuicio de interponer contra el laudo los medios ordinarios de impugnación ante los tribunales, en el entendido de que no se tiene conocimiento de que este tipo de arbitraje institucional se encuentre contemplado en algún país para el ámbito electoral) y debe fundarse en estricto derecho o pronunciarse con base en la equidad o en la conciencia del árbitro.

Aun cuando la literatura impresa no refleja alguna experiencia práctica en el ámbito electoral de los referidos equivalentes jurisdiccionales (conciliación, mediación y arbitraje), así como de las demás fórmulas autocompositivas y de autotutela, se estima que un OAE comprometido, sensible y eficiente podría desempeñar una función relevante para promoverlos como medios alternativos para la solución de conflictos electorales (de hecho, es frecuente que antes de tomar alguna decisión relacionada con el desarrollo de un procedimiento electoral, al interior de los OAE, particularmente en aquellos que cuentan con representantes de los partidos políticos, se debata ampliamente y se procuren armonizar los intereses partidarios comúnmente enfrentados), con el objeto de aliviar la frecuentemente pesada carga jurisdiccional y ofrecer soluciones más rápidas (y, por tanto, con ahorro económico) ante lo apremiante y reducido de los plazos electorales.

Aun cuando no se encuentran suficientemente desarrollados ni, mucho menos, estudiados los medios alternativos de solución de conflictos en el ámbito electoral, es posible identificar entre los países que contemplan alguna especie de éstos a Afganistán (sólo en el ámbito de organismos electorales locales), Camboya, Etiopía, Kenia, Lesoto, Malawi, México (sólo por lo que se refiere a ciertas elecciones locales en comunidades indígenas bajo el sistema de usos y costumbres, como en Oaxaca), Sudáfrica y Uganda.

Así, por ejemplo, la Comisión Electoral de Sudáfrica, antes de resolver cualquier cuestionamiento o, incluso, impugnación administrativa de carácter electoral (sin que se encuentre regulado legal o administrativamente el procedimiento respectivo), consulta y promueve la conciliación entre los respectivos comités de enlace de los partidos políticos (*party liaison committees*), adoptando un enfoque consultivo, cooperativo y de consenso entre los mismos en cuanto a la eventual resolución del conflicto sobre cualquier materia electoral; por lo general, ésta es oportuna, respetada y acatada, en tanto que la Comisión Electoral y los referidos comités de enlace partidarios ejercen sus funciones de manera responsable, franca, efectiva y eficiente. Estos comités se establecen a nivel nacional, provincial y local, teniendo derecho cada partido político registrado a nombrar dos representantes en cada uno. Los comités se reúnen frecuentemente y su administración está a cargo del OAE, aportando una contribución significativa a la identificación y resolución de diversos conflictos e impugnaciones electorales. Los tribunales nombrados por el Tribunal Electoral para resolver los diversos conflictos e impugnaciones electorales, por lo general, se adhieren a las directrices de tales comités, las cuales son respetadas y ejecutadas por los diversos organismos involucrados.

Asimismo, aun cuando el marco legal sudafricano no prevé mecanismos informales para la solución de conflictos electorales, a partir de 1999, la Comisión Electoral estableció el “Programa para la administración de conflictos”, que incluye la contratación de expertos panelistas (abogados, líderes religiosos y maestros) durante los días previos a la elección, la jornada electoral y los días posteriores a la misma; éstos deben ser políticamente independientes y hablar el lenguaje o dialecto local, son capacitados en derecho electoral y, cuando surge la necesidad, utilizan sus habilidades como mediadores y facilitadores para resolver el conflicto y rinden un informe a la Comisión Electoral, con base en el cual se les remunera. Su intervención puede ser a través de llamadas telefónicas o audiencias públicas comunitarias a las que se invita a las partes involucradas para que presenten y argumenten su caso, con motivo de la cual se propone la solución. El programa no es permanente pues sólo opera durante los procedimientos electorales, pero ha demostrado ser un medio alternativo efectivo para la solución de conflictos, dado el número reducido de litigios que han llegado al tribunal electoral. Asimismo, mientras que en las elecciones nacionales de 1999 se registraron 1113 conflictos de esta naturaleza, en las locales de 2000 se redujeron a 314 y para las elecciones nacionales de 2004 decrecieron a 253.⁵⁴

⁵⁴ Cfr. Rukambe, Joram, “El programa de gestión de conflictos de la Comisión Electoral Independiente de Sudáfrica”, *Justicia electoral: El manual...*, cit., nota 1, p. 195.

Por su parte, es conveniente citar aquí el mecanismo de mediación previsto legalmente en una de las entidades federativas mexicanas —concretamente, en el estado de Oaxaca— para la solución de conflictos en elecciones bajo el sistema de usos y costumbres indígenas, a través del cual se le encomienda al Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca la atribución de conocer y resolver las controversias que surjan respecto de la renovación de los ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario (en tanto procedimientos electorales distintos a los que se rigen de acuerdo con las normas legales y con base en el respectivo sistema de partidos políticos), en el entendido de que a toda resolución le debe preceder una etapa de conciliación y la consulta previa a la comunidad. Si se tiene en cuenta que desde el 2000 se llevan a cabo regularmente elecciones bajo este sistema de usos y costumbres indígenas en 418 municipios (del total de 570 existentes en el estado, en algunos de los cuales cada año tienen lugar comicios para elegir sus respectivas autoridades locales), en tanto que el número de impugnaciones que llegan a los tribunales electorales es menor a una centena, cabe inferir la idoneidad del citado procedimiento alternativo para la resolución de conflictos.⁵⁵

⁵⁵ Véase Silva Adaya, Juan Carlos, *Control de la constitucionalidad y elecciones indígenas*, México, Porrúa, 2004, 116 pp.; *idem*, “Derecho consuetudinario indígena, tutela judicial efectiva y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, *Derechos indígenas y elecciones*, México, TEPJF, 2003, pp. 79-153, así como Arenas Bátiz, Carlos Emilio, “Reflexiones en torno a la integración y prueba del derecho electoral consuetudinario indígena”, en Arenas Bátiz, Carlos Emilio *et al.*, *Disyuntivas del derecho electoral. La agenda pendiente*, México, UANL, y Peza, José Luis de la, “Los usos y costumbres indígenas y la justicia electoral en México”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, Escuela Libre de Derecho, 1999, pp. 429-504.

CAPÍTULO TERCERO

CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE JUSTICIA ELECTORAL (SJE)

En el derecho electoral comparado se presentan diferentes sistemas de justicia electoral (SJE). Esta diversidad es positiva pues no hay fórmula única, mágica, idónea o “verdadera” para garantizar la regularidad de las elecciones y defender los derechos político-electorales; mucho menos, ante distintos contextos.

El SJE de cada país generalmente es resultado de su propio contexto histórico y político-social, así como de su tradición jurídica, por lo que no siempre resulta pertinente extraer fórmulas susceptibles de exportación a contextos diferentes. Sin embargo, la aproximación comparativa de los SJE permite captar algunas tendencias y ofrecer mayores elementos de análisis para los interesados, así como identificar experiencias o prácticas exitosas, además de las fortalezas y debilidades de los respectivos sistemas, para buscar, eventualmente, hacerlos completos y efectivos.

Con el objeto de tener una perspectiva global, resulta conveniente clasificar los diversos SJE existentes en el mundo contemporáneo. Al efecto, existen varios criterios de clasificación. Uno de ellos sería atender a todos los elementos que conforman los distintos mecanismos de resolución de conflictos electorales e intentar identificar cuáles ofrecen mayores garantías de la regularidad de las elecciones y respeto a los derechos político-electorales, con la consecuente estabilidad y paz social, así como credibilidad y legitimidad democrática. Sin embargo, ello exigiría contar con información estadística y sociológica del desempeño electoral y situación poselectoral en las distintas democracias en el mundo, la cual es escasa, no sistemática y, frecuentemente, inexistente.

Además, de un análisis somero, no cabe desprender alguna correlación significativa entre determinado tipo de SJE y consolidación democrática. En efecto, hay democracias emergentes que han puesto gran énfasis en el diseño de medios de impugnación electoral adecuados y un régimen de responsabilidades electorales estricto, y, no obstante ello, han enfrentado serios

conflictos electorales, que han llegado a poner en crisis sus instituciones. Incluso, si bien hay democracias estables o maduras que, con un régimen de medios de impugnación y de responsabilidades escueto, prácticamente no han enfrentado conflictos electorales (piénsese, por ejemplo, en los países escandinavos, cuya cultura política es reacia a la regulación excesiva), también hay otras que sí han llegado a enfrentar también conflictos derivados de resultados electorales estrechos y, a pesar de las tensiones y dificultades en determinado momento, les ha sido más fácil superar la crisis (el caso más notable relativamente reciente fue la elección presidencial de Estados Unidos de 2000). De ahí que pareciera que el elemento más relevante para superar una crisis electoral sea la cultura política y no la multiplicidad o rigurosidad de medidas para resolver conflictos (ya sea para corregir o reprimir las irregularidades cometidas).

Otro posible criterio clasificatorio sería atender a la tradición jurídica de cada país y, con base en ésta, analizar los correspondientes SJE. En este sentido, cabría identificar los sistemas pertenecientes a las distintas familias jurídicas, por ejemplo, del *common law*, de tradición romano-germánica (*civil law*) o los de tradición filosófico-religiosa.⁵⁶ Aun cuando la tradición jurídica es un elemento relevante en el funcionamiento de un SJE, pareciera que no cabe desprender una correlación trascendente y necesaria entre una y otro. Así, por ejemplo, el diseño y funcionamiento del SJE de Gran Bretaña y Estados Unidos de América (ambos pertenecientes al *common law*), si bien ofrece similitudes importantes también presenta diferencias esenciales; lo mismo ocurre con España, Italia y Uruguay (los tres pertenecientes a la tradición jurídica romano-germánica). En cambio, en la práctica y según se verá, hay mayores similitudes en el diseño y funcionamiento de su respectivo SJE entre Estados Unidos e Italia, así como entre Etiopía, Gran Bretaña, República Islámica de Pakistán y Taiwán; España, Indonesia y Níger; Palestina y Uruguay, a pesar de sus variadas tradiciones jurídicas, razón por la cual pareciera que el elemento más significativo o trascendente para distinguir los SJE se encuentra en otra parte.

Adicionalmente, algunas democracias ponen mayor énfasis en las medidas correctivas (los medios de impugnación electoral) y otras en las represivas (los mecanismos para fincar responsabilidades), sin que haya una correspondencia clara entre uno de esos elementos y el número reducido o ausencia de conflictos electorales y la consecuente estabilidad y paz social. Sin embargo, una vez que surge un conflicto, sin duda, el mecanismo que

⁵⁶ Véase David, René, *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos (derecho comparado)*, trad. de Pedro Bravo Gala, México, Aguilar, 1973, pp. 14-20.

potencialmente propicia mayor satisfacción con la resolución es el de los medios de impugnación electoral, debido a su función correctiva, en tanto revoca o modifica el acto irregular y, en su caso, protege o restaura en el goce del derecho político-electoral (a diferencia del régimen de responsabilidades, que se reduce a sancionar al autor o responsable de la irregularidad).

Por lo anterior, se opta por privilegiar como base para la clasificación de los SJE al régimen de medios de impugnación electoral que, según se indicó, proporciona un control directo de la regularidad de las elecciones y tiene un efecto preservador o restaurador del orden jurídico electoral, por lo que *constituye la garantía principal y la más efectiva de la justicia electoral*.

Sin embargo, aun si se atiende sólo a los regímenes de medios de impugnación electoral en el mundo, por los cuales se garantiza la regularidad de las elecciones y la defensa de los derechos político-electorales, todavía persistiría una variedad de criterios clasificatorios. En efecto, teniendo en cuenta que, con frecuencia, un mismo régimen contempla varios tipos de medios de impugnación electoral (administrativos, jurisdiccionales y, eventualmente, legislativos e internacionales), un criterio de clasificación podría ser atender a la naturaleza del órgano que conoce en primera instancia de una impugnación electoral. Sin embargo, este criterio no es muy útil, pues la gran mayoría de los SJE encomiendan a un órgano administrativo electoral (OAE) la primera instancia de las impugnaciones electorales, sin tener en cuenta instancias ulteriores que, en ocasiones, llegan a ser más relevantes en el funcionamiento de un SJE.

Otro criterio sería atender a la naturaleza del órgano que conoce y resuelve la mayoría de las impugnaciones electorales, independientemente del nivel de la instancia que corresponda. Éste podría ser apropiado, pero enfrenta el problema de la escasez o ausencia de información estadística de los distintos SJE, que permita clasificarlos con precisión, además de que correría el riesgo de que las conclusiones se modificaran de un proceso electoral a otro (por ejemplo, en alguno que haya un gran número de impugnaciones en contra de los resultados electorales a diferencia de lo ocurrido en comicios anteriores y el OJE competente para resolverlas sea distinto al encargado de atender las que se interponen en contra de actos previos a la elección); adicionalmente, con frecuencia el mayor número de impugnaciones se relaciona con el registro electoral y no siempre el órgano encargado de resolverlas —aun cuando se trata de un aspecto esencial en todo proceso electoral y podría llegar a ser de gran trascendencia (encomendándosele en varios sistemas a los tribunales ordinarios) — es el que más contribuye al buen desarrollo de la elección y a la credibilidad y legitimidad del SJE.

Cualquiera que sea el criterio de clasificación de los SJE que se elija, es importante tener en cuenta la relevante función que en el mismo desempeña un OAE independiente o autónomo. En efecto, particularmente en democracias aún no tan maduras, los OAE independientes o autónomos han venido desempeñando una trascendente contribución en los procesos de transición y consolidación democrática e inciden de manera significativa y positiva en el funcionamiento de los SJE, aun cuando no les corresponda la decisión final en la cadena impugnativa electoral [piénsese, por ejemplo, en los OAE de India (la mayor democracia del mundo), México y Sudáfrica].⁵⁷

Por lo que antecede, se opta como criterio de clasificación de los SJE el que atiende a la naturaleza del órgano (interno en determinado Estado) al cual se le atribuye la decisión final sobre la impugnación última para garantizar la regularidad de los actos y procedimientos electorales; en particular, los relacionados con las elecciones legislativas nacionales, que son las que se realizan en todos y cada uno de los países democráticos con independencia de su forma de gobierno (parlamentaria, presidencial o directorial),⁵⁸ y, más concretamente, con respecto a los resultados electorales⁵⁹ (teniendo en cuenta que en algunos SJE varía la competencia para resolver impugnaciones contra resultados electorales de las que se interponen respecto de otro tipo de actos).

I. CLASIFICACIÓN DE LOS SJE EN EL MUNDO

En términos generales, es posible clasificar los diversos SJE del mundo en cuatro grandes tipos o modelos, atendiendo a la naturaleza del órgano encargado de emitir la decisión final sobre las impugnaciones relacionadas con la validez y resultados de las elecciones legislativas nacionales (en su caso,

⁵⁷ Véase Wall *et al.*, *Electoral Management Design...*, *cit.*, nota 49, 371 pp.

⁵⁸ Véase Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, trad. de Héctor Fix-Zamudio, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, 373 pp.; Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, 2007, 241 pp.; Zovatto y Orozco Henríquez, “Reforma política y electoral...”, *cit.*, nota 39, pp. 3-209.

⁵⁹ En la medida en que se encuentra involucrado el ejercicio de derechos político-electorales previstos en instrumentos internacionales de derechos humanos, cabría considerar la eventual procedencia de quejas ante instancias internacionales respecto de los actos definitivos y firmes de cierto Estado (sin embargo, por lo que se refiere a resultados electorales, no se tiene conocimiento de que haya habido alguna decisión de fondo de la jurisdicción internacional sobre el particular, que haya sido oportuna para determinar quién debe ocupar —o concluir— determinado cargo electivo).

federales) y, en ciertos países, presidenciales:⁶⁰ *a*) órgano legislativo (ya sea la legislatura u otra asamblea política); *b*) órgano jurisdiccional [encomendado a alguna de las siguientes cuatro clases de órganos: i) tribunal ordinario del poder judicial; ii) tribunal o consejo constitucional; iii) tribunal administrativo, o iv) tribunal electoral especializado (sin atribuciones administrativas)]; *c*) organismo administrativo electoral (OAE) con atribuciones jurisdiccionales, y *d*) órgano *ad hoc* transitorio (ya sea de origen nacional o internacional).

Antes de analizar la correspondiente clasificación, debe tenerse presente que en varios SJE puede haber otro tipo de impugnaciones electorales sobre ciertas materias (por ejemplo, fiscalización sobre el origen y destino de los recursos de los partidos políticos o alguna otra), cuya resolución definitiva o final se encomiende a algún órgano distinto al competente para emitir la decisión final sobre la validez de una elección y la correspondiente proclamación de electo en favor de determinada persona (piénsese, *v. gr.*, en el caso de Italia, donde la decisión final sobre la validez de una elección y la asignación de curules descansa en la Cámara de Diputados o en el Senado de la República, según sea el caso y previa resolución por la Oficina Electoral Central Nacional —que forma parte del Tribunal de Casación— de los medios de impugnación que se hubiesen presentado contra los resultados electorales, en tanto que la resolución final de las impugnaciones relacionadas con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos es competencia del Tribunal de Auditoría; sin embargo, para los efectos de este trabajo, de conformidad con el criterio indicado, Italia se clasifica dentro de los SJE que se encomiendan a órganos legislativos).

Es conveniente insistir en que, al tomar como referencia de clasificación el órgano final que resuelve las impugnaciones en contra de los resultados electorales, se estaría dejando de lado otro tipo de impugnaciones electorales (por ejemplo, las relacionadas con registro electoral, registro o fiscalización de los partidos políticos, registro o proclamación de candidaturas, campañas electorales, etcétera) que, por mucho, son las más frecuentes, y que en varios

⁶⁰ Con algunas variantes, la siguiente clasificación se aborda en Orozco Henríquez, “Sistemas de justicia electoral...”, *cit.*, nota 6, pp. 45-58. Una clasificación muy difundida de SJE es la adoptada por Duverger y después utilizada por Cotteret y Emiri, quienes distinguen entre un contencioso electoral político y un contencioso electoral jurisdiccional, según la función respectiva se confíe a una asamblea política o a un órgano jurisdiccional (véanse Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6a. ed., Barcelona, Ariel, 1988, pp. 105 y 106, y Cotteret, J. y Emiri, C., *Los sistemas electorales*, Barcelona, 1973, pp. 57-60). El connotado iuscomparativista mexicano Héctor Fix-Zamudio, por su parte, distingue entre contencioso político, contencioso jurídico (en donde incluye a los órganos administrativos y los jurisdiccionales) y contencioso mixto, cuando contempla la combinación de los anteriores (véase Fix-Zamudio, “Introducción a la teoría...”, *cit.*, nota 12, pp. 5-19).

SJE se encomiendan a algún órgano distinto —generalmente, administrativo (OAE) o jurisdiccional—, cuya identificación podría dar una buena idea del funcionamiento del respectivo SJE [aun cuando diversos países le encomiendan todas las decisiones finales sobre cualquier tipo de impugnaciones electorales al mismo órgano (*v. gr.*, muchos de los que le confieren tal atribución a tribunales constitucionales o tribunales electorales especializados)].

Sin embargo, dadas las dificultades para recabar cierta información relevante, según se apuntó, y que no todos los SJE identifican como impugnables, varios de los actos y resoluciones mencionados en el párrafo que antecede, se concluye la pertinencia del criterio clasificador referido al órgano competente para resolver finalmente sobre la validez y resultados electorales, toda vez que éste sí se presenta en todos y cada uno de los SJE del mundo y, con frecuencia, es uno de los aspectos contenciosos electorales que despierta mayor interés.

La clasificación se basa en la *naturaleza jurídica* del órgano competente para resolver de manera final el último medio de impugnación previsto contra los resultados electorales, aun cuando este último, de hecho, casi nunca se promueva. El órgano competente para resolver de manera final las elecciones legislativas nacionales en Estados Unidos es la Cámara de Representantes o el Senado para la elección de sus propios miembros, o todo el Congreso para las elecciones presidenciales; en éstas se requiere el voto concurrente de la mayoría de la Cámara de Representantes y del Senado para rechazar la decisión que sobre el particular hubiese tomado algún estado, pero desde 1876 esto nunca ha ocurrido y, cuando más, se ha llegado a plantear alguna impugnación ante la Suprema Corte, previo agotamiento de las instancias jurisdiccionales de las entidades federativas. En el caso de elecciones legislativas nacionales, han sido pocos los casos que se han llevado a la Cámara de Representantes o al Senado. Sin embargo, atendiendo al criterio adoptado aquí, el SJE de Estados Unidos se clasifica entre los que se confieren a un órgano legislativo y no entre los encomendados a algún órgano judicial.⁶¹

⁶¹ De manera similar, es frecuente que diversas Constituciones prevean como facultad del órgano legislativo o de alguna de sus cámaras revisar las credenciales o constancias como electos de sus respectivos miembros para proceder a su instalación, o bien emitir la declaración del presidente de la República electo u ordenar su publicación. Simultáneamente, sin embargo, las propias Constituciones establecen que algún órgano judicial es el competente para emitir la resolución final y definitiva respecto de las impugnaciones contra resultados electorales. Tomando en cuenta la práctica y experiencia constitucional en tales países, se ha interpretado en este trabajo que la facultad del órgano legislativo es una mera formalidad y que, estrictamente, la decisión final del SJE corresponde al respectivo órgano judicial.

1. *SJE a cargo de órgano legislativo u otra asamblea política*

Algunos SJE confieren a las propias cámaras legislativas o a alguno de sus comités o comisiones, a los presuntos legisladores electos, o bien a alguna otra asamblea política, la facultad de resolver finalmente sobre la validez de la elección respectiva (incluyendo, en su caso, las impugnaciones que se interpongan), lo que de acuerdo con la tradición francesa se conoce como “verificación de poderes” o, como en Estados Unidos, “calificación de elecciones”, en tanto que en otros sistemas “certificación de actas” y en México, equívocamente, se denominó “autocalificación”.

La característica fundamental de los SJE conferidos a órganos legislativos o asambleas políticas es que, si bien se encuentran regidos por el marco constitucional y legal aplicable a la elección respectiva, dada su naturaleza, conformación y proclividad a actuar políticamente —además de la inexistencia de mecanismos, cuando se constituyen en órgano final, para controlar que sus resoluciones electorales se ajusten a derecho—, ha sido frecuente que en sus decisiones prevalezcan los criterios políticos (como el de oportunidad y negociación de intereses en pugna) sobre las razones jurídicas. Incluso, tales decisiones han sido proclives a favorecer a las fuerzas políticas que, eventualmente, han conformado la mayoría legislativa. De ahí que sea frecuente calificar a este tipo de SJE como contencioso político.⁶²

Al respecto, es posible y conveniente distinguir entre la verificación de poderes o calificación de elecciones, consistente en el examen de oficio (sin que medie impugnación) sobre la legalidad y validez de determinada elección (concretamente, respecto de la regularidad de sus resultados o en cuanto a la satisfacción de los requisitos de elegibilidad del candidato electo), y la eventual resolución o juicio que recae ante la interposición de una impugnación por presuntas irregularidades en cierta elección, ya que esta última es la que efectivamente tiene carácter contencioso.

Este SJE es el más antiguo y se encuentra vinculado con el origen de los parlamentos (en Inglaterra, se prevé en la actualidad un SJE distinto).⁶³ Aun cuando en el origen se trataba de que las cámaras legislativas o los presuntos legisladores calificaran o juzgaran la elección de sus respectivos miembros,

⁶² Como es el caso de Duverger, Cotteret y Emeri, así como Fix-Zamudio (véase los trabajos citados en la nota 60).

⁶³ Aun cuando, en realidad y como se analiza en el siguiente capítulo, durante cierto periodo los tribunales de la cancillería se consideraron competentes para conocer de las primeras impugnaciones electorales que se presentaron desde principios del siglo XV en Inglaterra.

con el surgimiento de elecciones presidenciales en diversos países también se confirió a asambleas políticas (frecuentemente, en sistemas bicamerales, a las dos cámaras reunidas) la competencia final para calificar la elección correspondiente.

El sistema de verificación de poderes a cargo de una asamblea política se adoptó en Francia desde los Estados Generales en el siglo XVIII hasta la Constitución de 1958, en tanto que en Estados Unidos se estableció con la Constitución Federal de 1787 y se conserva en la actualidad. A partir de ahí se generalizó el SJE encomendado a órganos legislativos o asambleas políticas en los regímenes democráticos emergentes durante los siglos XIX y buena parte del XX. Por lo que se refiere a América Latina, bajo la influencia de la Constitución de Cádiz de 1812 —que, a su vez, se inspiró en el constitucionalismo francés— y, en buena medida también, de la referida de Estados Unidos, la gran mayoría de los ordenamientos del siglo XIX previeron un SJE conferido a órgano legislativo (con la salvedad de las Leyes Constitucionales de 1836 en México, que le confirieron de manera efímera tal atribución al llamado Supremo Poder Conservador, y la Constitución de Colombia de 1886, que preveía la existencia de jueces de escrutinio).⁶⁴ Similar situación ocurrió con la mayoría de los países de África recién emancipados durante los siglos XIX y XX.

La razón histórica del SJE encomendado al órgano legislativo se apoya en el “principio de la división de poderes”, conforme con el cual, en virtud de que cada órgano del poder público es independiente de los otros y no debe involucrarse en las decisiones inherentes a la integración de los demás. En particular, se considera un arma defensiva en manos del Legislativo frente al Ejecutivo a fin de asegurar su autonomía e independencia. Asimismo, pretende evitar que se afecte al Poder Judicial, el cual se vería inmerso en las luchas políticas partidistas en detrimento de su función primordial consistente en la resolución técnico-jurídica de los diversos litigios que conoce. Además, quienes se inclinan por un SJE encomendado al órgano legislativo, aducen el carácter no democrático de los órganos jurisdiccionales —la denominada dificultad contramayoritaria—,⁶⁵ por lo que estiman que sus decisiones no deben prevalecer sobre las de aquél.

Para contrarrestar eventuales abusos de los órganos legislativos o asambleas políticas con motivo de la calificación de las elecciones y su proclividad

⁶⁴ Cfr. Orozco Henríquez, “Sistemas de justicia electoral...”, *cit.*, nota 6, pp. 45-58.

⁶⁵ Cfr. Bickel, Alexander, *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, 2a. ed., Indianapolis, Bobs Merrill, 1962, pp. 16 y 17; Gargarella, Roberto, “La dificultad de defender el control judicial de las leyes”, *Isonomía*, México, núm. 6, 1997, p. 64.

a favorecer los intereses políticos de la respectiva mayoría que los conforman, se les ha hecho coincidir en varios SJE con medios de impugnación electoral previos, encomendados, por lo general, a órganos jurisdiccionales, reservándose la decisión final sobre la validez y resultados de una elección a aquéllos. De este modo, se pretende reconciliar el Estado de derecho con la decisión final de una elección a cargo de un órgano con origen democrático (aunque cabe advertir que es precisamente el carácter democrático del propio órgano calificador o de algunos de sus miembros lo que, en determinado momento, se estaría cuestionando en cierta impugnación). En todo caso, en la práctica, es excepcional que un órgano legislativo o político desconozca, revoque o modifique una resolución jurisdiccional, dado el costo también político que acarrearía⁶⁶ (de hecho, los SJE que todavía lo contemplan se caracterizan por una tradicional autocontención de los órganos legislativos sobre el particular).⁶⁷

En la actualidad, prácticamente ya no hay sistemas que tengan un SJE conferido exclusivamente a un órgano legislativo o asamblea política, ya que aquellos países que aún lo conservan para los comicios legislativos o, en su caso, presidenciales, lo hacen coexistir con medios de control jurisdiccional o, incluso, administrativos, previos (como en Argentina, Estados Unidos de América e Italia) o posteriores (como en Alemania), lo que los convierte en SJE mixtos legislativo-jurisdiccionales/administrativos o, como en Alemania, jurisdiccional-legislativo. A través de la intervención de las instancias jurisdiccionales, según se indicó, se pretende garantizar la resolución de los respectivos medios de impugnación de acuerdo con lo previsto en la Constitución y la ley, característica primordial de todo Estado de derecho.

Entre los SJE mixtos legislativo-jurisdiccionales cabe incluir el de Estados Unidos,⁶⁸ en tanto que las elecciones federales reguladas y organizadas por autoridades de cada entidad federativa, por lo general, combinan impugnaciones ante un tribunal estatal ordinario (las más de las veces, parte del Poder Judicial) y, ulteriormente (previa revisión de las resoluciones judiciales estatales, en su caso y por razones de constitucionalidad, vía *certiorari*, por la

⁶⁶ Véase Sadurski, Wojciech, *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, The Netherlands, Springer, 2005, pp. 79, 80 y 151-156.

⁶⁷ De ahí que alguien pudiera tener reservas del criterio adoptado para clasificar los SJE en el mundo, pues se podría estar tomando como base un órgano que casi nunca interviene en la práctica. Sin embargo, la posibilidad teórica y jurídica de que llegue a intervenir constituye una diferencia esencial y relevante con otros sistemas.

⁶⁸ Véase Orozco Henríquez, J. Jesús, "Contencioso electoral y calificación de las elecciones en los Estados Unidos de América", *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, México, TFE, núm. 2, 1993, pp. 25-33.

Suprema Corte),⁶⁹ ante un órgano legislativo que, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, resuelve en forma definitiva, esto es, la Cámara de Representantes o el Senado del Congreso de la Unión con motivo de las elecciones de sus respectivos miembros. Asimismo, el Congreso tiene la facultad constitucional de contar los votos de la elección presidencial y se requiere, en su caso, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Escrutinio Electoral de 1887, el voto concurrente de la mayoría de la Cámara de Representantes y del Senado para rechazar la decisión de cada Estado (en caso de impugnación local, previa resolución de un tribunal estatal) acerca de los resultados electorales de la elección presidencial.

Similar situación ocurre en Italia, en tanto que el artículo 66 de la Constitución de la República italiana de 1948 establece que corresponde a cada cámara —la de Diputados y el Senado de la República— la facultad de juzgar “los títulos de admisión de sus miembros y los motivos de incompatibilidad e inhabilitación para el cumplimiento”, una vez resueltos los reclamos e impugnaciones por la Oficina Electoral Central Nacional, la cual forma parte del Tribunal de Casación (y se integra con su presidente y otros cuatro jueces), en el entendido de que en contra de la resolución de la respectiva cámara no procede recurso judicial alguno.⁷⁰

Asimismo, en la Federación suiza, es atribución del Consejo Nacional y del Consejo de los Estados resolver en definitiva sobre la elección de sus respectivos miembros, una vez decididos los recursos sobre los escrutinios y la verificación de los resultados por las autoridades de los gobiernos cantonales.

Además de Argentina —con cierta salvedad y según se analiza más adelante—⁷¹ deben incluirse en esta categoría los SJE de Bélgica, Islandia Noruega y los Países Bajos, así como los de ciertos países de Europa central y oriental que, a partir de sus significativas transformaciones de la forma de Estado socialista hacia uno de democracia clásica, conservaron un tiempo el sistema de autocalificación a cargo de los presuntos legisladores, aun cuando paulatinamente establecieron SJE encomendados a algún órgano jurisdiccional.

⁶⁹ Como ocurrió, por ejemplo, en el año 2000, con motivo del caso *Gore vs Bush*, en relación con el escrutinio de la elección presidencial en el Estado de Florida (véase Andrade Sánchez, Eduardo, *Deficiencias del sistema electoral norteamericano*, México, UNAM, 2001, 159 pp.); Rakove, Jack N. (ed.) *The Unfinished Election of 2000. Leading Scholars Examine America's Strangest Election*, Nueva York, Basic Books, 2001, 263 pp.).

⁷⁰ Véase Lara Sáenz, Leoncio, “Estudio de derecho comparado sobre lo contencioso y la jurisprudencia electoral en Italia”, *El contencioso y la jurisprudencia electorales en el derecho comparado. Un estudio sobre 21 países de América y Europa*, México, TEPJF, 2006, pp. 265-306.

⁷¹ Véase el numeral 2, inciso c), de este capítulo.

A pesar de la naturaleza política del órgano final de decisión sobre la validez de las elecciones en estos países, es importante señalar que los correspondientes organismos encargados de los SJE deben cumplir sus responsabilidades y garantizar la celebración de elecciones auténticas, libres y justas, mas no como una manera de obtener ventajas o ejercer represalias de carácter político. A este fin ha contribuido la incorporación de diversos medios de impugnación jurisdiccionales y/o administrativos en tales sistemas y que, según se mencionó, los ha convertido propiamente en SJE mixtos.

2. *SJE a cargo de órgano jurisdiccional*

Como una reacción a diversos abusos cometidos por órganos legislativos o asambleas políticas a cargo del respectivo SJE o, sencillamente, a fin de garantizar de mejor manera que los conflictos electorales se resuelvan con base en lo previsto en la Constitución y la ley, en beneficio de la seguridad jurídica, la estabilidad política y la paz social, en diversos países se ha optado por encomendar a un órgano jurisdiccional la atribución de emitir la resolución final sobre la impugnación de cierta elección. A partir de su adopción en Gran Bretaña en el último tercio del siglo XIX, este tipo de SJE ha proliferado y es el que se encuentra actualmente más difundido en las democracias del mundo.

Los defensores de un SJE de carácter jurisdiccional sostienen que la acción de juzgar y calificar las elecciones materialmente tiene naturaleza jurisdiccional y, en consecuencia, el ejercicio de tales atribuciones debe corresponder a un órgano jurisdiccional, a efecto de garantizar la autenticidad, regularidad y validez de las elecciones. De esta manera se evita que, como ocurre en algunos SJE conferidos exclusivamente a un órgano legislativo o asamblea política, particularmente los que se lo encomiendan a los presuntos legisladores, sus integrantes se conviertan en juez y parte al realizar la calificación de las elecciones en que contendieron, máxime que se corre el riesgo de que la mayoría legislativa predeterminada actúe atendiendo a sus intereses políticos y partidistas, ignorando consideraciones de derecho y de justicia; en este sentido, se afirma que, desde el punto de vista de la plenitud del Estado de derecho, resulta discutible la pertinencia de un exclusivo control político de tal naturaleza.⁷²

⁷² Véase Aragón Reyes, “Legislación electoral...”, *cit.*, nota 10, pp. 106-112; Andrés Ibáñez, Perfecto, “Control judicial del poder político”, *Derechos y Libertades*, Madrid, año IV, núm. 7, enero 1999; *idem*, “Jueces y democracia”, en Martínez Sánchez, Francisco (coord.), *El horizonte electoral y la democracia en la ruta del derecho*, Oaxaca, Tribunal Electoral del Estado, 2003,

La consecuencia de conferir a órganos jurisdiccionales (en lugar de legislativos) la resolución de los conflictos e impugnaciones electorales pone énfasis en que la misma debe basarse en el principio de juridicidad (constitucionalidad y/o legalidad), esto es, en el *Rule of Law*, y no según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad y negociación política. Lo anterior ha implicado —como la experiencia en el derecho comparado lo demuestra— un cambio en la actitud de los funcionarios electorales y la estrategia asumida por los partidos políticos y demás partes o terceros interesados en determinada impugnación electoral. No sólo se ha privilegiado la vía institucional para la solución de las controversias electorales sino que los hechos, argumentaciones y medios de prueba planteados eventualmente ante el órgano jurisdiccional competente han requerido ajustarse a exigencias técnico-jurídicas para su procedencia y fundamento (requiriéndose de abogados cada vez más especializados en el derecho electoral),⁷³ pues es evidente que la mera movilización y deslegitimación política (o los argumentos políticos e intervenciones emotivas o histriónicas habituales al seno de los órganos legislativos) no proporciona los medios y fundamentos suficientes para resolver un litigio electoral de manera objetiva, imparcial y conforme a derecho. Asimismo, se ha generado un cuerpo de derecho electoral jurisprudencial mucho más consistente y científicamente sustentado, que hace más previsible la solución de las controversias electorales, en beneficio de la seguridad jurídica.

Aun reconociendo la conveniencia de conferir la resolución de conflictos a órganos jurisdiccionales, se ha argumentado que le puede generar gran desgaste al poder judicial si se involucra en conflictos políticos. De ahí que algunos SJE han optado por encomendar tal función a tribunales no ordinarios, tales como tribunales constitucionales, tribunales administrativos autónomos o tribunales electorales especializados.

pp. 27-45; Fix-Zamudio, Héctor, “Justicia constitucional y judicialización de la política”, en Orozco Henríquez, Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral, Evaluación y perspectivas*, México, IFE-PNUD-IFES-IDEA-TEPJF-UNAM, 2001, pp. 11-38; Guarneri, Carlo y Pederzoli, Patricia, *Los jueces y la política. Poder judicial y democracia*, Buenos Aires, Taurus-Pensamiento, 209 pp.

⁷³ Los resultados de los primeros juicios en la Gran Bretaña mostraron que el nuevo tribunal era capaz de atraer pruebas que difícilmente podrían ser aportadas ante las comisiones de la Cámara de los Comunes, aun cuando también se presentaron algunas inconformidades respecto del criterio seguido por los jueces; por ejemplo, en 1872 se cuestionó una decisión por la cual se anuló una elección en Irlanda, por supuesta “intimidación espiritual” sobre los electores, derivada de que un sacerdote católico había anatematizado en el pulpito a uno de los candidatos, quien perdió e impugnó los resultados (véase O’leary, Cornelius, *The Elimination of Corrupt Practices in British Elections 1868-1911*, Oxford at the Clarendon Press, 1962, 253 pp.).

Los SJE de carácter jurisdiccional pueden subdividirse en cuatro clases, según la naturaleza del órgano al que se le encomiende la resolución final o definitiva de determinada elección impugnada: i) tribunal ordinario del poder judicial; ii) tribunal o consejo constitucional; iii) tribunal administrativo, o iv) tribunal electoral especializado (sin atribuciones administrativas).

A. Tribunal ordinario del Poder Judicial (generalmente, la Suprema Corte en única instancia o vía apelación)

El primer tipo de SJE de carácter estrictamente jurisdiccional es el que encomienda a los jueces o tribunales ordinarios (no especializados en materia electoral y que forman parte del Poder Judicial) la decisión final sobre las impugnaciones contra los resultados electorales. Con frecuencia, tal atribución se confiere a la Suprema Corte correspondiente, ya sea que su competencia sea en única instancia en forma directa o vía apelación si se prevé una instancia previa.

Este SJE surgió en 1868 en Inglaterra (reformado en 1983 y aún vigente en el Reino Unido de la Gran Bretaña) con el propósito de erradicar los abusos cometidos por las mayorías que eventualmente conformaron la Cámara de los Comunes. A través de un decreto legislativo, la resolución sobre las elecciones impugnadas se encomendó a dos jueces ordinarios de la *Queen's Bench Division of the High Court of Justice* (cuya competencia se rota entre los miembros del Poder Judicial), estableciendo que la decisión coincidente de tales jueces sería asumida por la Cámara de los Comunes (para salvaguardar la soberanía del Parlamento).⁷⁴ Asimismo, aunque la jurisdicción sobre las impugnaciones electorales se ha trasladado al Poder Judicial, la Cámara de los Comunes ha retenido su competencia sobre las calidades de sus miembros que surgen por otras causas.

Un sistema similar se adopta en otros países de la *Commonwealth*, como Australia y Pakistán (a través de la resolución definitiva de la Suprema Corte

⁷⁴ Los jueces reportan su resolución al *Speaker* de la Cámara, quien la somete al pleno. Si los jueces deciden que un candidato distinto al miembro que ocupa la curul fue realmente elegido, la Cámara ordena lo necesario para dar efecto a la decisión. Aunque la jurisdicción sobre las impugnaciones electorales se ha trasladado al Poder Judicial, la Cámara de los Comunes ha retenido su competencia sobre las calidades (*qualifications*) de sus miembros que surgen por otras causas. Así, por ejemplo, en 1950 nombró una Comisión Especial para considerar si la elección de un sacerdote de la iglesia de Irlanda era válida de conformidad con las disposiciones jurídicas sobre elegibilidad; si bien la Comisión Especial fue incapaz de emitir un dictamen, la Cámara, después de recibida la opinión de la Comisión Judicial del Consejo Privado, decidió que la elección era nula (véase O'leary, *The Elimination...*, cit. nota 73, 253 pp).

(*High Court*), vía apelación de la resolución de Tribunal Electoral conformado por un juez rotativo que conoce en primera instancia). Asimismo, India (a través de la Suprema Corte, que conoce directamente en única instancia de las impugnaciones contra las elecciones de presidente y vicepresidente, así como vía apelación tratándose de las elecciones de parlamentarios) y Canadá;⁷⁵ cabe señalar que particularmente en estos dos últimos países, el respectivo OAE independiente y autónomo ha desempeñado una función fundamental en el respectivo SJE.⁷⁶

En esencia, a este tipo corresponden los SJE de algunos países de Europa central, como ocurre en Bosnia y Herzegovina, Estonia, Hungría, Polonia, Rusia y Serbia, en donde la decisión final sobre las impugnaciones contra resultados electorales se encomienda a la respectiva Suprema Corte, previa sustanciación en estos países de medios de impugnación administrativos ante un OAE independiente o autónomo durante la etapa de preparación de la elección (algunas de cuyas decisiones, incluso, en algunos de estos países, como Hungría y Rusia, también pueden ser impugnadas ante tribunales inferiores).⁷⁷

De manera similar, en Etiopía, Kenia, Lesoto, Taiwán y Uganda, se encomienda al Poder Judicial la resolución final de impugnaciones en contra de resultados de elecciones legislativas, pero le corresponde a un Tribunal Superior, el cual se encuentra en un nivel inferior a la Suprema Corte. Por su parte, las impugnaciones relacionadas con los resultados electorales para presidente en Taiwán y Uganda se encomiendan, vía apelación, a la Suprema Corte. En Taiwán, el resto de las impugnaciones contra otros actos electorales son competencia de un tribunal administrativo autónomo cuyas resoluciones son definitivas y finales.

⁷⁵ Véase Kingsley, Jean Pierre, “Justicia electoral a nivel federal en Canadá”, *El contencioso y la jurisprudencia electorales en el derecho comparado. Un estudio sobre 21 países de América y Europa*, México, TEPJF, 2006, pp. 35-82.

⁷⁶ Un sistema ligeramente diferente se adopta en otros países de la *Commonwealth*, como Australia, Pakistán y países angloparlantes del Caribe como Jamaica. Aquí, la resolución definitiva corresponde al Tribunal Supremo (*High Court*), vía apelación, para combatir la resolución del Tribunal Electoral conformado por un juez rotativo que conoce el caso en primera instancia. Lo mismo ocurre en Canadá y la India, a través de la resolución de la respectiva suprema corte que conoce los casos, vía apelación, tratándose de las elecciones de parlamentarios. Por lo que se refiere a las impugnaciones respecto de las elecciones de presidente y vicepresidente en la India, la Suprema Corte las conoce directamente, en única instancia. Especialmente en Australia, Canadá y la India, el respectivo OAE independiente y autónomo ha desempeñado una función fundamental en el SJE

⁷⁷ Véase Complak, Kristian, “Sistemas de justicia electoral en Europa Central y Oriental”, en Orozco Henríquez, Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral: Evaluación y perspectivas*, México, UNAM, 2000, pp. 113-138.

Por su parte, las impugnaciones en contra de los resultados de elecciones legislativas en Corea del Sur, Japón y Uzbekistán se encomiendan a la respectiva Suprema Corte; en Japón, vía apelación, y en los otros dos países directamente, en instancia única.

Incluso, atendiendo al criterio clasificatorio adoptado, relacionado con la naturaleza jurídica del órgano final de decisión, sería válido incluir aquí los casos de los tribunales electorales especializados latinoamericanos cuyas resoluciones son susceptibles de ser revisadas, aun cuando exclusivamente por razones de constitucionalidad, por la respectiva Suprema Corte para su resolución final (como en Brasil, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela).

Cabe destacar que este tipo de SJE, que encomienda a tribunales ordinarios del Poder Judicial la resolución final de las impugnaciones en contra de resultados electorales, es —por mucho— el más difundido en la actualidad entre las democracias del mundo, tanto en las de carácter emergente como en las más estables y consolidadas. Sin embargo, para los interesados en diseñar un SJE que confiera a los tribunales ordinarios del Poder Judicial la atribución de resolver en forma definitiva y final las impugnaciones contra resultados electorales, es importante considerar aspectos relacionados con la independencia y credibilidad del sistema judicial en general. En efecto, en democracias emergentes o en vías de consolidación lo anterior es de gran relevancia, en virtud de que la falta de credibilidad del sistema judicial y la percepción (así sea injustificada) de que carece de independencia y se encuentra sometido al control del Ejecutivo y/o del partido político en el gobierno, podría dañar seriamente la credibilidad del SJE (como podría ser el caso de Egipto).

B. *Tribunal o consejo constitucional*

Diversas Constituciones europeas de la primera posguerra, siguiendo en cierta medida el modelo de la Constitución de Austria de 1920,⁷⁸ encomendaron a órganos expresos de jurisdicción constitucional (ya fuesen pertenecientes o ajenos al Poder Judicial) la tarea de resolver sobre la validez de las elecciones.

En Austria, desde 1920, se atribuyó la verificación de las elecciones parlamentarias a la Corte de Justicia Constitucional, cuya competencia, a través de sucesivas reformas, se ha ampliado a la validación de otros ejer-

⁷⁸ Véase Kelsen, Hans, “La garantía...”, *cit.*, nota 29, pp. 489-500.

cicios democráticos (referéndum, desde 1929, y elecciones presidenciales, a partir de 1931, e, incluso, las elecciones de cada entidad federativa y de los órganos representativos de los profesionistas que determine la ley). Las resoluciones de dicha Corte pueden consistir en la repetición parcial o total de una elección de los integrantes del Consejo Nacional o de la “Dieta” de algún *Länd*.

En este modelo de SJE cabe incluir a la República Federal de Alemania, donde la calificación o verificación de la elección a cargo del *Bundestag* (Parlamento) puede ser recurrida ante el Tribunal Constitucional Federal.⁷⁹ Como se observa, se trata de un SJE mixto jurisdiccional-legislativo, en el entendido de que se ubica en el presente apartado pues tiende a prevalecer el carácter jurisdiccional del SJE al corresponder la resolución final al Tribunal Constitucional federal. El proceso de resolución de conflictos puede llevar dos años (un año en comisión y un año en el Tribunal Constitucional) y en algunos casos un tiempo considerablemente mayor. Las quejas pueden presentarse solamente cuando ya han concluido las elecciones y se ha conformado el Parlamento, de forma que incluso los conflictos sobre temas preelectorales son decididos después de los comicios.⁸⁰

⁷⁹ En efecto, el que califica o examina la elección parlamentaria y decide sobre la adquisición o pérdida de la calidad de miembro del mismo es el propio Parlamento, mediante el examen que realiza una de sus comisiones. La Comisión de Validación de las Elecciones es la encargada de preparar un dictamen respecto de las quejas formales, que luego se somete al pleno; está integrada por nueve miembros electos entre los recién parlamentarios electos, así como por un miembro consejero por cada uno de los grupos parlamentarios no representados por los anteriores (por convención, la comisión es representativa de la conformación partidista del Parlamento). En contra de las resoluciones del Parlamento procede, a instancia de la parte agraviada (el diputado afectado; el elector cuyo reclamo haya sido rechazado por el Parlamento, si a su petición se adhieren cien electores más, o bien un grupo parlamentario o una minoría parlamentaria que constituya al menos un décimo del total de los integrantes del Parlamento), el recurso de queja ante el segundo Senado —la llamada sala de “derecho estatal” — del Tribunal Constitucional Federal, cuyos dieciséis miembros (ocho para cada Senado) son electos por el Parlamento federal y el Consejo federal (*Bundesrat*, o Cámara Alta); véase Nohlen, Dieter, “Calificación electoral en Alemania Federal”, *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, México, IFE-PNUD-IIJ-IFES-IDEA Internacional-TEPJE, 2001, pp. 61-75; *idem*, “La calificación electoral en Alemania Federal”, *El contencioso y la jurisprudencia electorales en el derecho comparado. Un estudio sobre 21 países de América y Europa*, México, TEPJE, 2006, pp. 3-18.

⁸⁰ *Cfr.* Lindner, Rafl, “Un sistema de RCF judicial-legislativo en Alemania: control ejecutivo y legislativo de las elecciones”, *Justicia electoral: El Manual...*, *cit.*, nota 1, p. 74). Corresponde también al Tribunal Constitucional Federal conocer sobre las cuestiones de inconstitucionalidad por actos del poder público que afecten los derechos de voto activo o pasivo y la inconstitucionalidad de “los partidos políticos que por sus fines o la actitud de sus adherentes tiendan a desvirtuar o destruir el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República...”; esto último a instancia del Parlamento, del Con-

Es pertinente incluir también dentro de este modelo de SJE la competencia que, desde 1958,⁸¹ se confiere al Consejo Constitucional de Francia para velar por la regularidad de la elección de presidente de la República y del referéndum, así como examinar las reclamaciones, proclamar los resultados del escrutinio y resolver las impugnaciones sobre la regularidad de la elección de los diputados y los senadores. Por disposición constitucional, las decisiones del Consejo Constitucional son inapelables. El SJE de Francia involucra una combinación de jurisdicciones, constitucional y administrativa (en el entendido de que esta última es de naturaleza autónoma, ante el Consejo de Estado, y procede propiamente durante la etapa de preparación de la elección, en tanto que la de carácter constitucional, ante el Consejo Constitucional,⁸² procede contra ciertas decisiones del Consejo de Estado y

sejo Federal, del gobierno federal o, si el partido en cuestión se limita al territorio de un *Länd*, a instancia del correspondiente gobierno local. En dos ocasiones el Tribunal ha resuelto la inconstitucionalidad de determinados partidos políticos (en 1956 del Partido Comunista de Alemania y en 1958 del Partido Socialista del *Reich*).

⁸¹ En efecto, a partir de 1958 se modificó en Francia el sistema de verificación de poderes a cargo de la asamblea política y se confirió la competencia al Consejo Constitucional. Cabe recordar que la institución de la verificación de poderes a cargo de la asamblea política provenía desde los Estados Generales, si bien ésta fue rechazada por el Consulado y el Imperio, habiendo sido restablecida en 1814-1815 como signo de la independencia de la Cámara; adquirió valor constitucional bajo la Tercera República, pero sus abusos entraron hacia 1940 su descrédito. Sin embargo, la Constitución del 27 de octubre de 1946, correspondiente a la Cuarta República, la conservó en su artículo 80. al establecer que “Cada una de las dos Cámaras es juez de la elegibilidad de sus miembros y de la regularidad de su elección”. Con ello, el sistema de verificación de poderes por las propias Cámaras entró en una etapa de descomposición total; las asambleas que existieron entre 1946 y 1958 frecuentemente actuaron sin respetar la legalidad, siendo notables las contradicciones en las decisiones tomadas; además de la violación deliberada del derecho positivo (validación de inelegibles a la Asamblea Nacional en 1946; ciertas validaciones injustificadas en las elecciones de ultramar en 1946 y 1951; recuperación abusiva de curules a la Asamblea Nacional por las mayorías en 1951 y 1956), se dio un carácter escandaloso en ciertos debates de verificación, en los que existía pérdida de tiempo, injurias e, incluso, algunas veces la designación se realizaba por vías de hecho (véase Colliard, Jean Claude, “Justicia electoral en Francia”, en Orozco Henríquez, Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral: Evaluación y perspectivas*, México, UNAM, 2000, pp. 89-112).

⁸² La Constitución de la Quinta República Francesa, del 28 de septiembre de 1958, estableció el Consejo Constitucional, integrado por nueve miembros, cuyo mandato dura nueve años, renovándose por tercios cada tres años. Tres de sus miembros son designados por el presidente de la República, tres por el presidente de la Asamblea Nacional y tres por el presidente del Senado; además, son miembros vitalicios del mismo los ex presidentes de Francia. En la ley relativa a la elección del presidente de la República por sufragio universal, se detalla el procedimiento y las atribuciones que el Consejo Constitucional tiene en esta materia. Antes de la proclamación, si el Consejo Constitucional constata la existencia de irregularidades, será el encargado de apreciar si, en razón de la naturaleza y la gravedad

tratándose de impugnaciones contra los resultados electorales); incluso, en ciertos casos vinculados con el registro electoral, también caben impugnaciones ante el Tribunal de Instancia y, eventualmente, la Corte de Casación, cuya resolución es definitiva.

De manera semejante, en cuanto a un SJE que combina dos jurisdicciones, constitucional y administrativa, en España la resolución final de alguna elección impugnada corresponde al Tribunal Constitucional, al cual puede acudir una vez agotada la instancia ante el Tribunal Contencioso Administrativo, en el entendido de que, a diferencia de Francia, las impugnaciones de los resultados electorales son, en su caso, sucesivas y la justicia administrativa no tiene una naturaleza autónoma sino que forma parte del Poder Judicial.⁸³

Asimismo, en Portugal, la resolución final de las impugnaciones contra los resultados electorales también se encomienda al Tribunal Constitucional, que forma parte del Poder Judicial.

Por otra parte, conviene tener presente que un número significativo de los países de Europa central bajo reciente transformación ha conferido a su

de estas irregularidades, ha lugar a mantener las votaciones o a pronunciar su anulación total o parcial; de esta forma, el Consejo Constitucional no estará jamás en la situación de tener que invalidar un candidato ya proclamado. Por disposición expresa de la Constitución francesa, las decisiones del Consejo Constitucional son inapelables. El procedimiento de impugnación de las elecciones para designar a los integrantes de la Asamblea Nacional y el Senado se encuentra establecido en la Ley Orgánica del Consejo Constitucional. Este proceso se sitúa después de la proclamación del candidato electo a la Asamblea Nacional, misma que debe ser comunicada por el ministro del interior y el ministro encargado de los territorios de ultramar. La impugnación ante el Consejo Constitucional procede durante los diez días siguientes a la proclamación de resultados, teniendo este derecho tanto los electores como los candidatos que hayan participado. El Consejo Constitucional puede rechazar, por resolución motivada, las demandas notoriamente inadmisibles o de cuyos agravios se desprenda manifiestamente que no pueden tener una influencia sobre los resultados de la elección. La demanda no tiene efecto suspensivo, por lo que el candidato impugnado podrá iniciar sus funciones en el Parlamento. En caso de ser admitida la demanda, se notifica al diputado cuya elección ha sido impugnada y, de ser el caso, al suplente. La decisión del pleno del Consejo Constitucional es notificada de inmediato a la Asamblea Nacional, la cual puede consistir, de considerarse favorable una demanda y según el caso, en la anulación de la elección impugnada, la modificación de la proclamación y/o la proclamación del candidato que fue regularmente electo. Respecto de la elección de senadores, aunque el procedimiento de elección es indirecto —pues se realiza a través de un colegio electoral integrado por los diputados, los consejeros regionales electos en cada departamento, los consejeros generales, los delegados de consejos municipales o los suplentes de estos delegados—, se aplican las mismas reglas que se han citado para los diputados.

⁸³ Véase Arnaldo Alcubilla, Enrique, “Justicia electoral en España”, en Orozco Henríquez, Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral: Evaluación y perspectivas*, México, UNAM, 2000, pp. 77-88.

respectivo Tribunal Constitucional la última palabra en el SJE contra resultados electorales, como es el caso de Bulgaria, Croacia y Rumania, así como Eslovaquia y República Checa, en el entendido de que en estos dos últimos casos dicho tribunal pertenece al Poder Judicial.⁸⁴ Por otra parte, en Armenia, Indonesia y Níger igualmente se encomienda a su respectivo Tribunal Constitucional la resolución final del SJE, formando parte los dos primeros del correspondiente Poder Judicial.

Del mismo modo, es posible clasificar también bajo este modelo los casos de Burkina Faso, Camboya, Camerún, Mozambique, los cuales confieren a su Consejo Constitucional la atribución de resolver de manera final las impugnaciones contra resultados electorales, sin que el mismo forme parte del Poder Judicial.

Finalmente, atendiendo al criterio de clasificación adoptado, relacionado con la naturaleza jurídica del órgano final de decisión, sería válido incluir aquí los casos de los tribunales electorales especializados latinoamericanos cuyas resoluciones son susceptibles de ser revisadas, aun cuando exclusivamente por razones de constitucionalidad, ante el respectivo tribunal constitucional (como en Bolivia, Guatemala y República Dominicana, en el entendido de que en Guatemala cabe la posibilidad, incluso, de una previa impugnación de la resolución del Tribunal Supremo Electoral ante la Corte Suprema de Justicia).

C. *Tribunal administrativo*

Un tercer modelo de SJE, aunque poco extendido, es el que confiere a un tribunal u organismo jurisdiccional administrativo (ya sea de naturaleza autónoma o perteneciente al Poder Judicial), la competencia para emitir la resolución final sobre las elecciones impugnadas.

En efecto, teniendo en cuenta que generalmente las impugnaciones electorales se interponen en contra de actos y resoluciones del OAE, algunos países han establecido un tribunal administrativo para conferirle la correspondiente competencia en materia contenciosa electoral, ya sea considerándolo autónomo (de acuerdo con la tradición de la justicia administrativa francesa a cargo del *Conseil d'Etat*, incluso con esa denominación de Consejo de Estado), o bien ubicándolo dentro del Poder Judicial.

Entre los países que contemplan un SJE encomendado a un tribunal administrativo se encuentra Colombia (que es autónomo y se denomina

⁸⁴ Véase Complak, *op. cit.*, nota 77, pp. 113-138.

Consejo de Estado), en América Latina, en donde se prevé acción popular (es decir, cualquier persona está legitimada para impugnar) ante la Sala de lo Contencioso Administrativo (la llamada Sección Quinta) del Consejo de Estado en contra de los actos y resoluciones del Consejo Nacional Electoral (que es el OAE de carácter independiente) relacionados con el escrutinio general de toda votación nacional, la declaratoria de elección y la expedición de las credenciales respectivas. La referida Sala del Consejo de Estado es un tribunal de plena jurisdicción, pues se encuentra facultada para anular, rectificar, modificar o adicionar las resoluciones del OAE.⁸⁵

Por su parte, en Finlandia, se prevé una Suprema Corte Administrativa que conoce de las apelaciones respecto de las sentencias emitidas por los tribunales administrativos provinciales —todos los cuales forman parte del Poder Judicial—, mismos que resuelven las impugnaciones promovidas en relación con las decisiones sobre resultados electorales de las comisiones distritales.

D. Tribunal electoral especializado (sin atribuciones administrativas)

Este modelo de SJE se caracteriza por conferir a tribunales (cortes o jurados) especializados en materia electoral (ya sea que pertenezcan al Poder Judicial o sean autónomos de los tres poderes clásicos) la atribución de resolver de manera final las controversias electorales, en el entendido de que a algunos de ellos se les encomienda también la organización o administración de las elecciones y a otros exclusivamente la resolución de las impugnaciones electorales, siendo precisamente a estos últimos a los que se refiere este apartado.

Este tipo de SJE surgió en 1924 con la Corte Electoral de Uruguay (en ese entonces prevista sólo a nivel legal), en tanto que en 1925 se creó el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile (contemplado desde ese año a nivel constitucional). Asimismo, durante el resto del siglo XX se fueron estableciendo paulatinamente en la gran mayoría de los países de América Latina tales tribunales electorales. Se puede afirmar que los mismos son una aportación de América Latina a la ciencia política y al derecho electoral, habiendo contribuido en forma significativa a los procesos de democratización y consolidación democrática en los países de la región, así como a la vigencia del Estado de derecho y la consiguiente solución de las controver-

⁸⁵ Véase Osorio, Luis Camilo, “Sistema de justicia electoral en Colombia”, en Orozco Henríquez, Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral: Evaluación y perspectivas*, México, UNAM, 2000, pp. 205-238.

sias electorales por vías institucionales, especialmente, a partir de finales de la década de los setenta, con motivo de la “tercera ola democratizadora”.

La creación de tribunales electorales especializados ha sido la respuesta de la región (y de otros países) a la necesidad de salvaguardar la naturaleza jurisdiccional de la función de juzgar las elecciones (extrayéndola de la competencia de asambleas políticas como ocurría con anterioridad) sin exponer al respectivo Poder Judicial (cuando tienen naturaleza autónoma) o, al menos, a su respectiva Suprema Corte (cuando siguen perteneciendo al Poder Judicial) a los recurrentes cuestionamientos y acechanzas político-partidistas.

Es importante insistir en que, de acuerdo con el criterio de clasificación adoptado, sólo cabe incluir en este apartado a aquellos tribunales electorales especializados (ya sea que formen parte del Poder Judicial o sean autónomos) que se encuentran facultados para emitir la resolución final de los medios de impugnación que se interpongan en contra los resultados electorales, por lo que contra dicha resolución no procede recurso judicial o constitucional alguno (como es el caso de Chile, México, Ecuador y Perú, en el entendido de que también se deben incluir aquí los casos de Albania, Grecia, Palestina, Suecia y Sudáfrica). Mientras que los tribunales electorales de Albania, Grecia, México y Venezuela forman parte del respectivo Poder Judicial, los restantes mencionados en este párrafo son de naturaleza autónoma o independiente.

Por tanto, aquellos tribunales electorales especializados cuyas resoluciones son susceptibles de ser impugnadas por razones de constitucionalidad, ya sea ante la respectiva Suprema Corte (como en Brasil, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela), un Tribunal Constitucional (como en Bolivia y República Dominicana), o ante ambos en forma sucesiva (como en Guatemala), estrictamente, deben ubicarse, según sea el caso y como se indicó, en el modelo de SJE cuya resolución final de las elecciones impugnadas se confiere a los tribunales ordinarios del Poder Judicial, o bien a los tribunales o consejos constitucionales. Cabe señalar que, salvo Brasil y Paraguay, cuyo tribunal electoral forma parte del respectivo Poder Judicial, el resto de los mencionados en este párrafo es de naturaleza autónoma o independiente.

Del mismo modo, según el referido criterio de clasificación, no es posible ubicar aquí a aquellos tribunales (cortes o consejos) electorales especializados que, si bien emiten la resolución final sobre toda elección, simultáneamente desempeñan la función de organizar y administrar los procesos electorales, por lo que también corresponde a los OAE (como Costa Rica, Nicaragua y Uruguay). En efecto, con independencia de que, según se men-

cionó, algunos de ellos se denominan tribunal o corte electoral, teniendo en cuenta que desempeñan funciones administrativas electorales y los tres tienen naturaleza autónoma o independiente, resulta pertinente ubicarlos en el siguiente apartado referido a los SJE en que la resolución final de las elecciones se confiere a los OAE.

Por lo que se refiere a los SJE que confieren la resolución final de las elecciones impugnadas a tribunales electorales especializados de origen latinoamericano, cabe mencionar que, a diferencia de la mayoría de los organismos electorales autónomos de la región —los cuales ejercen funciones tanto administrativas como jurisdiccionales e, incluso, reglamentarias—, algunos países prevén una dualidad de órganos especializados, autónomos entre sí, a uno de los cuales se les encomienda propiamente lo administrativo, esto es, la organización, dirección y vigilancia de los procedimientos electorales (OAE), y al otro la resolución de las impugnaciones jurisdiccionales en contra de los actos de aquél. Al respecto, conviene diferenciar entre los sistemas que combinan la posibilidad de impugnar ante un órgano administrativo electoral autónomo y, posteriormente, ante un órgano jurisdiccional electoral de naturaleza autónoma (como en Chile, Ecuador y Perú) de aquel otro en que este último pertenece al Poder Judicial (como ocurre en México).

Asimismo, cabe incluir aquí —según se adelantó— los casos de Albania, Grecia, Palestina, Sudáfrica y Suecia, en tanto que las impugnaciones en contra de los resultados electorales emitidos por el respectivo OAE independiente o autónomo (salvo en el caso de Grecia y Suecia cuyo OAE tiene carácter gubernamental) son resueltas, de manera final, por un tribunal electoral especializado. En el caso de Albania, por el llamado Colegio Electoral, que es un tribunal específico compuesto por ocho jueces de los tribunales de apelación (seleccionados y nombrados por el Consejo Superior de Justicia); en Grecia, por la Suprema Corte Especial (que se conforma por presidentes y jueces provenientes de otros tribunales del Poder Judicial);⁸⁶ en Palestina, por el Tribunal de Apelaciones Electorales, compuesto por nueve magistrados nombrados por el presidente de la Autoridad Palestina, con base en las recomendaciones hechas por el Consejo Superior de la Judicatura; en Sudáfrica, por el respectivo Tribunal Electoral, creado desde 1999, y en Suecia, por el Consejo de Revisión de Elecciones, conformado

⁸⁶ Cabe recordar que la Constitución de Grecia de 1911 creó un Tribunal Electoral, pero en la actualidad la Constitución de 1975 le confiere tal atribución a la Suprema Corte Especial, cuya competencia es más amplia y, a diferencia de los países latinoamericanos, no se agota en lo electoral.

por siete miembros nombrados por el Parlamento (*Riksdag*), en el entendido de que los tribunales electorales de estos últimos tres países tienen naturaleza autónoma.

Como se mencionó, entre los países latinoamericanos que cuentan con un organismo administrativo electoral (OAE) y otro jurisdiccional electoral (OJE), ambos de naturaleza autónoma, se encuentra el caso de Chile, a través del Servicio Electoral —cuyo órgano superior, a partir de 2005, es un Consejo Directivo— y el Tribunal Calificador de Elecciones, en el entendido de que contra las resoluciones de este último no cabe recurso alguno, siendo competente para resolver las reclamaciones electorales, así como para calificar los procesos electorales y proclamar a quienes resulten electos.⁸⁷

En Ecuador, su Constitución de 2008 prevé un Consejo Nacional Electoral, de carácter autónomo, encargado de organizar las elecciones, cuyas resoluciones son susceptibles de impugnación ante el Tribunal Contencioso Electoral, también autónomo, cuyos “fallos y resoluciones constituirán jurisprudencia electoral, y serán de última instancia e inmediato cumplimiento”.⁸⁸

Por lo que se refiere a Perú, las resoluciones del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones de ese país son dictadas en instancia final, definitiva y no son revisables, por lo que contra ellas no procede recurso alguno, teniendo un carácter jurisdiccional autónomo, en tanto que también hay una Oficina Nacional de Procesos Electorales a la que le corresponde organizar todos los procesos electorales, así como un Registro Nacional de Identificación y Estado Civil al cual se le encomienda la preparación y actualización del padrón electoral, los cuales tienen una naturaleza administrativa y gozan de autonomía funcional.⁸⁹ Como puede observarse, en este país la función estatal electoral se distribuye entre dos OAE y un OJE.

Como también se ha expuesto con anterioridad y se profundizará más adelante, en México, el organismo público constitucionalmente autónomo encargado de organizar las elecciones federales es el Instituto Nacional

⁸⁷ Véase García Rodríguez, Juan Ignacio, “Proceso y justicia electoral”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, pp. 729-731; Valladares, Carmen Gloria, “Sobre lo contencioso electoral y la jurisprudencia electoral en Chile”, *El contencioso y la jurisprudencia electorales en el derecho comparado. Un estudio sobre 21 países de América y Europa*, México, TEPJF, 2006, pp. 159-172.

⁸⁸ *Cfr.*, artículo 221 constitucional.

⁸⁹ Véase Echeverría Escibens, José Luis, “Estudio sobre lo contencioso y la jurisprudencia electoral en el Perú”, *El contencioso y la jurisprudencia electorales en el derecho comparado. Un estudio sobre 21 países de América y Europa*, México, TEPJF, 2006, pp. 447-510.

Electoral (OAE), cuyas decisiones son susceptibles de ser controladas judicialmente ante las salas competentes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (OJE).

3. *SJE a cargo de organismo administrativo electoral (OAE) con atribuciones jurisdiccionales*

Bajo este modelo, la responsabilidad del SJE se encomienda a un organismo administrativo electoral autónomo (OAE independiente) que, además de encargarse de la organización y administración de los comicios, tiene atribuciones jurisdiccionales para resolver las impugnaciones y emitir la resolución final sobre la validez de las elecciones.

Como se adelantó en el apartado anterior, este modelo también se ha desarrollado principalmente en América Latina, en el entendido de que para que un SJE se pueda encuadrar en este apartado se requiere que el respectivo OAE no sólo sea también competente para resolver medios de impugnación (lo cual es frecuente en la experiencia comparada) sino que su resolución sea final, incluyendo la relativa a la validez de las elecciones, y no sea susceptible de ser revisada por órgano jurisdiccional o legislativo alguno.

Entre los SJE encomendados a OAE independientes con atribuciones jurisdiccionales finales se encuentran el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica y la Corte Electoral del Uruguay, así como el Consejo Supremo Electoral de Turquía.⁹⁰ La Constitución de Nicaragua expresamente define al Consejo Supremo Electoral como el Poder Electoral; asimismo, son relevantes las atribuciones constitucionales conferidas tanto al Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica como a la Corte Electoral del Uruguay, así como las garantías orgánicas de que están dotados, todo lo cual permite considerar que los tres equivalen a un cuarto poder.⁹¹

⁹⁰ El artículo 79 de la Constitución de Turquía establece que el Consejo Supremo Electoral ejecutará todas las funciones para garantizar la conducción justa y ordenada de las elecciones, desde el principio hasta el final del proceso electoral, así como para llevar a cabo cualquier investigación y resolver acerca de las irregularidades, quejas y objeciones relacionadas con las elecciones durante y después la recepción de la votación, además de verificar los resultados para ser miembro de la Gran Asamblea Nacional de Turquía. También establece que no procederá apelación ante autoridad alguna respecto de las resoluciones del Consejo Supremo Electoral.

⁹¹ Cabe señalar que la Constitución de Venezuela, por su parte, es la única otra que prevé también expresamente la existencia de un poder electoral, cuyo ente rector es el Consejo Nacional Electoral (encargado de organizar las elecciones), en el entendido de que igualmente establece que la jurisdicción contenciosa electoral se ejercerá por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, que forma parte del Poder Judicial.

No es impedimento que algunos de los SJE cuyos organismos se incluyen en este apartado se denominen tribunales o cortes electorales y sus respectivos integrantes cuenten con garantías equivalentes a las que disfrutaban los miembros del Poder Judicial (como independencia, estabilidad, etcétera), en virtud de que simultáneamente son los competentes para organizar y administrar las elecciones y, por tanto, son propiamente OAE independientes, si bien con atribuciones jurisdiccionales relevantes; incluso, desde un punto de vista técnico también cabría considerarlos propiamente órganos jurisdiccionales, por su competencia y debido a que sus integrantes gozan de garantías equivalentes a las de los miembros de la judicatura.

A diferencia de los tribunales electorales especializados incluidos en el apartado anterior, estos OAE con atribuciones jurisdiccionales no se encargan de resolver impugnaciones interpuestas contra actos y resoluciones de un organismo distinto sino impugnaciones en contra de actos de algún órgano de menor jerarquía. Igualmente, a diferencia de otros tribunales electorales especializados cuyas resoluciones son susceptibles de ser revisadas por la Corte Suprema o el Tribunal Constitucional correspondiente, las resoluciones de los OAE con atribuciones jurisdiccionales aquí contemplados, se insiste, son finales y no susceptibles de revisión.⁹²

Por lo general, este tipo de OAE con atribuciones jurisdiccionales se encuentra estructurado en una forma piramidal, en cuya cúspide aparece una instancia suprema central a nivel nacional, a la que se subordinan otras de carácter intermedio que, mayormente, obedecen a la división territorial, política, administrativa y electoral del Estado (denominándoseles con frecuencia consejos o juntas regionales, estatales, provinciales, departamentales, municipales o distritales), hasta llegar a la mesa o junta receptora del voto, lugar específico en donde el ciudadano sufraga.

Mención especial merece el caso de Uruguay, donde la Corte Electoral, según la reforma de 1998, es la que conoce también de todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales referentes a las elecciones inter-

⁹² Al respecto, cabe señalar que en Costa Rica el artículo 103 constitucional establece como salvedad el de prevaricato; sin embargo, debe advertirse que estrictamente el prevaricato no es un recurso sino una acción penal en contra de ciertos servidores públicos, además de que la posibilidad de ejercer dicha acción penal existe sin necesidad de que expresamente se prevea la referida salvedad, en el entendido de que los eventuales efectos de ésta no afectan el sentido de las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, pues, en su caso, sólo acarrearía que se impusiera alguna pena al magistrado responsable (véanse Hernández Valle, *Derecho electoral...*, cit., nota 10, 286 pp., y Sobrado, González, Luis Antonio, “El contencioso y la jurisprudencia electorales en Costa Rica”, *El contencioso y la jurisprudencia electorales en el derecho comparado. Un estudio sobre 21 países de América y Europa*, México, TEJPF, 2006, pp. 121-158).

nas de los partidos políticos para candidato a presidente de la República e integrantes de su respectivo máximo órgano deliberativo nacional, las cuales se celebran en forma simultánea el mismo día en todo el país. La Corte Electoral organiza tales comicios, dictando las reglamentaciones necesarias para su realización, y, además, es juez de todas las reclamaciones y apelaciones que contra los actos electorales y partidarios que se interpongan, teniendo sus resoluciones carácter inatacable.⁹³

En varias democracias emergentes o con posterioridad a situaciones conflictivas, es posible observar un interés creciente en salvaguardar los procesos electorales de cualquier influencia de alguna autoridad externa, en especial de los poderes públicos establecidos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). Muchos consideran que la mejor garantía para la celebración de elecciones libres, justas, auténticas y creíbles es mantener todas las cuestiones electorales, incluyendo el SJE, bajo la responsabilidad de un organismo electoral independiente o autónomo (OAE independiente) con atribuciones jurisdiccionales, que conduzca el proceso electoral de principio a fin y resuelva las eventuales impugnaciones de manera final y definitiva.

Ciertamente, hay casos de SJE encomendados a un OAE independiente muy exitosos y de alta credibilidad, como los de Costa Rica y Uruguay, los cuales se han constituido en un paradigma en la región por el diseño normativo y, sobre todo, el alto desempeño de sus integrantes. Ambos pueden ser considerados como ejemplos de SJE en democracias no tan grandes y que han adoptado “buenas prácticas”; sin duda, un factor para su éxito ha sido la elevada cultura política de sus sociedades (consideradas entre las más comprometidas con los principios y valores democráticos en América Latina), aun cuando hay que tomar en cuenta que probablemente al desarrollo de esa cultura política también han contribuido los propios tribunales electorales de ambos países en su ya largo y fructífero desempeño.

No obstante, es conveniente ponderar seriamente la eventual adopción de un SJE encomendado al propio OAE con atribuciones jurisdiccionales, en virtud de los desafíos y potenciales limitaciones que tales organismos independientes pueden enfrentar —y que, en realidad, enfrentan— cuando son la única instancia electoral. En efecto, un argumento en contra de este tipo de SJE radica en el hecho de que un OAE no debiera ser juez y parte al mismo tiempo (idéntico argumento al utilizado para transferir la compe-

⁹³ Véanse Gross Espiell, Héctor, *La Corte Electoral del Uruguay*, San José, IIDH-Capel, 1990, pp. 61-90, y Urruty, Carlos Alberto, “Uruguay: Resolución de los conflictos electorales”, en Orozco Henríquez, Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral: Evaluación y perspectivas*, México, UNAM, 2000, pp. 275-288.

tencia de los SJE de órganos legislativos a órganos jurisdiccionales), en tanto que gran parte de los conflictos electorales se originan de la impugnación de actos y resoluciones de los OAE.⁹⁴

Cabe señalar que, si bien diversos instrumentos internacionales de derechos humanos establecen el derecho fundamental de toda persona agraviada a un remedio eficaz ante un tribunal independiente, previamente establecido,⁹⁵ la “Declaración sobre Criterios para Elecciones Libres y Justas”, adoptada por el Consejo Interparlamentario en 1994, expresamente encomienda a las comisiones electorales (o los tribunales) la responsabilidad de resolver los conflictos electorales.⁹⁶

4. *SJE a cargo de órgano ad hoc transitorio*

No es tanto un modelo sino un tipo de SJE a través del cual se encomienda, de modo excepcional o extraordinario, a un órgano *ad hoc* la resolución de algún conflicto electoral, como resultado de un diseño o arreglo provisional o transitorio. Lo anterior podría surgir como una solución institucional nacional interna (como en Nepal en 2008), o bien alguna auspiciada por organismos internacionales (como en Camboya en 1993 o Bosnia y Herzegovina en 1996), con el objeto de garantizar la celebración de una elección libre, justa y auténtica, en condiciones de igualdad, para superar una situación conflictiva grave en determinado país. Lo relevante de este tipo de SJE es que el mecanismo institucional para la resolución de conflic-

⁹⁴ En cambio, un argumento importante de quienes se encuentran a favor de este tipo de SJE es que todos los procedimientos electorales deben encomendarse a órganos especializados independientes que conformen propiamente un poder electoral, cuyas decisiones no deben depender de lo establecido por órganos pertenecientes a alguno de los tres poderes clásicos (Legislativo, Ejecutivo o Judicial). En realidad, lo que subyace es la distinta manera como se ha interpretado el principio de la “división de poderes”, si como la asignación de una función en forma exclusiva a un solo órgano (lo cual ciertamente no ocurre en la práctica, pues es frecuente que cada uno de los órganos del poder público realicen materialmente funciones de distinta naturaleza) o, sencillamente, que las diversas funciones del poder público se encomienden a distintos órganos para que éstos ejerzan un control recíproco entre los mismos (véase Orozco Henríquez, J. Jesús, “La división de poderes”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 3a. ed., México, LII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Doctrina constitucional, 1985, t. I, pp. 629-720.)

⁹⁵ *Cfr.*, por ejemplo, los artículos 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 7o. de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos; 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 6o. del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

⁹⁶ *Cfr.* artículo 4o., sección 9, de la citada Declaración.

tos electorales tiene un carácter provisional: se puede usar para atender un proceso electoral específico o quizás más de uno, pero como una medida transitoria en tanto se establece otro SJE con carácter permanente.

A. *Órgano ad hoc creado como solución institucional nacional interna*

La característica central de este tipo de SJE es su naturaleza provisional o transitoria. La tarea del órgano *ad hoc* es la resolución de las impugnaciones con motivo de una específica elección o la serie de elecciones que se realicen durante determinado periodo. Aun cuando la naturaleza del órgano *ad hoc* encargado del SJE también puede ser legislativa, judicial o administrativa, se diferencia de los tipos de SJE analizados en los apartados anteriores por su carácter transitorio.

Así ocurrió, por ejemplo, con el Tribunal para la Asamblea Constituyente de Nepal, previsto en la Constitución Interina de Nepal de 2006 para resolver las impugnaciones contra la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente, como resultado del Acuerdo Integral de Paz de 2006. La Asamblea Constituyente se instaló en mayo de 2008 y se le dieron dos años para aprobar la nueva Constitución. Al efecto, el Tribunal para la Asamblea Constituyente se conformó con tres miembros seleccionados entre los integrantes de la Suprema Corte de Nepal, en el entendido de que también se previó un OAE (Comisión Electoral de Nepal), encargado de la organización de las elecciones.

Existen otros casos excepcionales y extremadamente graves en que surgen discrepancias o desacuerdos significativos entre las principales fuerzas políticas con motivo de la celebración, el desarrollo o los resultados de una elección específica. La resolución final de la disputa o impugnación correspondiente se encomienda de manera extraordinaria y excepcional a un órgano *ad hoc* creado después del evento (*ex post facto*) por los actores políticos y sectores sociales relevantes, distinto al originalmente previsto por el ordenamiento jurídico electoral (en su caso, este nuevo órgano *ad hoc* puede tener el carácter de complementario al originalmente previsto y su conformación puede ser definida por este último o por decreto legislativo, en tanto que la decisión del órgano *ad hoc*, en su oportunidad, también puede ser formalizada u homologada por aquél).

Esta situación se presentó, por ejemplo, durante los comicios presidenciales de 1876 en los Estados Unidos. La resolución de las impugnaciones planteadas en tres estados sureños (Florida, Luisiana y Carolina del Sur, cuyos 19 miembros pertenecientes al colegio electoral eran suficientes para

afectar el resultado final) se encomendó a una comisión electoral *ad hoc* no prevista en la Constitución de Estados Unidos, pero establecida a través de un decreto legislativo emitido después de la elección. La comisión se integró con cinco senadores (cuya cámara era dominada por los republicanos), cinco miembros de la Cámara de Representantes (cuya mayoría era conformada por demócratas) y cinco *justices* de la Suprema Corte (tres postulados por presidentes republicanos y dos por demócratas, en tanto que el presidente de la propia Suprema Corte —cuya participación estaba prevista por dicho decreto legislativo y había sido postulado por un presidente demócrata— declinó integrar la comisión respectiva y tomó su lugar uno de los *justices* postulados por presidente republicano), quienes decidieron, por ocho votos contra siete, en favor del candidato republicano, Rutherford B. Hayes, ciñéndose en su voto básicamente a su filiación partidista. Así —si bien cabría sostener que hubo razones jurídicas para respaldar la decisión del órgano *ad hoc*—, fue el caso que el resultado originalmente alcanzado en esos tres estados (a favor del candidato demócrata Samuel Tilden) fue anulado y un candidato diferente fue declarado ganador.⁹⁷

Se trata de casos en que, de alguna forma, se ven rebasadas las instituciones establecidas y surge la necesidad de una solución alternativa específica (incluso, podrían válidamente clasificarse como medios alternativos para la solución de conflictos).⁹⁸ Aun cuando lo deseable es que nunca se presente este tipo de situaciones y que la cultura política, así como los protagonistas y la sociedad en su conjunto se encuentren comprometidos, a toda costa, a salvaguardar y respetar la normativa legal y las decisiones de las instituciones establecidas, hay que estar conscientes de eventuales situaciones extremas o graves donde los sistemas existentes se desacreditan o no son lo suficientemente sólidos para resolver los conflictos con legitimidad y credibilidad a fin de evitar que estalle la violencia, por lo que se reclama este tipo de soluciones (en el entendido de que, frecuentemente, su adopción puede implicar mayor daño institucional que la supuesta solución, por lo que su adopción debe ser ponderada cuidadosamente, entre otras razones porque podría sentar un precedente peligroso y ser invocado por cualquier futuro contendiente que resulte perdedor, que opte por cuestionar el resultado de una elección y a la autoridad electoral, con la esperanza de que la eventual solución complementaria o alternativa pudiera beneficiarle).

⁹⁷ Véase Rehnquist, William H., *Centennial Crisis: the Disputed Election of 1876*, New York, Vintage, 2005, 288 pp.; asimismo, Andrade Sánchez, Eduardo, *Deficiencias del sistema electoral norteamericano*, México, UNAM, 2001, 159 pp.

⁹⁸ Véase *Justicia electoral: El manual...*, *cit.*, nota 1, pp. 201-204.

B. *Órgano ad hoc creado bajo los auspicios de la comunidad internacional*

Este tipo de SJE se caracteriza por encomendar a un órgano *ad hoc* o provisional la resolución de los medios de impugnación que se interpongan respecto de la conducción o los resultados de las elecciones, como una solución auspiciada por la comunidad internacional —a través de alguno(s) de sus organismos, como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) o la Organización de los Estados Americanos (OEA)—, como parte del proceso de transición posconflicto en algún país. Este órgano *ad hoc* puede ser el mismo que se hubiese establecido para organizar la misma elección, aunque no requiere ser así. Incluso, en ocasiones, en la integración del correspondiente órgano *ad hoc* participan algunos miembros designados por un organismo internacional. Lo anterior tiene por objeto garantizar la celebración de una elección libre, justa y auténtica, en la que no se excluya a grupo o sector alguno, como ocurrió en Camboya en 1993, Bosnia y Herzegovina en 1996, Timor-Leste en 2001 y Afganistán en 2005.

II. LOS SJE DE CARÁCTER LOCAL EN LOS REGÍMENES FEDERALES

El propósito de este apartado es proporcionar un panorama comparativo de los SJE (concretamente, de los sistemas de medios de impugnación electoral) relacionados con los comicios locales en los diversos regímenes federales de las democracias occidentales —esto es, en los seis Estados federales de América (Estados Unidos y Canadá, así como los cuatro de América Latina, Argentina, Brasil, México y Venezuela), además de los de Europa occidental, particularmente Alemania, Austria y Suiza—, con el objeto de extraer algunas de sus características fundamentales y contar con mayores elementos de análisis.

Se desea poner énfasis en los SJE relacionados con los resultados de los comicios locales [es decir, los relativos a elecciones de gobernador y legislador (ya sea diputado y, en algunos casos, senador) al congreso de alguna entidad federativa, así como alcalde, presidente municipal, concejal, regidor y/o síndico de ayuntamiento y/o algún otro cargo local equivalente (incluso parroquial, v. gr., Venezuela) en regímenes federales], por lo que en esta clasificación no se hará referencia mayormente a los medios de impugnación relacionados con las etapas de preparación de la elección o la jornada

electoral local, ni al periodo entre dos procedimientos electorales, ni, en general, a los comicios federales.

En primer lugar, es pertinente advertir que, si se atiende a la clasificación global de los SJE expuesta en el apartado anterior del presente capítulo, no se aprecia correlación o tendencia específica alguna entre el establecimiento de un régimen federal y la adopción de un específico tipo de SJE.

Asimismo, cabe señalar que, si se tienen en cuenta las dos culturas, tradiciones o familias jurídicas predominantes en las democracias occidentales, es decir, la del *common law* y la romano-germánica,⁹⁹ se puede apreciar que los SJE prevalecientes en los países federales correspondientes a la primera —como sería el caso de Canadá¹⁰⁰ y Estados Unidos¹⁰¹ (sin olvidar que en algunas entidades federativas de cada uno de estos países existen vestigios de la tradición jurídica romano-germánica debido a sus antecedentes como colonias francesas) —, la resolución de sus conflictos electorales se encomienda a órganos de la jurisdicción ordinaria (siguiendo el modelo que, a partir de 1868, se estableció en Inglaterra, año en que se abandonó el contencioso electoral político, que reservaba a un órgano de naturaleza legislativa la decisión última acerca de la calificación de las elecciones de sus miembros), en el entendido de que, según se explicó, en Estados Unidos —tratándose de las elecciones federales— todavía se conserva un SJE mixto legislativo-jurisdiccional.

En cambio, en cuanto a los países federales occidentales bajo la tradición jurídica romano-germánica, cabe distinguir, por una parte, entre los europeos, donde se aprecia la influencia del sistema austriaco, cuyo SJE se encomienda a la corte o tribunal constitucional, tal y como ocurre en la propia Austria y en Alemania, si bien en esta última —por lo que se refiere a las elecciones federales— se trata estrictamente de un SJE jurisdiccional-legislativo, pues aun cuando la decisión final se reserva al correspondiente tribunal constitucional se contempla, previamente, la posibilidad de que el *Bundestag* conozca de impugnaciones sobre las elecciones de sus miembros;¹⁰² por su parte, en Suiza, se conserva —en cuanto a las elecciones federales— un SJE predominantemente legislativo o político, pues es competencia de la respectiva asamblea federal resolver también las impugnaciones sobre las elecciones de sus miembros.

⁹⁹ Véase David, *op. cit.*, nota 56, pp. 24-113.

¹⁰⁰ Véase Kingsley, *op. cit.*, nota 75, pp. 139-154.

¹⁰¹ Véase Orozco Henríquez, “La calificación de las elecciones en Estados Unidos de América”, *cit.*, nota 58, pp. 25-50.

¹⁰² Véase Nohlen, “Calificación electoral en Alemania Federal”, *cit.*, nota 79, pp. 61-75.

Asimismo, en cuanto a los países federales latinoamericanos, también pertenecientes a la tradición jurídica romano-germánica, siguiendo el modelo de la región, el SJE se encomienda a tribunales (cámaras o salas) electorales especializados que forman parte del respectivo Poder Judicial, cuya naturaleza ha sido jurisdiccional y/o administrativa, con la peculiaridad de Argentina que, formalmente y por lo que se refiere a las elecciones federales, prevé un SJE legislativo-jurisdiccional y/o administrativo.

Antes de profundizar en los sistemas de resolución de conflictos en los procesos electorales locales de tales países federales, es pertinente tener presente, siguiendo a Carl Friedrich,¹⁰³ que la naturaleza de un sistema federal no debe caracterizarse como un fin en sí mismo sino como un instrumento de buen o mal gobierno; en este sentido, tampoco debe concebirse como una estructura estática sino como un proceso dinámico que permite la unidad nacional o la diversidad regional según las exigencias de determinada materia para un gobierno óptimo o adecuado en comunidades más o menos plurales, distribuidas en extensiones geográficas más o menos amplias o extensas en un Estado constitucional democrático de derecho; esto es, el régimen federal no es más que un grado extremo de descentralización —como apunta Kelsen—¹⁰⁴ que permite aportar o garantizar unidad o uniformidad en aquellos aspectos donde ésta se considera esencial o benéfica para la respectiva comunidad, o bien, asegurar diversidad en aquellos otros ámbitos donde aquella no es indispensable sino, por el contrario, la variedad e iniciativa regional contribuyen al desarrollo local y enriquecimiento de la vida comunitaria, acercando la toma de decisiones al lugar donde se plantean los problemas y surgen las necesidades.¹⁰⁵

En este sentido, el federalismo, en general, y el federalismo judicial electoral, en particular, no son fines en sí mismos, sino que constituyen complejas técnicas de descentralización de los Estados modernos y tienen un carácter instrumental, tendentes a hacer realidad, entre otros, los derechos político-electorales fundamentales de los ciudadanos y, en esa medida, garantizar la vigencia del Estado constitucional democrático de derecho.

¹⁰³ Véase Friedrich, Carl, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, Frederick A. Praeger Publishers, 1968, 193 pp.; asimismo, Carpizo, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1973, 84 pp.

¹⁰⁴ Cfr. Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. de Eduardo García Máynez, 2a. ed, México, UNAM, 1995, pp. 360-389.

¹⁰⁵ Véase Orozco Henríquez, J. Jesús, “The Mexican Federal System”, ponencia presentada en el coloquio *Comparative Law in a Federal Context*, celebrado en Munich, Alemania, del 15 al 17 de septiembre de 1987, 22 pp.

Ciertamente, la distribución de competencias entre una instancia central y diversas instancias regionales en un Estado federal —como la adopción de cualquier SJE— debe ser resultado de la propia evolución histórica y tradición jurídica de cada país, así como de los específicos objetivos o reclamos sociales, desarrollo político-económico y eventuales acuerdos entre las distintas fuerzas políticas involucradas en un momento dado, por lo que difícilmente se pueden extraer fórmulas susceptibles de exportación a contextos históricos y políticos diferentes, si bien la aproximación comparativa permite captar algunas tendencias y ofrecer mayores elementos de análisis para los interesados en el perfeccionamiento de las instituciones.

Pues bien, atendiendo a los diversos SJE locales en los regímenes federales de Occidente, es posible apreciar un espectro que va de sistemas acentadamente centralizados a otros ampliamente descentralizados, en el entendido de que en todos, como se explicará, la decisión final de toda elección local, eventualmente y, al menos, en cierta medida, corresponde a un órgano jurisdiccional centralizado que, como tal, siguiendo a Kelsen, no correspondería propiamente a un órgano (del orden) de la Federación [*vis a vis* los órganos (de los órdenes) parciales de las entidades federativas] sino a un órgano del Estado federal como un todo (es decir, en palabras de Ulises Schmill, un órgano del orden constitucional).¹⁰⁶

Al respecto, es pertinente tener presente que no existe impedimento teórico, técnico, ni jurídico alguno, derivado de la naturaleza del Estado federal, para que las resoluciones finales de los órganos electorales locales puedan ser impugnadas por razones de constitucionalidad ante un órgano jurisdiccional central —tal como ocurre en otras materias—, como es el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México que, al efecto, tiene el carácter de un órgano nacional, constitucional o del Estado federal (y no meramente de la Federación, de manera similar a la Suprema Corte en su función de intérprete máximo de la Constitución federal). Así, por ejemplo y como se mencionó, en los restantes países federales latinoamericanos (Argentina, Brasil y Venezuela), existe la posibilidad de impugnar las respectivas elecciones locales ante un órgano jurisdiccional central (nacional o federal); del mismo modo, tanto el Tribunal Constitucional de Alemania como la Corte de Constitucionalidad de Austria llegan a conocer de impugnaciones de elecciones locales en los correspondientes Länder, al igual que en Estados Unidos cabe la posibilidad de que, vía *certio-*

¹⁰⁶ Cfr. Schmill, Ulises, “Fundamentos teóricos en la defensa de la Constitución en un Estado Federal”, en Cossío, José Ramón y Pérez de Hacha, Luis M. (comps.), *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997, pp. 11-42.

rari, la Suprema Corte conozca de impugnaciones, por razones de constitucionalidad, de las resoluciones locales sobre la elección de alguna autoridad de entidad federativa.

1. *SJE y de organización de elecciones federales y locales centralizados*

En un extremo del espectro, entre los SJE altamente centralizados, cabe mencionar los regímenes federales de Brasil y Venezuela, donde un órgano central (el Tribunal Superior Electoral o, eventualmente, por razones de constitucionalidad, el Tribunal Federal Supremo de la República Federal de Brasil, así como el Consejo Nacional Electoral y, eventualmente, la Sala Electoral —y/o la Sala Constitucional— del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, respectivamente) no sólo resuelve en definitiva cualquier impugnación de alguna elección federal o local (como se apuntó, de gobernador o legislador al congreso de alguna entidad federativa, así como de presidente municipal, regidor y/o síndico de ayuntamiento y/o algún otro cargo local equivalente), sino también un órgano central se encarga propiamente de organizar la respectiva elección federal o local (a través, respectivamente, de las llamadas juntas electorales en Brasil¹⁰⁷ o del mismo Consejo Nacional Electoral en Venezuela). Incluso, tanto las sentencias del Tribunal Superior de Brasil como las de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela son susceptibles de revisión por razones de constitucionalidad, respectivamente, ante el Tribunal federal Supremo y la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

En Brasil, los actos y decisiones de las juntas electorales relacionados con la organización de elecciones federales y locales son susceptibles de impugnación ante los tribunales regionales electorales (uno en la capital de cada

¹⁰⁷ Es importante distinguir las llamadas juntas electorales que actúan en Argentina y Brasil de los correspondientes tribunales o jueces electorales de los propios países, ya que aquéllas tienen un carácter temporal (para cada proceso electoral, integrándose sesenta días antes de la jornada electoral) y, si bien en el caso de Argentina las juntas nacionales electorales se integran con funcionarios judiciales, en tanto que en Brasil se conforman con un juez de derecho y de dos a cuatro ciudadanos de notoria idoneidad (designados por el presidente del respectivo tribunal regional electoral, con aprobación de este último), cabe advertir que atendiendo a la naturaleza de dichas juntas (entre cuyas funciones se encuentra la decisión, en primera instancia, de las impugnaciones interpuestas contra los resultados electorales, así como la proclamación de electos y la entrega de los diplomas o certificados correspondientes), aun cuando formalmente se les ubica como parte de la justicia electoral del respectivo país, se les podría considerar como OAE autónomos.

Estado y en el Distrito Federal) —en su caso, previo control de jueces electorales de primera instancia—, en tanto que las resoluciones de los tribunales regionales electorales referidas, entre otras, con los resultados electorales son recurribles ante el Tribunal Superior Electoral. Por su parte, las decisiones del Tribunal Superior Electoral son irrecurribles, salvo que, en única o última instancia, contravengan la Constitución o, en única instancia, denieguen el *habeas corpus* o el *mandato de segurança* (mandamiento de seguridad), siendo procedente, en el primer caso, el recurso extraordinario, y en el segundo, el correspondiente recurso ordinario, ambos ante el Supremo Tribunal Federal.¹⁰⁸

En Venezuela, los actos y omisiones del Consejo Nacional Electoral (OAE autónomo encargado de la dirección, organización y vigilancia de los procedimientos electorales federales y locales) pueden ser impugnados ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia. Asimismo, la Sala Constitucional del propio Tribunal Supremo de Justicia tiene facultades para revisar la sentencia dictada por la Sala Electoral “cuando se denuncie fundadamente la violación de principios jurídicos fundamentales contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Tratados, Pactos o Convenios Internacionales suscritos y ratificados por la República, o que haya sido dictada como consecuencia de error inexcusable, dolo, cohecho o prevaricación”; incluso, dicha Sala Constitucional puede avocarse al conocimiento de un asunto determinado que sea competencia de la Sala Electoral, “cuando se presuma fundadamente la violación de (esos) principios jurídicos fundamentales”.

2. *SJE y de organización de elecciones federales y locales descentralizados*

En el otro extremo del espectro, como un caso de amplia descentralización del SJE federal y local es el de Estados Unidos, donde son los respectivos tribunales ordinarios locales (en cada entidad federativa) los que resuelven los medios de impugnación contra los resultados de cualquier elección local e, incluso, federal, además de que también son órganos locales —generalmente, la secretaría de gobierno de cada entidad federativa— los que también organizan toda elección no sólo local (gobernador, diputado local o autoridades municipales) sino federal (esto es, presidencial y legislativa), en el entendido de que cabe la posibilidad de impugnar eventualmente cual-

¹⁰⁸ Véanse artículos 102, fracciones II y III, así como 118 al 121 de la Constitución de la República Federal de Brasil.

quier decisión local final, por estimarse directamente inconstitucional, vía *certiorari*, ante la Suprema Corte.

3. *SJE y de organización de elecciones federales y locales duales*

Como casos intermedios —entre centralización y descentralización— de los SJE y de organización de elecciones federales y locales, cabe mencionar aquellos en los que es competencia de órganos federales o locales, respectivamente, organizar los comicios federales o locales y/o resolver los medios de impugnación correspondientes, con independencia de que, en todos ellos, las decisiones finales sobre los resultados de elecciones locales en cada entidad federativa sean susceptibles de revisión, por razones de constitucionalidad, ante un tribunal constitucional, supremo o electoral.

Aquí cabe incluir el caso de Alemania, donde corresponde, generalmente, a la respectiva Corte de Constitucionalidad de cada *Länder* (entidad federativa), o bien a alguna Corte de Calificación Electoral de la respectiva entidad federativa (como en Hessen, cuyos dos jueces de carrera pertenecen a determinado partido político), resolver en definitiva cualquier impugnación contra los resultados electorales, en el entendido de que cualquier persona que se considere lesionada en sus derechos fundamentales puede interponer el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional Federal.¹⁰⁹

Asimismo, es pertinente incorporar el caso de Austria, si bien más cercano a los SJE locales más centralizados, en donde desde la Constitución de 1920 se confirió a la Corte de Justicia Constitucional la verificación de las elecciones parlamentarias, cuya competencia, a través de sucesivas reformas, se ha ampliado a la verificación de otros ejercicios democráticos (referéndum, desde 1929, y elecciones presidenciales, a partir de 1931), correspondiéndole también juzgar sobre las impugnaciones de las elecciones de los cuerpos representativos (esto es, las “Dieta”) y de los gobiernos de cada *Länder*, así como de los órganos comunales ejecutivos.

De manera similar, en Argentina también corresponde generalmente a los tribunales locales ordinarios (algunos de ellos especializados en la materia electoral) conocer de las controversias que surjan con motivo de las elecciones provinciales organizadas por OAE locales (las correspondientes juntas electorales provinciales y, generalmente, alguna dependencia del Ejecutivo local en su apoyo), cuyas decisiones son finales, con excepción de

¹⁰⁹ En términos del artículo 93 de la Ley Fundamental de Alemania, por lo que se refiere al recurso de amparo.

aquellos casos en los que procede el recurso extraordinario de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia.¹¹⁰

Por su parte, al SJE y de organización de los comicios locales vigente en México cabe ubicarlo formalmente en esta sección pero, como se explica a continuación, presenta en su diseño aspectos más cercanos a la centralización de los comicios. En efecto, por lo que se refiere al SJE, las controversias electorales de carácter federal se sustancian ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y las relativas a elecciones locales ante los correspondientes tribunales electorales creados y sostenidos en cada entidad federativa, en el entendido de que, como resultado de la reforma de 1996 — con sus adecuaciones de 2007 y 2014—, se establecieron medios de impugnación ante las salas del referido Tribunal Electoral para controlar también la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales.

En cuanto a la organización de las elecciones en México, por ser una República federal, existen, por una parte, el Instituto Nacional Electoral (OAE federal y cierta competencia local, conocido como INE) encargado de aplicar las normas jurídicas que regulan las elecciones federales para presidente de la República, así como de diputados y senadores al Congreso de la Unión, y, por otra parte, existe el propio INE y organismos públicos locales electorales (OAE, conocidos también como institutos electorales locales) con la encomienda de la aplicación de las normas comiciales locales, referentes a los cargos públicos electivos de las entidades federativas: gobernador, diputados locales y ayuntamientos en los Estados, así como jefe de gobierno, diputados al Congreso, alcaldes y concejales de la Ciudad de

¹¹⁰ En cuanto a las elecciones para cargos federales en Argentina, la Cámara Nacional Electoral, que forma parte del Poder Judicial federal, es el órgano cúspide, al cual se le encomiendan funciones tanto administrativas como jurisdiccionales relativas a los procedimientos electorales; es el tribunal superior en la materia electoral previsto legalmente desde 1962 y constituye una rama de la función judicial compuesta exclusivamente por miembros de dicho poder. Asimismo, el artículo 42 del Código Electoral Nacional de 1983 prevé la existencia de jueces electorales y que, mientras los mismos son designados, corresponde a los jueces federales desempeñar las funciones respectivas; estos jueces forman parte del Poder Judicial y son de carácter permanente. La jurisdicción de la Cámara Nacional Electoral abarca toda la República —en materia federal— y actúa como tribunal de alzada al resolver sobre las apelaciones contra las decisiones de los jueces electorales y las juntas electorales nacionales; sus decisiones en la materia judicial son finales —con excepción de aquellos casos en que procede el recurso extraordinario de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia— y tienen fuerza de fallo plenario, por lo que su jurisprudencia prevalece sobre los criterios de las juntas electorales y de los jueces de primera instancia (véase González Roura, Felipe, “Sistema de justicia electoral en la Argentina”, *Sistemas de justicia electoral: Evaluación y perspectivas*, México, IFE-PNUD-IIJ-IFES-IDEA-TEPJF, 2001, pp. 251-273).

México.¹¹¹ Además, tanto en el ámbito federal como en diversas entidades federativas existen mecanismos de participación política semidirecta, como referéndum y plebiscito, organizados también, respectivamente, por el INE o los OAE locales (con independencia de los tribunales electorales existentes tanto en el ámbito federal como local, encargados de resolver jurisdiccionalmente los eventuales conflictos electorales).

En la evolución de los OAE en México, es posible identificar cuatro etapas:

- i) *Periodo de descentralización organizativa electoral*, de 1824 a 1946, en el que cada entidad federativa organizaba las elecciones, incluso las federales, que tuvieran lugar en su territorio.
- ii) *Periodo de centralización de la función electoral federal*, de 1946 a 1989, en el que se crea una instancia de la Federación encargada de la organización de las elecciones federales en toda la República (la entonces Comisión Federal de Vigilancia Electoral, la cual fue sustituida por la antigua Comisión Federal Electoral, cuya eventual integración e imparcialidad fueron severamente cuestionadas, encontrándose presididas por el correspondiente Secretario de Gobernación y donde el entonces partido hegemónico llegó a contar con mayor número de representantes que el total de los de la oposición), encomendándose a comisiones u otros órganos electorales locales la organización de los comicios para los cargos de las entidades federativas.
- iii) *Periodo de autonomía y ciudadanización de los órganos electorales de carácter federal y los locales* que, por lo que se refiere a los comicios federales, inicia con la reforma constitucional y aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) en 1990, con la consecuente creación del entonces Instituto Federal Electoral, comprendiendo las reformas constitucionales y legales de 1993-1994 y 1996, la última de las cuales eliminó de la integración de su órgano máximo de dirección, el Consejo General del entonces IFE, al secretario de Gobernación, que durante sus primeros años presidía sus trabajos. Durante este periodo, paulatinamente se establecieron en las entidades federativas institutos, consejos o comisiones electorales también autónomos para la organización de los comicios locales; cabe señalar que con la reforma electoral de 1996 (manteniéndose en las de 2007 y 2014) se establecen en los artículos 41 y 116 de la

¹¹¹ Véanse artículos 29, 32 y 53 de la Constitución Política de la Ciudad de México, del 31 de enero de 2017.

Constitución federal diversas bases para los comicios federales y locales, entre las que se encuentra que la organización de los mismos se debe encomendar a órganos de autoridad autónomos en su funcionamiento e independientes en sus decisiones (y, por lo que se refiere al federal, profesional en su desempeño), además de preverse que la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores de la función estatal electoral.¹¹²

- iv) *Periodo que tiende hacia la centralización de la función electoral local*, que inicia con la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, a través de la cual se previó la posibilidad de que el entonces Instituto Federal Electoral organizara también los comicios locales, previa celebración de convenios a solicitud de las entidades federativas.

Por la naturaleza federal del sistema jurídico político mexicano y dentro del marco de autonomía del que disfrutaban respecto de su régimen interior, los 31 estados y, con su especificidad, la Ciudad de México —en tanto sede de los poderes federales—, regulan sus propios procesos electorales, es decir, los relativos a la renovación de sus órganos ejecutivo y legislativo

¹¹² En consecuencia, a través de la estructura y atribuciones de los órganos colegiados de dirección del entonces IFE y, a partir de 2014, en el actual Instituto Nacional Electoral (INE) —lo cual ocurre, de manera similar, en todas y cada una de las entidades federativas de nuestro país, donde por disposición constitucional también cuentan con los respectivos organismos públicos locales electorales autónomos (institutos o consejos electorales locales) encargados de organizar las elecciones locales—, el régimen electoral mexicano ha diseñado mecanismos institucionales para la prevención de conflictos y, en caso de que aun así se presente el conflicto, se pueda atender, dar cauce y resolver a través de fórmulas alternativas al sistema de medios de impugnación, como resultado de una nueva cultura política y jurídica que aún se encuentra en desarrollo y es corresponsabilidad de todos fomentar, incluidos los ciudadanos, los partidos y agrupaciones políticas, así como las autoridades electorales y los medios de comunicación. Sin duda, la función encomendada a los respectivos consejeros electorales es ardua y de importancia mayúscula, pues reclama no sólo el estricto apego al marco jurídico-electoral en vigor sino la difícil tarea de armonizar y lograr el consenso entre las posiciones, generalmente divergentes y encontradas, de los partidos políticos. La referida estructura del entonces IFE (y el actual INE), así como de los organismos públicos autónomos electorales de las entidades federativas, parte del reconocimiento de que un consenso pluralista en la organización de las elecciones no sólo es compatible sino benéfico para un buen régimen político-electoral, estimándose que su aportación al desarrollo democrático y a la gestación de una nueva cultura política y jurídica en materia electoral será cada vez mayor. Como afirma Sartori, “que una teoría de la democracia derive de su matriz pluralista no es, ni puede ser, un elogio del «conflicto»; sino, en cambio, un procesamiento dinámico del consenso basado en el principio según el cual cualquier cosa que pretenda presentarse como legítima o verdadera, debe defenderse contra la crítica y la discrepancia y revitalizarse mediante ellas” (Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, México, Alianza Universidad, 1989, t. I, p. 150).

locales, así como de sus ayuntamientos o alcaldías. 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, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 116, fracción IV, inciso c), así como 122, apartado A, fracción VII, de la propia Constitución federal, a través de organismos públicos locales electorales (OPLÉ) de carácter administrativo (OAE, denominados institutos electorales).

Cabe señalar que, según la reforma de 2014 y como indicador de la tendencia hacia la centralización de la función estatal electoral, los consejeros presidente y electorales de los organismos públicos locales electorales son designados, previo concurso público, y removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE, que corresponde al antiguo IFE)¹¹³ —a diferencia de lo que ocurría antes, cuando los miembros del órgano superior de dirección de los OAE locales eran designados por los congresos de las entidades federativas—. Asimismo, cabe la posibilidad de que el Instituto Nacional Electoral asuma la función electoral local o de que atraiga cualquier asunto de la competencia de los órganos públicos locales electorales —por acuerdo de una mayoría calificada de ocho de los once miembros de su Consejo General—, además de que le corresponden diversas actividades tanto para las elecciones federales como las locales: entre otras, capacitación electoral, geografía electoral (determinación de los distritos y secciones electorales), padrón y listas de electores, integración y ubicación de las mesas receptoras de votos, programa de resultados preliminares electorales y fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Por lo que se refiere al SJE para las elecciones locales en México es posible distinguir, en términos generales, dos etapas: i) de 1824 a 1996, en que se encomendó a un órgano legislativo la decisión final —con la salvedad que se indica—, y ii) a partir de 1996, en que se confiere a un tribunal electoral especializado.

¹¹³ El actual INE sigue considerándose un organismo constitucional público autónomo, cuyo órgano superior de dirección continúa siendo un Consejo General y tanto el Consejo presidente como los consejeros electorales, con voz y voto, son elegidos por una mayoría calificada de dos terceras partes de la Cámara de Diputados y, a partir de dicha reforma, con base en una lista de las cinco personas idóneas y mejor evaluadas en un concurso público, que califica e integra un Comité Técnico de Evaluación, conformado por siete miembros de reconocido prestigio de la sociedad civil: cuatro de los cuales son designados por órganos constitucionales autónomos (dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información), en tanto que los otros tres lo son por el órgano (plural) de dirección política de la Cámara de Diputados (*cf.* artículo 41, fracción V, apartado A, de la Constitución federal de México).

- i) Entre 1824 y 1996 —con la salvedad que se analiza en el capítulo siguiente y que se desarrolló entre 1866 y 1881 en que los tribunales federales se consideraron competentes para conocer controversias sobre la legitimidad de las autoridades electas en cada entidad federativa a través del juicio de amparo—, la calificación y resolución final de impugnaciones respecto de las elecciones para gobernador, legislativas y municipales tenía una naturaleza propiamente política y correspondía a los respectivos congresos estatales. Incluso, con motivo de la creación de los primeros tribunales electorales locales a fines de la década de los ochenta del siglo XX —los cuales sólo ejercían un control de la legalidad de los actos electorales locales—, los congresos estatales continuaron teniendo la decisión final, pues podían revisar y modificar lo establecido por dichos tribunales.

Por tanto, durante esa primera etapa, las decisiones sobre las elecciones locales correspondieron a órganos legislativos y tuvieron un carácter final y definitivo en la respectiva entidad federativa, dada la jurisprudencia desarrollada a partir de 1881 por la Suprema Corte, en el sentido de que las elecciones y sus resultados eran una “cuestión política” y, por tanto, no eran justiciables; dicha jurisprudencia se corroboró en 1921, por estimar que los derechos políticos (previstos en el artículo 35 constitucional), no eran “garantías individuales” (las cuales se preveían en los primeros 29 artículos) y, por ende, no eran susceptibles de protección a través del juicio de amparo.¹¹⁴ Asimismo, a pesar de la creación de tribunales electorales especializados tanto locales como el de carácter federal desde finales de los ochenta, este último sólo tenía competencia respecto de las elecciones federales y carecía de atribuciones para conocer de las elecciones de las entidades federativas hasta antes de 1996.

- ii) A partir de 1996,¹¹⁵ con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se le confieren atribuciones a su Sala Superior y, a partir de 2007, a sus salas regionales, para revisar, por razones de constitucionalidad y en ciertos supuestos, las resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas.

¹¹⁴ Véase *infra*, el desarrollo del numeral 2 del capítulo IV de este trabajo.

¹¹⁵ Véase Peza Muñoz Cano, José Luis de la, “La reforma federal en materia electoral y su impacto en las legislaturas locales”, *Lecturas Jurídicas*, Universidad Autónoma de Chihuahua, Facultad de Derecho, época II, t. I, vol. IV, septiembre de 1997, pp. 7-22.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 116, fracción IV, inciso d), y 122, Apartado A, fracción VII, de la Constitución federal, cada Estado y la Ciudad de México —en ejercicio de su autonomía— establece su propio sistema local de medios de impugnación en materia electoral, así como los órganos administrativos y jurisdiccionales (denominados tribunales electorales) encargados de su sustanciación y resolución. Las autoridades electorales locales son autónomas en su funcionamiento e independientes en sus decisiones, en el entendido de que sus resoluciones, una vez agotadas las instancias internas, de los órganos públicos locales electorales pueden ser impugnadas ante la Sala Superior (tratándose de las elecciones de gobernador del estado o jefe de gobierno de la Ciudad de México), o bien la regional que corresponda a la circunscripción en que se encuentre la entidad (respecto de elecciones de diputados locales, autoridades municipales o alcaldías) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por razones de constitucionalidad, siempre y cuando sean determinantes para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final de las elecciones, a través del juicio de revisión constitucional electoral, y, en ciertos supuestos, del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Es pertinente mencionar que, según también la reforma de 2014 y como un indicador más de la tendencia a la centralización de la función estatal electoral, los miembros de los tribunales electorales locales son electos, previa convocatoria pública, por una mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores (artículo 116, fracción IV, inciso c), numerales 2o. y 5o., de la Constitución federal), a diferencia de lo previsto con anterioridad en que, generalmente, le correspondía al congreso de cada entidad federativa el ejercicio de tal atribución.

Ciertamente, si bien ha resultado funcional y relevante el control concreto de la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales locales firmes y definitivos por parte de las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la pérdida de atribuciones de nombramiento de miembros de los OAE y tribunales electorales locales por parte de los congresos de las entidades federativas, en tanto que éstos conservan la responsabilidad de asignar las partidas presupuestales para financiar la organización de los comicios locales, ha generado diversas tensiones y disfuncionalidades en la práctica, por lo que pareciera pertinente revisar —e, incluso, revertir— dicho proceso de centralización de la función electoral local.

CAPÍTULO CUARTO

EVOLUCIÓN Y CLASIFICACIÓN DE LOS SJE EN AMÉRICA LATINA

I. EVOLUCIÓN DE LOS SJE EN AMÉRICA LATINA

Dos son las principales fuentes históricas del sistema de justicia electoral (SJE) que se adoptó en la gran mayoría de los sistemas presidenciales hispanoamericanos durante el siglo XIX y, según del país de que se trate, buena parte del XX:¹¹⁶ la Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución federal de los Estados Unidos de América de 1787, en tanto que todos ellos se caracterizaron por conferir a las respectivas cámaras del congreso, asambleas políticas, juntas o colegios electorales del órgano legislativo la atribución de juzgar la elegibilidad de sus miembros y la regularidad de la elección correspondiente, que generalmente era indirecta en segundo o tercer grado.¹¹⁷

Este tipo de SJE encomendado al órgano legislativo o a una asamblea política —también conocido como contencioso electoral político—, se había originado en Inglaterra desde el surgimiento del parlamentarismo —salvo un breve periodo en sus albores—,¹¹⁸ así como en los Estados Generales

¹¹⁶ Véase Orozco Henríquez, Jesús, “El contencioso electoral, La calificación electoral”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica-IIDH/CAPEL-Universidad de Hidelberg-IDEA Internacional-TEPJF-IFE, 2007, pp. 1152-1288.

¹¹⁷ Por lo que se refiere a la Constitución de Estados Unidos de 1787, la sección 5a. de su artículo I —que establece que “Cada Cámara del Congreso será juez de las elecciones, escrutinios y calidades de sus propios miembros”— fue frecuentemente recogida en los ordenamientos constitucionales de la región. De manera similar, los artículos 69, 70, 84 y 85 de la Constitución de Cádiz de 1812 aludían a la competencia de las juntas electorales de partido y de provincia para “certificar las actas” de sus miembros.

¹¹⁸ Cabe advertir que, en realidad, en los orígenes del parlamentarismo en Gran Bretaña, si bien era común que los presuntos parlamentarios electos revisaran las credenciales de los demás miembros, con motivo de las primeras impugnaciones electorales que se presentaron desde principios del siglo XV en Inglaterra durante la época de Enrique IV de la dinastía de Lancaster, las mismas tuvieron un carácter jurisdiccional, en tanto que la cancillería se consideró competente sobre el particular (como antecedente de los tribunales de *equity* surgi-

franceses previos a la Revolución de 1789, habiéndose conservado en sus Constituciones de 1793 y 1795.¹¹⁹

Consecuentemente, la historia latinoamericana registra en los ordenamientos constitucionales de los siglos XIX y XX el SJE a cargo de órgano legislativo, al reservar a las cámaras legislativas, a los presuntos legisladores o a una parte de los mismos, la facultad de resolver sobre la validez o nulidad de determinada elección —con la salvedad de la efímera y peculiar experiencia del Supremo Poder Conservador bajo la vigencia de las Leyes Constitucionales de 1836 en México¹²⁰ y de los jueces de escrutinio previstos en la Constitución de Colombia de 1886.¹²¹ El referido SJE a cargo de órgano legislativo coexistió casi siempre con una variedad de recursos administrativos susceptibles de ser interpuestos, durante la etapa de preparación de la elección, ante los órganos encargados de la organización de los comicios,

dos en forma paralela a los tribunales reales de justicia del *common law* y que se encontraban bajo la influencia del canciller, que era un funcionario de la corona y consejero del rey), por lo que los tribunales de la cancillería eventualmente se arrogaron el derecho de modificar los escrutinios. Sin embargo, en 1604 el parlamento revocó una decisión de los tribunales de la cancillería sobre la impugnación de un resultado electoral (a pesar de la protesta del rey Jacobo I de la dinastía de los Estuardo, por estimar que eran tales jueces quienes tenían la atribución de decidirlo). A partir de ahí, se estableció el principio de que los miembros del Parlamento eran los jueces de sus propias elecciones. Habiendo ganado el enfrentamiento, la Cámara de los Comunes remitió los casos de impugnaciones electorales primero a su Comisión sobre Privilegios y Elecciones, después a una comisión de toda la Cámara y, finalmente, desde 1770, a una Comisión Especial, constituida en forma cuasi-judicial, lo cual rigió hasta la reforma legal de 1868 que establece un SJE jurisdiccional a cargo del Poder Judicial (véase O’leary, Cornelius, *The Elimination of Corrupt Practices in British Elections 1868-1911*, Oxford at the Clarendon Press, 1962, pp. 5-26).

¹¹⁹ En cuanto a Francia, la institución de la “verificación de poderes” a cargo de la asamblea política provenía desde los Estados Generales de 1789, si bien ésta fue rechazada por el Consulado y el Imperio, habiendo sido restablecida en 1814-1815 como signo de la independencia de la Asamblea Nacional, adquiriendo valor constitucional bajo la Tercera República en 1875 y no se modificó sino hasta la Constitución de la Quinta República en 1958, en que se le confirió la atribución respectiva al Consejo Constitucional, según se analizó en el capítulo anterior.

¹²⁰ En tanto que, si bien la Cámara de Senadores calificaba la elección de los diputados, le correspondía al Supremo Poder Conservador —un cuarto poder, distinto al Legislativo, Ejecutivo y Judicial— calificar la elección de los senadores (González Salas, Franco, “La calificación de elecciones”, en Krieger, Emilio (coord.), *Derecho y legislación electoral. Problemas y proyectos*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 1993, pp. 235 y 236; Gómez Tagle, Silvia, “La calificación de las elecciones”, en González Casanova, Pablo (coord.), *Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1990, pp. 83-121.

¹²¹ En efecto, dicha Constitución preveía la existencia de jueces de escrutinio encargados de decidir, con el carácter de jueces de derecho, la validez o nulidad de las actas, de las elecciones o de determinados votos, aun cuando también reservaba a cada cámara legislativa la decisión final de examinar la legalidad de las credenciales de sus miembros.

así como en ocasiones con diversos medios de impugnación previos a la jornada electoral ante los órganos de la jurisdicción ordinaria (por lo general, los relacionados con los padrones o registros electorales).

En realidad, la tendencia predominante del contencioso electoral de naturaleza política en Europa y América en el siglo XIX, a cargo de órgano legislativo, no se vio interrumpida en el mundo sino con la ley de impugnaciones electorales (*Election Petition Act*) de 1868 en Inglaterra, modificada en 1983, que estableció un contencioso electoral jurisdiccional, en tanto que el juicio de las elecciones impugnadas se transfirió a dos jueces ordinarios del Poder Judicial [esto es, de la *King's (Queen's) Bench Division de la High Court of Justice*], previendo que la decisión concorde de tales jueces era asumida por la Cámara de los Comunes, en el entendido de que ésta era la única que podía ordenar que se procediera a realizar una nueva elección cuando la anterior había sido anulada.

Al respecto y ya en el siglo XX, es importante mencionar también la Ley Electoral de 1907 de España, la cual creó el Tribunal de Actas Protestadas, dentro del Poder Judicial (que emitía un dictamen, no vinculante, con base en el cual la Cámara ejercía su facultad resolutoria sobre la elección de sus miembros), acorde con la tendencia incipiente en la doctrina y el derecho comparado de conferirle a un órgano jurisdiccional la tarea que se analiza y, al menos, establecer SJE mixtos legislativos-jurisdiccionales. Por su parte, la Constitución de Grecia de 1911 también le asignó tal responsabilidad a un órgano jurisdiccional especializado. Así llegamos a la Constitución alemana de Weimar de 1919, cuyo artículo 31 preveía que los poderes de los miembros del Reichstag serían examinados por una Corte de Calificación Electoral constituida por cinco miembros, de los cuales tres eran elegidos por el Reichstag y dos eran designados por el presidente del Reich, de entre los miembros del Tribunal Administrativo, a propuesta de su presidente.¹²²

Esta nueva forma de SJE jurisdiccional fue seguida por varias de las Constituciones de la primera posguerra, como ocurrió con la Corte de Constitucionalidad de Austria de 1920 a la cual no sólo se le confirió competencia en esta materia sino para controlar también la constitucionalidad de todas las leyes y actos subordinados a la norma fundamental. El modelo austriaco de encomendar el contencioso electoral a un tribunal constitucional fue adoptado por varios países europeos con posterioridad a la segunda guerra mundial, como ocurrió en Alemania en 1949, Francia en 1958, así como en Portugal en 1976 y en España en 1978 (con el antecedente del Tribunal

¹²² Véase Nohlen, “Calificación electoral en Alemania Federal”, *cit.*, nota 79, pp. 67 y 68.

de Garantías Constitucionales durante la II República española a partir de 1931, por lo que se refiere a la elección de presidente de la República).

Previamente, desde la mencionada década de los veinte, cabe destacar a la Constitución checoslovaca de 1920 y a la griega de 1927 que establecieron tribunales especializados para decidir sobre las elecciones protestadas, en tanto que el de la primera también calificaba las elecciones o verificaba los poderes de los legisladores; por su parte, la Constitución polaca de 1921 previó un régimen mixto, toda vez que la Dieta examinaba la validez de las elecciones sin protesta y el Tribunal Supremo decidía sobre las elecciones protestadas.

Como se adelantó en el capítulo anterior, la razón histórica del contencioso político —para diferenciarlo del contencioso jurisdiccional— en materia electoral, se apoya en el “principio de la división de poderes”, conforme al cual, en virtud de que cada órgano del poder público es independiente de los otros, no debe involucrarse en las decisiones inherentes a la integración de los demás, considerándose como un arma defensiva en manos del Legislativo frente a eventuales acechanzas del Ejecutivo a fin de asegurar su autonomía e independencia; asimismo, pretende evitar que se dañe al Judicial, el cual se vería inmerso en las luchas políticas partidistas en detrimento de su función primordial consistente en la resolución técnico-jurídica de los diversos litigios de que conoce.

Por su parte, los defensores del contencioso jurisdiccional sostienen que la acción de juzgar y calificar las elecciones materialmente tiene naturaleza jurisdiccional y, en consecuencia, el ejercicio de tales atribuciones debe corresponder a un órgano jurisdiccional, a efecto de garantizar la autenticidad, regularidad y validez de las elecciones, al evitar que los integrantes del órgano involucrado se conviertan en juez y parte al realizar la calificación de las elecciones en que contendieron, máxime que se corre el riesgo de que la mayoría predeterminada actúe conforme a sus intereses políticos y partidistas, ignorando consideraciones de derecho y de justicia; en este sentido, se afirma que, desde el punto de vista de la plenitud del Estado de derecho, resulta discutible la pertinencia de un exclusivo control político de tal naturaleza.¹²³

La entonces todavía incipiente tendencia europea de extraer de las asambleas políticas la facultad de decidir sobre los reclamos electorales y establecer un contencioso electoral jurisdiccional repercutió en América Latina desde la década de los veinte, donde, combinándose con la propia experiencia y algunas innovaciones, tuvo lugar en diversos países la paulatina creación de órganos electorales especializados (generalmente previstos a

¹²³ Véase Aragón, *Legislación electoral...*, cit., nota 10, pp. 106-112.

nivel constitucional) con funciones jurisdiccionales y/o administrativas en la materia —los llamados tribunales electorales—, ya fuese que tuvieran una naturaleza autónoma respecto de los órganos clásicos del poder público o constituyeran una rama especializada dentro del poder judicial, mismos que en la actualidad se encuentran presentes en todos y cada uno de los países latinoamericanos, representando una de las peculiaridades del contencioso electoral en la región.

En efecto, después del referido antecedente jurisdiccional electoral colombiano previsto en su Constitución de 1886, hacia 1924 en la República Oriental del Uruguay se crea a nivel legislativo la primera Corte Electoral (junto con la organización del Registro Cívico Nacional), encomendándosele el conocimiento de todos los actos electorales previos a la elección, si bien la Constitución reservaba a las cámaras el juzgamiento de la elección de sus miembros y al Senado el de la elección de presidente de la República. Por su parte, fue la Constitución de 1934 la que le asignó a la Corte Electoral la calidad de juez de las elecciones de todos los cargos electivos, excepción hecha de la de presidente y vicepresidente de la República que seguía siendo competencia de la Asamblea General (entre 1924 y 1942, el legislador optó por diversas alternativas para la integración de la referida Corte Electoral: nombramiento de sus miembros en la misma ley; integración sólo con miembros neutrales; integración sólo con miembros partidarios; integración mixta con mayoría de miembros partidarios e integración mixta con mayoría de miembros neutrales). Finalmente, a partir de la Constitución de 1952 se confiere a la Corte Electoral la calidad de juez de las elecciones de todos los cargos electivos, sin excepción alguna, así como de los actos de plebiscito y referéndum.¹²⁴

Es importante señalar que en varios países de la región existieron, desde el siglo XIX y siguiendo la influencia española, las denominadas juntas electorales (con frecuencia, a nivel parroquial; distrital; departamental o provincial, y, en ocasiones, una central), las cuales constituían una pluralidad de órganos con un carácter temporal y atribuciones predominantemente de administración de los comicios en su respectivo ámbito (si bien en España tales juntas adquirieron un carácter permanente en 1890, con cierta participación de jueces a partir de 1907), a diferencia de la citada Corte Electoral del Uruguay que, a partir de 1924, reunió en un solo organismo el conocimiento de las diversas etapas del proceso electoral (desde la inscripción cívica y las cuestiones relativas al registro y la organización

¹²⁴ Véanse los trabajos de Gross Espiell y de Urruty citados, *supra*, en la nota 93, respectivamente, pp. 61-90 y 31-41).

electoral hasta la decisión jurisdiccional de las eventuales impugnaciones a lo largo del respectivo proceso).

Cabe destacar también el establecimiento del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile desde la Constitución de 1925, siendo el primero de carácter especializado en el mundo en estar previsto en este nivel y al que se le asignó desde su origen la competencia de conocer y resolver en forma definitiva la calificación de las elecciones de Presidente de la República, así como de los miembros de la Cámara de Diputados y del Senado, además de las reclamaciones de nulidad que se interpusieron respecto de ellas, manteniendo básicamente las mismas atribuciones, junto con la de calificación de los plebiscitos, en la Constitución de 1980.¹²⁵

En la siguiente década se fueron creando organismos similares en la región. Así, en 1931, se crea el Jurado Nacional de Elecciones en Perú como órgano autónomo,¹²⁶ en tanto que la Constitución de Brasil de 1934 organizó la justicia electoral dentro del Poder Judicial, previendo como órgano supremo al Tribunal Superior Electoral, al cual también se le confirieron no sólo atribuciones jurisdiccionales sino administrativas (cuyo antecedente fue el Código Electoral de 1932, bajo la inspiración de Getulio Vargas), que si bien la Constitución de 1937 lo suprimió, tal organización fue restablecida con la Constitución de 1946 y ratificada por la Constitución de 1988.¹²⁷

Asimismo, la Constitución de Nicaragua de 1939 creó un Consejo Nacional de Elecciones, al cual se le asignó la competencia de calificar las elecciones legislativas y decidir en última instancia sobre todos los reclamos y recursos que se interpusieran, mismo que se encuentra previsto también en la Constitución de 1987 como Consejo Supremo Electoral, considerándosele expresamente, junto con los demás organismos electorales subordinados, como integrante del llamado Poder Electoral.¹²⁸

De especial importancia resulta la creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, conforme con la Constitución de 1949, el cual está concebido implícitamente por ésta como un cuarto poder, dotado de plena

¹²⁵ Cfr. García Rodríguez, *op. cit.*, nota 87, pp. 729-731.

¹²⁶ Cfr. García Belaúnde, Domingo, “La jurisdicción constitucional en el Perú”, *Revista de la Universidad Católica*, Lima, núm. 3, pp. 136 y 137.

¹²⁷ Véase Da Silva, José Afonso, *Curso de direito constitucional positivo*, 9a. ed., São Paulo, Malheiro Editores, 1993, pp. 69 y 70; Jardim, Torcuato, “Proceso e justiça electoral (Introdução ao sistema eleitoral brasileiro)”, *Tendências contemporâneas del derecho electoral en el mundo*, México, Cámara de Diputados-IFE-TFE-UNAM, 1993, pp. 761-787.

¹²⁸ Fiallos Oyanguren, Mariano, “Derecho electoral y procesos electorales democráticos. La experiencia de Nicaragua (1984-1990)”, *Tendências contemporâneas del derecho electoral en el mundo*, México, Cámara de Diputados-IFE-TFE-UNAM, pp. 35-48.

autonomía, habiéndose constituido como un paradigma para la región en cuanto a sus significativas y exclusivas atribuciones en materia electoral.¹²⁹

A partir de tales antecedentes, combinados con experiencias particulares de los respectivos países, proliferó en América Latina la creación (frecuentemente a nivel constitucional y, de manera destacada, con motivo de los procesos democratizadores en el marco de la “tercera ola”, desde finales de la década de los setenta) de tribunales, cortes, jurados, juntas o consejos electorales, encargados de la resolución de las controversias derivadas de las elecciones. Incluso, varios de esos organismos desempeñan no sólo las referidas funciones jurisdiccionales sino también administrativas, relacionadas con la organización de los comicios, en tanto que su naturaleza jurídica, según se indicó, es generalmente autónoma de los tres poderes tradicionales o, en algunos casos, se les ubica dentro del Poder Judicial o, incluso, constituyen un cuarto poder especializado.

La existencia de este tipo de tribunales electorales se ha traducido —en mayor o menor medida y según se destacó— en un factor importante para los procesos de transición y consolidación democrática en varios de los países de la región, pudiéndose considerar como una de las aportaciones más importantes de América Latina a la ciencia política y al derecho electoral.

Mientras que, en la primera mitad de la mencionada década de los setenta, tan solo tres países de América Latina eran considerados auténticamente democráticos, según el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre la democracia en el subcontinente,¹³⁰ en la actualidad, se puede afirmar que los dieciocho países analizados cumplen con las características básicas del régimen democrático, al menos en su dimensión electoral y política —con la salvedad, quizás, de Venezuela con motivo de sus recientes procesos electorales y la violación generalizada de los derechos políticos según ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos—,¹³¹ y todos ellos cuentan con tribunales electorales especializados.

¹²⁹ Véase Villegas Antillón, Rafael, “El Tribunal Supremo de Elecciones en la Constitución de Costa Rica”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, México, núm. 1, 1992, pp. 43-51. En 1946 se creó un Tribunal Electoral independiente (el anterior dependía de la secretaría de gobernación), pero cuyo veredicto tenía que ser ratificado por el Congreso. En 1948, el Congreso, dominado por el partido gobernante, anuló las elecciones y llamó al candidato oficialista, quien había perdido, a asumir bajo el título de Designado a la Presidencia; sin embargo, el pueblo se levantó en armas y después de 18 meses depuso al gobierno *de facto*, se instaló en la presidencia al candidato originalmente ganador y se expidió una nueva Constitución aún en vigor.

¹³⁰ Cfr. PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2a. ed., Buenos Aires, Aguilar, 2004, p. 6.

¹³¹ Véase *infra*, el desarrollo del tema 2 del capítulo VII.

En términos muy generales — toda vez que cada país ha tenido su propio proceso evolutivo según sus respectivas condiciones políticas, sociales y culturales, la historia del SJE latinoamericano se puede dividir, en cuanto a los órganos competentes para resolver los medios de impugnación contra los resultados electorales, en tres etapas, que van de la adopción de un SJE a cargo de órgano legislativo, un SJE mixto jurisdiccional y legislativo, así como un SJE plenamente jurisdiccional.

Esta última etapa corresponde a la supresión de la competencia de las legislaturas y demás asambleas políticas para decidir finalmente acerca de la validez de las elecciones, con el objeto de conferírsele a un órgano jurisdiccional. Al efecto, fuera del caso de Argentina que aún reserva formalmente tal atribución a las cámaras del Congreso respecto de las elecciones de diputados y senadores, así como a la Asamblea General con relación a la elección presidencial — si bien la Cámara Nacional Electoral del Poder Judicial Federal de Argentina ha establecido relevantes precedentes judiciales sosteniendo la justiciabilidad de diversas resoluciones electorales de las cámaras del Congreso —, en todos y cada uno de los demás países latinoamericanos, la decisión final acerca de la validez de las elecciones y la proclamación de los resultados y los elegidos es competencia de un órgano de naturaleza jurisdiccional. Es oportuno señalar que, en algunos casos, como en el del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile en 1925, el tránsito de SJE a cargo de órgano legislativo a otro plenamente jurisdiccional se dio directamente sin mediar alguna etapa de SJE mixto.

II. EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO

Para ilustrar la evolución de un SJE en un país de la región, se aborda el caso mexicano.¹³² En términos generales, es posible distinguir tres periodos relevantes en la evolución de la justicia electoral mexicana, que coinciden con tres distintos tipos por los cuales ha optado el correspondiente Órgano Revisor de la Constitución en determinado momento histórico-político: *a*) SJE predominantemente a cargo de órgano legislativo o asamblea política (1824-1977); *b*) SJE mixto a cargo de órgano jurisdiccional y, finalmente, órgano legislativo (1977-1996), y *c*) SJE plenamente judicial (1996 a la fecha).

¹³² Véase García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana 1812-1977*, México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978; Orozco Henríquez, J. Jesús, “Evolución del sistema mexicano de justicia electoral”, en García Ramírez, Sergio (coord.), *El derecho en México: Dos siglos*, vol. VI: *Derecho Procesal*, coordinado por José Ovalle, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 337-390; *Evolución histórica de las instituciones de justicia electoral en México*, México, TEPJF, 2002, 644 pp.

Toda vez que la vigencia de cada uno de esos tres sistemas o modelos es históricamente identificable y, por tanto, susceptible de abarcar determinado periodo, se ha optado por dividir esta sección en sendos incisos para abordar las características de cada sistema durante el periodo respectivo. Ciertamente, la adopción de determinado sistema llegó a tener algunas variantes, por lo que el estudio de cierto periodo, en ocasiones, se llega a subdividir en etapas que corresponden con la vigencia de determinados ordenamientos.

Así, por lo que se refiere al primer periodo, desde la Constitución Federal de 1824 (bajo la influencia de la Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de Estados Unidos de 1787), hasta la reforma electoral de 1977, se mantuvo vigente en el país —con algunas variantes— el sistema de justicia electoral a cargo de órgano legislativo o de carácter político, al cual se le confería la facultad de resolver finalmente sobre la validez de la elección respectiva (incluyendo, en su caso, las impugnaciones interpuestas), lo que de acuerdo con la tradición francesa se conoce como “verificación de poderes” o, en Estados Unidos de América, como “calificación de elecciones”, en tanto que en otros sistemas “certificación de actas”, y en México, equívocamente, se denominó “autocalificación”.¹³³

El sistema descrito permaneció inalterado en nuestro país durante ese periodo, con la salvedad de la efímera y peculiar experiencia del Supremo Poder Conservador bajo la vigencia de las Leyes Constitucionales de 1836 y la que se presentó al inicio del último tercio del siglo XIX en que los tribunales federales empezaron a desarrollar la tesis de la “incompetencia de origen”, conforme con la cual el juez de amparo estaba facultado para analizar no sólo la constitucionalidad de los actos y la competencia de la autoridad de la que emanan, sino también la legitimidad de la designación o elección de la propia autoridad; la adopción de este criterio, por el cual se involucraban los tribunales federales de amparo en el control de la regularidad de las elecciones, se mantuvo hasta 1881, en que fue abandonado

¹³³ El equívoco radicaba en que tratándose de la calificación de la elección presidencial, en virtud de que era competencia de la Cámara de Diputados, estrictamente, se trataba de una heterocalificación (en el entendido de que, a partir de 1996, ésta es competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación); además, por lo que se refiere a la calificación de las elecciones legislativas, ésta no siempre se le confirió en nuestro país a la totalidad de los presuntos legisladores; cabe advertir que, desde 1993, confirmando en 1996, se suprimieron los respectivos colegios electorales conformados por los presuntos legisladores para calificar su elección, por lo que desde entonces la calificación de las elecciones legislativas, según se verá, recae en los respectivos consejos del Instituto Federal Electoral —y, a partir de 2014, del Instituto Nacional Electoral—, cuya resolución ha sido susceptible de impugnación ante la correspondiente sala del Tribunal Electoral.

por la Suprema Corte, por considerar la calificación de las elecciones como una cuestión política no justiciable.¹³⁴

Como se adelantó y explica más adelante, la calificación de las elecciones encomendada exclusivamente a órgano legislativo prevaleció hasta 1977, en que se pretendió combinarla con cierta intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, a partir de 1987, de un tribunal electoral especializado, dando lugar a un SJE mixto jurisdiccional y, finalmente, legislativo.

De este modo, se adoptó tardíamente en México un control jurisdiccional de la legalidad de las elecciones, así fuese incipiente, como ya se había previsto en la gran mayoría de los regímenes democráticos, con el propósito de erradicar los abusos cometidos por las mayorías legislativas y a fin de salvaguardar el derecho fundamental de acceso a la justicia, contemplado en el artículo 17 constitucional, así como en el 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Con mejores resultados, según se verá, fue el SJE todavía mixto que se adoptó en 1987 y, particularmente, a partir de 1990, con el establecimiento de medios de impugnación jurisdiccionales ante tribunales electorales especializados, siguiendo la tendencia observada en América Latina, si bien todavía reservando la decisión final sobre la validez de las elecciones al órgano legislativo o de naturaleza política.

La evolución culmina con la adopción de un SJE plenamente judicializado a partir de 1996, encomendado al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en tanto máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con la salvedad de la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales bajo la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (por lo que se refiere al control abstracto de las mismas, pues el control de constitucionalidad en casos concretos lo realiza aquél), cuyas resoluciones tienen

¹³⁴ Véase Arenas Bátiz, Carlos y Orozco Henríquez, J. Jesús, “Derecho electoral”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, vol. IX, 2002, pp. 5-325; Arnold, Linda, *Política y justicia. La Suprema Corte Mexicana (1824-1855)*, México, UNAM, 1996, 206 pp.; Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho electoral: instrumento normativo de la democracia*, México, Porrúa, 1980, pp. 219-274; González Salas, Franco, “Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, vol. V, núm. 8, 1996, pp. 5-44; González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, México, UNAM, 1979; Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 72-114 y 167-207; Ojesto Martínez Porcayo, Fernando, “Evolución de la justicia electoral en México”, en Orozco Henríquez, Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral: Evaluación y perspectivas*, México, IFE-PNUD-IIJ-IFES-IDEA Internacional-TEPJF, 2001, pp. 289-312.

el carácter de definitivas e inatacables, tal y como ocurre en varios sistemas latinoamericanos de justicia electoral.

1. *SJE a cargo de órgano legislativo o asamblea política (1824-1977)*

Desde la Constitución Federal de 1824 hasta la reforma electoral de 1977, según se indicó, se mantuvo vigente en el país —con alguna excepción y ciertas variantes— el SJE a cargo de un órgano legislativo o asamblea política, como las respectivas Cámaras del Congreso o una parte de sus miembros (los llamados colegios electorales), que ejercía la facultad de calificar la elección de los diputados o senadores y resolver en forma final las impugnaciones o conflictos que sobre las mismas se planteaban (conocida como autocalificación). Por otra parte, se confería al propio Congreso o, por lo general, a su Cámara de Diputados (erigida en Colegio Electoral), la facultad de calificar la elección presidencial, en lo que era un sistema de heterocalificación política.

A. *La transición a la independencia*

Prácticamente, no hubo experiencia electoral alguna antes de que se iniciara la lucha por la independencia nacional, con la salvedad de un ejercicio comicial unos meses antes, motivado por el deseo de los liberales que llegaron al poder ante la invasión napoleónica por fortalecer los vínculos entre la metrópoli española y los territorios americanos.

En efecto, el 4 de octubre de 1809 se llevó a cabo “la primera elección política que se hizo en la Nueva España”,¹³⁵ con el objeto de elegir al diputado por la Nueva España ante la Junta Suprema Central y Gubernativa, establecida en Sevilla, la cual había asumido el poder “como gobierno único y legítimo de España”, ante los pactos de Bayona y la correspondiente

¹³⁵ Con base en el decreto de convocatoria de las elecciones, expedido en el Alcázar de Sevilla el 22 de enero de 1809 y publicado en México el 14 de abril siguiente, el cual preveía que los ayuntamientos de las capitales y cabezas de partido del virreinato y de las provincias internas nombraran a tres individuos y, por sorteo, se extrajera a uno de los tres, para que el Real Acuerdo (esto es, la Real Audiencia, presidida por el Virrey) seleccionara una terna y, de ahí, al diputado de la Nueva España, habiendo participado en el proceso los personajes más destacados (véase García Álvarez, Juan Pablo, “México y las Cortes de Cádiz”, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 1967, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, t. I, pp. 314-316).

cesión por Carlos IV y Fernando VII en favor de Napoleón de sus derechos al trono de España y las Indias.

a. La Constitución de Cádiz de 1812

Ante las dificultades que enfrentó la Junta Suprema Central y Gubernativa en Sevilla, ésta se mudó a Cádiz y renunció, pero instituyó la Regencia y le encomendó la convocatoria a elecciones de Cortes, la cual se emitió el 14 de febrero de 1810 y se publicó en México el 16 de mayo del mismo año. Al efecto, se llevó a cabo una segunda elección en la Nueva España y actuaron como diputados representantes de ésta veintiún mexicanos (cuatro de ellos por las provincias internas),¹³⁶ de los 184 diputados que conformaron las Cortes de Cádiz, mismas que sesionaron del 24 de septiembre de 1810 al 20 de septiembre de 1813.

El 19 de marzo de 1812 se promulgó en Cádiz la *Constitución Política de la Monarquía Española*, que estuvo en vigor hasta el 4 de mayo de 1814, y que por decreto de Fernando VII se abolió y restableció el absolutismo, recobrando su vigencia en el año de 1820 ante la sublevación del ejército español para que se restaurara.

En los periodos en los que rigió la Constitución de Cádiz, se celebraron en territorio mexicano elecciones para diputados a las Cortes de España, ayuntamientos y representantes ante las seis diputaciones provinciales que se habían autorizado para la Nueva España, todas ellas indirectas, en cuarto grado para el primer cargo y en segundo grado para los demás, apreciándose en la Constitución gaditana cierta influencia de la Constitución francesa de 1791.

Para la elección de diputados de Cortes, se celebraban juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia (artículos 34 a 103). Las primeras reunían a todos los ciudadanos avecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva, siendo presididas por el jefe político o el alcalde de la ciudad, villa o aldea, con asistencia del cura párroco para mayor solemnidad (si en un mismo pueblo había más de una parroquia, se conformaban sendas juntas, presididas, respectivamente, por el jefe político, el alcalde y, en su caso, algún regidor).

¹³⁶ Se previó la elección de quince representantes de la Nueva España ante las Cortes, adicionales a los que con carácter de suplentes habían sido elegidos entre los residentes en la Isla Gaditana que eran originarios de ultramar, en lo que llegaban los propietarios; finalmente, se acordó que tanto unos como otros siguieran ejerciendo sus funciones.

Después de escuchar misa, daba principio la junta, nombrándose un secretario y dos escrutadores entre los ciudadanos presentes; antes de iniciar la votación, el presidente preguntaba si había alguna queja de cohecho o soborno con respecto a que la elección recayera en determinada persona y, en su caso, se resolvía lo conducente, privándose del derecho a voto activo y pasivo a los responsables, lo mismo que a los calumniadores; asimismo, cualquier duda sobre las calidades de quienes deseaban votar, se resolvían por la misma junta de manera definitiva y sin recurso alguno.

De inmediato, se procedía a la elección, por mayoría relativa, de los compromisarios (de veintiuno a treinta y uno, dependiendo del número de electores parroquiales a nombrar según la población). Los compromisarios elegidos se retiraban a un lugar separado, para nombrar, por mayoría absoluta, al elector o electores de esa parroquia. La junta publicaba el nombramiento y el secretario entregaba copia del acta, firmada por el presidente y los compromisarios, a la(s) persona(s) elegida(s) para hacer constar su nombramiento. Para concluir, todos se trasladaban a la parroquia, donde se cantaba un *Te Deum*.

Las juntas electorales de partido se conformaban con los electores parroquiales y se congregaban en la cabecera de cada partido, para nombrar al elector o electores que habrían de concurrir a la capital de la provincia para elegir a los diputados de Cortes. Estas juntas eran presididas por el jefe político o el alcalde primero del pueblo cabeza de partido, a quien se presentaban los electores parroquiales con el documento que los acreditaba, el cual era revisado por una comisión integrada para el efecto. Cualquier duda sobre las calidades de los electores parroquiales era resuelta de manera definitiva por la propia junta electoral de partido, sin recurso alguno. Después de escuchar misa en la iglesia mayor y previa consulta acerca de alguna queja sobre soborno o cohecho en la elección y, en su caso, la resolución correspondiente de la junta, se nombraba, por mayoría absoluta y, en su caso, en segunda vuelta (decidiendo la suerte, en caso de empate), al elector o electores de partido, a quien(es) el secretario entregaba copia del acta correspondiente, concluyendo con un *Te Deum*.

Las juntas electorales de provincia se componían con los electores de todos los partidos respectivos, que se congregaban en la capital de la provincia. Estaban presididas por el jefe político de esa capital, a quien se presentaban los electores de partido con el documento que los acreditaba. Después de escuchar el informe de la comisión integrada para analizar las calidades, la junta resolvía en forma definitiva y sin recurso cualquier duda sobre el particular. Concluida la misa en la catedral o iglesia mayor y previa consulta también acerca de alguna queja sobre soborno o cohecho en la elección y,

en su caso, la resolución correspondiente de la propia junta, se procedía a elegir, por mayoría absoluta y, en su caso, en segunda vuelta (decidiendo la suerte, en caso de empate), al diputados o diputados, de uno en uno y, con posterioridad, a su(s) suplente(s), a quienes el secretario entregaba copia del acta y del poder correspondiente, en tanto que otro ejemplar se enviaba a la diputación permanente de las Cortes. Asimismo, concluía todo con un *Te Deum*.

Finalmente, los diputados electos se presentaban ante la diputación permanente en la capital y, en su oportunidad, las comisiones integradas para el efecto emitían en las juntas preparatorias su informe sobre la legitimidad de los poderes y calidades de los diputados con base en las actas de las elecciones provinciales, resolviendo la totalidad de diputados en forma definitiva cualquier duda sobre el particular.

b. La Constitución de Apatzingán de 1814

El primer ordenamiento electoral propiamente mexicano fue el Reglamento del Congreso de Chilpancingo, emitido por el generalísimo José María Morelos el 11 de septiembre de 1813, en plena lucha por la independencia, en el que se establecen las bases que regirían la elección de diputados (en las áreas controladas por los insurgentes) al Congreso de Anáhuac, el cual emitió el 6 de noviembre siguiente el *Acta solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional*.¹³⁷

“Los azares de la guerra —apunta Tena Ramírez— obligaron al Congreso a emigrar de pueblo en pueblo. Durante varios meses de labores errantes, amagada por las tropas del virrey, la pequeña asamblea cuya integración hubo de modificarse en parte, preparó la Constitución que fue sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 con el título de *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*”,¹³⁸ habitualmente conocida como Constitución de Apatzingán, cuya vigencia fue precaria y limitada a ciertas áreas.

El régimen electoral adoptado fue similar al previsto en la Constitución de Cádiz, conservándose el contencioso electoral conferido al órgano legis-

¹³⁷ Véase Fix-Zamudio, Héctor, *Reflexiones sobre el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en la ciudad de Apatzingán el 22 de octubre de 1814*, México, Senado de la República-Siglo Veintiuno Editores, 2010, 170 pp.; Noriega, Alfonso, “La Constitución de Apatzingán”, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. I, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, pp. 367 y ss.

¹³⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1885*, 13a. ed., México, Porrúa, 1985, pp. 28 y 29.

lativo o asamblea política, conocido como autocalificación, a través de las juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. Asimismo, correspondía al Supremo Congreso no sólo calificar los documentos que presentaran sus diputados elegidos por las provincias (artículo 102) sino, dado el sistema de gobierno directorial adoptado, elegir a los tres individuos que conformarían el Supremo Gobierno (artículos 103 y 151 a 158), los cinco del Supremo Tribunal de Justicia (artículos 103 y 186) y los siete del Tribunal de Residencia (artículos 103 y 212 a 219).

B. *Los ordenamientos constitucionales y electorales del siglo XIX*

Una vez consumada la independencia de México el 28 de septiembre de 1821, como resultado del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, la Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano emitió el 17 de noviembre de 1821 la *convocatoria para las elecciones* de los diputados al Congreso, así como de alcaldes, regidores y síndicos de los ayuntamientos. Al efecto, se facultó a los ayuntamientos para que eligiera, de entre sus miembros, a un elector de partido, quien en unión con los demás de su clase y el ayuntamiento de la respectiva cabecera debería elegir al elector de provincia para que, en unión de los restantes electores de la provincia y el ayuntamiento de la capital, eligieran a los diputados al Congreso, previéndose la autocalificación a cargo de la correspondiente junta de partido, de provincia y preparatoria del Congreso.

El Congreso así elegido se instaló el 24 de febrero de 1822, emitiendo las *Bases Constitucionales* por las cuales “adopta para su gobierno la monarquía moderada constitucional con la denominación de Imperio Mexicano” y “se reserva el ejercicio del Poder Legislativo en toda su extensión”. El hecho de que el Congreso no sólo tuviera el carácter de constituyente sino que asumiera el legislativo ordinario y se conformara con una sola cámara, en lugar de dos como lo preveía el artículo 20 de la convocatoria, entre otros motivos, propició desavenencias entre el Congreso y Agustín de Iturbide (quien había sido reconocido emperador el 19 de mayo de 1822),¹³⁹ por lo

¹³⁹ Por 67 votos a favor y 17 en contra de diputados que votaron porque, previamente, se consultara a las provincias. Toda vez que algunos diputados no pudieron votar, debido a la irrupción de la multitud en el recinto del Congreso, éste sesionó con 84 diputados a pesar de que el cuórum exigido era de 101 (véase Castellanos Hernández, Eduardo, “El marco normativo e histórico de los resultados electorales”, *Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997, Enciclopedia Parlamentaria de México*, México, IFE-Instituto de Investigaciones Legislativas de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, vol. III, t. 2, 1997, p. 53).

que éste lo disolvió el 31 de octubre del mismo año. En su lugar, Iturbide estableció la Junta Nacional Instituyente, la cual expidió el 23 de febrero de 1823 el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*.

A principios de marzo de 1823,¹⁴⁰ Iturbide reinstaló el disuelto Congreso, ante el cual abdicó el 19 de marzo del mismo año. El 8 de abril, el Congreso consideró que no había lugar a discutir la abdicación, pues la coronación había sido nula y todos los actos realizados desde la proclamación del Imperio eran ilegales. Como consecuencia, el Congreso depositó el Ejecutivo en una junta de tres miembros.

Iniciado el nuevo régimen que sustituyó al monárquico, las 18 provincias que para entonces existían quedaron, de hecho, independientes del poder central y bajo la dirección de sus respectivas diputaciones, en tanto que al primitivo Congreso no se le confería mayor autoridad ni, mucho menos, el carácter de constituyente sino tan sólo de convocante.

Ante los amagos o pronunciamientos separatistas y a favor del federalismo por varias de las diputaciones provinciales, el 17 de junio de 1823, el Congreso emitió las *Bases para las Elecciones del Nuevo Congreso*, una vez que se había declarado por el sistema de república federal, clausurando sus sesiones el 30 de octubre del mismo año. Para la elección de los diputados al Congreso Constituyente, se establecieron juntas primarias o municipales, juntas secundarias o de partido y juntas provinciales, a las cuales se les confirió atribuciones de autocalificación, de manera muy similar a lo previsto en la Constitución de Cádiz y según se había contemplado en la convocatoria de noviembre de 1821 para la elección del ahora Congreso convocante.

a. La Constitución federal de 1824

El 5 de noviembre de 1823 se instaló el nuevo Congreso Constituyente, el cual aprobó para el 31 de enero de 1824 el *Acta Constitutiva de la Federación*, en tanto que el 3 de octubre aprobó la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*. Entre las fuentes de esta última se encuentran la Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de Filadelfia de los Estados Unidos de América de 1781. Por lo que se refiere al ámbito de la justicia electoral, ambos ordenamientos conferían al órgano legislativo o la correspondiente asamblea política la calificación de las elecciones de sus respectivos miembros, tal y como también lo estableció la Constitución Mexicana de 1824.

¹⁴⁰ Como consecuencia del levantamiento de Antonio López de Santa Anna el 2 de diciembre anterior y del Plan de Casa Mata del 1o. de febrero de 1823.

La estructura orgánica federal se inspiró en la Constitución de Filadelfia. El Poder Legislativo se depositó en dos cámaras. La elección de diputados debía ser indirecta cada dos años, tomando como base la población, en tanto que correspondía a las legislaturas de los, ya para entonces, 19 estados regular los derechos y calidades de los electores y los procedimientos electorales, para cuyo efecto siguieron, básicamente, el ordenamiento electoral del 17 de junio de 1823, que, como se apuntó, se había inspirado en la Constitución de Cádiz (artículos 8o. a 17). El Senado, a su vez, se componía de dos senadores por cada Estado, elegidos por mayoría absoluta de votos de sus respectivas legislaturas y renovados por mitad cada dos años (artículos 25 a 33).

El Ejecutivo se depositó en un solo individuo, denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos, habiendo también un vicepresidente para el caso de imposibilidad física o moral del primero. Correspondía a la legislatura de cada estado elegir, por mayoría absoluta, a dos individuos, de los cuales por lo menos uno no sería vecino del mismo estado. La Cámara de Diputados, a través de una comisión conformada por un representante de cada Estado, calificaba la elección presidencial, y se declaraba presidente al que obtuviese la mayoría absoluta de votos; si dos la tuvieran (como cada legislatura elegía a dos individuos, hipotéticamente, podía ocurrir), se seleccionaba al que contara con mayor votación y, si había empate o ninguno tuviera la mayoría absoluta, la Cámara de Diputados elegía al presidente de entre los de mayor votación, quedando el otro como vicepresidente (artículos 74 a 94).¹⁴¹

Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo fueron electos por las legislaturas de los estados como primer presidente y vicepresidente, respectivamente. Victoria finalizó el periodo constitucional para el cual fue electo.¹⁴²

El 1o. de septiembre de 1828 se realizaron las segundas elecciones para presidente y vicepresidente.¹⁴³ La Cámara de Diputados originalmente nombró presidente a Manuel Gómez Pedraza y vicepresidente a Anastasio Bustamante.¹⁴⁴ Contra los resultados se levantaron Santa Anna, con el pronunciamiento de Perote; Zavala, con el Motín de la Acordada, y Lobato, con los asaltos del Parián. Gómez Pedraza huyó del país y la presión obligó

¹⁴¹ De manera similar, correspondía a la Cámara de Diputados calificar la elección de los once ministros y el fiscal de la Corte Suprema de Justicia, realizada por las legislaturas de los estados (artículos 124 a 136).

¹⁴² Bravo se sublevó en 1827, pero fue derrotado, hecho prisionero y desterrado (aun cuando regresó en 1829).

¹⁴³ Por las legislaturas de 18 estados, toda vez que la de Durango no se había reunido.

¹⁴⁴ El primero había obtenido 11 votos y el segundo 6, en tanto que Vicente Guerrero obtuvo 9 y los restantes 10 votos se distribuyeron entre otros candidatos.

a la Cámara de Diputados, por decreto de 12 de enero de 1829, no tanto a aceptar su renuncia sino a decretar la nulidad de los votos obtenidos por Gómez Pedraza y, en consecuencia, otorgar el triunfo a Vicente Guerrero —liberal y héroe de la independencia—, quien fue declarado presidente de la República el 1o. de abril del mismo año, quedando Anastasio Bustamante —conservador— como vicepresidente.

A fines de 1829 se levantó Anastasio Bustamante y, a partir de 1830 —una vez declarado Guerrero “imposibilitado para gobernar” por el Congreso—,¹⁴⁵ el propio Bustamante asumió la presidencia en su carácter de vicepresidente y como jefe de la insurrección triunfante, habiendo sido ratificado por el Congreso. Sin embargo, ante el levantamiento de Gómez Pedraza en 1832, quien recibió apoyo de Santa Anna, Bustamante renunció y, como resultado del convenio de Zavaleta (en el que participaron los comisionados de los tres últimos), Gómez Pedraza asumió la presidencia por tres meses hasta concluir el periodo constitucional.¹⁴⁶

Cabe señalar que el 12 de julio de 1830 se emitieron las Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República, previendo que tales elecciones se harían por manzanas y dividiendo electoralmente la República en secciones a cargo de un comisionado, el cual se encargaba de elaborar el padrón y entregaba a los ciudadanos las boletas. Contra la inclusión o exclusión indebida del padrón y la correspondiente entrega o no de la boleta, se previó la posibilidad de reclamar ante la propia junta electoral primaria (al igual que respecto de cualquier otra duda o irregularidad en la elección), cuya resolución era susceptible de ser revisada por la junta secundaria.

Finalmente, Antonio López de Santa Anna y Valentín Gómez Farías fueron electos como presidente y vicepresidente, respectivamente, conforme a la Constitución federal de 1824, para el periodo del 1o. de abril de 1833 al 31 de marzo de 1837. El periodo presidencial lo inició Gómez Farías y se lo entregó a Santa Anna al mes siguiente, habiéndose turnado en el cargo siete ocasiones. Santa Anna disolvió el Congreso y, una vez reunido uno nuevo, el 26 de enero de 1835, el Congreso —dominado por los conservadores— destituyó a Gómez Farías en virtud de las leyes liberales que éste había promovido. El día 28, el Congreso otorgó licencia a Santa Anna y nombró

¹⁴⁵ Con base en una disposición legal que establecía que “en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste” recaerían sobre el vicepresidente.

¹⁴⁶ Habiéndose anulado también por ese convenio la elección del 1o. de septiembre de 1832 por las legislaturas estatales en que había resultado electo Nicolás Bravo como presidente, en el entendido de que el Congreso no se pronunció sobre el particular.

sustituto a Miguel Barragán. La Constitución de 1824 estuvo en vigor hasta 1835, cuando adoptó un régimen centralista.

b. Primer paréntesis al contencioso electoral político: Las Siete Leyes centralistas de 1836 y el Supremo Poder Conservador

Toda vez que un buen número de las legislaturas estatales, al elegir al Congreso que se instaló en 1835, simultáneamente, le habían facultado para reformar a la Constitución, el 14 de septiembre de ese año ambas cámaras asumieron el carácter de poder constituyente y el 23 de octubre siguiente aprobaron las *Bases para la nueva Constitución*, aboliendo la Constitución federal de 1824.¹⁴⁷

A pesar de los disturbios domésticos y la guerra de Texas, el congreso prosiguió su misión constituyente. La nueva ley fundamental de carácter centralista se dividió en siete ordenamientos, razón por la cual se le conoce como las *Siete Leyes Constitucionales*.¹⁴⁸

El Supremo Poder Conservador —creado por la segunda de las leyes— se depositaba en cinco individuos, renovables uno cada dos años, que eran elegidos por las juntas departamentales por mayoría absoluta de votos y propuestos por éstas a la Cámara de Diputados, la cual seleccionaba una terna para cada vacante, con base en la cual el Senado elegía a quien debería ocupar el cargo.

A diferencia del sistema de auto-calificación de elecciones previsto en la Constitución de Cádiz y nuestros primeros ordenamientos constitucionales y electorales, la Tercera de las Leyes Constitucionales estableció que el Senado calificaba la elección de los diputados (artículo 5o.), en tanto que la elección de los senadores era calificada por el Supremo Poder Conservador (artículo 8o.). La Cuarta de las Leyes Constitucionales confería al Congreso la calificación de la elección presidencial,¹⁴⁹ con un dictamen previo de una comisión de cinco miembros, declarando presidente a quien hubiere obte-

¹⁴⁷ No obstante que la autorización anterior imponía la taxativa de no tocar el artículo 171 que, entre otras prohibiciones, contemplaba la de no modificar la forma de gobierno.

¹⁴⁸ La Primera se promulgó el 15 de diciembre de 1835, en tanto que la Segunda se aprobó en abril de 1836, estableciendo (por mayoría de un solo voto y contra la voluntad de Santa Anna) el llamado Supremo Poder Conservador, al que se le confería “el arbitrio suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones”. La última ley se aprobó el 6 de diciembre de 1836.

¹⁴⁹ Al efecto, tanto el presidente de la República —en junta con el Consejo de Ministros— como el Senado y la Corte Suprema de Justicia elegían, cada uno, una terna, la cual se hacía llegar a la Cámara de Diputados para que, con base en ellas, seleccionase, a su vez,

nido el mayor número de votos (artículo 2o.).¹⁵⁰ Por su parte, la Sexta de las Leyes Constitucionales preveía que las juntas departamentales salientes (conformadas por siete individuos elegidos cada cuatro años, de la misma manera que los diputados) calificaban la elección de los miembros de las mismas entrantes (artículos 9o. a 12).¹⁵¹

El 1o. de abril de 1837 se declaró electo presidente y tomó posesión del cargo Anastasio Bustamante. Sin embargo, la hostilidad de los federalistas con el régimen centralista, la penuria del erario, los trastornos de Texas, la guerra (de “los pasteles”) con Francia, los recurrentes pronunciamientos y conjuraciones militares, así como la discordia entre conservadores, liberales puros y liberales moderados, generaron inestabilidad y anarquía, atribuyendo la causa a los instrumentos constitucionales.

Santa Anna, Valencia y Paredes firmaron el 28 de septiembre de 1841 las Bases de Tacubaya, por las que se declaraba haber cesado los poderes supremos, excepción hecha del Judicial, preveía un gobierno provisional y se comprometía a convocar a un nuevo Congreso dentro de dos meses, encargado “de constituir a la nación, según mejor le convenga”. Santa Anna fue elegido presidente y Bustamante se ausentó del país, como resultado del convenio de la Estanzuela con las tropas vencedoras, concluyendo así la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales.

El 10 de diciembre de 1841 se publicó la *Convocatoria para la elección de un Congreso Constituyente*, cuyo resultado favoreció a los liberales moderados, quedando en minoría los liberales puros y los conservadores. El 10 de junio de 1842 se efectuó la sesión de apertura de sesiones y Santa Anna pronunció un discurso, declarándose inconforme con el sistema federal. Pretendiendo eludir su responsabilidad, Santa Anna se marchó a su hacienda en Manga de Clavo y Nicolás Bravo asumió la presidencia el 26 de octubre de ese año.¹⁵²

una terna que se sometía a las juntas departamentales para que, de tal terna, eligiesen a un individuo.

¹⁵⁰ El artículo 5o. de la Cuarta de las Leyes Constitucionales preveía que la elección de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, así como su calificación por parte del Congreso, sería en los mismos términos que la de presidente de la República.

¹⁵¹ Asimismo, contemplaba la existencia de ayuntamientos de elección popular, según lo previsto en la ley que al efecto se expidiera (artículos 22 y 23).

¹⁵² Después de que los trabajos dieron como resultado un proyecto de constitución de corte federalista y liberal, no aceptada por los militares que habían impulsado las revueltas que dieron origen al Plan de Tacubaya, el 11 de diciembre de 1842 hubo una rebelión en Huejotzingo, Puebla, por la cual se desconocía a la representación nacional, a la cual se sumaron otras guarniciones, en tanto que el día 19 siguiente el Batallón de Celaya impidió a los diputados sesionar.

c. Las Bases de Organización Política de 1843

El 23 de diciembre de 1842, el presidente sustituto Nicolás Bravo designó a los ochenta notables que integrarían la Junta Nacional Legislativa para elaborar las bases constitucionales, según lo propuesto por el reciente movimiento triunfante, iniciando funciones el 6 de enero siguiente. El 15 de marzo de 1843, Santa Anna volvió a encargarse de la presidencia y el 12 de junio siguiente sancionó las *Bases de Organización Política de la República Mexicana*, de corte centralista, en las cuales se suprimió el Supremo Poder Conservador.

Desde la perspectiva electoral, cabe destacar que el Título Octavo de estas Bases se dedicó al llamado “Poder Electoral”.¹⁵³ Asimismo, se restableció el sistema de auto-calificación de las elecciones legislativas a través de las juntas electorales y, finalmente, a cada cámara la de sus respectivos miembros y al Congreso, en sesión conjunta, la calificación de la elección presidencial y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia (artículos 68, 153, 157, 160 y 166). Además, por primera vez, se regularon las causas de nulidad de alguna elección (artículos 164 y 168).

El 19 de junio de 1843, Santa Anna expidió el *Decreto que declara la forma y días en que deben verificarse las elecciones para el futuro Congreso*, tal como lo preveía el artículo 173 de las Bases de Organización Política y observando lo dispuesto en la Tercera Ley Constitucional de 1836.¹⁵⁴ Mariano Paredes se levantó en armas en Guadalajara y Valencia lo secundó en la ciudadela. Santa Anna dejó el poder y el país, por lo que el 6 de diciembre de 1844 fue encargado del Poder Ejecutivo José Joaquín Herrera por ser presidente del Consejo de Gobierno, habiendo sido designado presidente interino el 15 del mismo mes por el Senado. Finalmente, el 15 de junio de 1845, el Congreso declaró presidente constitucional a Herrera por haber obtenido la mayoría de los votos de las asambleas departamentales.

¹⁵³ De manera similar a lo que se preveía tanto en el primero como en el segundo proyecto de constitución de 1842 e, incluso, en el voto particular presentado por Espinosa de los Monteros, Otero y Muñoz Ledo respecto del primero, emanados del Congreso Constituyente de ese año.

¹⁵⁴ Antes de que se reuniera el nuevo Congreso, Santa Anna acordó que lo sustituyese en la presidencia Valentín Canalizo. El 2 de enero de 1844, el nuevo Congreso declaró presidente de la República a Santa Anna, quien no tomó posesión sino hasta el 4 de junio de ese año, por lo que la Cámara de Diputados había designado como interino a Valentín Canalizo hasta esta última fecha. Toda vez que Santa Anna volvió a solicitar licencia, se nombró como sustituto a Canalizo. Debido a la tendencia liberal del Congreso, éste suspendió por decreto las funciones del Congreso, declarando que continuaba como presidente sustituto y Santa Anna como presidente constitucional.

En septiembre de 1845, se volvió a levantar Paredes con el Plan de San Luis, promoviendo la convocatoria a “una asamblea nacional revestida de toda clase de poderes”. Al triunfar su movimiento, Herrera dejó la presidencia el 30 de diciembre de 1845, asumiéndola Paredes con el apoyo de una junta militar y la elección por una junta conformada por dos representantes de cada departamento. Durante su gestión, inició la guerra con Estados Unidos.

Paredes emitió el 27 de enero de 1846 la *Convocatoria al Congreso Extraordinario* con funciones de constituyente, el cual se reunió el 9 de junio de ese año y el día 12 siguiente nombró a Paredes presidente y a Nicolás Bravo vicepresidente. Paredes (a quien se le atribuían simpatías monárquicas) solicitó licencia para salir a una campaña para sofocar una rebelión, por lo que lo sustituyó Bravo, quien fue derrocado el 6 de agosto por una sublevación de la guarnición militar de la ciudadela, encabezada por Mariano Salas. Con el título de jefe del ejército libertador republicano, Salas asumió el Poder Ejecutivo el referido 6 de agosto, poniendo fin a la vigencia de las Bases de Organización Política.

d. El Acta de Reformas de 1847

El mismo 6 de agosto de 1846, Mariano Salas emitió la convocatoria a un congreso constituyente, reformando la que se había expedido el 17 de junio de 1823, pero conservando el sistema de autocalificación de las elecciones ya descrito. Asimismo, por decreto de 22 de agosto de aquel año declaró vigente la Constitución federal de 1824, a instancias de Santa Anna, quien había regresado del destierro en Cuba y, a fin de estar de acuerdo con el grupo que lo restituía en el poder, se manifestó esta vez liberal, demócrata, federalista y enemigo de la monarquía.

El 6 de diciembre de 1846 abrió sus sesiones el nuevo Congreso, que era tanto constituyente como ordinario, en el cual dominaban los moderados, seguían los liberales puros y casi habían desaparecido los conservadores. Santa Anna y Gómez Farías fueron designados presidente y vicepresidente de la República, respectivamente.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Santa Anna encabezó las tropas mexicanas en contra de la invasión norteamericana y el 22 de febrero dio inicio la batalla de la Angostura en la que fue derrotado. Mientras tanto tuvo lugar la rebelión de los “polkos”, con motivo de la aplicación por Gómez Farías de la Ley sobre Bienes Eclesiásticos de 11 de enero, por la cual el gobierno podía disponer de dichos bienes para combatir la invasión extranjera. Al regresar Santa Anna a la ciudad de México, el 21 de marzo, tomó posesión de la presidencia —electo por cuarta vez—, dominó la rebelión, destituyó a Gómez Farías y derogó la ley del 11 de enero.

Con fecha 18 de mayo de 1847 se aprobó el Acta de Reformas, por la cual se restableció la vigencia de la Constitución federal de 1824 con algunas modificaciones, entre las cuales se previó las elecciones de senadores, diputados, presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia, admitiendo la posibilidad de que se estableciera la elección directa, salvo lo relativo a un tercio del Senado. En efecto, también se modificó la integración del Senado, en tanto que, adicionalmente a los dos senadores por cada Estado, se previó un número igual de los estados a propuesta del Senado, la Cámara de Diputados (votando por diputaciones) y la Suprema Corte de Justicia; las personas que reunieron los tres sufragios, quedarían electas, y la Cámara de Diputados, votando en forma individual, nombraría a las faltantes. Asimismo, se suprimió la figura de la vicepresidencia y, finalmente, se conservó el sistema de autocalificación de las elecciones legislativas. El 3 de junio del mismo año, el Congreso aprobó la correspondiente *Ley sobre Elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación*, conservando también la elección indirecta en tercer grado y estableciendo modalidades ante la invasión norteamericana.

Con motivo de la derrota ante los norteamericanos, Santa Anna renunció a la presidencia el 16 de septiembre y asumió el cargo en forma interina el presidente de la Suprema Corte, Manuel de la Peña y Peña,¹⁵⁶ en tanto que el 14 de noviembre el Congreso eligió a Pedro María Anaya para concluir el periodo constitucional.

Electo presidente de la República, José Joaquín Herrera, del partido liberal moderado, tomó posesión el 3 de junio 1848. Pese a los desastres de la guerra, la inestabilidad política y el desorden generalizado, Herrera logró concluir su encargo y en enero de 1851 entregó el poder a otro moderado que había sido elegido presidente, Mariano Arista, con lo cual, por primera vez en la historia constitucional, se presentaba en México la transmisión pacífica del poder entre dos presidentes respectivamente electos.

Sin embargo, Arista se vio precisado a renunciar el 5 de enero de 1853 por la oposición que le presentaban todos los partidos y los pronunciamientos militares frecuentes. Ocupó el cargo como sustituto legal el presidente de la Suprema Corte, Juan Bautista Ceballos, quien más tarde fue ratificado por el Congreso como presidente interino. Debido a las pugnas entre el presidente y el Congreso, Ceballos disolvió el Congreso el 6 de febrero de 1853, reteniendo el poder hasta que las legislaturas de los estados o los gobernadores de éstos —a falta de aquéllas—, eligiesen nuevo presidente y él volviese

¹⁵⁶ Véase Arnold, Linda, *Política y justicia. La Suprema Corte Mexicana (1824-1855)*, México, UNAM, 1996, 206 pp.

a la Corte, según el convenio de Arroyozarco. Fue así como el 17 de marzo de 1853 fue electo presidente —por quinta y última vez— Antonio López de Santa Anna, a quien se le había llamado del destierro en Turbaco y se le ofreció gobernar un año sin Constitución y con facultades omnímodas, mientras se reunía un congreso extraordinario que la expidiera, tomando posesión el 2 de abril siguiente, dando lugar a la dictadura.¹⁵⁷

Sin embargo, desde el 10. de marzo de 1854 se proclamó el Plan de Ayutla por Florencio Villarreal, con la participación del caudillo Juan Álvarez y la próxima incorporación de Ignacio Comonfort. Dicho plan desconocía a Santa Anna y a su gobierno, contemplando convocar a una junta de representantes de los estados para nombrar presidente interino, quien debía convocar a un congreso extraordinario con carácter constituyente. Al triunfo de la revolución de Ayutla, Santa Anna abandonó el poder el 9 de agosto de 1855, ahora sí definitivamente.

e. La Constitución de 1857

El 4 de octubre de 1855, conforme al Plan de Ayutla, Juan Álvarez nombró en Cuernavaca una junta de representantes que ese mismo día lo designó, con carácter interino, presidente de la República. En su gabinete, predominaron los liberales puros.¹⁵⁸ Al sentirse enfermo y abrumado, Álvarez dejó el cargo y nombró presidente sustituto a Ignacio Comonfort el 11 de diciembre de 1855, en cuyo gabinete predominaron los liberales moderados.¹⁵⁹

Desde el 17 de octubre de 1855, Juan Álvarez había emitido la *Convocatoria a la Nación para la Elección de un Congreso Constituyente*, previendo la elección indirecta, en tercer grado, de los diputados, bajo el sistema tradicional de autocalificación. El Congreso Constituyente se instaló en la ciudad de

¹⁵⁷ A diferencia de la ocasión anterior, en ésta, Santa Anna se inclinó por los conservadores para conformar su gabinete. El 16 de diciembre, el Consejo de Gobierno otorgó a Santa Anna el tratamiento de Alteza Serenísima y facultades omnímodas, incluyendo la de nombrar a su sucesor; a moción de Guadalajara, confirmada en diciembre de 1854 por un plebiscito, se prorrogó indefinidamente a Santa Anna el ejercicio de la dictadura.

¹⁵⁸ En noviembre, Álvarez se estableció en la capital y el 23 de noviembre se expidió la Ley Juárez sobre Administración de Justicia, que es la primera de las Leyes de Reforma, junto con la Ley Lerdo de 25 de junio de 1856 sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas pertenecientes a las corporaciones civiles o eclesiásticas, así como la Ley Iglesias de 11 de abril de 1857 sobre los aranceles parroquiales.

¹⁵⁹ El presidente Comonfort expidió el 15 de mayo de 1856 el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, que ordenó constitucionalmente la nación mientras se aprobaba la nueva Constitución.

México el 17 de febrero de 1856, contando con un año para su cometido, en cuyo seno predominaban los moderados.

Después de agitados y brillantes debates entre los constituyentes sobre diversas materias, el 5 de febrero de 1857 se juró la Constitución. Antes de clausurar sesiones, el 12 de febrero, el propio Congreso Constituyente expidió la *Ley Orgánica Electoral*, la cual con algunas modificaciones estuvo vigente hasta 1901 y recogía varios de los principios que desde la Constitución de Cádiz se encontraban vigentes en México. Entre los aspectos novedosos de la ley se encontraban: *a*) la introducción de un nuevo concepto en la geografía electoral: el distrito electoral, el cual contendría de 40 000 a 20 000 habitantes (artículo 1o.); *b*) la disminución de grados en la elección indirecta de diputados: electores primarios en las secciones electorales y elección de diputados en las juntas distritales; *c*) la regulación de las causales de nulidad se hacía en un solo capítulo (el IX), en el cual también se establecían los requisitos para que procediera “la reclamación de nulidad” (artículos 54 y 55),¹⁶⁰ y *d*) la elección de presidente de la República y miembros de la Suprema Corte la haría el Congreso de la Unión, erigido en Colegio Electoral; el presidente debería obtener la mayoría absoluta de votos y, de no obtenerla, el Congreso procedería votando por diputaciones y en escrutinio secreto; la Cámara de Diputados calificaba en última instancia la elección de sus miembros (autocalificación, artículo 40) y la del Poder Ejecutivo y Judicial (heterocalificación política).

Los nuevos poderes previstos en la Constitución de 1857 quedaron instalados: el 8 de octubre el Legislativo (reducido a una cámara, debido a la supresión del Senado por “su carácter conservador y aristocratizante”) y el 1o. de diciembre el Ejecutivo y el Judicial. La presidencia de la República recayó en Comonfort, y la de la Suprema Corte —que implicaba la de eventual presidente sustituto— en Benito Juárez. Sin embargo, más tardó en promulgarse la Constitución que en manifestarse sus detractores. Los propios moderados aducían que con la misma no se podía gobernar (debido a que el “gobierno congresional” hacía prevalecer al Legislativo y dejaba desarmado al Ejecutivo) y que era impopular (en tanto que las reformas en materia religiosa eran contrarias al sentir general). Los puros, por su

¹⁶⁰ Las causales de nulidad fueron similares a las ya contenidas desde las disposiciones constitucionales de 1843; todo individuo mexicano podía reclamar la nulidad de la elección, pidiendo su declaración a la junta distrital o al Congreso, debiendo la instancia presentarse por escrito antes del día en que se debieran resolver los expedientes y credenciales respectivos, contrayéndose el denunciante a determinar y probar la infracción expresa de la ley; si no se impugnaban los actos, éstos devenían en definitivos.

parte, coincidían con el primer argumento, en tanto que los conservadores argüían principalmente el segundo, generalizándose los cuestionamientos.

Ante el estallido de diversos pronunciamientos, motines y rebeliones, el Congreso confirió al Ejecutivo facultades extraordinarias, prorrogando prácticamente la dictadura. El 17 de diciembre de 1857, Félix Zuloaga emitió el Plan de Tacubaya, por el cual —y como ya era habitual— se desconocía la Constitución, reconocía al presidente Comonfort (a quien ya le habían propuesto un autogolpe de Estado) y convocaba a un nuevo constituyente, reduciendo a Juárez a prisión. El 19 siguiente, Comonfort se adhirió al Plan de Tacubaya, expresando la frase que se le atribuye: “Acabo de cambiar mis títulos legales de presidente, por los de un miserable revolucionario”.¹⁶¹

Desconfiando del carácter vacilante de Comonfort, Zuloaga lo desconoció el 11 de enero de 1858. Comonfort requirió del auxilio de los puros y liberó a Benito Juárez, quien marchó al interior, asumió la presidencia de la República —en tanto presidente de la Suprema Corte y según lo preveía la Constitución— y reivindicó la vigencia de la Constitución de 1857.

La lucha, nuevamente, entre conservadores y liberales —la distinción entre moderados y puros desaparece, al fracasar los primeros en la vía de la conciliación— se formalizó en la capital. Ante el triunfo de la asonada de Zuloaga, Comonfort abandonó la ciudad de México hacia Estados Unidos, en tanto que el 21 de enero de 1858 Zuloaga fue designado presidente provisional por el bando conservador, en el entendido de que Juárez, con base en lo establecido en la Constitución, siguió ejerciendo la presidencia apoyado por los liberales. Fue así como comenzó la Guerra de los Tres Años o de Reforma. La azarosa vigencia de la Constitución de 1857 se prolongó casi diez años, pues, al concluir la Guerra de Reforma, sobrevino la Intervención Francesa, de alguna manera como un nuevo episodio de la anterior, que, a su vez, tiene su origen en la Revolución de Ayutla.

En diciembre de 1860 termina la Guerra de Reforma con el triunfo definitivo de los liberales en la batalla de San Miguel Calpulalpan. El 9 de mayo de 1861 se instaló el Segundo Congreso Constituyente y el 11 de junio Benito Juárez es electo presidente constitucional, con el 53.5% de la votación.

De acuerdo con la Convención de Londres, en octubre de 1861, España, Francia e Inglaterra exigieron a México el pago de compromisos adquiridos. La amenaza intervencionista pareció alejarse con la firma de los Tratados de la Soledad, entre el ministro de Relaciones, Manuel Doblado, y los representantes extranjeros. Inglaterra y España se retiraron del país, pero

¹⁶¹ Véase Tena Ramírez, *op. cit.*, nota 138, p. 606.

Francia, violando esos tratados y cediendo a la ambición imperial de Napoleón III, inició su intervención en México. Ante la intervención extranjera, Juárez fue investido de facultades extraordinarias por el Congreso el 8 de diciembre de 1861, ratificándose las el 27 de mayo de 1863.

El 10 de abril de 1864, Maximiliano aceptó la corona ofrecida por los conservadores, después de recibir las actas levantadas en México en las que se le nombraba emperador y firmó el Tratado de Miramar. El 10 de abril de 1865, Maximiliano expidió el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*, el cual careció de vigencia y validez jurídica. Enemistado con el clero y el partido conservador, por su ideología liberal; repudiado por los liberales y cada vez más distanciado del ejército invasor, Maximiliano sucumbió en el Cerro de las Campanas en Querétaro. El 15 de julio de 1867 hizo su entrada triunfal Benito Juárez a la ciudad de México, restableciéndose la República.

En 1871 Juárez es reelecto, con el 71% de la votación. El 18 de julio de 1872, Juárez muere y lo sustituye como presidente de la República Sebastián Lerdo de Tejada, quien asume por ser titular de la Suprema Corte. En octubre de 1872, Lerdo es electo presidente constitucional y en 1874 se reformó la Constitución para restablecer el Senado. En 1876, se reelige como presidente a Lerdo.

f. Segundo paréntesis al contencioso electoral político:

La doctrina de la “incompetencia de origen” (1872-1881)

El sistema de calificación de las elecciones por parte del órgano legislativo y las correspondientes juntas electorales, que había permanecido inalterado desde la Constitución de Cádiz, con la salvedad de la competencia conferida al Supremo Poder Conservador en 1836, encontró una nueva excepción al inicio del último tercio del siglo XIX en que los tribunales federales empezaron a desarrollar la tesis de la “incompetencia de origen”.

El artículo 101 constitucional había introducido el juicio de amparo con el fin de preservar los derechos humanos y la forma federal de gobierno. Entre esos derechos se encontraba el de que “Nadie puede ser molestado en su persona, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de *autoridad competente*, que funde o motive la causa legal del procedimiento” (artículo 16).

Con base en tal precepto —teniendo como referencia algunos precedentes desde 1872— se establece la tesis de la “incompetencia de origen” a través del llamado *Amparo de Morelos*, fallado por la Suprema Corte en 1874, conforme con la cual el juez de amparo estaba facultado para analizar no

sólo la constitucionalidad de los actos y la competencia de la autoridad de la que emanan, sino también la legitimidad de la designación o elección de la propia autoridad, por lo que los tribunales de la federación contaban con la atribución de controlar la legitimidad de los poderes locales, esto es, revisar la legalidad del nombramiento de los órganos de las entidades federativas. Fue así como se concluyó, en el caso específico, que el gobernador Leyva era una autoridad ilegítima y, por tanto, carecía de competencia para sancionar la ley hacendaria que se pretendía aplicar a los quejosos a través del acto reclamado en el juicio de amparo.¹⁶²

La anterior tendencia condujo a la autoproclamación como presidente de la República sustituto por parte de José María Iglesias, entonces presidente de la Suprema Corte, a través del Plan de Salamanca y con base en el artículo 79 de la Constitución de 1857, al estimar ilegítimos los comicios por los cuales Sebastián Lerdo de Tejada en 1876 intentó reelegirse.¹⁶³

g La distinción entre legitimidad y competencia (1881 en adelante)

Sin embargo, don Ignacio L. Vallarta, quien sucedió a Iglesias en la presidencia de la Suprema Corte, promovió hacia 1881 una tesis contraria que distinguía entre legitimidad y competencia, estimando que esta última era el único aspecto previsto en el artículo 16 constitucional como “garantía individual”, además de que la revisión de la legitimidad y legalidad de la elección de una autoridad se trataban de cuestiones políticas y, por tanto, no justiciables.

El anterior criterio se refrendó con posterioridad a la Constitución de 1917, a través del establecimiento en 1920 de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que sostiene que “La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales”,¹⁶⁴ con base primordialmente en un argumento topográfico, en virtud de que el artículo 35 constitucional que preveía tales derechos o prerrogativas del ciudadano no formaba parte del capítulo “De las garantías individuales”. Lo anterior se vio confirmado con la Ley de Amparo

¹⁶² Véase Velasco, Emilio, *El amparo de Morelos. Colección de artículos publicados en “El Porvenir”*, México, 1874, edición facsimilar publicada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, 82 pp.

¹⁶³ Véase Moctezuma Barragán, *op. cit.*, nota 134, pp. 72-114.

¹⁶⁴ El primer precedente aparece en *Semanario Judicial de la Federación*, 5a. Época, 1918, t. III, p. 1312.

de 1936, cuyo artículo 73, fracciones VII y VIII, estableció la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral, propiciando así la ausencia centenaria, hasta 1996, de un control judicial de la constitucionalidad de los actos y procedimientos electorales, prevaleciendo un contencioso electoral de naturaleza política, encomendado a un órgano legislativo.

C. *Periodo revolucionario (1912-1916)*

Durante el periodo revolucionario, la evolución de la justicia electoral ocurrió bajo las reglas fundamentales que se preveían en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857; asimismo, en el nivel secundario, estuvieron en vigor los siguientes tres ordenamientos legales de carácter federal: a) Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, la cual fue reformada el 22 de mayo de 1912; b) Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916, y c) Ley Electoral del 6 de febrero de 1917.

Teniendo como trasfondo el movimiento revolucionario de 1910, Madero expuso —desde su libro *La sucesión presidencial en 1910* y en el Plan de San Luis de 1910 por el cual se convocaba a dicho movimiento— sus principios políticos, los cuales, esencialmente, consistieron en el respeto al voto y al proceso electoral, bajo el lema de “sufragio efectivo, no reelección”, propugnando por el establecimiento del voto directo; asimismo, fue el propio Madero quien impulsaría la Ley Electoral de 1911.

Respecto de la Constitución de 1857 y sus reformas de 1874, 1900, 1904 y 1911, en lo tocante a la elección e integración de las Cámaras, debe destacarse que la elección de los diputados y senadores era indirecta en segundo grado, mediante escrutinio secreto, según se dispusiera en la Ley Electoral, a través de fórmulas integradas por propietario y suplente para un periodo de dos años (artículos 52 a 55 de la Constitución de 1857); se elegía un diputado por cada cuarenta mil habitantes o por aquella fracción que pasara de veinte mil; el cómputo de los votos lo realizaba una junta municipal, presidida por el presidente municipal, la cual formulaba la declaración de diputado propietario y suplente electos, mientras que los senadores eran elegidos en un número de dos por cada Estado y dos por el entonces Distrito Federal, con la peculiaridad de que la declaración de electo se realizaba por la legislatura de cada Estado (tratándose de los del Distrito Federal, el cómputo se hacía por la Cámara de Diputados y, en sus recesos, por la diputación permanente), precisamente en la persona de aquel que hubiere obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos o de entre aquellos que

hubieren obtenido mayoría relativa, según se dispusiera en la Ley Electoral (artículos 58 de la Constitución de 1857 y 98 de la Ley Electoral de 1911).

Tratándose de los diputados, en la Ley Electoral de 1911 se disponía que el Colegio Electoral declarararía ganadora a aquella fórmula que obtuviera la mayoría absoluta de votos emitidos y, en su defecto, la simple pluralidad (artículo 83). Por lo que respecta a los cargos de presidente y vicepresidente de la República y de ministros de la Suprema Corte de Justicia, dicha atribución correspondía a la Cámara de Diputados del Congreso federal. Se declaraba ganador a aquel candidato que hubiere obtenido la mayoría absoluta de los sufragios emitidos, pero, si ninguno la hubiere obtenido, la Cámara de Diputados procedía a hacer la elección de entre aquellos dos candidatos que hubieren obtenido el mayor número de votos (artículos 108, fracción III, y 110 de la Ley Electoral de 1911), sin que se precisara en la Constitución de 1857 ni en la ley el cuórum de votación respectivo para este último supuesto.

Debe destacarse que, con las reformas de mayo de 1912 a la Ley Electoral de 1911, se estableció la elección directa de diputados y senadores, en tanto que se conservó la elección indirecta para presidente y vicepresidente, así como de ministros de la Suprema Corte de Justicia (artículo 1o. del decreto de reformas correspondiente). Por lo que respecta a la elección indirecta de presidente y vicepresidente, se preveía un periodo de seis años, sin posibilidad de reelección, aunque se admitía que el vicepresidente pudiera ser electo como presidente, siempre y cuando no fuere para el periodo inmediato (reforma de 1912 al artículo 78 de la Constitución de 1857). Los quince ministros que integraban la Suprema Corte de Justicia eran electos para un periodo de seis años, de forma indirecta en segundo grado, según se dispusiera en la Ley Electoral (artículo 92 de la Constitución de 1857).

Con la misma ley de 1911 se instauró el voto secreto desde la elección primaria, a diferencia de lo que ocurría bajo el régimen anterior; asimismo, se creó la boleta electoral separada del registro de electores. Sin embargo, se restableció el voto público durante la vigencia de la Ley Electoral de 1916, puesto que se obligaba al elector a firmar la boleta, lo cual continuaría en vigor, en los mismos términos, en la Ley Electoral de 1917.

En el aspecto de organización de las elecciones, durante la vigencia de la Ley Electoral de 1911, se instauraron los colegios municipales sufragáneos, que se integraba con los electores primarios electos en las secciones (cada una de las cuales se conformaba por un número de quinientos a dos mil habitantes). La junta revisora del padrón electoral, además de realizar el censo, era la responsable de computar los votos y se formaba con el presidente municipal y dos de los candidatos que hubieren competido con él

en las últimas elecciones, caso en el cual se sumaban cuatro individuos que resultaran sorteados de entre aquellos ciudadanos residentes en el lugar y que pagaran la mayor cantidad por concepto de contribuciones directas sobre inmuebles.

Las juntas empadronadoras y las juntas computadoras fueron establecidas al amparo de la Ley Electoral de 1916.¹⁶⁵ Las juntas computadoras estaban conformadas con los presidentes de las casillas de un distrito electoral, realizaban el cómputo de la votación y hacían la declaración de candidato electo en favor de aquel que hubiere obtenido la mayoría relativa, debiéndose abstener de realizar la calificación de los vicios e irregularidades en las elecciones, salvo la facultad de hacerlos constar en el acta.

Con la Ley Electoral de 1911, por primera vez, intervienen los partidos políticos para la integración de las mesas directivas de casilla, ya que los dos escrutadores eran nombrados por el presidente municipal a propuesta de los partidos, además de que aquéllas se conformaban con un instalador o presidente.¹⁶⁶ Al amparo de la Ley para Elecciones de 1912, la mesa directiva de casilla se integraba por un presidente, dos secretarios y dos escrutadores, electos por mayoría de votos entre los electores presentes a las 9:00 horas y, en su conformación, también se contemplaba al auxiliar; sin embargo, a diferencia de la ley precedente, ya no se dio injerencia a los partidos políticos en la integración de las mesas.

La junta revisora del padrón electoral, creada por la Ley Electoral de 1911, estaba integrada por el presidente municipal y dos de los candidatos que con él hubieren contendido por la presidencia o, ante su falta, dos ex-presidentes municipales. La junta era la responsable de efectuar el censo por secciones, publicar las listas electorales y resolver las reclamaciones correspondientes. Con la Ley Electoral de 1916, se sustituye a las juntas revisoras por las juntas empadronadoras, integradas con tres empadronadores nombrados por la autoridad municipal. La configuración de las secciones estaba a cargo del presidente municipal. La autoridad municipal era la responsable de publicar el padrón. El sistema censal instaurado con la Ley Electoral de 1916 se mantuvo en la ley de 1917.

El SJE era básicamente mixto, pues, tratándose de aspectos no relacionados con los resultados electorales, era de naturaleza administrativa

¹⁶⁵ Las cuales, además de las funciones censales, realizaban la entrega de las boletas a los ciudadanos en el momento de empadronarlos.

¹⁶⁶ Se llevaba a cabo la publicación de las listas de funcionarios de casilla, a efecto de que los partidos políticos o los ciudadanos, en su caso, los recusaran ante la junta revisora del padrón electoral. Los partidos y los candidatos tenían derecho a acreditar un representante ante las casillas.

y/o jurisdiccional, ya que la mayoría de las impugnaciones eran resueltas por los órganos administrativos municipales encargados de la preparación de las elecciones; asimismo, por lo que se refiere propiamente al padrón o censo electoral, las reclamaciones por rectificación de errores o indebida exclusión o inclusión en el censo electoral, genéricamente conocidas como inexactitudes, correspondía resolverlas a la junta revisora del padrón electoral y la decisión que recayera podía recurrirse ante la autoridad judicial municipal o juez letrado, ya fuera por conducto del propio reclamante o por algún interesado que se opusiera a ella, por lo que se combinaba un recurso administrativo con una instancia judicial local; por su parte, los partidos políticos podían recusar a los instaladores de las casillas ante la junta electoral.

Sin embargo, en lo concerniente a la calificación sobre las irregularidades presentadas en los cómputos, el SJE era de naturaleza política, toda vez que corría a cargo de la Cámara de Diputados o de la de Senadores. Al efecto, los representantes de los partidos y los ciudadanos empadronados en la sección, en su caso, durante la elección primaria, podían presentar reclamaciones por actos ocurridos durante la votación, las cuales el colegio electoral debía tener presente a efecto de decidir sobre dichas cuestiones, además de que este mismo órgano tenía facultad para resolver, de forma inapelable, sobre otras causas de nulidad o validez, o bien error. Asimismo, los ciudadanos empadronados en un distrito electoral tenían derecho a reclamar la nulidad de la elección secundaria de su propio distrito, lo que correspondía conocer a la Cámara de Diputados, cuya resolución sólo tenía efectos sobre los votos que estuvieren viciados, en el entendido de que, si el resultado de la nulidad afectaba la pluralidad obtenida, la elección misma se declaraba nula.

En la ley de 1916, procedían las impugnaciones de las inexactitudes de censo o padrón, en términos similares a la ley de 1911. Los partidos políticos y los candidatos independientes también podían recusar a los instaladores de casillas electorales. Por lo que se refiere a los resultados electorales, la junta computadora de votos debía abstenerse de calificar los vicios encontrados en los expedientes electorales o en los votos emitidos, debiéndose limitar a hacerlos constar en el acta respectiva para que el Congreso Constituyente calificara en definitiva. También se contemplaba la nulidad de la elección de los diputados al Congreso Constituyente, de forma similar a lo que ocurrió con la ley precedente.

Durante la vigencia de la Ley Electoral de 1917 también podían reclamarse los aspectos relativos a la inexactitud del padrón electoral, las recusaciones de los instaladores de las casillas electorales y la nulidad de las elec-

ciones de diputado o senador al Congreso de la Unión, o bien de presidente de la República, en forma parecida a lo que venía ocurriendo con las leyes anteriores.

En cuanto al régimen de los partidos políticos, cabe destacar que fueron objeto de regulación legal, por primera vez, con la Ley Electoral de 1911,¹⁶⁷ tradición que se conservó en las leyes electorales de 1916 y 1917, ya que se establecieron prescripciones relativas a su constitución, organización, derechos y participación en la organización y desarrollo de las elecciones; por ejemplo, relacionado con el último aspecto anteriormente mencionado, a los partidos se les permitía presentar reclamaciones por inexactitudes en el padrón electoral, o bien recusar a los instaladores de las casillas, designar representantes ante las casillas electorales durante las elecciones primarias y, según fuera el caso, ante los colegios municipales o juntas computadoras. Conforme a la Ley Electoral de 1911, se les permitía elaborar las cédulas o boletas electorales y, en tanto ciudadanos, reclamar la nulidad de una elección, y, particularmente, en la ley de 1916, presentar reclamaciones durante las elecciones. Este último ordenamiento, junto con la ley de 1917, prohibió la conformación de partidos políticos “en favor de individuos de determinada raza o creencia”, y la de 1917, además, proscribió las denominaciones partidarias religiosas.

D. *La Constitución de 1917 y sus primeros sesenta años en vigor*

Después de la decena trágica,¹⁶⁸ Venustiano Carranza asumió la defensa de la Constitución bajo el Plan de Guadalupe para el efecto de combatir a Victoriano Huerta, en tanto usurpador y magnicida, y posteriormente

¹⁶⁷ Este periodo fue el escenario en el que aparecieron los primeros y auténticos partidos políticos, fuera de los movimientos o clubes políticos, como ocurrió con el Partido Nacional Antirreeleccionista, el Partido Constitucional Progresista, el Partido Católico, el Partido Popular Evolucionista, el Partido Liberal Democrático, el Partido Liberal Constitucionalista, por citar algunos. Véase Andrea Sánchez, Francisco de, “Los partidos políticos en la Constitución mexicana de 1917”, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, México, UNAM, 1988, t. VI, pp. 373-406; Martínez Báez, Antonio, “La Constitución mexicana y los partidos políticos”, *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, México, UNAM, 1980, pp. 385-396; Orozco Henríquez, J. Jesús, y Vargas Baca, Carlos, “Regulación jurídica de los partidos políticos en México”, en Zovatto, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, IDEA Internacional-UNAM, 2006, pp. 579-639.

¹⁶⁸ Con el magnicidio del presidente Francisco I. Madero y el vicepresidente José María Pino Suárez, en el marco del golpe de Estado del General Victoriano Huerta.

convocar a un Congreso Constituyente, que reformaría la Constitución de 1857 al amparo de la Ley Electoral de 1916. Posteriormente, Carranza promulgaría la Ley Electoral de 1917, la cual normaría las elecciones para presidente que se efectuaron en ese mismo año. Finalmente, con la Ley de 1918, Carranza estableció uno de los ordenamientos que continuaría en vigor hasta enero de 1946. La conformación política de los Congresos con los que gobernaron Madero y Carranza fue plural y, en los hechos, la independencia y eventual oposición al Ejecutivo fue patente.

Con la promulgación de la Constitución de 1917 se modificó el sistema representativo mexicano.¹⁶⁹ Los diputados eran elegidos por fórmulas integradas por propietario y suplente, para un periodo de tres años, de forma directa y en demarcaciones que comprendieran a ciento setenta mil habitantes o aquella fracción que pasara de ochenta mil, sin que la representación estatal fuera menor a dos diputados y admitiéndose a un diputado propietario cuando la población del territorio fuese menor a la señalada anteriormente (artículos 51 a 54). Los senadores eran electos directamente, mediante fórmulas integradas por propietario y suplente, para un periodo de seis años y en un número de dos miembros por entidad federativa. La legislatura estatal era la responsable de declarar electo al candidato que obtuviera la mayoría de votos (artículos 56 y 57). No se permitía la reelección de los integrantes del Congreso de la Unión para el periodo inmediato y cada Cámara hacía la calificación de la elección de sus miembros, a la vez que resolvía, de forma definitiva e inatacable, las dudas respectivas (artículos 59 y 60). La Ley Electoral de 1917 dispuso que la elección de diputado recaía en el candidato que hubiera obtenido el mayor número de votos (artículo 41).

La elección de presidente —por primera vez en la historia— era directa, según se precisara en la Ley Electoral, para un periodo de cuatro años y sin que se admitiera la reelección (artículos 81 y 83 de la Constitución de 1917). La Cámara de Diputados se erigía en Colegio Electoral para conocer de la elección de presidente de la República (artículo 74, fracción 1, de la Constitución). La designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia dejó de ser popular para encomendarse al Congreso de la Unión erigido en Colegio Electoral (artículo 96 de la Constitución).

¹⁶⁹ Véase Chuayffet, Emilio, “El sistema representativo mexicano en la Constitución de 1917”, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 407-438; Madrid Hurtado, Miguel de la, “Reformas a la Constitución Federal en materia de representación”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, núm. 50, 1963, pp. 337-357.

a. Periodo del caudillismo y surgimiento
de un partido hegemónico (1919-1946)

El periodo que se identifica como del caudillismo y surgimiento de un partido predominante se desarrolló, fundamentalmente, en el plano normativo, bajo la Constitución de 1917, que fuera reformada el 22 de enero de 1927, el 24 de enero de 1928, el 20 de agosto de 1928, el 29 de abril de 1933 y el 30 de diciembre de 1942 en los aspectos electorales que importan para efectos del presente trabajo, así como bajo la Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918, la cual fue reformada el 7 de julio de 1920, el 24 de diciembre de 1921, el 24 de noviembre de 1931, el 19 de enero de 1942 y el 4 de enero de 1943.

El ejercicio del poder y las contiendas políticas para la sucesión de la presidencia fue liderada, sobre todo, por los jefes militares revolucionarios, razón por la que ostentaban un sello “personalista” o caudillista. La Presidencia de la República se erigió en el centro natural del poder en México¹⁷⁰ y el órgano legislativo federal comenzó a declinar en la relativa autonomía que había observado, respecto del Poder Ejecutivo, en los periodos precedentes, si bien todavía existía una pluralidad de partidos representados en aquella institución, lo mismo que corrientes políticas dentro del partido “oficial” que no hacían tan evidente ese cambio.

Con Calles se trató de dar fin al fenómeno caudillista mediante la creación de un gran partido oficial que institucionalizara el proceso revolucionario, aglutinando a los distintos partidos y agrupaciones existentes y disciplinando los procesos internos para la selección de candidatos y solución de contiendas, precisamente con la creación del Partido Nacional Revolucionario, a principios de marzo de 1929, lo que, al mismo tiempo, permitiría a Calles neutralizar el poder omnímodo de la Presidencia de la República.

En esta etapa también fueron frecuentes las crisis institucionales, y las elecciones —no pocas veces— fueron el marco de actos de violencia. Por ejemplo, en esta etapa se vieron frustrados los propósitos reeleccionistas de Obregón, no obstante que, en 1927 y 1928, se modificó la Constitución de 1917 para permitir la reelección en el periodo no inmediato y limitándola a una sola vez, en tanto que, mediante una reforma posterior, se amplió el periodo presidencial de cuatro a seis años. En aquella ocasión se eligió a Portes Gil como presidente provisional, concluyendo así la crisis respectiva, presentándose, sin embargo, otro dilema institucional para el sistema polí-

¹⁷⁰ Véase Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 5a. ed., México, Siglo XXI editores, 1985, 240 pp.

tico mexicano al ocurrir, el 2 de septiembre de 1932, la renuncia al cargo del entonces presidente Pascual Ortiz Rubio. Esta nueva crisis concluyó con la elección de Abelardo L. Rodríguez como presidente sustituto.

Por otra parte, los resultados electorales estaban caracterizados por votaciones copiosas para los candidatos revolucionarios, mientras que sus oponentes sólo constituían una suerte de virtual oposición que servía para legitimar los procesos electorales, formalizándolos como democráticos.

En cuanto a los cambios al órgano legislativo federal, se amplió el periodo de los diputados de dos a tres años (artículo 51, en 1933); se modificó la base numérica para la elección de diputados (artículo 52, en 1928 y 1942); se aumentó el periodo de los senadores a seis años y la renovación de la respectiva Cámara en su totalidad (artículo 56, párrafo primero, en 1933) y se prohibió la reelección inmediata de los legisladores propietarios (artículo 59, en 1933).

Por lo que respecta a la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe anotarse que los nombramientos respectivos serían hechos por el presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores (artículo 96, en 1928).

En torno a la institución presidencial, las principales modificaciones constitucionales relativas al tema consistieron en la prohibición de la reelección para el periodo inmediato y su limitación a un periodo más (artículo 83, en 1927); la ampliación del periodo presidencial a seis años (artículo 83, en 1928), y la prohibición absoluta de la reelección (artículo 83, en 1933).

La Ley Electoral de 1918 permitía a los partidos políticos solicitar la inscripción de ciudadanos que hubieran sido omitidos en las listas electorales; igualmente, sus representantes, lo mismo que los de los candidatos, tenían derecho a firmar o sellar las boletas de la elección; además, los primeros podían formular protestas ante el presidente de la mesa o casilla electoral y obtener copia certificada del resultado del escrutinio; los propios partidos políticos podían designar representantes ante la junta computadora de los distritos.

Las mesas directivas de casilla fueron objeto de reestructuración con la ley de 1918, contemplándose, en su integración, la figura del auxiliar, y eliminándose la intervención de los partidos. El nombramiento de los funcionarios de casilla recaía entre los electores que se presentaban para votar.¹⁷¹

¹⁷¹ La mesa era instalada por dos auxiliares, uno del ayuntamiento y el otro del consejo de lista municipal, y estaba integrada por un presidente, dos secretarios y dos escrutadores, electos, todos ellos, por mayoría de votos entre los electores presentes a las 9:00 horas.

Para la formación y revisión de las listas electorales permanentes, se constituyeron los consejos de listas electorales, los consejos de distritos electorales y los consejos municipales. Los primeros tenían jurisdicción estatal y se integraban por nueve miembros, para ser renovados en su totalidad cada dos años. Los consejos de distritos electorales y los municipales se conformaban de la misma manera que las juntas revisoras del padrón electoral. A la presidencia municipal le correspondía elaborar las boletas para la votación.

Las juntas computadoras de los distritos se integraban por un presidente, un vicepresidente, cuatro secretarios y cuatro escrutadores electos, mediante escrutinio secreto y a mayoría de votos, por los presidentes de las casillas electorales del distrito electoral; dichas juntas hacían el escrutinio general de los votos y entregaban la credencial respectiva al ganador, siempre que se tratara de la elección de diputados; en el caso de la elección de senadores, la junta computadora de votos solamente hacía constar en el acta respectiva los nombres de los candidatos y el número de votos obtenido, sin hacer pronunciamiento alguno; también anotaba las nulidades hechas valer, ya que el cómputo total y la declaración de ganador era responsabilidad del Congreso local o de la Cámara de Diputados, según fuera el caso.

El SJE era similar al establecido en las leyes precedentes; es decir, estaba integrado por medios de impugnación administrativos, jurisdiccionales y/o legislativos; empero, en materia de resultados electorales, prevalecía el contencioso electoral a cargo del legislativo o de carácter político.¹⁷² Procedía la reclamación por rectificación de errores y exclusión o inclusión indebida de la lista electoral ante los consejos municipales o de distrito; si la resolución resultaba adversa al reclamante o se oponía algún individuo, el expediente se enviaba, de oficio, al juez letrado para que resolviera de plano y en contra de su resolución procedía el recurso de apelación. Los instaladores podían ser recusados por los electores de la sección o representantes de los partidos políticos. Las juntas computadoras de votos tenían prohibido calificar los vicios que se encontraran en los expedientes electorales o en los votos emitidos, limitándose a hacerlos constar en el acta respectiva, para que se calificaran. Las cámaras de Diputados y de Senadores calificaban las elecciones de sus miembros y sus resoluciones eran definitivas e inatacables. Los ciudadanos mexicanos tenían derecho de reclamar ante la Cámara de Diputados la nulidad de la elección del ganador en su distrito o de los votos emitidos en el mismo para esa elección; lo propio podía hacerse respecto

¹⁷² Véase Franco González Salas, Fernando, “Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, vol. V, núm. 8, 1996, pp. 5-44.

de la elección de senadores ante la Cámara correspondiente, siempre que el ciudadano fuere vecino del estado o distrito respectivo. La elección de presidente también admitía la reclamación. Dicho medio impugnativo era procedente en tanto no se hubiera calificado la elección y no estaba sujeta a formalidad alguna.

b. Periodo de la consolidación
del partido predominante (1946-1976)

Bajo la Constitución de 1917 y sus reformas del 11 de junio de 1951, el 17 de octubre de 1953, el 20 de diciembre de 1960, el 22 de junio de 1963, el 22 de diciembre de 1969, el 29 de julio de 1971, el 14 de febrero de 1972 y el 8 de octubre de 1974, se desarrolló el periodo que cabe denominar como de la consolidación del partido predominante.¹⁷³ En el plano de las leyes secundarias federales, estuvieron en vigor: *a*) la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, la cual fue reformada el 21 de febrero de 1949; *b*) la Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951, que sería modificada el 7 de enero de 1954, el 28 de diciembre de 1963 y el 29 de enero de 1970, así como *c*) la Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973.

La decisiva proyección del sistema presidencialista mexicano en la gran mayoría de los eventos electorales, así como el predominio de un solo partido político, conocido como “partido oficial”, fueron las notas características de la etapa que se analiza en el presente apartado. La participación político-electoral prácticamente se institucionalizó en un solo partido político, el Partido Revolucionario Institucional, que, en 1946, pasó a sustituir al Partido de la Revolución Mexicana —con su antecedente de 1929 como Partido Nacional Revolucionario—, centralizándose, al mismo tiempo, la designación de candidatos y decantando la participación política de las fuerzas y movimientos de oposición, aun de los tradicionales sectores internos del PRI; esto último en aras de la llamada disciplina partidaria.¹⁷⁴

Entre los cambios al sistema representativo, sobresale el reconocimiento expreso de la ciudadanía a las mujeres (artículo 34, en 1953); la disminución de la edad para adquirir la ciudadanía a los dieciocho años (artículo 34, en 1969); el incremento sucesivo de la base poblacional para la elección de los

¹⁷³ Véase Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974, 116 pp.; González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1965.

¹⁷⁴ Véase Andrea Sánchez, Francisco de, “Los partidos políticos y la economía en México”, *El sistema presidencial mexicano (Algunas reflexiones)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, pp. 365-416.

diputados (1951, 1960, 1972 y 1974, si bien, en este último año sólo se modificó el artículo 52 constitucional para eliminar la referencia a territorio); introducción en la Cámara de Diputados de los llamados “diputados de partido”, estableciendo un umbral del 2.5% de la votación total en el país, para que cierto partido político nacional obtuviera cinco curules y, por cada 0.5% más, una curul adicional hasta un máximo de veinte (artículo 54, en 1963); reducción del anterior umbral para la asignación de “diputados de partido” para quedar en 1.5% (artículo 54, en 1972); disminución del requisito relativo a la edad para ser diputado o senador, de veinticinco a veintiún años y de treinta y cinco a treinta años, respectivamente (artículos 55, fracción II, y 58, en 1972); tipificación de responsabilidad para los diputados o senadores que no se presentaran a desempeñar el cargo, la cual igualmente se hizo extensiva los partidos políticos (artículo 63, párrafo cuarto, en 1963), y ampliación de la facultad de la Cámara de Diputados para erigirse en Colegio Electoral en las elecciones de ayuntamientos de los territorios federales (artículo 74, fracción I).

Bajo la Ley Electoral de 1946, destaca la creación de la Comisión de Vigilancia Electoral integrada con el secretario de Gobernación y un integrante del “gabinete” como comisionado del Poder Ejecutivo, un diputado y un senador como comisionados de sus respectivas Cámaras o de la Comisión Permanente y dos comisionados de los partidos políticos, con lo cual se federaliza la organización de las elecciones. Asimismo, se crea el Consejo del Padrón Electoral con el director general de Estadística, el de Población y el de Correos. Además, se crean las comisiones locales electorales y las comisiones distritales electorales.

Con esta Ley Electoral de 1946, en cuanto a los partidos políticos nacionales, se establecen reglas relativas a su registro y otras disposiciones más detalladas concernientes a sus derechos, haciéndose explícita su facultad de representación en cada uno de los organismos electorales y las casillas electorales; asimismo, se reconoce el derecho de los candidatos registrados a nombrar representantes. A dichos representantes se les otorga el derecho de presentar protestas durante la preparación y desarrollo de la elección y en la computación de los votos.

En materia de justicia electoral, también con este ordenamiento de 1946, además de la presentación de protestas, se establece el derecho de representantes de partidos y de candidatos a objetar el lugar de instalación de las casillas y el nombramiento de su presidente, así como el derecho, otorgado a aquellos sujetos y a los ciudadanos de formular protestas en las operaciones que realizaran las juntas computadoras, las cuales, igualmente, tenían prohibido formular pronunciamientos sobre los vicios de los expedientes electo-

rales o las irregularidades en los votos. Se establece que la calificación de la elección de diputados y de senadores corresponde a cada una de sus Cámaras y la de presidente, a la de Diputados; si llegara a haber violación del voto, podía solicitarse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que investigara dicha violación, en términos de lo dispuesto en el artículo 97 constitucional (si bien, con la reforma de 1949, desaparece de la ley este trámite, para pasar al procurador General de la República), a efecto de que, con base en los resultados de la investigación, la cámara respectiva decidiera si se invalidaba la elección correspondiente (en el entendido de que, por reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, se derogó la respectiva atribución de la Suprema Corte).

Bajo la Ley Electoral de 1951, se establecen la Comisión Federal Electoral, las locales y las distritales, que sustituyen a la Comisión Nacional de Vigilancia Electoral. La primera de las mencionadas estaba integrada por los siguientes comisionados: uno del Poder Ejecutivo, el cual era el secretario de Gobernación; dos del Poder Legislativo, uno por cada cámara, y tres de los partidos políticos. Asimismo, se crea el Registro Nacional de Electores bajo una dirección dotada de autonomía técnica.

En la Ley Electoral de 1951, la regulación de los partidos políticos era más amplia. Los representantes de aquéllos ante las comisiones locales y las distritales carecían de derecho de voto.

La inclusión o exclusión de electores del Registro Nacional de Electores podía ser solicitada por los ciudadanos y los partidos políticos. La denegación del registro de candidatura podía reclamarse ante el superior jerárquico de la autoridad responsable, a través del partido político solicitante. Los representantes de los partidos políticos y de los candidatos tenían derecho a presentar protestas durante la preparación y desarrollo de las elecciones y en los cómputos.

Conforme a esta misma Ley Electoral de 1951, los partidos, los candidatos y sus representantes podían objetar el señalamiento del lugar para la instalación de una casilla y el nombramiento de sus integrantes. Además, los electores y los representantes de los partidos políticos podían gestionar la modificación de las listas nominales de electores o formular protestas al respecto, pero sólo el día de la elección. En general, los electores, los representantes de partidos y los funcionarios de casilla tenían el derecho de presentar protestas. A los comités distritales y a los locales les estaba prohibido calificar los vicios o irregularidades que encontraran en el proceso electoral, debiendo hacerlos constar en el acta correspondiente. Se establece un auténtico contencioso electoral administrativo ante el superior jerárquico y un posterior recurso de revocación ante la Comisión Federal Electoral para

impugnar aquella decisión, desapareciendo el control jurisdiccional respectivo. Se conserva el sistema de calificación, por parte de las Cámaras, de las elecciones de sus integrantes y de la presidencial.

En la Ley Electoral de 1973 se introduce una regulación más detallada y sistemática de los partidos políticos, distinguiendo lo relativo a su conceptualización y fundamentos o finalidades, su constitución, registro, derechos y obligaciones, sus prerrogativas y la propaganda electoral. En materia de organismos electorales, se conservan los de la ley precedente, así como el Registro Nacional de Electores, y se modifica la composición de la Comisión Federal Electoral para reconocer un representante a cada partido político nacional con registro. Se establece el recurso de reclamación ante el comité distrital para los ciudadanos a quienes la delegación respectiva les hubiere negado su registro como electores; a su vez, si aquella resolviera que no procedía el registro, podía acudir en queja ante la Comisión Federal Electoral. Estos mismos derechos se reconocían a los partidos políticos nacionales en caso de exclusión o inclusión indebidas. Asimismo, a los electores, partidos políticos nacionales, candidatos o sus representantes se les legitimaba para gestionar modificaciones a las listas nominales de electores. La negativa de registro de candidatura sólo podía ser reclamada por el partido político nacional y se presentaba ante la responsable para que resolviera el superior jerárquico. También se conserva el derecho de objeción del lugar de instalación de las casillas y de sus integrantes, igual que en la ley de 1951. El sistema de cómputo y calificación de las elecciones es similar al de este último ordenamiento; asimismo, se incluye un sistema de garantías y el recurso de reclamación de la elección.

2. *SJE mixto a cargo de órgano jurisdiccional y, finalmente, órgano legislativo (1977-1996)*

A partir de 1977 y, de manera especial, de 1987, surge una profunda transformación del SJE, al establecerse medios de impugnación de naturaleza jurisdiccional contra los resultados electorales, previos a la calificación de las elecciones por parte del órgano legislativo.

La naturaleza mixta del SJE en este periodo residía en que las resoluciones del correspondiente órgano jurisdiccional, recaídas a los recursos presentados contra los resultados electorales, podían ser modificadas por los colegios electorales de las cámaras legislativas, por lo que la decisión final continuaba en manos de las fracciones de los partidos políticos en el Congreso.

A. *El recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1977)*

Con motivo de la reforma política de 1977, se estableció un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para impugnar la resolución del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados respecto de la elección de alguno de los miembros de dicha Cámara (cabe advertir que el referido recurso no estaba contemplado para las elecciones de senadores). Estrictamente, la “resolución” de la Suprema Corte recaída al referido recurso equivalía a una mera opinión sin carácter vinculatorio, en tanto que no tenía que ser obedecida forzosamente por la Cámara de Diputados, la cual emitía la decisión final inatacable, toda vez que si aquélla consideraba que se habían cometido violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación de la elección, sólo se preveía que lo haría del conocimiento de la propia Cámara, para que emitiera nueva resolución, misma que sería definitiva e inatacable.

Esta modalidad fue severamente criticada por la doctrina científica constitucionalista (hasta que se derogó en 1986), pues restaba autoridad a la Corte y no era propiamente un instrumento de control judicial, ya que si bien se le daba intervención a un órgano jurisdiccional y se podría considerar un SJE mixto jurisdiccional y legislativo, seguía prevaleciendo este último en tanto le correspondía la decisión final y definitiva sobre la validez de las elecciones de diputados, ya no se diga de las presidenciales y senatoriales.¹⁷⁵ Durante su vigencia, se interpusieron alrededor de 10 recursos de reclamación, de los cuales ninguno fue resuelto favorablemente, declarándoles la Corte improcedentes.¹⁷⁶

A lo anterior debe agregarse la atribución de la propia Suprema Corte, de acuerdo con el entonces artículo 97 constitucional, para averiguar algún hecho o hechos que constituyeran la violación del voto público (recuérdese el caso de León de 1946) que, según reforma de 1977, sólo cabía ejercer en los casos en los que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión, en el entendi-

¹⁷⁵ Véase Carpizo, Jorge, “La reforma política mexicana de 1977”, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Manuel Porrúa, 1979, t. XII, pp. 195-251; González Casanova, Pablo, *La reforma política y sus perspectivas*, México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1979; Tena Ramírez, Felipe, “Génesis de la reforma política”, *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, México, UNAM, 1980, pp. 421-436; Valadés, Diego, “El sistema electoral de la democracia mexicana”, *El sistema electoral de la democracia mexicana*, México, Miguel Ángel Porrúa, Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado, 1990, pp. 11-24.

¹⁷⁶ Cfr. Ojesto, *op. cit.*, nota 134, p. 306.

do de que tampoco aquí los resultados de la investigación tenían carácter vinculatorio, pues sólo se preveía que los mismos “se harán llegar oportunamente a los órganos competentes”. Cabe advertir que también esta atribución fue atinadamente derogada en el marco de la reforma constitucional publicada el 13 de noviembre de 2007, tal y como también lo habían propuesto destacados constitucionalistas.¹⁷⁷

B. *El Tribunal de lo Contencioso Electoral (1987)*

En 1987 se crea el primer tribunal electoral en nuestro país (propuesto desde los años cuarenta por el Partido Acción Nacional), a través de la reforma constitucional de 12 de diciembre de 1986 al artículo 60. A éste se le denominó *Tribunal de lo Contencioso Electoral* y se le concibió legalmente como “órgano autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía”, con competencia para resolver los medios de impugnación en contra de las elecciones de diputados, senadores y la presidencial.¹⁷⁸ La naturaleza mixta del sistema en este periodo residía en que las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral recaídas a los recursos presentados contra los resultados electorales podían ser modificadas libremente por los colegios electorales de las cámaras legislativas y sólo ellos estaban facultados para declarar la nulidad de alguna elección; es decir, la decisión final continuaba en manos de las fracciones de los partidos políticos en el Congreso.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Véase Carpizo, *op. ult. cit.*, nota 175, pp. 245 y ss.; *idem*, “Nuevas reflexiones sobre la función de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a 33 años de distancia”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 13, julio-diciembre de 2005; Cossío Díaz, José Ramón y Fix-Zamudio, Héctor, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996; Elías Musi, Edmundo, “Propuesta para derogar el párrafo tercero del artículo 97 constitucional”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, núm. 9, 1997, pp. 35-50; Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, 3a. ed., Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 880; Galván Rivera, Flavio, “Facultad indagatoria de la Suprema Corte en materia electoral”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, vol. IV, núm. 6, 1995, pp. 107-120.

¹⁷⁸ Véase Acosta Romero, Miguel, “Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal de México”, *Cuadernos de CAPEL*, núm. 29, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1989, pp. 11-128; Barquín Álvarez, Manuel, “La renovación política de 1986-1987 y el Tribunal de lo Contencioso Electoral”, *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, México, TEPJF, 2002, pp. 157-224, y De la Peza Muñoz Cano, José Luis, “Justicia y jurisprudencia electoral”, *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, México, 1989.

¹⁷⁹ Véase Franco González Salas, Fernando, “La calificación de elecciones”, en Krieger, Emilio (coord.), *Derecho y legislación electoral. Problemas y proyectos*, México, UNAM-Miguel Ángel

De acuerdo con la ley que reglamentó dicho precepto constitucional (Código Federal Electoral), el Tribunal de lo Contencioso Electoral se integraba con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, designados por el Congreso de la Unión, o bien, por su Comisión Permanente durante los recesos de aquél, a propuesta de los partidos políticos que conformaban los diversos grupos parlamentarios, y tenía un carácter temporal, pues sólo funcionaba durante el proceso electoral federal. Este Tribunal conocía de los recursos de apelación y de queja en contra de las elecciones federales, así como de las controversias suscitadas en la integración de la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Ambos recursos eran considerados como una instancia jurisdiccional. En cuanto a las resoluciones recaídas al de queja, relacionadas con la nulidad de la elección, éstas eran recurribles ante el Colegio Electoral, que se consideraba una instancia contencioso-política, última y definitiva en la calificación de las elecciones.¹⁸⁰ En efecto, el recurso de queja procedía contra actos realizados durante la jornada electoral y con posterioridad a ésta, en el entendido de que la resolución tenía únicamente efectos suspensivos, pudiéndose ordenar a la Comisión Federal Electoral y a las comisiones locales electorales abstenerse de expedir las constancias de mayoría o de asignación correspondientes, cuando se presentaran causales de nulidad de la elección. Por tanto, dichas resoluciones eran solamente declarativas y no vinculaban a los colegios electorales.

Asimismo, en 1988 entró en vigor la modificación al artículo 73 de la Ley de Amparo, ratificando la improcedencia del amparo contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades electorales, con lo que se reitera la voluntad legislativa de someter las controversias electorales a un órgano jurisdiccional especializado, manteniendo a los colegios electorales como la máxima autoridad en cuestión de calificación de elecciones.¹⁸¹

Porrúa, 1993, pp. 231-250; Patiño Camarena, Javier, “Los principios de autocalificación y legalidad en el proceso de calificación de las elecciones en México”, *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral*, vol. II, núm. 3, 1993, pp. 95-106.

¹⁸⁰ Véase Sánchez Gutiérrez, Arturo, *Elecciones a debate 1988. Las actas perdidas*, México, Diana, 1994, 230 pp.; Krieger, Emilio, “Derecho electoral en julio de 1988”, en González Casanova, Pablo (coord.), *Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1990, pp. 14-50; Sánchez Gutiérrez, Arturo, *Elecciones a debate 1988. Las actas perdidas*, México, Diana, 1994, 230 pp.; Woldenberg, José, “El proceso electoral en México en 1988 y su secuela”, *Una tarea inconclusa, elecciones y democracia en América Latina: 1988-1991*, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1992, pp. 117-134.

¹⁸¹ Véase Elías Mussi, Edmundo, “Improcedencia del juicio de amparo en materia político-electoral”, *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Proceso electoral 1987-1988*, México, TCEF, 1988, pp. 133-138; Terrazas, Salgado, Rodolfo, “El juicio de

C. *El Tribunal Federal Electoral (1990)*

En 1990, junto a la creación del Instituto Federal Electoral,¹⁸² se estableció el Tribunal Federal Electoral como órgano jurisdiccional autónomo, dotado de competencia para conocer, entre otros, del recurso para objetar los resultados electorales; sin embargo, la naturaleza mixta del sistema prevalecía puesto que las resoluciones recaídas a dicho recurso eran susceptibles de ser revisadas y, en caso de que “hubiese violaciones a las reglas de admisión o valoración de pruebas, en la motivación del fallo o cuando éste fuese contrario a derecho”, podían ser modificadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del colegio electoral de la cámara respectiva.¹⁸³

Originalmente, el Tribunal Federal Electoral se estructuró con una Sala Central de carácter permanente, integrada con cinco magistrados (con dos suplentes), y cuatro Salas Regionales de carácter temporal, pues sólo funcionaban durante el proceso electoral, conformadas por tres magistrados (con un suplente) cada una. Los magistrados eran designados por las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo federal.

D. *La reforma electoral de 1993 y la supresión de los colegios electorales de diputados y senadores*

En 1993 se fortaleció al Tribunal Federal Electoral (incorporándole una Sala de Segunda Instancia a las entonces salas Central y regionales) y se

amparo y los derechos político-electorales”, *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral*, vol. V, núm. 8, 1996, pp. 101 y 102.

¹⁸² Véase Cárdenas Gracia, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, 2000, 218 pp.; Núñez Jiménez, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, 345 pp.; Peschard Mariscal, Jacqueline, “Organismos y procedimientos”, *Foro para la reforma electoral*, México, Instituto Federal Electoral, 1993, pp. 122-125; Woldenberg, José, *La reforma electoral de 1989-1990*, México, IETD, 1990.

¹⁸³ 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, pp. 1-42; Franco González Salas, Fernando, “La reforma electoral en México”, *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1991; García Ramírez, Sergio, “La apelación en el contencioso electoral”, *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Instituto Federal Electoral-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, pp. 53-118, y Ovalle Favela, José, “El recurso de inconformidad”, *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, IFE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, pp. 119-132.

le definió constitucionalmente como “máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral”, desapareciendo el llamado sistema de autocalificación, al ser eliminados los colegios electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión. No obstante, la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos seguía siendo calificada por la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral.¹⁸⁴

La Sala de Segunda Instancia se integraba por el presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidía, y cuatro miembros procedentes del Poder Judicial de la Federación, designados estos últimos por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados o, en su caso, por la Comisión Permanente, a propuesta del Pleno de la Suprema Corte. Esta sala sólo conocía del recurso de reconsideración que se interponía contra las resoluciones recaídas a los recursos contra los resultados de las elecciones legislativas, así como para impugnar la asignación de diputados por representación proporcional, otorgándose a sus resoluciones efectos definitivos e inatacables.

Al efecto, la facultad de determinar la legalidad y la validez de la elección de senadores y diputados pasó a ser una atribución de los órganos del Instituto Federal Electoral y, sólo en caso de controversia, el Tribunal Federal Electoral intervenía, en última instancia y previa interposición del medio de impugnación correspondiente, cuya resolución era definitiva e inatacable.

En consecuencia, el SJE mixto, de carácter jurisdiccional y político, se mantuvo en vigor hasta 1993, tratándose de las elecciones de diputados y senadores, y hasta 1996 por lo que se refiere a la elección presidencial, como se explica a continuación.

¹⁸⁴ Véase Alcocer V., Jorge, “1994: diálogo y reforma. Un testimonio”, en Alcocer, Jorge (coord.) *Elecciones, diálogo y reforma. México, 1994/1*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1995, pp. 201-226; Barquín Álvarez, Manuel, “La calificación de las elecciones en México”, *Las reformas de 1994 a la Constitución y legislación en materia electoral. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, núm. 14, México, UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala y Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1994; Barragán Barragán, José, “El régimen legal de las elecciones mexicanas de 1994”, *Revista Jurídica Jalisciense*, año 4, núm. 10, septiembre-diciembre de 1994, pp. 223-266; Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994; Carpizo, Jorge, “La reforma federal electoral de 1994”, en Alcocer, *Elecciones...*, *cit.*, pp. 13-92; Rabasa Gamboa, Emilio, “Introducción general: Las reformas de 1991, 1993 y 1994”, *Cuadernos constitucionales México-Centro América*, núm. 14, México, Corte Constitucional de Guatemala-UNAM, 1994, pp. 13-21; Terrazas Salgado, Rodolfo, “El contencioso electoral y la calificación de las elecciones federales de 1994”, en Pérez Fernández del Castillo, Germán et al. (coords.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995, pp. 347-364.

3. *SJE plenamente judicial (reformas de 1996, 2007 y 2014)*

El SJE se vio significativamente robustecido con la reforma de 1996, mediante la cual se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cuyo favor se confirmó la atribución de resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones contra los resultados de las elecciones de diputados y senadores, a la vez que se le confirió a su Sala Superior la facultad de realizar, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones contra los resultados de la elección presidencial que se hubieran presentado, el cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y de presidente electo, a favor del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.¹⁸⁵ Bajo este nuevo SJE se llevaron a cabo los comicios del 2000, en los que tuvo lugar la alternancia en dicho cargo, después de setenta años, en los cual siempre había ganado el candidato del partido en el gobierno, así como los del 2006, en el que la diferencia entre el primero y segundo lugar fue de 0.56%, y los de 2012 y 2018, en que tuvieron lugar nuevamente alternancias políticas, al resultar ganador y electo, respectivamente, un candidato distinto al del partido en el gobierno, con el consecuente arribo al poder de tres diferentes posiciones ideológicas en el espectro político en lo que va del siglo).¹⁸⁶

Es así como el SJE mexicano ahora es de naturaleza plenamente judicial, en tanto que la decisión última sobre todo conflicto electoral, incluyendo la calificación de la elección presidencial, ha dejado de ser facultad de órganos de naturaleza política para quedar a cargo de órganos de naturaleza judicial.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Véase Andrade Sánchez, Eduardo, “La Reforma Política de 1996 en México”, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, núm. 25, México, Corte de Constitucionalidad de Guatemala-UNAM, 1997, pp. 11-282; Becerra, Ricardo *et al.*, *La reforma electoral de 1996: Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997; Concha Cantú, Hugo Alejandro, “Una aproximación a la administración de justicia en México”, *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional I*, México, UNAM, 2001, pp. 65-110; Huber Olea y Contró, Jean Paul, *Derecho contencioso electoral*, México, Porrúa, 2005, 362 pp.; Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, 8a. ed., México, UNAM, 2006, 836 pp.; Terrazas Salgado, Rodolfo, *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México*, 2 ts., México, Ángel Editor, 2006.

¹⁸⁶ Véase Orozco Henríquez, J. Jesús, “Elecciones: empoderamiento ciudadano y fortaleza institucional”, *Encuentros*, UNAM, Coordinación de Humanidades, núm. 23, noviembre de 2018, pp. 13-15.

¹⁸⁷ A diferencia de lo que ocurre con la mayoría de los organismos electorales especializados latinoamericanos, que son constitucionalmente autónomos respecto de los tres órganos

De acuerdo con lo previsto en la Constitución, el Tribunal Electoral es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, con la única salvedad de la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, cuya resolución es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para el ejercicio de sus atribuciones jurisdiccionales, el Tribunal Electoral funciona con una Sala Superior y, en forma desconcentrada, cinco Salas Regionales, todas ellas de carácter permanente a partir de 2007, así como una Sala Regional Especializada con competencia —según reforma de 2014— en materia de faltas administrativas relacionadas con el acceso a los medios de comunicación social, propaganda política, propaganda gubernamental ilícita o actos anticipados de precampaña o campaña y la imposición de sanciones correspondiente. La mayoría de los asuntos los resuelve en forma uniinstancial y sólo algunos de los medios de impugnación que pueden interponerse contra los resultados electorales (así como la imposición de sanciones por la Sala Regional Especializada) se resuelven biinstancialmente.

La Sala Superior se integra con siete magistrados electos por dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Senadores, de una terna presentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para un periodo de nueve años improrrogables. Las Salas Regionales se integran con tres magistrados electos de la misma manera para un periodo de nueve años improrrogables, salvo que sean promovidos a cargos superiores. La elección de los magistrados electorales que integren las salas Superior y regionales será escalonada, en conformidad con las reglas y el procedimiento que establece la ley.

Uno de los rasgos principales de la trascendente reforma constitucional y legal de 1996, en materia de justicia electoral, fue el establecimiento de instrumentos procesales de control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos electorales, a fin de garantizar la protección jurisdiccional de los derechos político-electorales fundamentales de los ciudadanos, con lo que se modificó una tendencia de más de un siglo que había propiciado que tanto las leyes como los procedimientos comiciales en nuestro país, incluidos los de carácter local, estuvieran sustraídos a dicho control y que los ciudadanos

del poder público clásicos —tal y como se concebía al antiguo Tribunal Federal Electoral—, el nuevo Tribunal Electoral pertenece al Poder Judicial (de la Federación), de manera similar a lo que ocurre con la Cámara Nacional Electoral de Argentina, el Tribunal Superior Electoral de Brasil, el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay y la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela.

no contaran con procesos jurisdiccionales constitucionales específicos para la defensa de sus respectivos derechos político-electorales.¹⁸⁸

La característica del sistema de justicia electoral a cargo de órgano legislativo o predominantemente político que rigió durante 175 años fue que se encomendaba a órganos de naturaleza política —como los congresos, alguna de sus cámaras o una parte de sus miembros, a través de los denominados colegios o juntas electorales— la atribución de calificar la validez de las elecciones y resolver en forma definitiva los eventuales conflictos que respecto de ellas surgieran.

Por lo que se refiere a las elecciones locales, con la salvedad apuntada durante una parte del último tercio del siglo XIX con la doctrina judicial de la “incompetencia de origen”, su calificación final tenía una naturaleza también política y correspondía a los respectivos congresos estatales; incluso, con motivo de la creación de tribunales electorales locales a fines de la década de los ochenta, los cuales sólo ejercían un control de la legalidad de los actos electorales, los congresos estatales continuaron teniendo la decisión final, pues podían revisar y modificar lo establecido por dichos tribunales. Por tanto, durante todo ese periodo, las decisiones sobre las elecciones locales correspondieron a órganos locales y tuvieron un carácter final y definitivo en la respectiva entidad federativa.

Tal situación, como se adelantó, se modificó con la citada reforma de 1996, que se caracterizó, entre otros aspectos, por el establecimiento de un sistema integral de justicia electoral plenamente judicial, en cuya cúspide se encuentra la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ocupa un lugar central, en tanto máxima autoridad jurisdiccional en la materia —con la salvedad de la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales bajo la competencia de la Suprema Corte para ejercer su control abstracto— y órgano terminal en cuanto al control de la constitucionalidad de actos y resoluciones en materia electoral. Al efecto, se crearon diversos instrumentos procesales para el control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos o resoluciones electorales federales y locales, así como para la protección judicial de los derechos político-electorales de los ciudadanos, es decir, se incorporaron auténticas garantías constitucionales electorales,¹⁸⁹ máxime la reforma constitucional

¹⁸⁸ Véase Eisenstadt, Todd A., *Courting Democracy in Mexico. Party Strategies and Electoral Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 354 pp.

¹⁸⁹ Véase Cossío Díaz, José Ramón, “Problemas de la justicia constitucional electoral”, en Orozco Henríquez, Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral: Evaluación y perspectivas*, México, IFE-PNUD-IFES-IDEA-TEPJF-UNAM, 2001, pp. 395-404; Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005,

de 2007¹⁹⁰ por la cual explícitamente se confieren atribuciones a las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para inaplicar en casos concretos normas legales presuntamente inconstitucionales.

La idoneidad de la competencia conferida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las acciones de inconstitucionalidad en lo tocante a leyes electorales se justifica plenamente, habida cuenta que, desde entonces, la mayoría de tales medios de defensa constitucional han versado sobre la materia electoral, en la cual el máximo Tribunal del país ha establecido importantes criterios jurisprudenciales en beneficio del Estado constitucional democrático de derecho.

En términos de lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el sistema federal de medios de impugnación en materia electoral tiene por objeto *garantizar* que todos los actos y resoluciones electorales se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, así como asegurar la protección de los derechos fundamentales político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votados, al igual que los de asociación y afiliación en dicho ámbito.

En este sentido, el SJE mexicano (conformado por el conjunto de medios de impugnación en esta materia)¹⁹¹ tiene por objeto *garantizar* la vigencia del Estado constitucional democrático de derecho, el cual exige la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, estrictamente apegadas a la Constitución y a la ley.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral —reglamentaria de los artículos 41, fracción V, y 99 de la Constitución federal— encomienda a diversos órganos, según el caso, del Instituto Nacional Electoral, la competencia para resolver el llamado recurso de revisión (de naturaleza administrativa) y a las distintas salas (Superior o regionales, según su competencia) del Tribunal Electoral del Poder Judi-

434 pp.; *idem* y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3a. ed., México, Porrúa, 2003; Arenas Bátiz, Carlos *et al.*, *El sistema mexicano de justicia electoral*, 2a. ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, pp. 25-80; Ortiz Mayagoitia, Guillermo I., “Control de la constitucionalidad de las leyes electorales en México”, en Orozco Henríquez, Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral: Evaluación y perspectivas*, México, IFE-PNUD-IJ-IFES-IDEA Internacional-TEPJE, 2001, pp. 313-350; *idem*, “La justicia constitucional electoral en el sistema jurídico mexicano”, *Justicia electoral. Ética, justicia y elecciones, partidos políticos: Democracia interna y fiscalización*, México, TEPJE, 2004, pp. 89-102.

¹⁹⁰ Véase Córdova Vianello, Lorenzo, y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJE, 2008, 645 pp.

¹⁹¹ Véase Elías Musí, Edmundo (coord.), *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, México, TEPJE, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1997.

cial de la Federación, la jurisdicción para conocer y resolver los restantes medios de impugnación, en tanto que a su Sala Regional Especializada le corresponde la imposición de sanciones respecto de faltas administrativas relacionadas con el acceso a los medios de comunicación social, propaganda política, propaganda gubernamental ilícita o actos anticipados de precampaña o campaña. Cabe señalar que, a través del juicio de revisión constitucional electoral y en ciertos supuestos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, la Sala Superior puede conocer de impugnaciones —por razones, básicamente, de constitucionalidad— contra actos de autoridades electorales de las entidades federativas, relacionados con elecciones locales. Por su parte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso d), de la propia Constitución federal, cada Estado —en ejercicio de su autonomía— establece su propio sistema local de medios de impugnación en materia electoral, así como los órganos administrativos y jurisdiccionales encargados de su sustanciación y resolución.

Además de lo descrito en los párrafos que anteceden respecto de la competencia del Instituto Nacional Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cabe mencionar a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, dependiente de la entonces Procuraduría General de la República —la cual se sustituirá por la Fiscalía General de la República—, encargada de la persecución e investigación de los delitos electorales en el ámbito federal, regulados en el título XXIV del Código Penal Federal, en el entendido de que el fincamiento de responsabilidades y, en su caso, la imposición de la pena respectiva, es competencia de los tribunales penales federales ordinarios (juzgados de distrito y, en materia de apelación, tribunales unitarios de circuito).

Como se adelantó, por la naturaleza federal del sistema jurídico político mexicano, y dentro del marco de autonomía del que disfrutaban respecto de su régimen interior, los 31 estados y, con su especificidad, la Ciudad de México —en tanto sede de los poderes federales—, 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.¹⁹² Cada

¹⁹² Véase Crespo, José Antonio, *Votar en los Estados: Análisis comparado de las legislaciones estatales de México*, México, Porrúa, 1996, y Peza Muñoz Cano, *La reforma...*, cit., nota 178, pp. 7-22; *Justicia electoral local. Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Electorales Estatales*, México, TEEM-TEPJF-IFE-IEM-IIJ-UNAM, AECI-PNUD, 2006, 210 pp.; Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, 191 pp.; *idem*, *Federalismo y Congreso en el*

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, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 116, fracción IV, incisos c) y l), así como 122, apartado A, fracción VII, de la propia Constitución federal, a través de organismos administrativos y jurisdiccionales locales en materia electoral (denominados, respectivamente, institutos y tribunales electorales de la entidad).

Cabe señalar que, según la reforma de 2014 y como indicador de la tendencia a la centralización de la función estatal electoral, los consejeros presidente y electorales de los organismos públicos locales electorales son designados, previo concurso público, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en tanto que los miembros de los tribunales electorales locales son electos, previa convocatoria pública, por una mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores (artículo 116, fracción IV, inciso c), numerales 2o. y 5o., de la Constitución federal). Asimismo, cabe la posibilidad de que el Instituto Nacional Electoral asuma la función electoral local o de atraer cualquier asunto de la competencia de los órganos públicos locales electorales —por acuerdo de una mayoría calificada de ocho de los once miembros de su Consejo General—, o bien mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, además de corresponderle diversas actividades tanto para las elecciones federales como las locales: entre otras, capacitación electoral, geografía electoral (determinación de los distritos y secciones electorales), padrón y listas de electores, integración y ubicación de las mesas receptoras de votos, programa de resultados preliminares electorales y fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Las autoridades electorales locales son autónomas en su funcionamiento e independientes en sus decisiones, en el entendido de que las resoluciones de los órganos públicos locales electorales pueden ser impugnadas ante la Sala Superior (tratándose de las elecciones de gobernador del Estado o jefe de gobierno de la Ciudad de México), o bien la regional que correspon-

cambio político de México, México, UNAM, 1995, 236 pp.; Madrazo Cuéllar, Jorge, “Reforma política y legislación electoral en las entidades federativas”, en González Casanova, Pablo (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1985, pp. 289-328; *idem*, “Un panorama de la reforma electoral en los estados y municipios de la República mexicana”, *Partidos políticos y democracia en Iberoamérica*, México, UNAM, 1981, pp. 53-56; Orozco Henríquez, J. Jesús y Silva Adaya, Juan Carlos, “Consideraciones sobre los instrumentos de democracia participativa en las entidades federativas de México”, *Sistema representativo y democracia semi-directa*, México, UNAM, 2002.

da a la circunscripción en que se encuentre la entidad (respecto de elecciones de diputados locales, autoridades municipales o alcaldías) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por razones de constitucionalidad, siempre y cuando sean determinantes para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final de las elecciones, a través del juicio de revisión constitucional electoral, y, en ciertos supuestos, del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Es así como el SJE mexicano prevé un control integral, pleno, efectivo y eficiente de la constitucionalidad de toda ley, así como de la constitucionalidad y, en su caso, legalidad de todo acto o resolución de naturaleza electoral, a través de los medios de impugnación que conocen la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Nacional Electoral (además, respecto de los comicios locales, los institutos y tribunales electorales de las correspondientes entidades federativas).

Por su parte, la Sala Superior tiene su sede en la Ciudad de México y elige a su propio presidente, de entre sus miembros, para un periodo de cuatro años, el cual también es presidente del Tribunal Electoral. Para sesionar válidamente requiere un cuórum de cuatro miembros, salvo para hacer la declaración de validez y de presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, que exige la presencia de seis miembros. Para resolver basta el voto de la mayoría simple de sus integrantes (en caso de empate, el presidente tiene voto de calidad), salvo que legalmente se prevea una mayoría calificada (*v. gr.*, para interrumpir una jurisprudencia y que deje de tener carácter obligatorio se exige, cuando menos, cinco votos).¹⁹³

La sede de las salas regionales es la ciudad designada como cabecera de cada una de las (cinco) circunscripciones plurinominales en que se divide el país, en tanto que la Sala Regional Especializada reside en la Ciudad de México. Cada sala regional elige a su presidente, de entre sus miembros, para cada periodo en que deban funcionar. Para sesionar se requiere la presencia de sus tres miembros (la ausencia temporal de alguno, no mayor de treinta días, se suple por el secretario general o, en su caso, el secretario de mayor antigüedad).

Igualmente, debe tenerse presente que el Tribunal Electoral está facultado para resolver los asuntos de su competencia con plena jurisdicción, por

¹⁹³ Véase Elizondo Gasperín, Ma. Macarita, “Marco constitucional y legal de la jurisprudencia en materia electoral”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, núm. 9, 1997, pp. 5-34; Orozco Henríquez, J. Jesús, “Jurisprudencia electoral y reforma constitucional y legal”, en Córdoba, Lorenzo y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma que viene*, México, UNAM, 2007.

lo que en términos generales puede confirmar, revocar o, incluso, modificar los actos o resoluciones impugnados, llegando, incluso, a sustituir al efecto a la autoridad electoral responsable.

El Tribunal Electoral cuenta con atribuciones jurisdiccionales para resolver, en forma definitiva e inatacable, en los términos de la Constitución y según lo disponga la ley, los siguientes medios de impugnación (en el entendido de que resuelve en única instancia o en forma biinstancial, dependiendo del tipo de asunto):

- Las impugnaciones relativas a las elecciones federales de diputados y senadores, a través del juicio de inconformidad ante las salas regionales, cuyas resoluciones pueden ser impugnadas ante la Sala Superior mediante el recurso de reconsideración.
- Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que son resueltas en única instancia por la Sala Superior a través del juicio de inconformidad respectivo; cabe mencionar que, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto contra los resultados de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la propia Sala Superior realiza el cómputo final y procede a formular la declaración de validez de la elección y de Presidente Electo para el candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.
- Las impugnaciones respecto de los demás actos y resoluciones de los órganos del Instituto Nacional Electoral, distintos a los señalados en los dos puntos anteriores, que violen normas constitucionales o legales, a través del recurso de apelación, que es resuelto en única instancia —según la distribución de competencias prevista legalmente— por la Sala Superior o la sala regional correspondiente.
- Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades de las entidades federativas competentes para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones (de gobernadores y el jefe de gobierno de la Ciudad de México, así como de diputados locales, autoridades municipales y alcaldías), a través del juicio de revisión constitucional electoral que la Sala Superior (respecto de las dos primeras) o las salas regionales (en el caso de las restantes) resuelven en única instancia; cabe señalar que estas impugnaciones sólo proceden cuando, habiéndose agotado en tiempo y forma todos los recursos o medios de defensa establecidos en

las leyes locales, la reparación solicitada es material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y resulta factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

- Las impugnaciones de actos y resoluciones (de autoridades federales y locales, previo agotamiento, en su caso, de las instancias ordinarias) que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos: votar, ser votado y de asociación (incluyendo la afiliación) libre, individual y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, a través del llamado juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que corresponde resolver en única instancia —de acuerdo con la distribución de competencias prevista en la ley— a la Sala Superior o a determinada sala regional.
- Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral o el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus respectivos servidores, cuya resolución es competencia en única instancia de la Sala Superior.
- Las impugnaciones en contra de la determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones constitucionales o legales.
- Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su consideración con motivo de los procedimientos sustanciados con motivo de las faltas administrativas relacionadas con el acceso a los medios de comunicación social, propaganda política, propaganda gubernamental ilícita o actos anticipados de precampaña o campaña, a fin de imponer las sanciones correspondientes a través de la Sala Regional Especializada, cuya resolución es susceptible de revisión ante la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Como lo he expuesto en otro trabajo,¹⁹⁴ el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su alta encomienda constitucional de impartir justicia electoral en México, en términos generales, ha venido desempeñando una función garantista, antiformalista y defensora de la supremacía

¹⁹⁴ Véase Orozco Henríquez, J. Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa-UNAM, 2006, 339 pp. Asimismo, para un análisis de la actuación del propio Tribunal Electoral con posterioridad al 2006, véase Concha Cantú Hugo, y López Noriega, S., *La (in)justicia electoral a examen*, México, CIDE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, 328 pp.; Salazar Ugarte, Pedro, y Córdova Vianello, Lorenzo, *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, México, UNAM, 2009.

constitucional, mediante la tutela de los derechos fundamentales político-electorales de los ciudadanos y haciendo valer los principios de constitucionalidad y legalidad a los que deben sujetarse invariablemente los actos de las autoridades electorales federales y locales, así como otros sujetos jurídicos relevantes (*u. gr.*, los partidos políticos, dada su naturaleza de entidades de interés público y su eventual posición de predominio sobre los ciudadanos), con el objeto de asegurar la celebración de elecciones libres y auténticas, habida cuenta de que, como lo ha señalado Manuel Atienza, en un régimen democrático “es el poder el que se somete a la razón, y no la razón al poder”.¹⁹⁵

En este contexto, tanto los tribunales electorales de las distintas entidades federativas, mediante la resolución de procesos impugnativos ordinarios bajo su competencia, como las salas Superior o regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de dos juicios constitucionales de carácter extraordinario y excepcional para controlar los actos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas (el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano), han venido desempeñando una valiosa y significativa labor en beneficio de la justicia electoral local y la defensa de los derechos político-electorales de los ciudadanos en los comicios de tales entidades.

El proceso que se ha dado en nuestro país hacia la “judicialización de los procedimientos electorales” se presenta no sólo como parte de la evolución institucional que abandonó el SJE de naturaleza política a cargo de órganos legislativos sino que se enmarca dentro de la tendencia que en tal sentido se observa en el derecho comparado, como parte también de lo que en forma más amplia se ha denominado “judicialización de la política”.¹⁹⁶

La “judicialización” de los procedimientos electorales significa la sustitución de un SJE de carácter político a cargo de órgano legislativo por uno de naturaleza eminentemente jurisdiccional, es decir, el paso de un sistema en el que las impugnaciones electorales se resuelven por órgano político, conforme con criterios de oportunidad y negociación política, a uno en el que se resuelven por órgano jurisdiccional de acuerdo con los principios de constitucionalidad y legalidad.

¹⁹⁵ Cfr. Atienza, Manuel, *El sentido del derecho*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 309 y 310.

¹⁹⁶ Véase Fix-Zamudio, Héctor, “Justicia constitucional y judicialización de la política”, en Orozco Henríquez, Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral: Evaluación y perspectivas*, México, IJ-UNAM-IFE-PNUD-IFES-IDEA-TEPJF, 2001, pp. 11-44.

Desde un punto de vista normativo, el tipo de conflictos que conocen y resuelven los tribunales electorales, aun cuando pudieran tener un trasfondo político, no hace que se diriman los mismos con arreglo a consideraciones políticas; podrán tratarse de conflictos políticos, mas se deciden jurídicamente, es decir, lo peculiar es que se resuelven mediante métodos jurídicos y razones jurídicas,¹⁹⁷ con base en lo establecido en el derecho.

La legitimidad de los jueces, satisfechos los requisitos constitucionales y legales para el acceso a la función, particularmente de los jueces constitucionales, no está dada de una vez y para siempre, a partir de su nombramiento, sino se construye permanentemente mediante la motivación de las resoluciones. Es una legitimación que se adquiere vía la motivación de las sentencias. Parafraseando a Ronald Dworkin, la legitimidad de la jurisdicción depende, en buena medida, de que los jueces decidan conforme con razones jurídicas.¹⁹⁸

La competencia en materia contenciosa electoral asignada a tribunales electorales especializados, tanto en el ámbito federal como de las entidades federativas (la mayoría de éstos con naturaleza autónoma), con garantías equivalentes a las judiciales, no sólo se ha traducido en niveles crecientes de eficacia y eficiencia en el desempeño de sus funciones sino que ha sido la respuesta a la necesidad de salvaguardar la naturaleza jurisdiccional de la función de juzgar las elecciones (extrayéndola de la competencia de asambleas políticas, cuyos miembros adquirirían frecuentemente el carácter de juez y parte, tendiendo a prevalecer en sus decisiones los intereses políticos), ajustándola a los principios de constitucionalidad y legalidad, sin exponer al respectivo Poder Judicial o, al menos, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación o al correspondiente Tribunal Supremo de Justicia a los recurrentes cuestionamientos y acechanzas político-partidistas.

La transición de un SJE a cargo predominantemente de un órgano legislativo o político que prevaleció durante más de 175 años a otro de naturaleza jurisdiccional (con poco más de treinta años, a partir del establecimiento del primer Tribunal Electoral) ha implicado un cambio en la cultura jurídica y política cuya consolidación ha avanzado rápidamente, en especial a partir del SJE plenamente judicializado en 1996, permitiendo la conformación de un auténtico sistema integral de justicia electoral que garantiza la celebración de elecciones (tanto federales como locales) libres, auténticas y periódicas, estrictamente apegadas a la Constitución y a la ley.

¹⁹⁷ Cfr. García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3a. ed., Madrid, Civitas, 2001, p. 178.

¹⁹⁸ Cfr. Dworkin, Ronald, "Must Our Judges Be Philosophers? Can They be Philosophers?", New York Council for the Humanities Scholar of the Year Lecture, Nueva York, 2000.

En términos generales, la “judicialización” de los procedimientos electorales en México ha mostrado su funcionalidad y ventajas al garantizar que la resolución de los conflictos electorales se realicen por un tribunal tercero imparcial, a través de medios de impugnación efectivos y con base en los principios de constitucionalidad y legalidad (en pleno acatamiento del derecho a la impartición de justicia completa y efectiva, así como a ser oído en un plazo razonable por un tribunal independiente y preestablecido, con el carácter de tercero imparcial, y con oportunidad de defenderse en condiciones de igualdad, previsto en los artículos 17 constitucional, así como 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), mas no según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad y conveniencia política [en donde tendían a prevalecer, como se indicó, los intereses de la(s) fuerza(s) política(s) que conformase(n) la mayoría coyuntural], como ocurría en la época del contencioso político a cargo de las cámaras del Congreso o los llamados colegios electorales,¹⁹⁹ lo cual propiciaba recurrentes y prolongados conflictos poselectorales al margen de las vías institucionales.

El reto sin duda es avanzar en la definición de criterios jurisprudenciales de interpretación e integración cada vez más claros y explícitos, que hagan más previsible el actuar del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación —y de sus equivalentes en las entidades federativas—, en beneficio de la seguridad jurídica, particularmente en el marco de sus nuevas atribuciones vinculadas con la inaplicación de normas legales presuntamente inconstitucionales, la garantía jurisdiccional de la democracia interna de los partidos políticos, la fiscalización del origen y destino de sus recursos, así como la libertad de expresión en campañas electorales y el acceso a los medios electrónicos de comunicación.

III. REGULACIÓN VIGENTE DE LOS SJE EN LA REGIÓN

Las disposiciones de los ordenamientos constitucionales y legales que regulan el SJE en los dieciocho países analizados se especifican en el cuadro 1.²⁰⁰ Todos y cada uno de esos ordenamientos constitucionales establecen, cuan-

¹⁹⁹ Ante quienes se ejercían presiones políticas para intentar una decisión favorable, llegándose a dar el caso de que, por razones políticas de conveniencia de la mayoría y/o vía negociación, se asignara alguna curul a candidatos de partidos políticos sin tener derecho a la misma.

²⁰⁰ Los países analizados son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

do menos, el órgano (ya sea de naturaleza administrativa, jurisdiccional o legislativa) encargado de decidir, en última instancia, sobre la validez de las elecciones presidenciales y legislativas.

Salvo el caso de Argentina, los demás países prevén en sus respectivas constituciones la existencia de órganos electorales especializados encargados de la dirección, administración y vigilancia de los procedimientos electorales, o bien, de la resolución jurisdiccional o, en su caso, emanada de un órgano legislativo, de los conflictos electorales, en el entendido de que algunos países contemplan órganos distintos para una y otra tarea, en tanto que otros le asignan ambas a un mismo órgano; asimismo, cabe advertir que, en ocasiones, se contempla constitucionalmente la existencia de órganos electorales, pero no se regula su integración y ni siquiera su denominación.

En la gran mayoría de los países se ha optado por establecer a nivel constitucional sólo principios genéricos sobre el SJE —siendo algunos poco más explícitos, al incluir la forma de designación de los integrantes del órgano electoral cúspide, ya sea administrativo y/o jurisdiccional y/o legislativo—²⁰¹ y dejar a la legislación secundaria, entre otras cuestiones, la regulación de los aspectos técnicos específicos de los sistemas de medios de impugnación. Lo anterior obedece al procedimiento más flexible para reformar la legislación secundaria, si bien hay casos (como los de Argentina, Guatemala, Nicaragua y Uruguay) en los que la Constitución exige una mayoría calificada para reformar la legislación electoral —lo cual se estima positivo, a fin de no recargar a la Constitución con normas electorales reglamentarias detallistas, que propiamente buscan evitar que una mayoría legislativa coyuntural las modifique.

Es necesario señalar que, con frecuencia, la regulación de los medios de impugnación electoral en los países que nos ocupan adolece de vaguedad, en cuanto a que son insuficientes e imprecisas las disposiciones respectivas, en tanto que en algunos se advierte cierta sobrerreglamentación de la materia, en ocasiones, compleja y farragosa, todo lo cual dificulta la comprensión del respectivo régimen contencioso electoral, incluso, para el especialista.

De igual forma, muchas veces la regulación del SJE se encuentra dispersa en varios ordenamientos, por ejemplo, los países que tienen, por separado, leyes electorales y de partidos políticos (Argentina, Chile y México), o bien leyes electorales sustantivas y procesales (también México); igualmente, los casos en que existe la posibilidad de que las resoluciones de los órganos

²⁰¹ Al respecto, véase la integración y forma de designación de los principales órganos electorales latinoamericanos en el cuadro 3.

electorales sean revisadas por órganos legislativos o políticos hay que acudir a las leyes del Congreso y/o los reglamentos de las cámaras (Argentina), en tanto que los que admiten la ulterior impugnación ante la jurisdicción contenciosa administrativa o la Corte Suprema de Justicia y, ulteriormente, la Corte Constitucional (*v. gr.*, Colombia, Honduras y Guatemala, respectivamente), la misma se encuentra regulada en los códigos o leyes procesales relativos. Del mismo modo, en ocasiones, la propia ley electoral remite a éstos para la regulación de ciertos aspectos (como en los casos de Guatemala, Paraguay y Venezuela); adicionalmente, hay que tomar en cuenta las leyes orgánicas del tribunal electoral correspondiente (Costa Rica y Chile) o del respectivo poder judicial junto con el reglamento interno del tribunal electoral específico (México).

En general, se aprecia una deficiente técnica legislativa y procesal en la regulación del contencioso electoral en la mayoría de los ordenamientos analizados. Ello obedece a que, con frecuencia, su contenido es resultado de negociaciones entre las diversas fuerzas políticas sin la participación de juristas (las cuales, además, tienden a privilegiar quizás otros temas, *v. gr.*, sistema electoral, sistema de partidos o integración de órganos electorales, en detrimento de los aspectos contenciosos o procesales) y la renuencia de éstas a que, por supuestos pruritos técnicos, se pretenda modificar alguna cuestión previamente pactada. Aun cuando tal suspicacia es comprensible, se estima que debe reflexionarse seriamente en las consecuencias que se derivan de tales deficiencias técnicas, máxime cuando de ahí pueden generarse problemas de acceso a la justicia y de seguridad jurídica. Incluso, la eventual ausencia de reglas claras, congruentes y sencillas para la solución de conflictos electorales puede generar cuestionamientos políticos que pretendan canalizar éstos al margen de las vías institucionales.

En todo caso, cabría impulsar la permanente superación profesional del personal jurídico de los organismos encargados de la justicia electoral en la región para contrarrestar, a través de interpretaciones técnicamente sustentables, eventuales insuficiencias o deficiencias normativas.

Al respecto, es importante destacar la saludable e incipiente práctica que se observa en algunos SJE, en donde los correspondientes procesos de reforma constitucional y/o legal en materia electoral se han visto enriquecidos con la participación formal de los organismos electorales —incluso, prevista legalmente—, como ha ocurrido en los procesos de Costa Rica en 2009 y República Dominicana en 2010, a través de las opiniones, respectivamente, del Tribunal Supremo de Elecciones y la entonces Junta Central Electoral ante el órgano legislativo o revisor de la Constitución, lo cual, sin duda, se ha traducido en la consistencia técnica de tales reformas. Esta en-

comiable práctica ha sido seguida también desde hace tiempo en Panamá a través de su Tribunal Electoral, de tal manera que, como resultado de la experiencia de diversos comicios, se han llevado a cabo relevantes procesos de reforma, propiciando —como lo ha manifestado el destacado magistrado electoral panameño Eduardo Valdés— que “los temas electorales candentes y ciertos retos técnicos se aborden con la mente fría en épocas de receso y serenidad electoral”.

Otra buena práctica —que sería deseable se ampliara a otros países— ha sido la incorporación a nivel constitucional y/o legal de los criterios jurisprudenciales establecidos por el respectivo tribunal electoral, como ha ocurrido en los procesos de reforma de México en 2007-2008 y 2014, así como de Costa Rica en 2009, lo cual también contribuye a que se incremente la certeza y la seguridad jurídica de tales criterios, al hacerse más explícitos para los destinatarios, y, al adoptarlos los órganos constituyentes o legislativos, se haga patente el compromiso de respetar las respectivas reglas del juego por los actores políticos.

IV. CLASIFICACIÓN DE LOS SJE EN AMÉRICA LATINA

Por lo que se refiere al paulatino establecimiento de tribunales (cortes, jurados o consejos) electorales en América Latina, también en términos muy generales —en virtud de que cada país ha tenido su propio desarrollo histórico—, se puede apreciar cierta evolución en la que, después de abandonar el SJE exclusivamente a cargo de órgano legislativo, se dio la frecuente creación legal de un órgano administrativo electoral (OAE), de carácter temporal, integrado predominantemente con representantes de partidos políticos y del Ejecutivo, para su posterior elevación al nivel constitucional con garantías para su autonomía e imparcialidad (con cierta tendencia hacia la despartidización en su integración, además de exigir mayorías calificadas en el órgano legislativo para la designación de sus miembros).

Frecuentemente, ese OAE se transformó en uno de carácter permanente y primordialmente jurisdiccional, si bien en varios países conservó atribuciones materialmente administrativas de organización de las elecciones, o bien en algunos otros se estableció una dualidad de organismos electorales (OAE y SJE) de carácter autónomo respecto del Legislativo, Ejecutivo y Judicial, aun cuando en ciertos casos los tribunales electorales se han ubicado en el Poder Judicial. Lo relevante es que todos esos tribunales electorales son independientes del Ejecutivo. Incluso, las Constituciones de Nicaragua de 1987 y de Venezuela de 1999, expresamente, les confieren a

los respectivos organismos electorales el carácter de “Poder Electoral” (en tanto que algunas otras lo hacen de manera implícita, por el cúmulo y relevancia de las atribuciones que les confieren, particularmente las de Costa Rica y Uruguay).

Tres de los casos durante la década de los noventa (dos de ellos bajo régimen federal) ubicaron al respectivo tribunal electoral dentro del Poder Judicial, como ocurrió con el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay en 1995, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México en 1996 y la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela a partir de 1999. Sin embargo, los tres más recientes han sido concebidos como autónomos, como el Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador de 2008; el Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia de 2010, encabezado por el respectivo Tribunal Supremo Electoral, y el Tribunal Superior Electoral de la República Dominicana de 2010.²⁰²

Teniendo en cuenta que todos y cada uno de los dieciocho países latinoamericanos analizados cuenta con un tribunal, corte, consejo o jurado electoral, el criterio para clasificar los diversos sistemas contenciosos electorales en la región también atenderá a la naturaleza del órgano encargado de emitir la decisión final sobre la validez de una elección, esto es, para resolver las impugnaciones contra los resultados electorales, distinguiendo al efecto cuando tal decisión corresponde al propio tribunal, corte o consejo electoral que organizó la elección (OAE); a un órgano estrictamente jurisdiccional (OJE, sea que se trate de la respectiva Corte Suprema de Justicia, en tanto tribunal

²⁰² Véase Orozco Henríquez, J. Jesús, “Tendencias recientes de la justicia electoral en América Latina”, *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México, pp. 405-426. Sin embargo, hay quien considera que la larga tradición latinoamericana de establecer jurisdicciones especializadas al margen del poder judicial para decidir cierto tipo de casos (laborales, agrarios, administrativos, militares y los propios electorales), sin que se encuentren sujetas las resoluciones correspondientes a un control judicial, ha propiciado el debilitamiento del propio poder judicial en la región (cfr. Rosenn, Keth, “The Protection of Judicial Independence in Latin America”, *Estudios en homenaje al Dr. Héctor Fix-Zamudio*, México, UNAM, 1988, t. II, pp. 1258 y 1267-1269). Una alternativa que pretende rescatar las ventajas y superar las desventajas de los diversos sistemas es la fórmula mexicana prevista según reforma de 1996, a través de la cual se incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, propiciando la unidad de la jurisdicción en dicho poder y puntualizando la independencia y otras garantías judiciales de los miembros del Tribunal Electoral, pero salvaguardando la autonomía funcional de este último, tanto administrativa como jurisdiccional, al otorgarle efectos definitivos o inatacables a sus resoluciones y conferirle, incluso, atribuciones de control concreto de la constitucionalidad, con lo cual se atiende a la especificidad que reclaman las cuestiones electorales sin exponer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación al eventual desgaste que implica ocuparse recurrentemente de este tipo de controversias con intereses político-partidistas encontrados.

ordinario del Poder Judicial; un tribunal o corte constitucional; un tribunal administrativo, o un tribunal electoral especializado), o bien a un órgano legislativo, como se explica a continuación.

Es importante tener en cuenta que el respectivo SJE se integra, en todos y cada uno de los países de la región, con recursos administrativos (interpuestos ante los propios órganos encargados de la organización, administración y vigilancia de los actos y procedimientos electorales (OAE), por lo general, relacionados con actos correspondientes a la etapa de preparación de la elección pero, en algunos, incluso, contra los resultados electorales); en la gran mayoría de los países latinoamericanos, también con medios de impugnación estrictamente procesales o jurisdiccionales ante un OJE (ya sea que se promuevan o interpongan respecto de actos realizados durante la preparación y desarrollo de las elecciones para integrar el Legislativo o, en su caso, las presidenciales, o bien, concretamente, respecto de sus resultados); a los anteriores cabe agregar el sistema que reserva a un órgano legislativo (las propias cámaras legislativas, por separado o en sesión conjunta) la decisión sobre la validez de determinada elección, ya sea a través de la revisión o examen de oficio de la legalidad de las credenciales que exhiban los electos, o bien, mediante el juicio o resolución que recaiga ante cierta impugnación electoral.

En este sentido, atendiendo a la naturaleza del órgano final que decide sobre las impugnaciones contra los resultados electorales, en la región cabe distinguir entre un SJE a cargo de un órgano administrativo, uno jurisdiccional o uno legislativo, en el entendido de que en la gran mayoría de los países también se prevé alguna combinación de los anteriores tipos de medios de impugnación.

1. *SJE a cargo de OAE con atribuciones jurisdiccionales*

En este supuesto, la impugnación en contra de los resultados electorales se presenta ante el propio organismo que organizó la elección. En estos casos, el tribunal, consejo o corte electoral respectivo desempeña tanto funciones administrativas, relacionadas con la organización de los comicios, como materialmente jurisdiccionales, consistentes en la resolución de los conflictos surgidos durante su desarrollo. Así, en tres de los dieciocho países latinoamericanos analizados (Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Consejo Supremo Electoral de Nicaragua y Corte Electoral del Uruguay), las resoluciones del respectivo organismo electoral son definitivas e inatacables, por lo que no pueden ser objeto de revisión por órgano alguno.

Es conveniente advertir que el SJE de todos y cada uno de los países de la región contempla recursos administrativos que se sustancian ante los propios OAE (o su superior jerárquico) encargados de la dirección, organización, administración y vigilancia de los procedimientos electorales. Al respecto, cabe distinguir entre aquellos sistemas que cuentan exclusivamente con medios de impugnación ante el propio OAE —como ocurre en Costa Rica, Nicaragua y Uruguay— de los que lo combinan con alguna impugnación ulterior ante un órgano jurisdiccional o legislativo. En este sentido, en los quince países restantes, las decisiones del OAE (con independencia de que también tenga competencia para resolver algunos medios de impugnación de naturaleza administrativa, por lo general, relacionados con la etapa de preparación de la elección) son susceptibles de ser impugnadas ante la justicia constitucional (ya sea que esté a cargo de la respectiva Corte Suprema de Justicia o de un tribunal constitucional), la justicia administrativa o la justicia electoral especializada, o bien, por lo que se refiere exclusivamente a Argentina, ante un órgano formalmente legislativo (tratándose de las impugnaciones contra resultados electorales).

Por lo general, los diversos OAE (como los de Costa Rica, Nicaragua y Uruguay) se encuentran estructurados en una forma piramidal, en cuya cúspide aparece una instancia suprema central a nivel nacional, a la que se subordinan otras de carácter intermedio que, mayormente, obedecen a la división territorial, política, administrativa y electoral del Estado (denominándoseles con frecuencia consejos o juntas regionales, estatales, provinciales, departamentales, municipales, cantonales o distritales; o bien, se trata de áreas específicas, como son los respectivos registros electorales o, incluso, civiles en general), hasta llegar a la mesa directiva de casilla o junta receptora del voto, lugar específico en donde el ciudadano sufraga.

En el caso del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, al Consejo Supremo Electoral de Nicaragua y a la Corte Electoral del Uruguay se les confieren atribuciones para conocer y decidir en última instancia sobre todas las controversias que se produzcan a causa de las elecciones —incluyendo las impugnaciones que se interpongan contra las resoluciones de los organismos o juntas electorales subordinados o dependientes de aquéllos—, así como para realizar el escrutinio de las elecciones nacionales y la proclamación de los respectivos electos. Incluso, se les confieren atribuciones reglamentarias y sus miembros son designados de manera similar a los del máximo órgano del Poder Judicial del respectivo país o a los de tribunales supremos electorales de otros países, otorgándoseles garantías equivalentes a las judiciales, como se analizará en el siguiente apartado.

Como se adelantó, contra las resoluciones de los referidos tribunal, consejo o corte electoral no cabe recurso alguno (al respecto, cabe señalar que en Costa Rica el artículo 103 constitucional establece como salvedad el de prevaricato; sin embargo, debe advertirse que estrictamente el prevaricato no es un recurso sino una acción penal en contra de ciertos servidores públicos, además de que la posibilidad de ejercer dicha acción penal existe sin necesidad de que expresamente se prevea la referida salvedad, en el entendido de que los eventuales efectos de ésta no afectan el sentido de las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica).

Asimismo, cabe advertir que, de conformidad con lo previsto en el artículo 75 de la Ley Electoral de Nicaragua del 2000, en contra de las resoluciones del Consejo Supremo Electoral en materia de constitución, cancelación y suspensión de la personalidad de partidos políticos, procede el recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, lo anterior no invalida considerar a Nicaragua en este apartado, toda vez que, atendiendo al criterio clasificatorio utilizado, las resoluciones del Consejo Supremo Electoral con motivo de la validez de una elección presidencial o de la legislatura nacional, efectivamente, son definitivas e inatacables.

Finalmente, es conveniente subrayar que, de entre los quince países restantes, la gran mayoría prevé órganos electorales autónomos de naturaleza administrativa, esto es, no subordinados sino independientes de órganos jurisdiccionales o, en su caso, legislativos, ante los cuales cabe impugnar las resoluciones de aquéllos (los cuales se analizarán más adelante), como ocurre, por ejemplo, con las juntas electorales de Argentina y Brasil; el Consejo Nacional Electoral de Colombia, Ecuador y Venezuela; el Consejo Directivo del Servicio Electoral de Chile o el Consejo General del Instituto Nacional Electoral de México; la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil de Perú, así como la Junta Central Electoral de República Dominicana.

2. *SJE a cargo de órgano jurisdiccional*

La gran mayoría de los SJE de la región confieren a un órgano jurisdiccional la decisión final sobre las impugnaciones contra los resultados electorales, ya sea que se trate de la corte o el tribunal supremo; un tribunal o corte constitucional; un tribunal administrativo, o un tribunal electoral especializado, en el entendido de que en algunos sistemas se da una sucesión de impugnaciones ante distintos órganos jurisdiccionales.

Por SJE a cargo de órgano jurisdiccional se entiende —en términos generales— aquellas controversias jurídicas que surgen con respecto a ciertos actos o resoluciones electorales y que son planteadas entre dos partes contrapuestas ante un juez o tribunal que, con el carácter de tercero y como órgano del Estado, decide dichas controversias de manera imperativa, independiente e imparcial.²⁰³ Es así como también se atiende al derecho de toda persona a un recurso sencillo, breve y efectivo ante un tribunal nacional competente, independiente e imparcial para garantizar sus respectivos derechos, como se encuentra previsto en varios instrumentos internacionales de derechos humanos.²⁰⁴

A. *Tribunal o corte constitucional*

En tres países procede la impugnación final contra los resultados electorales ante un tribunal constitucional, como ocurre en Bolivia, Guatemala y República Dominicana. Éstos cuentan con un tribunal electoral autónomo (incluso, en República Dominicana, hay también una Junta Electoral Central Electoral, en tanto OAE encargado de organizar las elecciones), cuyas resoluciones, si bien son irrevisables por la vía ordinaria (por lo que se refiere a su legalidad), sí son susceptibles de impugnación, exclusivamente, por cuestiones constitucionales, ante el tribunal constitucional respectivo. Ciertamente, como se precisa en el siguiente numeral, hay otros países en que las resoluciones del correspondiente tribunal electoral autónomo sobre resultados electorales también pueden ser impugnadas por razones de inconstitucionalidad, pero, en lugar de que sea ante un tribunal constitucional, como los referidos, lo son ante el respectivo tribunal o corte suprema de justicia.

En cuanto a los países a que se refiere esta sección, cabe señalar que, en Bolivia, las decisiones del Tribunal Supremo Electoral pueden ser revisadas por el Tribunal Constitucional Plurinacional; incluso, si en el marco de la sustanciación de un medio de impugnación ante el Tribunal Supremo Electoral

²⁰³ De acuerdo con Alcalá Zamora, la jurisdicción es la función pública que tiene por objeto resolver las controversias jurídicas que se plantean entre dos partes contrapuestas, y que deben someterse al conocimiento de un juez o tribunal que, como órgano del Estado, decide dichas controversias de manera imperativa e imparcial (citado por Fix-Zamudio, *Introducción...*, *cit.*, nota 12, p. 26).

²⁰⁴ *V. gr.*, artículos 8o. de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, así como 18 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, y 8o. y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

o algún tribunal electoral departamental se alega que la norma en que se basó el acto impugnado es presuntamente inconstitucional, el respectivo tribunal puede plantear ante el Tribunal Constitucional Plurinacional la acción de inconstitucionalidad concreta a fin de que éste determine lo conducente sobre el particular (algo similar a la llamada cuestión de inconstitucionalidad que en diversos sistemas de control concentrado de constitucionalidad se plantea por cualquier órgano jurisdiccional —por ejemplo, en Chile y España—, con efectos suspensivos, ante el respectivo tribunal constitucional).²⁰⁵

Por su parte, en Guatemala, las resoluciones definitivas del Tribunal Supremo Electoral pueden impugnarse a través del recurso extraordinario de amparo ante la Corte Suprema de Justicia, en el entendido de que la resolución que recaiga a este último puede ser recurrida en apelación ante la Corte de Constitucionalidad.²⁰⁶ Finalmente, en República Dominicana, las decisiones del Tribunal Superior Electoral son impugnables ante el Tribunal Constitucional cuando sean “manifiestamente contrarias(s) a la Constitución”.

B. *Tribunal ordinario del Poder Judicial: Tribunal o Corte Suprema de Justicia*

En seis países latinoamericanos, las decisiones del respectivo tribunal electoral, que ejerce funciones administrativas y/o jurisdiccionales, son impugnables, por cuestiones de inconstitucionalidad, ante el respectivo Tribunal o Corte Suprema de Justicia: Brasil, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela. Al respecto, cabe distinguir entre los países cuyo tribunal electoral tiene carácter autónomo, como El Salvador, Honduras y Panamá, de aquellos otros en que el mismo forma parte del respectivo poder judicial, como ocurre en Brasil, Paraguay y Venezuela.

En cuanto a los primeros, tanto en El Salvador como en Honduras las resoluciones del respectivo Tribunal Supremo Electoral pueden impugnarse ante la Sala Constitucional de la correspondiente Corte Suprema de Justicia mediante el recurso de amparo. En Panamá, las resoluciones del Tribunal Electoral pueden ser impugnadas a través del recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia.

²⁰⁵ Véase Corzo, *op. cit.*, nota 34, 575 pp.

²⁰⁶ Véase García Laguardia, Jorge Mario, “Nuevas instituciones del derecho electoral centroamericano”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, México, 1992, pp. 5-17; Madrazo Cuéllar, Jorge, “Estudio comparativo de la legislación electoral centroamericana y de Colombia, México, Panamá y Venezuela”, *Legislación electoral costarricense*, Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral-Tribunal Supremo de Elecciones, 1986, pp. 47-77.

Asimismo, el artículo 118 de la Constitución de la República Federal de Brasil de 1988 establece que la organización de la justicia electoral está a cargo del Tribunal Superior Electoral, los tribunales regionales electorales (uno en la capital de cada Estado y en el Distrito Federal), los jueces electorales y las juntas electorales, los cuales también —con excepción de estas últimas— forman parte del Poder Judicial. Las decisiones del Tribunal Superior Electoral de Brasil son irrecurribles, salvo que, en única o última instancia, contravengan la Constitución o las que, en única instancia, denieguen el *habeas corpus* o el *mandato de segurança* (mandamiento de seguridad), siendo procedente, en el primer caso, el recurso extraordinario, y en el segundo, el correspondiente recurso ordinario, ambos ante el Tribunal Federal Supremo.²⁰⁷

Por lo que se refiere a Paraguay, la llamada Justicia Electoral se integra por el Tribunal Superior de Justicia Electoral, los tribunales electorales, los juzgados electorales, la Dirección del Registro Electoral y los organismos electorales auxiliares, por lo que tales órganos ejercen atribuciones tanto administrativas como jurisdiccionales, en cuya cúspide se encuentra el Tribunal Superior de Justicia Electoral perteneciente al Poder Judicial, en el entendido de que contra sus resoluciones sólo cabe, por razones constitucionales, la acción de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, misma que la resuelve en forma sumarísima.

En tanto, en Venezuela, los actos y omisiones del Consejo Nacional Electoral (OAE autónomo encargado de la dirección, organización y vigilancia de los procedimientos y registros electorales, incluyendo el escrutinio total de los votos para presidente de la República y la proclamación como presidente del candidato elegido) pueden ser impugnados ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia.²⁰⁸ Asimismo, la Sala Constitucional del propio Tribunal Supremo de Justicia tiene facultades para revisar la sentencia dictada por la Sala Electoral “cuando se denuncie fundadamente la violación de principios jurídicos fundamentales contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Tratados, Pactos o Convenios Internacionales suscritos y ratificados por la República, o que haya sido dictada como consecuencia de error inexcusable, dolo, cohecho o prevaricación”; incluso, dicha Sala Constitucional puede avocarse al conocimiento de un asunto determinado que sea competencia de la Sala Elec-

²⁰⁷ Cfr. artículos 102, fracciones II y III, así como 121, segundo párrafo, constitucionales.

²⁰⁸ Véase Núñez Torres, Michael, “Las instituciones electorales en el ordenamiento jurídico-constitucional venezolano”, *El contencioso y la jurisprudencia electorales en el derecho comparado. Un estudio sobre 21 países de América y Europa*, México, TEPJF, 2006, pp. 605-621.

toral, “cuando se presume fundamentalmente la violación de (esos) principios jurídicos fundamentales”.

Antes de concluir este apartado, cabe advertir que algunas constituciones (por ejemplo, Honduras y Panamá, al igual que Guatemala) conservan como facultad del congreso o la asamblea legislativa correspondiente la calificación o el examen de las credenciales de sus miembros y/o la proclamación de electo del presidente de la República, sin que se defina el alcance de dicha atribución con respecto a los otros mecanismos previstos para resolver las impugnaciones sobre los resultados electorales y a los cuales se ha hecho mención, pero de un análisis integral de la normativa constitucional y electoral correspondiente pareciera que se reduce a una mera revisión de carácter formal o administrativo para certificar la autenticidad de la credencial respectiva y, en su caso, hacer la proclamación a que haya lugar, sin que procediese la revocación o modificación de las resoluciones que les dan origen, razón por la cual no se les concibe como SJE cuya decisión final se encomiende a órgano legislativo.

C. *Tribunal administrativo*

Colombia es el único país de la región en donde las impugnaciones contra las decisiones del OAE (el Consejo Nacional Electoral o la Registraduría Nacional del Estado Civil) son impugnables ante la justicia administrativa, esto es, ante el Consejo de Estado, cuyas resoluciones sí son definitivas e inatacables y su naturaleza es autónoma del Poder Judicial ordinario.

En efecto, el Consejo Nacional Electoral de Colombia tiene facultades para nombrar y remover al titular de la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como para resolver los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios (quienes, previamente, conocen de las impugnaciones contra las resoluciones dictadas por las respectivas comisiones escrutadoras), además de efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar. Al respecto, se prevé acción popular ante la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en contra de los actos de las corporaciones electorales, con el objeto de que se anulen, rectifiquen, modifiquen o adicionen aquellas resoluciones por medio de las cuales se declare indebidamente alguna nulidad, se computen votos a favor de ciudadanos que constitucional o legalmente sean inelegibles, se hubiere dejado de computar un registro o se hubiere alterado o cambiado el nombre de uno o varios candidatos.

D. *Tribunal electoral especializado*

Por su parte, en cuatro países las decisiones del organismo electoral administrativo autónomo son impugnables ante la justicia electoral especializada, ya sea que tenga un carácter autónomo (Ecuador y Perú) o forme parte del respectivo poder judicial (Chile y México). Ciertamente, en estos países las resoluciones del correspondiente tribunal electoral son definitivas e inatacables, por lo que constituyen la última instancia para declarar la validez de determinada elección. Asimismo, en estos tres países, los organismos electorales especializados y permanentes son dos, uno de carácter administrativo y otro jurisdiccional. Mientras que los de Chile provienen de 1925 (con las modificaciones de la Constitución de 1980 y las importantes reformas de 2005); los de Perú desde 1931 (con las relevantes modificaciones de 1993); los de México a partir de 1996 (con antecedentes de 1990 y la importante reforma de 2014), y los de Ecuador desde 2008.

Por lo que se refiere a Chile, se contempla un Servicio Electoral —cuya dirección superior está a cargo de un Consejo Directivo (antes de 2005 correspondía a un director)— y el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, en el entendido de que contra las resoluciones de este último no cabe recurso alguno (con la reserva que se indica más adelante), siendo competente para resolver las reclamaciones electorales, así como para calificar los procesos electorales y proclamar a quienes resulten electos. Aun cuando, se insiste, las resoluciones del citado Tribunal Calificador de Elecciones no son susceptibles de ulterior recurso, cabe señalar que el artículo 93, numeral 2o., constitucional—como una peculiaridad entre los países de la región, junto con Bolivia— establece la procedencia de la cuestión de constitucionalidad cuando se encuentre pendiente de resolución un asunto ante el Tribunal Calificador de Elecciones, en cuyo caso el propio Tribunal o cualquiera de las partes en litigio pueden plantear la llamada acción de inaplicabilidad constitucional a fin de cuestionar la constitucionalidad de un precepto legal o su aplicación; de emitirse sentencia estimatoria por el Tribunal Constitucional, impediría la aplicación de la norma legal declarada inaplicable en el caso concreto del cual conoce el Tribunal Calificador de Elecciones. Toda vez que, estrictamente, es el Tribunal Calificador de Elecciones el que emite la resolución final, la cual no es susceptible de revisión, incluyendo cualquier consideración fáctica o de legalidad relacionada con determinada elección, es que se ubica a Chile en el presente apartado. Asimismo, es oportuno señalar lo previsto por el artículo 8o. constitucional —como otra peculiaridad en la región, siguiendo la fórmula alemana que también se re-

coge en España—, que le confiere al respectivo Tribunal Constitucional la competencia para declarar inconstitucionales a los movimientos, organizaciones o partidos políticos que por sus fines o la actividad de sus adherentes tiendan a propagar doctrinas que atenten contra la familia, o bien, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases.

Por su parte, en Ecuador, según su Constitución de 2008, se prevé un Consejo Nacional Electoral, de carácter autónomo, encargado de organizar las elecciones, cuyas resoluciones son susceptibles de impugnación ante el Tribunal Contencioso Electoral, también autónomo, cuyos “fallos y resoluciones constituirán jurisprudencia electoral, y serán de última instancia e inmediato cumplimiento” (artículo 221 constitucional). Cabe advertir que, en términos del artículo 437 constitucional, cualquier ciudadano puede presentar ante la Corte Constitucional una acción extraordinaria de protección de sus derechos constitucionales y debido proceso en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia; sin embargo, el artículo 62, numeral 7, de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece expresamente como condición de su admisibilidad “(q)ue la acción no se plantee contra decisiones del Tribunal Contencioso Electoral durante procesos electorales”. Por tanto, si bien pareciera que las resoluciones del Tribunal Contencioso Electoral fuera de proceso electoral son revisables por la Corte Constitucional, teniendo en cuenta el criterio de clasificación adoptado cabe ubicar en esta sección al referido Tribunal Contencioso Electoral, toda vez que éste es el órgano que decide en última instancia acerca de las impugnaciones en contra de los resultados de alguna elección presidencial o legislativa específica.²⁰⁹

Aquí también encuadra México, en virtud de que los actos, omisiones y resoluciones del Instituto Nacional Electoral —OAE, en tanto órgano constitucional autónomo encargado de organizar las elecciones federales y, en ciertos supuestos, las locales (y que en 2014 sustituyó al entonces llamado Instituto Federal Electoral), cuyo Consejo General es el órgano superior de dirección y, al igual que otros órganos inferiores, según el caso, conocen del recurso administrativo de revisión de los actos de administración electoral—

²⁰⁹ Asimismo, teniendo en cuenta a las dos excepciones previstas en la ley electoral en cuanto a la inatacabilidad de las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral de Ecuador (cuando éste se abstiene de expedir la convocatoria a elecciones o niega la inscripción de una proclamación de candidato), las cuales pueden recurrirse ante el Tribunal Constitucional, constituido según reforma de 1996 (véase Aguinaga, Carlos J., “El contencioso y la jurisprudencia electoral en el derecho electoral ecuatoriano”, *El contencioso y la jurisprudencia electorales en el derecho comparado. Un estudio sobre 21 países de América y Europa*, México, TEPJF, 2006, pp. 173-190).

son susceptibles de impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, cuyas resoluciones recaídas a los diversos medios de impugnación que conoce —según la competencia de su Sala Superior o, en su caso, la de sus salas regionales— son definitivas e inatacables, incluyendo los relacionados con los resultados de las elecciones presidenciales y de diputados y senadores, sin que contra ellas proceda recurso alguno.²¹⁰

En efecto, como parte de la relevante reforma constitucional y legal de 1996 en México, se consolida el SJE de carácter jurisdiccional, al incorporarse al Tribunal Electoral como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación (en lugar del Tribunal de lo Contencioso Electoral creado en 1987 y que fue sustituido por el Tribunal Federal Electoral creado en 1990, de naturaleza autónoma), concibiéndosele como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con la única salvedad de la acción de inconstitucionalidad (abstracta) contra leyes y normas generales electorales que es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En este sentido, todas las impugnaciones de carácter concreto contra actos y resoluciones de las autoridades electorales (por razones de constitucionalidad y/o legalidad) relacionados con las elecciones presidenciales y de diputados y senadores son competencia de la Sala Superior o de las diversas salas regionales (una en cada ciudad cabecera de las cinco circunscripciones electorales en que se divide el país, más una sala especializada para procedimientos especiales sancionadores) del Tribunal Electoral, cuyas sentencias son definitivas e inatacables (salvo aquellas de las salas regionales que puedan impugnarse ante la Sala Superior), por lo que ninguna otra autoridad (incluida la Suprema Corte) puede revisarlas, ni mucho menos modificarlas.

Empero, a fin de salvaguardar la uniformidad de la interpretación constitucional, ante la eventual contradicción de criterios de interpretación sobre un precepto constitucional entre alguna de las salas del Tribunal Electoral y la Suprema Corte, se prevé que corresponderá al Pleno de la Suprema Corte decidir cuál criterio debe prevalecer en el futuro. En general, el sistema de medios de impugnación de que conoce el Tribunal Electoral tiene por objeto garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Finalmente, en Perú, las resoluciones del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones son dictadas en instancia final, definitiva y no son revisables, por lo que contra ellas no procede recurso alguno, teniendo un carácter jurisdiccional autónomo, en el entendido de que también hay una Oficina Nacional de Procesos Electorales a la que le corresponde organizar todos

²¹⁰ Véase *supra*, el desarrollo del inciso c) del tema 2 de este mismo capítulo.

los procesos electorales, así como un Registro Nacional de Identificación y Estado Civil al cual se le encomienda la preparación y actualización del padrón electoral, los cuales tienen una naturaleza administrativa (OAE) y gozan de autonomía funcional y contra sus actos proceden impugnaciones ante el citado Jurado Nacional de Elecciones.

3. *SJE a cargo de órgano legislativo*

Éste es el caso de Argentina, considerado así desde una perspectiva formal, atendiendo a la letra de lo previsto en la Constitución, con la reserva que se explica a continuación. Tratándose únicamente de las impugnaciones en contra de los resultados de las elecciones legislativas y presidenciales, el SJE de Argentina se puede calificar de mixto legislativo—administrativo, en virtud de que la decisión final sobre la validez de las elecciones es atribución de un órgano o asamblea política, una vez que las correspondientes juntas nacionales electorales (cuya naturaleza es propiamente administrativa, si bien se integran con funcionarios judiciales) deciden sobre las impugnaciones presentadas contra tales resultados. En efecto, la reforma constitucional de 1994 prevé como atribución de la Asamblea Legislativa (esto es, ambas cámaras del Congreso) resolver sobre las elecciones directas de presidente y vicepresidente de la República; por lo que se refiere a las elecciones de diputados y senadores, se conserva como facultad de la Cámara de Diputados y del Senado, respectivamente, el ser “juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez”.

Así, las decisiones de las juntas electorales relacionadas con el escrutinio de los resultados electorales son juzgados, finalmente, por cada una de las cámaras legislativas respecto de las elecciones de sus miembros y por la Asamblea General (reunión de la Cámara de Diputados y el Senado) con relación a la elección presidencial,²¹¹ sin que exista expresamente recurso alguno contra sus decisiones,²¹² si bien hay autorizados tratadistas²¹³ y cier-

²¹¹ Los artículos 2o. al 9o. del Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación, así como del 1o. al 6o. del Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación, establecen los procedimientos para la sustanciación y resolución de las impugnaciones contra la incorporación de los diputados y senadores electos.

²¹² *Cfr.* Jaramillo 1992: 47-48; conforme a este autor, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia le ha confirmado a las dos Cámaras la competencia exclusiva sobre el particular, negando la posibilidad de revisión judicial de tales decisiones. pp. 307-314.

²¹³ Véase Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, t. II, 1986, pp. 78-80 y 458-462; *idem*, “El contralor jurisdiccional de la constitucionalidad en materia electoral”, *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*,

tos precedentes²¹⁴ que consideran que cabría un control judicial respecto de decisiones arbitrarias de la Cámara de Diputados por parte de la Cámara Nacional Electoral del Poder Judicial de la Nación y, eventualmente, por razones de constitucionalidad, por la Corte Suprema de Justicia.

Lo anterior ocurrió con el llamado caso “Luis Patti”, quien, de acuerdo con lo determinado por la Junta Electoral Nacional (OAE), había resultado ganador durante las elecciones federales para la Cámara de Diputados de 2005. Sin embargo, el 23 de mayo de 2006, esa Cámara lo descalificó como diputado e interpuso una serie de obstáculos para impedir que ingresara al órgano legislativo, argumentando su falta de integridad moral. Patti impugnó la decisión, pero su petición fue desestimada por un juez. En la apelación, la Cámara Nacional Electoral del Poder Judicial de la Nación (OJE) declaró sin lugar la decisión del juez y falló en favor de Patti, estableciendo que la voluntad popular expresada en la elección debía ser respetada y que el Congreso no podía modificarla mediante una decisión arbitraria (ya que esto podría derivar en que un candidato elegido no fuese admitido con el argumento de que fuese anarquista o socialista, o simplemente por motivos religiosos o de género).²¹⁵

En 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación confirmó la decisión de la Cámara Nacional Electoral, tras una apelación extraordinaria. No obstante, la Cámara de Diputados, en los hechos, insistió en estar facultada para juzgar la elección de sus miembros y defendió su decisión de 2006. Es importante mencionar que para el momento en que la Corte Suprema falló sobre el caso, Luis Patti había sido enjuiciado por crímenes contra la humanidad, su caso había sido cerrado y no se había tomado una decisión en cuanto a la posibilidad de liberarle de prisión, de forma que el fallo de la Corte Suprema no pudo ejecutarse.

En este sentido, si bien el caso Patti constituye un precedente relevante sobre el eventual control jurisdiccional también sobre las decisiones electorales del órgano legislativo, éste habitualmente no se realiza, por lo que cabe clasificar al régimen contencioso electoral de Argentina en este apartado, en tanto que la decisión final sobre la validez y los resultados de una elección,

San José, IIDH-CAPEL, 1991, pp. 47-64; asimismo, González Roura, “Sistema de justicia electoral en la Argentina”, *cit.*, nota 110, pp. 251-273; Dalla Vía, Alberto Ricardo, “Selección de fallos de la Cámara Nacional Electoral Argentina (2001-2004), *El contencioso y la jurisprudencia electorales en el derecho comparado. Un estudio sobre 21 países de América y Europa*, México, TEJPF, 2006, pp. 19-34.

²¹⁴ Véase Cámara Nacional Electoral, *Jurisprudencia. Temas seleccionados*, pp. 307-314.

²¹⁵ *Cfr.* Cámara Nacional Electoral, Sentencia recaída en el expediente No. 4207/06, Luis Patti, fallado el 14 de septiembre de 2006.

incluso si se llegan a impugnar, corresponde a un órgano de naturaleza legislativa.

Es importante advertir también que, en Argentina, todos aquellos actos y decisiones electorales del OAE que no correspondan a los resultados electorales (ya se trate de los emanados de las juntas electorales que se conforman para cada proceso electoral o los de la oficina electoral correspondiente del ministerio del interior) son impugnables ante la Cámara Nacional Electoral, que es el tribunal superior en la materia electoral previsto legalmente desde 1962 y constituye una rama de la función judicial compuesta exclusivamente por miembros de dicho poder, la cual cuida que aquéllos se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad. Asimismo, el artículo 42 del Código Electoral Nacional de 1983 prevé la existencia de jueces electorales y que, mientras los mismos son designados, corresponde a los jueces federales desempeñar las funciones respectivas; estos jueces forman parte del poder judicial y son de carácter permanente. La jurisdicción de la Cámara Nacional Electoral abarca toda la República —en materia federal— y actúa como tribunal de alzada al resolver sobre las apelaciones contra las decisiones de los jueces electorales y las juntas electorales nacionales; sus decisiones en la materia judicial son finales, con excepción de aquellos casos en que procede el recurso extraordinario de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, y tienen fuerza de fallo plenario, por lo que su jurisprudencia prevalece sobre los criterios de las juntas electorales y de los jueces de primera instancia.

Es pertinente distinguir las llamadas juntas electorales que actúan en Argentina (y también en Brasil) de los correspondientes jueces electorales, ya que aquéllas tienen un carácter temporal (para cada proceso electoral, integrándose sesenta días antes de la jornada electoral) y, si bien en el caso de Argentina las juntas nacionales electorales se integran con funcionarios judiciales²¹⁶ (en tanto que en Brasil se conforman con un juez de derecho y de dos a cuatro ciudadanos de notoria idoneidad, designados por el presidente del respectivo tribunal regional electoral, con aprobación de este

²¹⁶ En la Capital Federal, la Junta Nacional Electoral se integra con el presidente de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, el presidente de la Cámara de Nacional de Apelaciones en lo Civil y el juez electoral o, de no haber sido designado aún, el juez federal con competencia en lo electoral; en las capitales de provincia, con el presidente de la Cámara Federal, el juez electoral y el presidente del Superior Tribunal de Justicia de la provincia (véase González Roura, Felipe, “La justicia nacional electoral”, *El derecho. Jurisprudencia general*, Buenos Aires, t. 117, 1986, pp. 826-837). Por otra parte, cabe señalar que en Argentina también se le encomiendan diversas funciones administrativo-electorales al Ministerio del Interior a través de su Dirección Nacional Electoral, como se explicará más adelante.

último), cabe advertir que entre las funciones de tales juntas se encuentra —como se mencionó— la decisión, en primera instancia, de las impugnaciones interpuestas contra los resultados electorales, así como el escrutinio y, tratándose de elecciones legislativas, la proclamación de electos y la entrega de los diplomas o certificados correspondientes, en el entendido de que, como se indicó, cabe impugnar sus resoluciones sobre los resultados electorales, en Argentina, ante las respectivas cámaras o el Congreso (y, en Brasil, ante el Tribunal Superior Electoral).

CAPÍTULO QUINTO

PRINCIPIOS Y GARANTÍAS DE LOS SJE

En los diversos regímenes democráticos se ha venido estableciendo una serie de principios y garantías para asegurar la protección efectiva de los derechos político-electorales y la celebración de elecciones libres, justas y auténticas, así como para que los distintos SJE se ajusten a lo previsto en la Constitución y la ley (incluyendo lo prescrito en los instrumentos internacionales de derechos humanos y demás normativa aplicable).

La expresión “principios” aquí hace referencia a los valores supremos o superiores (ético-políticos) de un orden jurídico, de un sector de éste o de una institución y, generalmente, se encuentran previstos en instrumentos internacionales de derechos humanos y/o se consideran propios de un Estado constitucional democrático de derecho.

Por su parte, las “garantías” se refieren a cualquier medio, mecanismo o instrumento jurídico de carácter procesal por el cual, en un orden o sistema jurídico específico, determinados valores, derechos o instituciones tutelados o establecidos por el propio orden jurídico en favor del ciudadano se aseguran, protegen, respaldan, defienden o salvaguardan (en acatamiento, observancia o inspiración de tales principios). De la observancia o vigencia de los principios y garantías deriva no sólo la legitimidad o justificación moral o política del orden jurídico, sector o institución correspondiente, sino que ofrece probabilidades de que, de acuerdo con la experiencia, estos cumplan su cometido o finalidad.²¹⁷

Los principios y garantías de la justicia electoral son, respectivamente, los valores superiores o supremos y los mecanismos normativos, institucionales y procesales que, al establecerse y aplicarse por los diversos órganos de resolución de conflictos electorales en determinado SJE, junto con otros elementos o características básicas del mismo, contribuyen a garantizar el objetivo de impartir justicia electoral de manera completa y efectiva a fin de asegurar la celebración de elecciones libres, justas y auténticas, estrictamen-

²¹⁷ Véase, por ejemplo, Rawls, John, *Teoría de la justicia*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

te ajustadas al derecho, así como proteger, restaurar o reparar el goce de los derechos electorales para sus titulares.²¹⁸

Como se mencionó, la garantía principal de un SJE efectivo es la disponibilidad de un medio de impugnación electoral o recurso que permita corregir cualquier irregularidad, a través de su anulación, revocación, modificación o, incluso, el mero reconocimiento de su existencia. Existen otros mecanismos que sólo castigan o sancionan al infractor, a través del régimen de responsabilidades penales o administrativas. Incluso, otros más únicamente consisten en un adecuado diseño institucional para salvaguardar o propiciar ciertos valores; por ejemplo, la imparcialidad es más probable que sea observada si el OJE se integra con más de un miembro.

Con relación a las garantías de los SJE es frecuente distinguir entre las orgánicas o institucionales y las procesales.²¹⁹ Las garantías orgánicas son aquellos instrumentos jurídicos para lograr que los OJE actúen con autonomía, independencia e imparcialidad (por ejemplo, el procedimiento de selección y nombramiento de sus miembros). Las garantías procesales son aquellas medidas jurídicas que promueven la justicia electoral y aseguran determinados atributos para los medios de impugnación electoral y su resolución, con la finalidad de lograr la efectividad y eficiencia del SJE (por ejemplo, el acceso efectivo e incluyente a la justicia electoral), cuyas características principales se precisan en los cuadros 2, 3, 4 y 5 de este trabajo.

En este sentido, las garantías del SJE (orgánicas y procesales) aseguran la regularidad de las elecciones, la defensa de los derechos político-electorales y el acceso a la justicia electoral completa y efectiva, así como la vigencia del derecho electoral y la celebración de elecciones libres, justas, auténticas y periódicas. En este sentido, el SJE constituye la gran garantía de la vigencia del Estado constitucional democrático de derecho.

Conforme con lo señalado, es frecuente que un SJE contemple varios tipos de mecanismos para resolver conflictos electorales (medios de impugnación o para la imposición de sanciones penales y administrativas), así como diferentes instancias para resolverlos —el OAE, uno o más órganos judiciales y, en ocasiones, un órgano legislativo—. Aunque los SJE generalmente contemplan distintas instancias de diferente naturaleza, todos deben

²¹⁸ Véase International IDEA, *Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections. International Electoral Standards*, Suecia, 2002; 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, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 323-352; Weinberg, Barry H., *The Resolution of Election Disputes. Legal Principles that Control Election Challenges*, Washington, IFES.

²¹⁹ Véase Orozco Henríquez *et al.*, *Justicia electoral; El manual...*, *cit.*, nota 1, pp. 85-140.

ajustarse a los principios y garantías de los SJE, con el objeto de asegurar que todos los actos, procedimientos y resoluciones electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Al hacer referencia a los principios y garantías de los SJE se pretende sólo señalar ciertos parámetros en conformidad con compromisos y estándares internacionales asumidos por los Estados miembros del sistema universal o de sistemas regionales de derechos humanos, así como “buenas prácticas” o “condiciones mínimas” o “características básicas” —como las que se analizan en el siguiente capítulo— para considerar un SJE ajustado a los principios que caracterizan un Estado constitucional democrático de derecho o el derecho internacional de los derechos humanos. Cabe advertir que con la identificación de tales principios y garantías no se pretende inhibir el surgimiento de otros experimentos o prácticas, siempre y cuando tengan como propósito salvaguardar el derecho de acceso a la justicia electoral completa y efectiva, a fin de consolidar la celebración de elecciones libres, justas, auténticas y ajustadas a derecho. Los referidos compromisos y estándares se encuentran constantemente en desarrollo tanto en la teoría como en la práctica.

I. TENDENCIA A ESTABLECER UN SJE DE NATURALEZA JURISDICCIONAL

Aun cuando —según se expuso en los dos capítulos anteriores— hay una variedad de SJE, en términos generales, se aprecia una marcada tendencia en el derecho comparado hacia la “judicialización” de los procedimientos electorales, encomendando a órganos jurisdiccionales la resolución de los medios de impugnación que pueden interponerse e, incluso, la decisión final sobre la validez de las elecciones. Lo anterior vale, incluso, en los sistemas que todavía confieren a un órgano legislativo o asamblea política la decisión final, toda vez que se ha generalizado en ellos contemplar previamente o, en su caso, con posterioridad, impugnaciones ante órganos jurisdiccionales.

Tal situación ocurre no sólo respecto de las impugnaciones contra los resultados electorales sino de las controversias durante la etapa de preparación de la elección e, incluso, con motivo de procedimientos internos en los partidos políticos para seleccionar a sus dirigentes y candidatos a cargos de elección popular o para la imposición de sanciones a sus afiliados, tal como se contempla en un número cada vez más significativo de países democráticos.²²⁰ Otro indicador de la referida tendencia hacia la “judicialización”

²²⁰ Véase el desarrollo del tema VIII del capítulo sexto de este libro.

de los procedimientos electorales es que varios de los miembros de los órganos encargados de la mera organización, administración y vigilancia de los comicios (OAE) también provienen del Poder Judicial o son nombrados de manera similar, se les exigen los mismos requisitos y/o se les otorgan garantías equivalentes a las de los funcionarios judiciales de mayor jerarquía.

Teniendo en cuenta que los diversos SJE prevén habitualmente medios de carácter jurisdiccional o equivalente para la solución de las controversias electorales, se puede afirmar, en términos muy generales, que con los mismos se atiende el derecho a un recurso efectivo público ante un tribunal imparcial e independiente previamente establecido por la ley con las debidas garantías, tal y como lo prescriben diversos instrumentos internacionales de derechos humanos.²²¹

La tendencia hacia la “judicialización” de los SJE obedece a la convicción generalizada de que los mismos deben garantizar que la resolución de los medios de impugnación se ajuste a derecho y que la mejor fórmula para ello es que se encomiende a un órgano jurisdiccional. De ahí que la primera garantía preventiva personal o la más característica de los SJE es la organización en forma de tribunal del órgano encargado de resolver los medios de impugnación electoral (preferentemente, del competente para emitir la resolución final o, al menos, de alguna de las instancias previas involucradas en la cadena impugnativa), es decir, que tenga un carácter colegiado y se integre con un número impar de miembros.

La organización en forma de tribunal que se exige, ante todo, al OJE implica también las garantías de independencia e imparcialidad inherentes al órgano y a sus miembros en lo individual, además de otras garantías personales, como la de responsabilidad y rendición de cuentas, las cuales son analizadas a continuación.

II. GARANTÍAS ORGÁNICAS

Un aspecto fundamental en la impartición de justicia electoral es la existencia de las llamadas “garantías orgánicas” o “garantías judiciales”, es decir, aquellos instrumentos jurídicos para lograr que los órganos encargados de los sistemas contenciosos electorales puedan actuar con autonomía e independencia frente a los demás órganos del poder público y los partidos políticos, a fin de estar en aptitud de resolver en sus méritos, de manera objetiva e

²²¹ Por ejemplo, los artículos 2o. y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 8o. y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

imparcial, los casos litigiosos que se les presenten. Incluso, la independencia jurisdiccional no sólo implica resolver conforme a derecho, sin importar las presiones políticas que pretendan ejercerse en sentido opuesto, sino también que los demás órganos públicos y fuerzas políticas se abstengan de imponer sanciones o represalias a jueces honestos que decidan casos en su contra o de recompensar a aquellos que los resuelvan en forma favorable a sus intereses.

Entre las garantías judiciales o jurisdiccionales que, con diversas modalidades, se confieren a los OJE, cabe señalar, entre otras: el reconocimiento jurídico de la independencia o autonomía del órgano supremo, así como de la independencia e imparcialidad de sus miembros; el régimen de rendición de cuentas y responsabilidades aplicable, así como la integridad y profesionalismo de los respectivos miembros.²²²

1. *Independencia y autonomía del órgano contencioso electoral*

La autonomía, independencia e imparcialidad del OJE es una precondition para la resolución justa, efectiva e imparcial de los medios de impugnación electoral, en conformidad con los estándares internacionales comúnmente aceptados y las exigencias de todo Estado constitucional democrático de derecho.

Mientras que los OJE que forman parte del respectivo Poder Judicial (como en Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Venezuela) cuentan con las garantías inherentes al correspondiente organismo judicial, los ordenamientos constitucionales de la mayoría de los países que confieren el contencioso electoral a otro órgano (tribunal o consejo constitucional, tribunal administrativo autónomo, o bien consejo, corte o tribunal electoral especializado autónomo), generalmente, les confieren una amplia independencia y autonomía con relación a los poderes públicos tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

Además de los tribunales o cortes constitucionales (como en Bolivia, Guatemala y República Dominicana) que, generalmente, tienen una jerarquía y estatus constitucional equivalente a los de los otros órganos del poder público, con frecuencia a los otros OJE de carácter jurisdiccional también se les concibe como órganos constitucionales autónomos y se garantiza su independencia, según se verá a continuación.

²²² Véase CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia...*, cit., nota 44.

A. *Consagración constitucional de su independencia y/o autonomía*

La independencia y/o autonomía funcional de los OJE no sólo deriva de la relevancia de sus atribuciones, así como del sistema de designación y los altos requisitos de idoneidad exigidos para sus miembros —los cuales serán analizados a continuación—, sino que los propios preceptos constitucionales y/o legales con frecuencia establecen expresamente que tales órganos y/o sus respectivos miembros gozan de autonomía o independencia en el desempeño de sus funciones.

Así, por ejemplo, el artículo 99 de la Constitución de Costa Rica subraya que: “La organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido”. Igualmente, ya mencionamos el calificativo de auténtico poder que las Constituciones de Nicaragua y Venezuela les otorgan a su respectivo OJE.

Por su parte, el artículo 41 de la Constitución de México prescribe que la independencia será principio rector en el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, misma que se le encomienda a un organismo público autónomo denominado Instituto Nacional Electoral, el cual será autoridad en la materia e independiente en sus decisiones relacionadas con la organización de las elecciones, en tanto que el artículo 99 del propio ordenamiento establece que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación será, con excepción de la acción de inconstitucionalidad abstracta contra leyes y normas generales electorales, que es competencia de la Suprema Corte, la máxima autoridad jurisdiccional de la materia, en el entendido de que el artículo 17 constitucional también prevé que las leyes —y así lo hace la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación— establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

B. *Independencia y autonomía funcional*

Se puede afirmar que un órgano es independiente y autónomo en cuanto a sus funciones, cuando está separado de cualquier otro y actúa sin subordinación institucional a órgano alguno. La independencia del OJE consiste en que no puede ser jurídicamente obligado, en el ejercicio de sus funciones, por órgano alguno, ni superior ni perteneciente a algún otro tipo de autoridades. Sólo está vinculado a lo previsto en la Constitución, las leyes y los reglamentos. Incluso, la mayor autonomía funcional deriva del hecho

de que las decisiones del respectivo OJE no sean susceptibles de revisión o modificación ulterior por órgano alguno.

El OJE tiene autonomía funcional cuando actúa sin subordinación institucional a órgano alguno, así como respecto de los partidos, organizaciones políticas y demás partes que acuden a su potestad para recibir justicia. El hecho de que un tribunal pertenezca al Poder Judicial y se encuentre inscrito en su estructura, de ninguna manera supone relaciones de subordinación, pues la función jurisdiccional sólo se subordina y debe obediencia a la ley. Ni siquiera los órganos jurisdiccionales cuyas determinaciones son fiscalizadas por tribunales diversos pueden considerarse subordinados a éstos, pues cada órgano juzgador, en el ámbito de su específica competencia, declara lo ordenado por la ley, y es ésta la que manda sobre todas las autoridades públicas, incluyendo las jurisdiccionales. Además, cuando de acuerdo con la respectiva Constitución, ninguna autoridad jurisdiccional, legislativa o administrativa tiene competencia para revocar o modificar las resoluciones de un órgano contencioso electoral y éste es la última instancia en la materia y sus resoluciones o sentencias son definitivas e inatacables, estamos en presencia de la máxima autonomía funcional.

C. *Autonomía normativa*

Por su trascendencia, cabe destacar también las atribuciones normativas que diversos países confieren a los órganos electorales supremos. Aquí pueden distinguirse los sistemas que le confieren a tales órganos la facultad de iniciar leyes en la materia (por ejemplo, Ecuador y Perú) y los que establecen que se requiere recabar su opinión en el proceso legislativo (Costa Rica, en el entendido de que para apartarse de la opinión del Tribunal Supremo de Elecciones se requiere una mayoría de dos tercios en el Legislativo).

Igualmente, los que están facultados para reglamentar la correspondiente ley electoral (El Salvador, Perú, República Dominicana y, parcialmente, México y Ecuador, pues en el primero sólo se prevé respecto de algunas cuestiones, como ocurre con la atribución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del servicio profesional electoral), en tanto que en Ecuador sólo se faculta al OAE a proponer al ejecutivo tal reglamentación (Ecuador); adicionalmente, en México, los tribunales electorales están facultados para expedir su reglamento interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Lo anterior, sin perjuicio de los sistemas que prevén la facultad del correspondiente tribunal para establecer jurisprudencia obligatoria, esto es,

precedentes judiciales obligatorios,²²³ como ocurre, por ejemplo, cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México establece jurisprudencia obligatoria para las respectivas salas regionales, el Instituto Nacional Electoral e, incluso, para las autoridades electorales locales en determinados casos. Se crea jurisprudencia cuando en tres sentencias de la Sala Superior, no interrumpidas por alguna en contrario, se sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma, así como cuando en cinco sentencias de alguna sala regional, no interrumpidas por otra en contrario, se sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma y la Sala Superior lo ratifique (a estos dos tipos se les denomina “jurisprudencia por reiteración”); asimismo, cuando la Sala Superior resuelva una contradicción de criterios entre dos o más salas regionales o entre éstas y la propia Sala Superior (al cual se le denomina “jurisprudencia por unificación”); finalmente, cuando la Sala Superior realiza la declaración formal de algún criterio de jurisprudencia emitido por el entonces Tribunal Federal Electoral en la primera o segunda épocas (recibiendo el calificativo de “jurisprudencia por declaración”). Cabe advertir que la Sala Superior puede interrumpir la jurisprudencia mediante pronunciamiento en contrario por mayoría, al menos, de cinco votos de sus miembros.²²⁴

²²³ En los sistemas de tradición del *common law* y de acuerdo con la doctrina *stare decisis*, un criterio de interpretación normativa previamente sustentado por un tribunal se convierte en precedente obligatorio para el propio órgano jurisdiccional en casos futuros que se presenten en el correspondiente ámbito territorial. Sólo a través de la regla de las distinciones un tribunal podría dejar de observar cierto criterio de interpretación previamente sustentado, por concluir que, estrictamente, el nuevo caso que se le plantea contiene características sustancialmente distintas que vuelven inaplicable al mismo el precedente. Por su parte, en buen número de países de tradición romano-germánica, como los de América Latina, se prevé la obligatoriedad del precedente establecido por ciertos órganos jurisdiccionales con algunas variantes. En otros, sólo se les atribuye carácter orientador o indicativo, esto es, no obligatorio e, incluso, en algunos, como El Salvador, expresamente se establece que los magistrados y jueces, en lo referente al ejercicio de la función jurisdiccional, son independientes y están sometidos únicamente a la Constitución y a las leyes, por lo que no podrán dictar reglas o disposiciones de carácter general sobre la aplicación o interpretación de las leyes ni censurar públicamente la aplicación o interpretación de las mismas que hubieren hecho en sus fallos otros tribunales, sean inferiores o superiores en el orden jerárquico. De ahí que en estos países no pueda hablarse propiamente de jurisprudencia obligatoria (véase Orozco Henríquez, J. Jesús, “La jurisprudencia electoral en los regímenes democráticos y los organismos electorales. Evolución y efecto en la realidad”, ponencia presentada en la XIV Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (Protocolo de Quito), Buenos Aires, 26 de junio de 2008).

²²⁴ Véase Elizondo Gasperín, “Marco constitucional y legal de la jurisprudencia en materia electoral...”, *cit.*, nota 193, pp. 5-34.

D. Autonomía administrativa y, en su caso, financiera

Otro aspecto relevante para evaluar el grado de autonomía de los OJE es el de sus atribuciones de carácter administrativo y presupuestal. En general, pueden distinguirse los casos en que el anteproyecto de presupuesto es formulado por el respectivo presidente o por el pleno del propio órgano.

Aun cuando normalmente no se puede hablar de autarquía financiera de los OJE, se presenta un espectro que va desde la asignación anual de determinado porcentaje previsto por ley constitucional, como es el caso de Guatemala, donde se prevé el 0.5 por ciento del presupuesto general de egresos ordinarios, en el entendido de que en año de elecciones dicha asignación se aumenta en la cantidad que sea necesaria según estimación del Tribunal Supremo Electoral, llegándose a facultar al citado órgano para que, de no recibir los fondos requeridos, contrate préstamos bancarios o solicite ayuda exterior que no comprometa las finanzas estatales ni su independencia, a los casos en que no se prevé disposición específica alguna (por ejemplo, Chile, Ecuador y Panamá). En estos últimos países, en general, se aplican las disposiciones comunes en materia presupuestal, consistentes en realizar gestiones (esto es, negociaciones) ante la dependencia competente del Ejecutivo, quien es el encargado de formular el proyecto de presupuesto que se somete a la consideración y aprobación del Legislativo, llegándose a prever la modalidad de que si bien el Ejecutivo puede modificar el anteproyecto del órgano electoral, deberá someter ambos al Legislativo para que éste decida (Uruguay).

Como estadios intermedios cabe mencionar los casos en que se permite a los órganos electorales presentar directamente al Legislativo su presupuesto de egresos (Bolivia y Perú), o bien se excluye la posibilidad de que alguna dependencia del Ejecutivo pudiera modificarlos (Costa Rica y, como parte del correspondiente al del Poder Judicial, México y Venezuela).

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México goza de “autonomía administrativa” en razón de que le corresponde, con exclusividad, la atribución de manejar su patrimonio libremente, determinando a qué programas y prioridades comprendidos dentro de su competencia deberán aplicarse los recursos humanos, materiales y financieros a su disposición. Administrar las finanzas, el personal y los bienes del Tribunal Electoral no distraen su trabajo jurisdiccional, debido a que tales labores están encargadas a la Comisión de Administración, que es una instancia especializada encabezada por el presidente del propio Tribunal y se integra mayoritariamente con miembros del Consejo de la Judicatura Federal. Co-

rrsponde al Tribunal Electoral proponer su presupuesto al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a efecto de que lo incluya en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación que anualmente es sometido a la consideración y libre decisión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Con independencia de lo anterior, ha habido casos de presiones o represalias que desde el Legislativo se han pretendido ejercer en materia presupuestal con respecto a órganos electorales, por lo que cabría idear fórmulas que les asegure legalmente un mínimo de recursos para cumplir con sus fines y desempeñar cabalmente su función sin verse sometidos a eventuales vaivenes políticos.

2. *Independencia e imparcialidad de los miembros del OJE*

Para que la impartición de justicia electoral se realice con absoluta fidelidad al mandato de la Constitución y la ley, no basta que los órganos jurisdiccionales gocen de autonomía orgánica y funcional; complementariamente, se requiere también que los juzgadores electorales actúen con absoluta independencia, imparcialidad y profesionalismo, sin reconocer subordinación a interés o voluntad diversos a los que la propia ley expresa.²²⁵ Entre los mecanismos para garantizar la independencia e imparcialidad de los miembros del OJE se encuentran los siguientes:

A. *Consagración constitucional de su independencia e imparcialidad*

La independencia, imparcialidad y profesionalismo de los miembros que integran los OJE se garantizan, entre otros principios generales, asegurando a los juzgadores que la duración de su cargo y el monto de su salario, en los plazos y términos predeterminados en la Constitución, no serán variados por la voluntad de persona o grupo alguno, sino sólo por reforma de la norma constitucional.

Como se mencionó, el hecho de que un tribunal pertenezca al Poder Judicial y se encuentre inserto en su estructura, de ninguna manera supone relaciones de subordinación, pues la función jurisdiccional sólo se subordina y debe obediencia a la ley. Incluso, aquellos países en que los miembros del OJE son, a la vez, miembros del Poder Judicial, al establecer expresamente

²²⁵ Véase Andrés Ibáñez, Perfecto, “La independencia judicial como dispositivo de garantía”, *Revista Judicial*, San José, Costa Rica, año XIII, núm. 46, junio de 1989.

la independencia de los miembros de la judicatura es claro que se aplica a los OJE. Ni siquiera los órganos jurisdiccionales cuyas determinaciones son revisadas por tribunales diversos pueden considerarse subordinados a éstos, pues cada órgano juzgador, en el ámbito de su específica competencia, declara lo ordenado en la ley y es ésta la que manda sobre todas las autoridades públicas, incluyendo las jurisdiccionales.

Por ejemplo, la Constitución mexicana puntualiza que los magistrados electorales son independientes y obedecen únicamente al mandato de la ley; asimismo, establecen varias medidas para garantizar su independencia, imparcialidad y profesionalismo.

En este sentido y como se analiza más adelante, es indispensable asegurar la estabilidad judicial de los miembros de los OJE mediante el establecimiento de periodos precisos y largos de duración en el encargo o, incluso, su inamovilidad (como en Argentina), asegurando la permanencia de los organismos jurisdiccionales electorales y eliminando la temporalidad en su funcionamiento, como ocurre en algunos países; la renovación escalonada de sus integrantes (como en Ecuador y México), en beneficio de la estabilidad institucional; su incorporación a la carrera judicial; una remuneración decorosa, así como la depuración de los procedimientos y requisitos profesionales y apartidistas de designación, con el objeto de asegurar la idoneidad profesional y técnica para el cargo y el consenso entre las diversas fuerzas políticas o, incluso, la participación de las altas cortes en el proceso de selección. Igualmente, buscar mecanismos para propiciar cierta autarquía financiera del órgano jurisdiccional, así como conferirle atribuciones normativas internas y establecer un adecuado régimen de responsabilidades e incompatibilidades para sus miembros.

B. Procedimiento de selección y nombramiento

Aun cuando es evidente que la particular integración de los OJE obedece a la propia evolución histórica, normativa e institucional de determinado país, resulta importante establecer algunos parámetros sobre la forma de designación de los miembros de tales órganos a fin de ponderar cuál pudiera ofrecer hipotéticamente mayores elementos de autonomía orgánica, así como independencia, imparcialidad, credibilidad y legitimidad para sus miembros.

La confianza pública en el OJE se fortalece cuando la legislación electoral fija con claridad mecanismos transparentes para la selección y nombramiento de sus integrantes, basados en los méritos de los candidatos, incluso

a través de concurso público (como en Ecuador) y la participación o bajo la supervisión de las organizaciones de la sociedad civil.²²⁶ Asimismo, cuando se establecen legalmente los requisitos que se deben satisfacer para designar a los miembros del órgano respectivo, así como cuando los mismos son apropiados e idóneos para la compleja responsabilidad de impartir justicia electoral de manera efectiva e imparcial.

Entre los OJE (en especial, el de mayor jerarquía en determinado país) es posible distinguir aquellos en cuya integración no hay participación alguna de partidos políticos (lo que ocurre en la mayoría de los OJE, a diferencia de los OAE encargados de la organización de las elecciones), de los que sí incluyen una representación minoritaria de partidos políticos (Uruguay), así como de los que contemplan una representación o participación mayoritaria de los mismos (por ejemplo, El Salvador).

Algunos analistas electorales consideran que el hecho de contar con representantes de partidos políticos en el seno de los OJE permite generar consensos entre los contendientes del proceso electoral y puede contribuir a fortalecer la transparencia (si bien tales ventajas podrían aplicarse más bien a los OAE y no tanto a los OJE, pues cabe tener presente que cuando éstos cuentan con tal tipo de representación es porque también realizan tareas de organización y administración electoral). En todo caso, cabe advertir que un OJE de carácter multipartidista puede obstruir o poner en riesgo los procesos de toma de decisiones o de aplicación del derecho e impartición de justicia electoral, particularmente cuando éstos tienen que ver o ponen en juego intereses de los partidos políticos. Al respecto, debe exigirse y hacer conscientes a los representantes de partidos políticos que forman parte de algún OJE que su tarea no es tanto pretender que se falle siempre en favor de su partido político y al efecto, eventualmente, en contra de lo dispuesto en el orden jurídico, sino, más bien, garantizar que siempre se resuelva conforme a derecho y vigilar que jamás se pretenda fallar en favor de otro partido político o en contra del suyo a través de la inobservancia de lo prescrito en la Constitución y la ley.

Por lo que se refiere a OJE que no contemplan participación alguna de partidos políticos, cabe aludir a aquellos cuyos miembros son designados por el Poder Judicial (como ocurre en Costa Rica, donde los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones son nombrados por una mayoría calificada de dos tercios de la Corte Suprema de Justicia), o bien por una combinación de dicho Poder Judicial y algún otro mecanismo (como se presenta con el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, donde la Corte Suprema de

²²⁶ Véase CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia...*, cit., nota 44.

Justicia elige libremente a cuatro miembros, tres entre sus ministros o ex ministros y uno entre otros abogados, en tanto que un quinto miembro se elige por sorteo entre los ex presidentes de las cámaras legislativas). Asimismo, es conveniente destacar el caso de Ecuador, en donde los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral son designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social,²²⁷ previa selección mediante concurso público de oposición y méritos, con postulación e impugnación de la ciudadanía, y garantía de equidad y paridad entre hombres y mujeres.

Otro mecanismo consiste en la designación por el Legislativo, en su caso con la participación de otros órganos públicos, presentándose diversas modalidades: una mayoría calificada de las dos terceras partes de la Cámara de Senadores a propuesta en terna del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (como ocurre para la integración de las salas Superior y regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México); otro caso es donde el Congreso o sólo el Senado elige a todos los miembros (que es uno de los más frecuentes en el mundo, generalmente, a propuesta del Ejecutivo). Cabe destacar los casos de Guatemala, Perú y Venezuela en que, al efecto, se da cierta participación a algunos gremios, corporaciones o sectores sociales.

Una variante más es el nombramiento por distintos órganos públicos; por ejemplo, en Panamá, el Ejecutivo, el Legislativo y la Corte Suprema de Justicia nombran uno cada uno.

A los anteriores casos deben agregarse los otros OJE que forman parte del Poder Judicial, los cuales tampoco contemplan intervención formal alguna de los partidos políticos en su conformación. Así, por ejemplo, los tres magistrados de la Cámara Nacional Electoral de Argentina, según reforma constitucional de 1994, son nombrados por el presidente de la República, con acuerdo del Senado, de una terna vinculante integrada por el Consejo de la Magistratura. Por su parte, el Tribunal Superior Electoral de Brasil se integra, cuando menos, con siete miembros: tres de entre los ministros del Tribunal Supremo Federal y dos de entre los ministros del Tribunal Superior de Justicia, en tanto que otros dos son designados por el presidente de la República de entre seis abogados propuestos por el Tribunal Supremo Federal.

²²⁷ El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es el órgano previsto constitucionalmente, integrado por siete miembros postulados por organizaciones sociales y la ciudadanía, así como seleccionados a través de concurso público de oposición y méritos conducido por el Consejo Nacional Electoral, con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana de acuerdo con la ley.

En cuanto a los OJE cuyos miembros son nombrados por partidos políticos en forma mayoritaria o minoritaria, los integrantes restantes de tales órganos son designados en forma similar a los casos anteriores, ya sea por el Legislativo (libremente o a propuesta del Ejecutivo o la Corte Suprema de Justicia), o bien directamente por esta última. Cabe destacar que, en general, en algunos de estos países se subraya que los miembros que no sean postulados por partidos políticos deben ser garantía de imparcialidad o neutralidad. Así, por ejemplo, en Uruguay, una mayoría de cinco de los nueve miembros de la Corte Electoral son elegidos por dos tercios del total de ambas cámaras como una “garantía de imparcialidad”, los cuatro miembros restantes son representantes de los partidos políticos y se eligen por la Asamblea General mediante doble voto simultáneo y de acuerdo con el sistema de representación proporcional.²²⁸ Por su parte, en El Salvador, los cinco magistrados del Tribunal Supremo Electoral son elegidos por la Asamblea Legislativa, mientras que una mayoría de tres son elegidos de cada una de las ternas propuestas por los tres partidos políticos o coaliciones legales, que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección presidencial, los dos magistrados restantes son elegidos con el voto favorable de por lo menos los dos tercios de los diputados, de las ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia.²²⁹

Es importante advertir que, tratándose de los sistemas que sí prevén alguna participación de partidos políticos, ésta debe diferenciarse entre aquella que tiene carácter de mera propuesta —entre varias que pretenden encontrar el consenso entre las fuerzas políticas o el idóneo por parte de quien designa— y la que equivale a la designación, ya que en este último caso se corre el riesgo de que el designado sea estigmatizado como supuestamente parcial (en favor del partido político que lo postuló) durante el desempeño de sus funciones. Al respecto, aun cuando hay quien considera que la presencia de diversos representantes de partidos políticos en el órgano electoral puede generar un control recíproco de frenos y contrapesos, cierto es que se trata de una fórmula que generalmente provoca conflictos y entrampamientos (particularmente, cuando los miembros partidistas integran la mayoría del órgano), al ostentar sus integrantes la doble calidad de miembros de un órgano colegiado con responsabilidad pública que deben resolver conforme a derecho, así como de representantes de un partido político, los cuales en momentos de crisis difícilmente pueden evadir la presión de su respectivo partido, a riesgo de ser considerados supuestamente como un “traidor” o un

²²⁸ *Cfr.* artículo 324 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay.

²²⁹ *Cfr.* artículo 43 del Código Electoral de la República de El Salvador.

“inepto”. En todo caso, debe tenerse presente que la suma de parcialidades no necesariamente conduce a la imparcialidad, además de que resulta frecuentemente lamentable que ciertas decisiones técnicas (ya no se diga las de carácter jurídico, lo cual es inadmisibles) tengan que supeditarse a negociaciones políticas, ya que la mayoría de las veces aquéllas resultan afectadas.

Para evitar esto último, cabe destacar los mecanismos que confieren la atribución de designación a las respectivas cortes supremas de justicia (aun cuando en países donde la desconfianza se vuelve metódica llega a haber voces que alertan del riesgo de que, entonces, se cuestionen los nombramientos de la respectiva corte suprema de justicia por estimar que los miembros de ésta, en su oportunidad, designarán a alguien proclive a los intereses de quien a ellos los postuló, lo cual sólo consigue trasladar el problema y, quizá, dañar el prestigio ahora también de dicha corte, presentándose el fenómeno de la llamada “politización de la justicia”), o bien a los propios órganos legislativos, pero exigiéndoles una mayoría calificada (quizá de dos tercios de los legisladores, como en Honduras y México, así como, por lo que hace a los miembros independientes, en El Salvador y Uruguay), ya que así se requiere contar con el consenso también de, cuando menos, algunos de los representantes que sean miembros de partidos políticos de oposición (en el entendido de que para superar un eventual *impasse* y evitar que algunas minorías pretendan bloquear la toma de decisiones, se llegan a establecer mecanismos alternos, como la insaculación o nombramientos provisionales por mayoría simple).

Ciertamente, la importancia del consenso en el nombramiento de los órganos contenciosos electorales (al exigirse una mayoría calificada en el legislativo) pareciera relevante y una fórmula probada que ha resultado funcional, tal y como ocurre, por ejemplo, con la designación de magistrados de tribunales constitucionales (*v. gr.* Alemania y España, aun cuando en este último se han presentado prolongados periodos sin que se pueda integrar por completo el órgano correspondiente).

Sin embargo, uno de los problemas operativos que enfrenta la exigencia de contar con una mayoría calificada en el legislativo es que, por el eventual desgaste que implica participar en el proceso de designación y el riesgo de no alcanzar tal mayoría y, por tanto, no ser designado, no siempre participan las personas más calificadas, pues prefieren no exponerse. Además, bajo este sistema, difícilmente podría lograrse la representación de minorías, lo cual es particularmente importante en algunos países (en el entendido de que tal representatividad, formalmente, no debiera requerirse en un órgano técnico). Por otra parte, también se han dado casos en que el legislativo demora mucho tiempo en cubrir alguna vacante por no alcanzar el consenso.

Por lo que se refiere al presidente del respectivo OJE, si bien en la mayoría de los casos se deja a la decisión de los miembros del propio órgano jurisdiccional de mayor jerarquía que hayan sido designados, en algunos es seleccionado por el correspondiente órgano que los nombra (por ejemplo, la Asamblea Nacional, tratándose de Nicaragua), o bien por disposición constitucional o legal se atribuye la presidencia *ex-officio* a determinado miembro (por ejemplo, en El Salvador se le asigna al propuesto por el partido político o coalición legal que haya obtenido el mayor número de votos en la más reciente elección presidencial, en tanto que en Perú le corresponde al designado por la Corte Suprema de Justicia, y en Chile a quien sea ministro en ejercicio de la Corte Suprema de Justicia y, si hay varios, al de mayor antigüedad).

Resulta relevante también aludir a aquellos sistemas en que, junto a tribunales electorales especializados (ya sean autónomos o pertenecientes al Poder Judicial), existen OAE independientes o autónomos, cuyos titulares o miembros son designados en forma distinta.

Mención especial merece el organismo electoral propiamente administrativo de México, que es el Instituto Nacional Electoral, cuyo órgano superior de dirección se denomina Consejo General, el cual se integra por un consejero presidente y diez consejeros electorales electos, en forma escalonada, por el voto de cuando menos las dos terceras de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por un Comité Técnico de Evaluación (conformado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales dos son nombradas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; dos por el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Transparencia, y tres por el órgano de dirección política de la propia Cámara de Diputados), previa convocatoria y concurso público, el cual selecciona a las mejor evaluadas en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante. Asimismo, el citado Consejo General se integra con los siguientes miembros, con voz, pero sin voto: un consejero legislativo por cada grupo parlamentario de ambas cámaras y un representante por cada uno de los partidos políticos nacionales (con registro), además del secretario ejecutivo del Instituto.

El único caso en que legalmente se prevé una intervención directa (aunque limitada) del gobierno en la organización de las elecciones es el de Argentina (recuérdese que esta última básicamente es tarea de las Juntas Nacionales Electorales que tienen un carácter temporal y se integran con diversos funcionarios judiciales), a cuyo Ministerio del Interior (a través de la Dirección Nacional Electoral) le corresponde la elaboración y actualización del registro nacional de las personas, cuya información sirve de fun-

damento a los jueces electorales para la preparación del registro electoral; la provisión de los elementos necesarios para el acto de la votación (urnas, formularios, sellos, etcétera); la colaboración en las actividades tendentes a actualizar la legislación electoral, prestando asesoría y contribuyendo con propuestas; la regulación de lo relacionado con las franquicias de los partidos y la administración del fondo destinado a la financiación de los partidos, así como la convocatoria a elecciones.²³⁰

Antes de concluir la presente sección, es conveniente señalar que el recurrente debate sobre la pertinencia de que los órganos electorales se encuentren o no integrados con representantes de los partidos políticos, pudiera escindirse en dos aspectos: cuando se trate de órganos encargados exclusivamente de la preparación y administración del proceso electoral (OAE), o bien de aquellos casos en que se trate de órganos que deben resolver jurisdiccionalmente las impugnaciones a las decisiones electorales administrativas (OJE). Al respecto, cabría sostener que la dualidad de funciones y de órganos que caracteriza a algunos regímenes, al distinguir entre un OJE y un OAE resulta viable, en tanto que reserva a aquél la resolución jurisdiccional de las cuestiones electorales que deben resolverse conforme a derecho, sin que su conformación pueda estar determinada por los partidos políticos —ya que sus integrantes son independientes e imparciales—, mientras que a los OAE se asignan las decisiones sobre la organización de las elecciones, donde la presencia y opinión de los partidos políticos es relevante, si bien cuidando que ninguna fuerza política pueda inclinar facciosamente las decisiones respectivas.

Por otra parte, esta dualidad de órganos proporciona, sin duda, un control interorgánico adicional en un régimen electoral, que propicia la prevención de conflictos electorales o la eventual reparación de violaciones por vía administrativa o jurisdiccional —debiendo aspirarse a que esta última se utilice sólo de forma excepcional—, en beneficio de la seguridad jurídica, y garantiza que los actos y resoluciones de las autoridades electorales administrativas se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad

²³⁰ Cfr. González Roura, “La justicia nacional electoral...”, *cit.*, nota 216, p. 836; asimismo, Jaramillo, Juan Fernando, “Las cortes electorales en América Latina. Un primer intento de análisis comparativo con base en los casos de Argentina, Costa Rica y República Dominicana”, en Nohlen, Dieter (comp.), *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José, IIDH-Capel, 1992, pp. 48 y 49. Este último advierte que el artículo 17, numeral 10, de la Ley de Ministerios (ley 22.250, reformada por las leyes 22.641 y 23.023, ordenadas a través del decreto 132 de 1983) establece que al Ministerio del Interior le corresponde “entender lo relacionado con... programación y ejecución de la legislación electoral, empadronamiento y Registro Nacional de Personas”.

y legalidad, característica primordial de todo Estado constitucional democrático de derecho.

No obstante, cabe advertir que la dualidad de órganos electorales administrativos y contenciosos, ambos de carácter independiente y autónomo, implica cuestiones financieras y de sostenibilidad que requieren ser debidamente ponderadas en todo diseño de un régimen electoral.

Es pertinente señalar que mientras la confiabilidad y credibilidad de los órganos electorales por las fuerzas políticas y la ciudadanía pareciera referirse a elementos previos y en gran medida formales y normativos, la imparcialidad, por su parte, es un factor que más bien puede analizarse *a posteriori* y de manera recurrente, esto es, confrontando la actuación real de tales órganos en el desempeño de sus funciones y su estricto apego al derecho, cuya verificación suele traducirse en dicha confianza y credibilidad en su actuación futura.

Con el objeto de contar con mayores elementos para evaluar la imparcialidad y beneficiar la transparencia en su actuación, es importante la publicidad de las sesiones de resolución de litigios electorales que se prescribe en algunos países (*v. gr.*, México) y, todavía más, por ejemplo, el acuerdo de la Sala Superior del Tribunal Electoral Poder Judicial de la Federación para transmitir vía Internet (y/o el canal judicial de TV) tales sesiones e incorporar en su página *web* las sentencias recaídas en todos y cada uno de los medios de impugnación que resuelve (dentro de las veinticuatro horas siguientes), además de lo dispuesto en el artículo 19 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que establece que, concluido el medio de impugnación, cualquier persona que tenga interés podrá consultar los expedientes respectivos.²³¹

C. *Requisitos de idoneidad y profesionalismo*

A pesar de que la competencia de los OJE para sustanciar y resolver los medios de impugnación electoral requiere de conocimientos jurídicos, sólo algunos de los ordenamientos de otros países prevén como requisito para el cargo el de ser abogado. Ciertamente, los SJE encomendados a tribunales ordinarios del Poder Judicial sí lo contemplan, así como varios de los que lo

²³¹ Recuérdese el aserto de Bobbio de que todo régimen democrático, en tanto gobierno directo del pueblo o controlado por el pueblo, exige el gobierno del poder público en público y, por tanto, la publicidad, visibilidad, cognoscibilidad, accesibilidad y, en consecuencia, controlabilidad de sus actos por la opinión pública (*cf.* Bobbio, *El futuro de la democracia*, cit., nota 8, pp. 68 y 69).

confieren a tribunales constitucionales o tribunales administrativos autónomos y algunos de los que le otorgan la competencia a tribunales electorales especializados. Al efecto, algunos de ellos exigen, cuando menos, requisitos equivalentes a los de magistrado o ministro de la Corte Suprema de Justicia.

Prácticamente todos los ordenamientos de la región prevén como requisito el ser ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos, fluctuando la edad exigida entre un mínimo de 30 años hasta 45. Asimismo, en algunos se prevé una edad máxima de 70 o 75 años.

De especial importancia —dada la imparcialidad con que se deben resolver los diversos medios de impugnación electoral— resultan los requisitos de no haber desempeñado algún cargo partidista o de no ser afín a algún candidato. Asimismo, en otros más se exigen explícitamente condiciones de honorabilidad, moralidad o buena reputación, a la vez que en gran número se exige que no haya sido condenado por delito intencional o que merezca pena corporal.

Es pertinente aludir también a aquellos ordenamientos que establecen como requisito para ser designado el no desempeñar ciertos cargos públicos o, como una incompatibilidad temporal para desempeñar otros puestos públicos futuros, el haber ocupado el cargo electoral (en la gran mayoría de los casos, lo cual es una “buena práctica” para salvaguardar la imparcialidad). Del mismo modo, algunos requieren ser de estado seglar y no ser militar, en tanto que otros más exigen no tener parientes en el propio OJE e, incluso, no serlo de ciertos funcionarios públicos o de legisladores. En este mismo sentido, resulta atinado que se requiera no tener negocios con el ejecutivo o no ser concesionario o contratista del Estado.

D. Estabilidad y carrera jurisdiccional

Para garantizar que los juzgadores electorales se mantengan independientes durante el desempeño de su cargo, en la legislación comparada latinoamericana se prevén diversos mecanismos jurídicos orientados a evitar que puedan ser presionados con sanciones, represalias o, incluso, aparentes recompensas por parte de quienes obtengan sentencias judiciales contrarias o, en su caso, coincidentes con sus intereses. Entre tales salvaguardas jurídicas está la estabilidad en el cargo.

En efecto, las leyes habitualmente establecen para los cargos jurisdiccionales periodos predeterminados de duración que no pueden ser reducidos o prolongados sino por disposición de la propia ley. Este derecho consolida la actuación independiente de los juzgadores, quienes no podrán ser des-

pedidos o removidos por haber dictado resoluciones que no resulten del agrado o de la conveniencia de determinados partidos políticos o personas, sino sólo por las causas específicas de responsabilidad que la Constitución y la ley señalen.

En este sentido, una de las garantías orgánicas que se considera más importantes es la estabilidad de los jueces en el cargo, observándose entre los miembros de los OJE un espectro que va desde la inamovilidad (que se presenta en la mayoría de los sistemas que le confieren la competencia a los miembros del Poder Judicial, con motivo de la cual y según la tradición angloamericana éstos permanecen en sus cargos hasta la edad de retiro, salvo que sean destituidos por mala conducta a través de un procedimiento contradictorio, como en Argentina), hasta periodos breves de dos años con posibilidad de reelección por una sola vez en forma consecutiva (como es el caso de Brasil).

Entre los países que contemplan tribunales electorales especializados y también establecen un periodo determinado para el encargo, el más largo es de diez años, sin que se haga referencia al impedimento de reelección (Panamá), así como de nueve años, con posibilidad de reelección (Venezuela) o improrrogables (México, salvo que se acceda a cargo superior), y seis años, permitiendo la reelección en forma ilimitada (Costa Rica). Aun cuando varios ordenamientos permiten expresamente la reelección, algunos no se pronuncian sobre el particular y en otros se prohíbe explícitamente.

En general, se estiman positivos los sistemas donde el periodo del encargo de los miembros de tales órganos es mayor al del presidente de la República, así como los que establecen la renovación parcial y escalonada (como Ecuador y México), en lugar de integral y simultánea, de los miembros del OJE, pues ello permite la estabilidad institucional y el consecuente enlace entre los nuevos integrantes y quienes aún permanecen en el cargo, los cuales se encuentran en aptitud de transmitir la memoria institucional y la experiencia propia, sin exponer a todo el OJE a los recurrentes costos de aprendizaje. Asimismo, la renovación escalonada impide que una específica correlación de fuerzas políticas en el Legislativo (cuando a éste le compete el nombramiento) influya en la designación de todos los miembros.

Igualmente, aun cuando lo óptimo es el establecimiento de periodos relativamente largos para el encargo, donde éste es breve se considera saludable la posibilidad de reelección, pues permite la evaluación periódica del desempeño, con la consecuente oportunidad de conservar los cuadros profesionalmente aptos e idóneos (aunque frecuentemente la reelección de éstos se encuentre sujeta más bien a coyunturas políticas, derivadas de la conformación del órgano que designa, que al respectivo desempeño, ade-

más de que pueda propiciar influencias indebidas en las expectativas de reelección que algunos tengan) y la incorporación de nuevos elementos que enriquezcan las tareas jurisdiccionales.

Por lo que se refiere a México, la reforma constitucional electoral de 2007 puntualizó un periodo de nueve años improrrogables para los magistrados de la Sala Superior y de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con posibilidad de reelección únicamente para los de estas últimas en caso de ser promovidos.

Vinculada con la estabilidad y el profesionalismo se encuentra la “carrera jurisdiccional electoral” que, como otra de las garantías orgánicas, se prevé en diversos países, caracterizada, entre otros aspectos, por el establecimiento de concursos públicos u otros procedimientos objetivos para el ingreso, promoción y estabilidad del personal del servicio electoral. Una “buena práctica” es aquella en la que las vacantes en los órganos supremos de determinado OJE se llegan a cubrir (ya sea por el Legislativo y/o la Suprema Corte competentes) precisamente con personal profesional del mismo, lo cual constituye un estímulo significativo para la constante superación profesional y el buen desempeño. Esto último también contribuye a la conservación de la memoria institucional y a evitar que los OJE sufran los costos del aprendizaje cuando se renuevan integralmente sus miembros y el personal jurídico de apoyo.

E. Remuneración decorosa

Diversos SJE, con el carácter de garantía orgánica en favor de los integrantes del OJE, prevén el principio, derivado de la tradición angloamericana, de que las remuneraciones de tales miembros no pueden ser disminuidas durante el ejercicio de sus funciones, particularmente cuando se trata de los que forman parte del Poder Judicial y, en ocasiones, de los tribunales o cortes constitucionales.

Aunque no siempre por alguna disposición normativa sino por política pública, es frecuente que se asignen remuneraciones decorosas para los miembros de los OJE, de tal manera que les permita vivir desahogadamente y con dignidad, sin necesidad de ocurrir a otro empleo (incluso, con frecuencia esto último se encuentra prohibido, pues la función exige dedicación exclusiva no sólo por su complejidad y eventual carga jurisdiccional sino para asegurar independencia e imparcialidad, con la salvedad de las actividades académicas no remuneradas) y teniendo en cuenta el alto nivel profesional exigido. Con este objetivo, en ocasiones, normativamente se

prevé que la remuneración de los miembros de los OJE debe ser equivalente a los de otro tribunal de alta jerarquía, como la respectiva Corte Suprema (como en México).

F. Impedimentos, excusas y recusación

También para garantizar que los juzgadores electorales actúen siempre con imparcialidad, al margen de cualquier interés, no sólo ajeno sino, incluso, propio, pero diverso al mandato del derecho electoral, las leyes frecuentemente establecen diversas causas que, al actualizarse respecto de un caso concreto, motivan que el miembro de un OJE se encuentre impedido para conocer de algún medio de impugnación.

Entre esas causas se encuentran tener parentesco, amistad o enemistad manifiesta, o ser deudor o acreedor, respecto de alguna de las partes; tener interés personal en el asunto o tenerlo su cónyuge o sus parientes; haber aceptado presentes, servicios o convites costeados por los interesados o sus representantes, o haber hecho promesas que impliquen parcialidad a favor o en contra de alguna de las partes.

Precisamente, para aquellos juzgadores que se lleguen a colocar en alguna de las anteriores o similares (aunque legalmente previstas de manera expresa) causas de impedimento,²³² los ordenamientos electorales prevén que deban excusarse de conocer del asunto correspondiente o, en caso de no hacerlo, contemplan el derecho de la parte afectada a promover su recusación.

3. Régimen de rendición de cuentas y responsabilidades del OJE y sus miembros

Como una garantía indirecta y de carácter personal de la regularidad electoral, los SJE habitualmente contemplan un régimen de rendición de cuentas y responsabilidades de los órganos encargados y sus respectivos miembros, a través de las cuales cabe ejercer un control sobre el desempeño de su función pública y, eventualmente, imponerles alguna sanción (penal, administrativa e, incluso, civil) por la comisión de actos irregulares. En este sentido, la legislación electoral de diversos países no sólo establece las atribuciones y funciones de los OJE sino sus obligaciones y responsabilidades, incluyendo mecanismos de rendición de cuentas.

²³² Por ejemplo, en México, el artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación prevé diecisiete causas de impedimento como las mencionadas.

A. *Transparencia y publicidad de sesiones, procedimientos y resoluciones del OJE*

La transparencia de los OJE en el desempeño de la función jurisdiccional (e, incluso, en la administración de los recursos públicos asignados) es fundamental para su credibilidad. Aun cuando no estuviere prevista legalmente, resulta recomendable como una buena práctica.

Con frecuencia, se prevé la publicidad no sólo de las resoluciones judiciales electorales sino, incluso, de las sesiones en las que aquéllas se decretan. Asimismo, existen algunas buenas prácticas, como las de aquellos OJE que han acordado la transmisión simultánea de sus sesiones públicas a través de Internet (en su caso, de un canal por la televisión), así como la incorporación a su página *web* de sus sentencias inmediatamente después de su emisión y, en su caso, de los criterios jurisprudenciales que establecen precedentes obligatorios hacia el futuro. Igualmente, ya sea que esté previsto legalmente o sea incorporado como una buena práctica, es relevante establecer que, una vez resuelto todo asunto, cualquier persona o ciudadano interesado pueda consultar el expediente en el archivo judicial público del respectivo OJE (como ocurre en el Tribunal Electoral mexicano).

B. *Rendición de cuentas del OJE*

La rendición de cuentas a la sociedad de los órganos electorales es igualmente fundamental para su credibilidad. Rendición de cuentas significa que el respectivo órgano es responsable de sus actividades, debiendo proporcionar periódicamente evidencia a los justiciables y actores políticos, así como a la opinión pública, de que se ajusta no sólo al marco constitucional y legal sino a estándares internacionales, éticos, administrativos, financieros y de servicio.

Asimismo, los OJE deben proporcionar información pública de sus resoluciones, políticas, programas y los resultados esperados, así como su cumplimiento y los recursos que ha usado e intenta usar, tanto los de carácter público como, en su caso, los de origen distinto. Lo anterior no sólo promueve una correcta administración de justicia electoral sino contribuye a obtener la confianza de la opinión pública y de los justiciables, particularmente de los partidos políticos y de las instancias políticas y de gobierno que asignan y fiscalizan recursos.

En algunos sistemas se prevé expresamente la obligación de los OJE de rendir informes ante el Legislativo o el Judicial tanto del desempeño de su función jurisdiccional como de la administración de los recursos públi-

cos asignados, los cuales son objeto de fiscalización a través de los órganos estatales competentes (como ocurre en México). Sin duda, aun cuando no estuviere prevista legalmente, resulta recomendable como una buena práctica mantener informada oportunamente a la comunidad de tales aspectos.

C. Responsabilidades y rendición de cuentas de los miembros del OJE

El régimen de responsabilidades normalmente presenta un doble aspecto: por una parte, como garantía procesal para los miembros de tales órganos en cuanto a no ser destituidos sino después de un procedimiento en que se demuestre alguna conducta indebida de su parte; por la otra, la existencia de mecanismos para imponer alguna pena o medidas disciplinarias e, incluso, la destitución a tales miembros cuando incurran en conductas indebidas en el desempeño de sus funciones. Asimismo, aunque es poco común, cabría la responsabilidad civil derivada de los daños y perjuicios causados por un acto irregular o el denominado “error judicial”.

En cuanto al primer aspecto, es frecuente la inmunidad para los miembros del órgano supremo del OJE durante el periodo del encargo, en el sentido de que para proceder penalmente en su contra debe autorizarlo previamente el Legislativo (por lo general, a través de la cámara baja, como en Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, República Dominicana y Venezuela), o bien un órgano judicial de alta jerarquía (como en Chile, donde es competencia del Tribunal de Apelaciones de Santiago).

Casi todos los sistemas prevén un régimen disciplinario para el personal de los respectivos órganos, encomendándosele, en última instancia, su aplicación al correspondiente órgano electoral supremo. Por otra parte, es frecuente que los miembros de los órganos supremos del OJE sean sujetos de juicio político, equivalente al *impeachment* angloamericano, ante las cámaras del Congreso (Argentina, México y República Dominicana) o, en el supuesto de ser unicamerales, el Legislativo acusa y resuelve la Corte Suprema de Justicia (como en Costa Rica), requiriéndose por lo general de una mayoría calificada para condenar, o bien pueden ser responsables directamente ante la Corte Suprema de Justicia por los delitos y faltas cometidos en ejercicio de sus funciones (Panamá).

Como mecanismo de rendición de cuentas, en algunos países se prevé la obligación de los integrantes de los OJE de presentar declaraciones patrimoniales tanto al inicio como durante el desempeño del cargo, así como al concluirlo (México). Adicionalmente, resulta conveniente el establecimiento de mecanismos internos de control en tales órganos acerca del desempeño

de su personal y el ejercicio presupuestal, así como de programas permanentes para la reducción del gasto electoral.

Como se infiere de lo anterior, los miembros de estos órganos son independientes, pues no están vinculados a orden de superior alguno, ni de otra autoridad. Sin embargo, sí lo están a las normas generales de la ley. Las garantías de independencia de los juzgadores no protegen los intereses particulares de éstos sino, exclusivamente, a la función jurisdiccional que debe ser desarrollada por personas independientes e imparciales. Las garantías de independencia de tales órganos no los autorizan ni les dan impunidad para actuar en exceso de su competencia. Los juzgadores electorales, lo mismo que cualquier autoridad, tienen a su cargo un poder público que deben ejercer estrictamente dentro de los límites establecidos en la ley. En consecuencia y como garantía en favor de los gobernados destinatarios de la función jurisdiccional, varias Constituciones de la región establecen un régimen de responsabilidades derivadas de juicio político, así como penales y administrativas e, incluso, civiles, aplicables a los miembros de órganos contenciosos electorales que, ante el eventual abuso de la potestad pública que ejercen, excedieran los límites de sus atribuciones legales en perjuicio de la función jurisdiccional y de la sociedad a la que sirven. Al efecto, se prevé el derecho de cualquier ciudadano a formular la denuncia correspondiente.

4. *Integridad y profesionalismo de los miembros del OJE*

La integridad institucional de un OJE reside fundamentalmente en el compromiso explícito y público que asumen y observan genuinamente los miembros de su órgano supremo y todo su personal de conducirse de manera íntegra en la prestación del servicio de justicia electoral.

La integridad implica que los miembros del órgano actúen con una ética absoluta y se sujeten estrictamente a los mandatos constitucionales y legales. La existencia de políticas y prácticas estrictas, así como de códigos de conducta para el manejo de conflictos de interés, pueden fomentar la confianza pública en la integridad del OJE.²³³

²³³ Véase Orozco Henríquez, Jesús y Woldenberg, José, “Ética y responsabilidad en el proceso electoral”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica-IIDH-CAPEL-Universidad de Heidelberg-IDEA Internacional-TEPJF-IFE, 2007, pp. 60-83; asimismo, puede consultarse el *Código Modelo de Ética Judicial Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.

La legitimidad de los OJE descansa no sólo en que sus resoluciones y sentencias se encuentren debidamente fundadas y motivadas en el derecho, sino en que las razones jurídicas que las sustentan sean suficientemente explicadas a la sociedad. La legalidad, certeza y objetividad en sus resoluciones hace más previsible su actuación, en beneficio de la seguridad jurídica y la consecuente confianza de la sociedad en sus instituciones.

Tal explicación no sólo debe plasmarse en la propia sentencia o resolución sino, en ciertos casos relevantes, conviene difundirlo en algún comunicado o boletín de prensa. Aun cuando esto último puede considerarse una “buena práctica”, debe cuidarse que no se tergiverse lo sostenido en la sentencia, pero simultáneamente esforzarse por hacer accesible su contenido técnico a sectores más amplios de la sociedad. En todo caso, pareciera conveniente evitar entrevistas de los miembros del OJE con la prensa; incurrir en imprecisiones o aparentes contradicciones puede generar mayores problemas que la necesidad de explicar el alcance o sentido de una resolución; de ser esto último indispensable, conviene hacerse únicamente a través del presidente del órgano o, preferiblemente, de un vocero, quien debe concretarse a exponer las razones jurídicas sustentadas por la mayoría (aun cuando él mismo hubiese estado en la minoría). Es evidente que, una vez resuelto un asunto, las razones que prevalecen e importan que sean explicadas a la sociedad en lo inmediato son las de la mayoría (con independencia del derecho de la minoría a formular un voto particular y que éste se inserte en la sentencia, así como a difundirlo eventualmente en alguna revista especializada o académica, para su análisis y ponderación desde una perspectiva técnica y no propiamente política por los intereses involucrados. Aun cuando es legítimo e, incluso, conveniente debatir ampliamente el diferendo durante la sesión de resolución de un asunto, una vez que se toma la decisión resulta preferible no volver a abordar el tema públicamente, salvo que surja otro caso que lo vuelva ineludible en la sesión de resolución; pocas cuestiones debilitan más a un órgano que ventilar públicamente los diferendos entre sus miembros sin mediar algún caso concreto; además, el mensaje que se envía a la sociedad si esto sucede es confuso, contradictorio y susceptible de ser manipulado políticamente.

La vocación de servicio, el compromiso con la excelencia profesional y la mística para la realización de la justicia electoral y los valores democráticos también contribuyen a la credibilidad y prestigio de un OJE. Sus actividades internas y externas deben reflejar la composición plural de la sociedad y el equilibrio de género, así como promover la igualdad y la equidad con una base no partidaria. Informar de manera oportuna sobre el volumen y la calidad de las labores desempeñadas, incluyendo la administración es-

crupulosa y transparente de los recursos públicos, crea incentivos para que los miembros del órgano supremo y todo su personal ofrezcan un servicio de justicia electoral de la más alta calidad y, además, establece parámetros para que los grupos involucrados en las elecciones (incluyendo observadores nacionales e internacionales, sectores académicos y medios de comunicación) evalúen su desempeño.

La ejecución precisa y cuidadosa de los procedimientos necesarios para la sustanciación y resolución de los medios de impugnación bajo su conocimiento, constituye un requisito clave para ofrecer el servicio de justicia electoral y resultados electorales creíbles. Es indispensable que el OJE se asegure de que todo el personal jurídico y de apoyo sea de carácter permanente o temporal, cuente con la capacitación requerida y disponga de las habilidades necesarias para desarrollar su trabajo técnico bajo estándares de la más alta calidad profesional, incluyendo cierto entrenamiento para fortalecer la formación teórica y académica (e, incluso, desarrollar la sensibilidad política) de las cuestiones electorales y el ineludible compromiso con la protección de los derechos político-electorales fundamentales. Una capacitación profesional promueve la percepción pública de que el SJE está “en buenas manos”.

Relacionado con lo anterior es relevante aludir igualmente a los esfuerzos que se han desarrollado en diversos países en favor del profesionalismo, aspecto fundamental para la óptima organización de los comicios y la correcta sustanciación y resolución de los medios de impugnación electorales. Al respecto, piénsese, por ejemplo, en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y Personal del Instituto Nacional Electoral de México, que establece concursos para el ingreso, promoción y estabilidad del personal de carrera, así como la realización de programas de formación y desarrollo profesional; de manera similar, se encuentra legalmente previsto y funcionando el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Como una “buena práctica” cabe mencionar el servicio profesional, en los primeros, y la carrera “jurisdiccional” electoral en los segundos, que se ha establecido —con sueldos competitivos—, lo cual contribuye a atraer cuadros profesionales preparados y a estimular la constante superación profesional y el buen desempeño entre los miembros del personal jurídico de apoyo de ambos órganos.

En algunos países, incluido México, existe la obligación del personal de los OJE, antes de tomar posesión del cargo, de prestar juramento de ajustar todos y cada uno de sus actos a lo establecido en la Constitución y la ley, buscando en todo momento el bienestar de la nación, lo cual subraya el compromiso correspondiente e imprime mística en el desempeño de la función.

5. Costes y sostenibilidad del OJE

El principio de que las elecciones democráticas sean más sostenibles implica que los organismos electorales sean capaces de cumplir con sus responsabilidades electorales con la periodicidad establecida legalmente, cada vez con mayor efectividad y eficiencia, así como, de ser posible, a menor coste.

Al respecto, cabe distinguir los siguientes elementos para la sostenibilidad a mediano/largo plazo de un OJE: *i*) sostenibilidad institucional a través de un marco constitucional y legal apropiado; *ii*) sostenibilidad financiera y económica mediante un esquema de financiamiento y gasto adecuado,²³⁴ y *iii*) sostenibilidad de recursos humanos a través de una estructura suficiente de personal de apoyo calificado, con la finalidad de tener la capacidad de impartir justicia electoral con efectividad y eficiencia.

Al efecto, el OJE debe establecer políticas y prácticas electorales realistas y eficientes en términos de coste, que satisfagan las necesidades de todos los grupos interesados en la impartición de justicia electoral, tanto en el presente como en el futuro. Al efecto, se deben evaluar las necesidades para identificar las capacidades reales del órgano y los recursos humanos, financieros y tecnológicos con que cuenta para impartir justicia electoral completa, efectiva y oportuna.

La capacidad de proporcionar el servicio de justicia electoral completa, efectiva y oportuna, al más bajo coste, constituye el principal parámetro de sostenibilidad. Sin embargo, no debe permitirse que consideraciones de ahorro financiero comprometan las exigencias básicas del servicio. Bajo ciertas circunstancias, las consideraciones de sostenibilidad política pueden ser más importantes que las financieras.

Los recursos humanos, así como los conocimientos y las experiencias acumuladas por éstos, son el principal activo de un OJE. La inversión en su desarrollo y retención, así como en asegurar que la memoria institucional sobreviva a la pérdida de personal experimentado, constituyen ingredientes principales de su sostenibilidad.

Particularmente en las democracias emergentes y recién instauradas, el apoyo que pueden aportar los donantes de la comunidad internacional puede tener un gran impacto en la sostenibilidad del órgano contencioso

²³⁴ Véase, por ejemplo, Cossío Díaz, José Ramón, *Derecho y análisis económico*, México, ITAM-Fondo de Cultura Económica, 1997, y Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

electoral (por ejemplo, en Guatemala se encuentra prevista la posibilidad de que, ante alguna dificultad financiera para la celebración de una elección, el Tribunal Supremo Electoral pueda acudir a financiamiento internacional). Aun cuando el apoyo de los donantes puede mejorar la calidad de una elección determinada, su influencia y la generación de dependencia puede tener un impacto negativo en su sostenibilidad.

Asimismo, la incorporación de tecnologías seduce a los OJE y a menudo resulta atractiva para los donantes. Sin embargo, se deben evaluar de manera objetiva su utilidad a largo plazo y sus posibles impactos en su sostenibilidad. El uso de nuevas tecnologías por tales órganos (por ejemplo, voto electrónico) debe estar determinado por la disponibilidad de recursos en el país y los beneficios derivados de su uso, privilegiando en todo momento la confiabilidad y credibilidad de las elecciones.

III. GARANTÍAS PROCESALES O PRINCIPIOS DE EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD DE LOS SJE

Las garantías procesales promueven y aseguran determinados atributos tanto para la jurisdicción electoral como para los procesos jurisdiccionales, básicamente con la finalidad de lograr la efectividad y eficiencia del SJE en beneficio de quienes acuden al mismo para la obtención de justicia. Éste se considerará efectivo en tanto logra estar a disposición de todo aquel sujeto cuyos derechos político-electorales son agraviados, y proporciona una solución completa y oportuna al conflicto planteado. Asimismo, se considerará eficiente si guarda razonable correspondencia con la naturaleza y los propósitos de las normas sustantivas cuya vigencia tutela; esto es, constituye un instrumento a la medida del derecho electoral sustantivo y capaz de proteger o, en su caso, restituir al titular en el goce del derecho político-electoral y, en general, garantizar la vigencia del orden jurídico electoral.

Para asegurar un proceso jurisdiccional electoral (juicio, recurso y, en general, todo medio de impugnación) accesible, oportuno, efectivo y eficiente, normalmente se establecen ciertos principios o garantías de todo proceso en el sentido de que sea *accesible* y *disponible* para quienes buscan la tutela o defensa de sus derechos político-electorales; *gratuito* (o, al menos, que el servicio de justicia electoral no sea oneroso) y *sencillo* en su tramitación; *expedito* y *oportuno* para ofrecer la salvaguarda o restitución del derecho político-electoral o, en general, el orden jurídico electoral antes de que devenga irreparable y con la mayor rapidez posible, en beneficio de la seguridad jurídica; respetuoso de las *debidas formalidades esenciales de todo procedimiento*

jurisdiccional, así como correspondiente a la naturaleza del derecho político-electoral cuya vigencia tutela.

1. *Transparencia, claridad y sencillez de la normativa que regula el SJE*

Un diseño óptimo de SJE exige claridad y sencillez del conjunto de normas constitucionales, legales y reglamentarias que regulan los medios de impugnación que garantizan la regularidad electoral y defensa de los derechos político-electorales, así como una amplia difusión de su contenido (en el lenguaje de la respectiva comunidad donde se celebrará la elección), para que sea conocido y fácilmente comprendido por los interesados.

En general, como se indicó, se aprecia una deficiente técnica legislativa y procesal en la regulación de los SJE en la mayoría de los ordenamientos correspondientes de la región, por lo que pudiera resultar conveniente su revisión a fin de lograr una mejor sistematización y precisión de las disposiciones respectivas, las cuales deberían redactarse en un lenguaje sencillo y claro para satisfacer exigencias de acceso a la justicia y seguridad jurídica. En todo caso, es conveniente impulsar la permanente superación profesional del personal jurídico de los OJE para contrarrestar o superar, a través de interpretaciones técnicamente sustentables, eventuales insuficiencias o deficiencias normativas (recuérdese que si bien es importante contar con buenas leyes es, quizá, todavía más relevante contar con buenos jueces).

Disposiciones legales o reglamentarias ambiguas, vagas, redundantes, evasivas o incompletas pueden generar confusión acerca de los medios de impugnación que se pueden interponer en contra de determinado acto electoral y del órgano competente para resolverlo. Tal confusión puede afectar el acceso a la justicia electoral y, eventualmente, ser manipulada y explotada, causando obstrucción en el desarrollo del proceso electoral y la impartición de justicia, así como demora en la instalación de los candidatos elegidos y cuestionamientos en cuanto a su legitimidad.

De ahí que la legislación electoral deba delimitar claramente (de preferencia en una ley procesal electoral específica o en un capítulo específico de la legislación electoral) la procedencia de los diversos medios de impugnación electoral y el órgano competente para resolverlos, excluyendo la posibilidad de jurisdicciones duplicadas o concurrentes respecto del mismo tipo de casos. Asimismo, el conjunto de normas que regulen el sistema de medios de impugnación electoral debe ser consistente y completo, además de redactado en lenguaje claro que elimine el riesgo de interpretaciones arbitrarias.

Asimismo, la legislación electoral debe establecer claramente qué decisiones electorales son finales y cuáles otras son susceptibles de revisión o impugnación, en cuyo caso debe preverse expresamente ante qué órgano jurisdiccional puede impugnarse.

Adicionalmente, como parte de las campañas de educación cívica, es considerada una “buena práctica” la difusión amplia de la normativa constitucional, legal y reglamentaria electoral (en el lenguaje de la respectiva comunidad donde se celebrará la elección), así como, en su caso, de los criterios jurisprudenciales y jurisdiccionales acerca de la interpretación y/o integración de dicha normativa. Incluso, ante alguna reforma normativa, la elaboración y difusión de manuales de medios de impugnación electoral es otra “buena práctica”.

Asimismo, la impartición por el personal de los OJE de algún curso de capacitación no sólo a los funcionarios y personal de otros organismos electorales sino a todos y cada uno de los partidos políticos y al personal de medios de comunicación encargados de cubrir la “fuente” de las noticias electorales.

Además, se debe proporcionar educación a los votantes, con el objeto de apoyarlos en el ejercicio de su derecho a un remedio jurídico efectivo (por ejemplo, para la obtención de su documento para votar). Al efecto, quienes impartan algún curso deben tener cuidado y formular las advertencias debidas en cuanto a que la posible interpretación en abstracto que ellos den acerca del sentido que pueden tener tales normas generales no tiene carácter vinculatorio para el OJE, pues éste, una vez enfrentado a un caso concreto, podría variarla. Asimismo, los justiciables deben estar conscientes del tipo y cantidad de elementos probatorios que se requieren para sustentar sus alegatos y pretensiones con suficiente material fáctico y jurídico.

De igual manera, como se indicó, la *publicidad*, no sólo de las resoluciones de los OJE sino, incluso, de las sesiones en las que aquéllas se decretan, así como el acceso de cualquier interesado a los expedientes correspondientes una vez resueltos, es otro rasgo que también corresponde a la transparencia de estos sistemas y la naturaleza netamente pública de la materia comicial.

En varios países de la región, la generalizada regulación explícita a nivel constitucional de los respectivos OAE y OJE obedece frecuentemente al propósito de otorgarle mayor permanencia a las respectivas normas electorales y evitar que una coyuntural mayoría en cierta legislatura pretenda aprovechar el procedimiento más flexible para reformar la legislación ordinaria o secundaria y modificar de manera facciosa las reglas de acceso al poder público. Sin embargo, tal situación ha propiciado que se desvirtúe la

naturaleza constitucional de tales ordenamientos y se incorporen múltiples disposiciones propiamente reglamentarias, con los consecuentes inconvenientes técnicos y políticos, además de la desvalorización de la Constitución.

Una solución alternativa sería que efectivamente se dejara a la legislación ordinaria regular la mayor parte de esas cuestiones, pero exigiendo en la correspondiente Constitución una mayoría calificada (quizá de 2/3 de los miembros del Legislativo) para reformar la legislación electoral a fin de que goce de mayor permanencia y queden debidamente salvaguardados los derechos de las minorías políticas sin que con este propósito se sobrecargue el texto constituyente con disposiciones típicamente reglamentarias (como ocurre en Argentina, Guatemala, Nicaragua y Uruguay).

2. *Accesibilidad a la justicia electoral completa y efectiva*

El proceso jurisdiccional deberá ser *accesible*, para que los ciudadanos, candidatos, partidos y agrupaciones políticas, sin requisitos u obstáculos procesales injustificados (mucho menos de prerequisites), puedan plantear sus impugnaciones y obtener una resolución que decida sobre el fondo del conflicto planteado. De este modo, 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.

El derecho fundamental a un remedio eficaz ante un tribunal independiente previamente establecido, ante cualquier afectación que sufra una persona en sus derechos, el cual está consagrado en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos y en la gran mayoría de las Constituciones de los regímenes democráticos, también encuentra aplicación para todos los derechos relacionados con la materia electoral. Incluso, se debe estar consciente de que si el referido derecho fundamental para acceder a la justicia electoral no estuviera suficientemente garantizado en el ámbito interno en cierto Estado serían procedentes, de manera subsidiaria y complementaria, las instancias internacionales previstas en los instrumentos y convenciones internacionales de derechos humanos en que el propio Estado sea parte.²³⁵

En este sentido, todo partido político, ciudadano o sujeto interesado tiene derecho a la igual protección de las leyes y a un remedio eficaz y oportu-

²³⁵ Véase, *infra*, el desarrollo del capítulo séptimo.

no ante un tribunal independiente previamente establecido ante cualquier violación a sus derechos político-electorales (como podría ser alguna negativa o restricción a la obtención del documento para votar, al registro o proclamación de una candidatura o al desarrollo de su campaña electoral).

Una característica esencial de los SJE es la posibilidad de ofrecer una *defensa integral de la regularidad electoral*, esto es, la posibilidad de que todos los actos electorales de autoridad (así como los relacionados con actos definitivos y firmes de los partidos políticos con riesgo de irreparabilidad), sean susceptibles de ser impugnados por los posibles afectados (*v. gr.*, ciudadanos, candidatos, partidos políticos, agrupaciones políticas, medios de comunicación). En este sentido, no debe escapar acto electoral alguno a la posibilidad de ser impugnado por cualquier persona que se considere afectada. Asimismo, el OJE debe estar en aptitud de ofrecer un remedio idóneo, completo, eficaz y oportuno para preservar o, en su caso, restaurar el goce del derecho político-electoral y, en general, el orden jurídico presuntamente violado.

Todo sistema debe establecer mecanismos suficientes para garantizar una resolución justa, completa, efectiva, imparcial y oportuna de los conflictos electorales, estrictamente ajustada al marco constitucional y legal aplicable.

Resulta óptimo que el acceso a la justicia electoral esté previsto no sólo para que los partidos políticos acudan a defender sus intereses directamente afectados sino, incluso, para que defiendan la constitucionalidad y legalidad de todos y cada uno de los actos vinculados con los procesos electorales (con lo cual se les reconocería un interés legítimo en beneficio de la ley).

Asimismo, el acceso a la jurisdicción debe estar 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 tienen derecho a ocurrir al proceso con oportunidades iguales para instar y alegar lo que a su interés convenga.

Adicionalmente, es fundamental la existencia de una instancia jurisdiccional de defensa de la constitucionalidad y no únicamente de la legalidad de los actos electorales, en las cuales las personas afectadas (partidos políticos, ciudadanos, candidatos, etcétera) puedan plantear la inaplicación en casos concretos de disposiciones legales presuntamente inconstitucionales, con el objeto de que el SJE ofrezca una defensa integral y completa.

En este sentido, será necesario que diversos SJE de la región que sólo contemplan un control abstracto de la constitucionalidad de normas legales a través del respectivo tribunal constitucional o corte suprema de justicia y

un control de la legalidad para los actos electorales, incorporen también la posibilidad de un control de la constitucionalidad en casos concretos, tal y como lo estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a partir de 2008, en la sentencia recaída en el *caso Jorge Castañeda* que le presentó la Comisión Interamericana, por estimar que se violaba el derecho de toda persona a disponer de un recurso judicial efectivo ante un tribunal competente, imparcial, independiente y preestablecido, conforme con lo previsto en los artículos 8o. y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.²³⁶ Al respecto, dada la brevedad de los plazos para resolver las impugnaciones electorales ante el ininterrumpido y fatal avance del proceso electoral, resulta conveniente que sea el propio OJE supremo quien tenga la competencia para controlar no sólo la legalidad, sino la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales.

Por otra parte, los medios de impugnación electoral deben tener una tramitación sencilla para las partes a fin de facilitar el acceso a la justicia electoral. Por ejemplo, la presentación del escrito de demanda ante la autoridad responsable puede ser suficiente para que se dé inicio al procedimiento, se integre el expediente respectivo y, posteriormente, se haga llegar a la autoridad decisoria que corresponda, sin que los promoventes tengan necesidad de desplazarse de sus lugares de residencia para tramitar un medio de impugnación.

Al respecto, también es importante que se reduzca el número de formalidades o solemnidades requeridas para la procedencia de los medios de impugnación. Incluso, en algunos sistemas que prevén diversos medios de impugnación electoral para combatir diferentes actos (por ejemplo, dependiendo de la naturaleza del acto impugnado, el órgano ante quien se impugna, el sujeto que lo promueve o su pretensión), una “buena práctica” del OJE es considerar procedente la impugnación si se identifica el acto impugnado y la razón por la cual se combate, aun cuando el actor o promovente se haya equivocado en la utilización o denominación de la vía, en cuyo caso el propio OJE se encargaría de reconducir el medio de impugnación a la vía correcta.

La garantía principal o directa de todo SJE es la existencia de medios de impugnación electoral que tengan por objeto la revocación o modificación del acto irregular, proporcionando la reparación del orden jurídico violado y, en su caso, restaurando al titular en el goce del derecho político-electoral. Lo anterior se complementa con las garantías indirectas consistentes en el

²³⁶ Véase el desarrollo del capítulo séptimo; asimismo, Ferrer MacGregor, *El caso Castañeda...*, *cit.*, nota 51.

régimen de responsabilidades penales y administrativas (incluso civiles) aplicables a quien ha cometido algún delito o infracción electoral. Al respecto, la ley electoral debe establecer expresamente cuándo y en qué forma estas irregularidades (la comisión de delitos o infracciones electorales) podrían tener alguna consecuencia o impacto en el desarrollo del proceso electoral y sus resultados.

3. *Gratuidad o, al menos, bajo costo del servicio de justicia electoral*

La *gratuidad* del acceso al servicio de justicia electoral se establece cuando no existe la necesidad de caucionar ni otorgar garantía alguna para acudir ante el OJE y sus servicios no tienen costo alguno para las partes o sus representantes. Esto promueve el acceso a la justicia, independientemente de la situación económica de las partes. En México el artículo 17, párrafo segundo, constitucional expresamente establece la gratuidad del servicio para satisfacer el derecho de toda persona a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla.

Incluso, en aquellos países en los que el servicio de impartición de justicia tiene algún costo, debe cuidarse que el relacionado con la justicia electoral tenga un costo muy bajo para que no se traduzca en un impedimento para acceder a la misma, máxime el interés público que existe en que los resultados electorales sean producto de elecciones libres, justas, auténticas y equitativas.

Vinculado con el problema de ampliar el acceso a la justicia electoral y la necesidad de evitar que se le distorsione como mecanismo indebido de deslegitimación de los comicios, cabe señalar que si bien la gran mayoría de los regímenes estudiados contemplan la gratuidad del servicio —como parte del derecho fundamental a la tutela judicial completa y efectiva—, en algunos se prevé algún tipo de gravamen como prerrequisito para acceder al mismo (así, por ejemplo, en Perú se establece la obligación de depositar determinada cantidad cuando se promueva algún recurso, la cual se devolverá sólo en caso de que el recurso sea declarado fundado).

De manera similar, en algunos países se prevé la posibilidad de condenar en costas cuando alguna parte sostiene posiciones notoriamente infundadas que revelen temeridad o malicia, o bien la imposición de una multa al partido político que interponga impugnaciones o escritos frívolos (esta última posibilidad se contempla, por ejemplo, en el ámbito jurisdiccional electoral federal de México, en términos del artículo 186, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

4. *Oportunidad*

La prestación del servicio de justicia electoral debe ser *oportuna*, esto es, debe alcanzar una solución pronta o expedita dentro del marco temporal (los correspondientes periodos o etapas) del proceso electoral legalmente previsto. Sólo así se puede impartir justicia electoral completa y efectiva. Una resolución extemporánea podría no ser justa y devenir irreparable la afectación de algún derecho político-electoral.

Al respecto, deben preverse plazos razonables para impugnar (por lo general, más reducidos que los previstos para los litigios civiles y otras ramas del derecho administrativo), con el objeto de armonizar el tiempo que requiere el presunto afectado por determinado acto o resolución electoral para imponerse de su contenido y alcance, así como allegarse de las pruebas indispensables para respaldar sus argumentos, y la necesidad que tiene el mismo para obtener una solución oportuna que no vuelva irreparable la presunta afectación a su derecho ante el ininterrumpido y fatal avance del proceso electoral. Al efecto, deben tenerse en cuenta los plazos sumamente breves que caracterizan las diversas etapas del desarrollo de un proceso electoral y la necesidad de que las mismas vayan quedando firmes y definidas para que se pueda pasar a las siguientes. En todo caso, debe guardarse un equilibrio entre lo reducido de los plazos electorales, el derecho de defensa de los justiciables y los imperativos relacionados con una administración de justicia oportuna, que permitan al OJE contar con suficiente tiempo para procesar, sustanciar y resolver correctamente los respectivos medios de impugnación. Lo anterior exige eficiencia en la impartición de justicia electoral y relaciones adecuadas entre los diversos órganos electorales competentes.

En este sentido, la *definitividad* de todos aquellos 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 las diversas etapas sucesivas de preparación de la elección, jornada electoral y resultados electorales. De ahí que la legislación electoral deba establecer de manera expresa y sistemática fechas límite para impugnar ciertos actos o resoluciones (por ejemplo, los relacionados con el registro electoral o la postulación de candidatos), así como para que los OJE emitan sus resoluciones.

En todo caso, para evitar que los SJE se utilicen como mecanismo para obstaculizar el cabal desarrollo de un proceso electoral, es una “buena práctica” establecer que la interposición de un medio de impugnación no suspende los efectos del acto o resolución electoral combatido (lo anterior se complementa con la previsión de que las impugnaciones vinculadas con

los procedimientos electorales se resuelvan en forma expedita para impedir eventuales actos electorales que dejen en indefensión al presunto afectado).

Al respecto, es posible distinguir los actos y resoluciones que inciden en el desarrollo del procedimiento electoral y aquellos que son propiamente ajenos al mismo, en cuyo caso los plazos para interponer la impugnación y resolverla pueden variar. Así, teniendo en cuenta la complejidad de algunos medios de impugnación, los cuales pueden requerir de mayor tiempo para recabar la información necesaria para interponerlos, así como su sustanciación, estudio y resolución (como los relativos a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos), en la medida en que no incidan estrictamente en el proceso electoral, tales plazos pueden ser más amplios.

Incluso, en el caso de la presunta comisión de delitos electorales, se debe tener cuidado de que la investigación y persecución penal se realice de manera objetiva, expedita e imparcial por la autoridad competente (incluso, como se apuntó, convendría ponderar que el órgano encargado de la persecución de los delitos electorales gozara de autonomía técnica y contara con el consenso de las distintas fuerzas políticas, siendo relevante la experiencia del fiscal general de delitos electorales de Panamá, previsto constitucionalmente como órgano autónomo nombrado por el Congreso.

Asimismo, deben establecerse plazos límites para resolver los medios de impugnación electoral por el órgano contencioso electoral y sus determinaciones deben dictarse sin dilación injustificada, buscando siempre que la resolución se produzca antes de que la posible afectación sea irreparable. Además, es conveniente que la sentencia se dicte antes de que se instale el órgano o tome posesión el funcionario electo respectivo, aun cuando algunos sistemas prevén la posibilidad de que la resolución final se dicte con posterioridad, habiéndose dado casos en que dicha resolución se emita una vez concluido el periodo del encargo del funcionario impugnado, lo cual acarrea que los efectos de la misma sean exclusivamente económicos (por ejemplo, el pago de la dieta respectiva, como ocurre en sistemas contenciosos electorales a cargo de órganos legislativos —como Argentina y Estados Unidos— aun cuando también en algunos a cargo de órganos jurisdiccionales —como Colombia y Venezuela—).

5. Derecho de defensa y debido proceso legal de los justiciables

Todo SJE debe garantizar el derecho de defensa de cada una de las partes en un medio de impugnación, tanto la oportunidad de formular sus argumentos y alegatos como la correlativa obligación del órgano compe-

tente de escucharlos y estudiarlos. Asimismo, debe asegurar que las partes puedan ofrecer y aportar las pruebas que acrediten sus pretensiones y la correspondiente obligación del OJE de valorarlas y razonar por qué estima que las mismas son pertinentes y eficaces o no para demostrar los hechos controvertidos. Todas las actuaciones procesales deben guiarse por el principio de igualdad de las partes.

Asimismo, la ley electoral debe establecer expresamente los requisitos (incluyendo la legitimación y personería) para que determinado medio de impugnación sea procedente o susceptible de ser admitido. Al respecto, a efecto de impedir que el OJE sea recargado con impugnaciones frívolas o irrelevantes, cabría ponderar facultarlo para imponer alguna sanción en caso de abusos (como ocurre, según se mencionó, con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México). El OJE debe notificar por escrito al interesado acerca de la resolución debidamente fundada y motivada por la cual se admitió o no su medio de impugnación.

En conclusión, para que se pueda afirmar que el procedimiento para la obtención de justicia electoral cumple con el debido proceso legal, los juicios electorales deberán seguirse ante un OJE predeterminado por la ley, independiente, imparcial y accesible; que se prevean reglas justificadas para el acceso a la justicia y al procedimiento; que se respete la garantía de audiencia y el principio de contradicción o bilateralidad de la instancia; que se tramiten en forma expedita y pública; que el eventual remedio otorgado sea eficaz y oportuno; que se expresen en resoluciones debidamente motivadas y fundadas, y que concluyan en sentencias o resoluciones dictadas de acuerdo con los hechos que se hubieren probado en el procedimiento (principio de congruencia) y referidas a todas y cada una de las pretensiones de las partes (principio de exhaustividad). En relación, con esto último, también debe garantizarse el principio de autoridad o plena ejecución de las sentencias (cuyos alcances se analizan más adelante).

6. *Principios de congruencia y exhaustividad de las sentencias o resoluciones*

Es importante que en todo SJE se prevean y respeten los principios generales del derecho procesal aplicable a las sentencias y resoluciones, para evidenciar su imparcialidad. En este sentido, los OJE deben cuidar (salvo disposición en contrario que expresamente prevea una consecuencia distinta, por ejemplo, la posibilidad de actuar de oficio en algunos aspectos) que las sentencias y resoluciones jurisdiccionales sean congruentes con los planteamientos de las partes y las cuestiones controvertidas y debatidas, sin que puedan abordar aspectos distintos a los demandados, de acuerdo con los

principios generales de derecho de que el juez no puede proceder de oficio (*Ne procedat iudex ex officio*) y de que la intervención judicial requiere de un actor que ponga en movimiento la administración de justicia (*Nemo iudex sine actore*), así como los que establecen que la intervención del juez y la definición del material relativo a cada juicio está limitada por los planteamientos de las partes (*Ne eat iudex ultra petita partium* y *Sententia debet esse conformis libellum*).²³⁷

Vinculado con lo apuntado, conviene también aludir aquí a la atribución de algunos OJE para suplir la deficiencia de la queja o en la argumentación de los agravios. Sin embargo, debe tenerse presente que lo anterior no implica que el órgano respectivo pueda actuar oficiosamente, pues lo que se prevé es la suplencia de la deficiencia en la argumentación de los agravios, mas no de la ausencia de los propios agravios.

En todo caso, como complemento del principio de congruencia entre lo pedido y lo resuelto, se encuentra el principio de exhaustividad de las sentencias y resoluciones, por lo que el órgano competente debe cuidar que éstas se ocupen de todos y cada uno de los planteamientos de las partes, sin omitir alguno de ellos, con el objeto de asegurar una justicia completa.

Además, la legislación electoral debe regular expresamente los remedios jurídicos que pueden otorgarse con motivo de las diversas impugnaciones, de manera particular las promovidas contra los resultados electorales. En especial, se deben prever los mecanismos, causas específicas y pruebas necesarias para ordenar algún recuento (total o parcial) y/o modificar o invalidar (total o parcialmente) los resultados electorales, así como el OJE competente para decretarlo.

7. Plena ejecución de las sentencias y resoluciones del OJE

La plena y oportuna ejecución de las sentencias y resoluciones recaídas a los medios de impugnación es de capital importancia en todo SJE. El cumplimiento de las sentencias dictadas por la autoridad jurisdiccional competente es una cuestión de orden público y todas las autoridades están obligadas a contribuir a su plena ejecución. De nada serviría que un órgano le otorgue la razón y un remedio específico a determinado partido político o ciudadano en cierto asunto si no cuenta con medios eficaces para garantizar el cumplimiento pleno y oportuno de su resolución y del remedio o corrección ordenado.

²³⁷ Cfr. Chioyenda, Giuseppe, *Principios de derecho procesal civil*, t. II, Madrid, 1977, pp. 185 y ss.; De la Peza, "Justicia y jurisprudencia electoral...", *cit.*, nota 178, p. 9; Hernández Valle, *Derecho electoral...*, *cit.*, nota 10, p. 249.

Una vez emitida la resolución que pone fin a la controversia electoral planteada, es conveniente que, con el objeto de que ésta se cumpla plenamente, se atienda a ciertas reglas. Por ejemplo, cuando la obligación consista en la realización o ejecución de una conducta, se deberá fijar al obligado un plazo prudente para su cumplimiento, teniendo en cuenta las circunstancias (es conveniente que este plazo se fije en la sentencia o resolución). Si, pasado el plazo, el obligado no cumpliere, el OJE debe estar facultado para imponer algunas medidas de apremio al obligado, mismas que deberán considerar un abanico de posibilidades de sanción que atiendan a la gravedad y, en su caso, reincidencia de la omisión (por ejemplo, multa, arresto, uso de la fuerza pública e, incluso, inicio del procedimiento de destitución, si se trata de un servidor público, o del procedimiento de suspensión o cancelación del registro como partido político o de la candidatura, o de la concesión, si involucrara a algún medio electrónico de comunicación).

Asimismo, cuando el obligado se rehúse a cumplir con lo ordenado en una sentencia, resulta conveniente que el OJE, en ejercicio de la facultad de plenitud de jurisdicción y en caso de que sea posible, se sustituya al propio obligado para asegurar su cumplimiento. En este sentido, independientemente de las medidas de apremio impuestas, el órgano debe contar con las atribuciones para ordenar lo necesario para lograr la plena ejecución de la sentencia y reparar la violación cometida, con el objeto de garantizar la restitución a los ciudadanos, candidatos, organizaciones de ciudadanos, agrupaciones políticas y partidos políticos del disfrute de sus derechos político-electorales.

Sin embargo, con frecuencia, la legislación nacional no prevé sanciones adecuadas (penales y/o administrativas) para el incumplimiento de las sentencias o resoluciones recaídas en los medios de impugnación electoral por parte de instituciones estatales, medios de comunicación y funcionarios públicos. En todo caso, el OJE debe actuar con firmeza y argucia para garantizar la plena ejecución de sus sentencias y resoluciones (debe ponderar e, incluso, evitar llegar a ordenar cierta conducta a cargo de un sujeto respecto del cual pudiera no contar con mecanismos que lo sometan para lograr el cumplimiento; es preferible muchas veces reconocer la ausencia de mecanismos legales para vincular y ordenarle a alguien realizar determinada conducta, en vez de optar por ordenarla sin lograr que la misma sea acatada; la credibilidad de un OJE se vería seriamente afectada si emitiera sentencias o resoluciones que son ignoradas por sus destinatarios).

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México ha establecido jurisprudencialmente que, con base en el principio de plena ejecución de las sentencias, recogido en el ter-

cer párrafo del artículo 17 de la Constitución federal, tiene facultades para exigir el cumplimiento de todas sus resoluciones, así como para remover todos los obstáculos que lo impidan e, incluso, sustituir al efecto a la autoridad responsable cuando ésta injustificadamente rehúse ejecutarlas, dando lugar a una aplicación directa de la Constitución y la integración normativa con base en principios generales del derecho, aun en el supuesto de que legalmente no se encuentre previsto en forma explícita. Asimismo, la Sala Superior ha sostenido que las diversas autoridades están obligadas a acatar sus sentencias, independientemente de que no tengan el carácter de responsables, cuando por sus funciones deban realizar actos para su cumplimiento.

8. Consistencia en la interpretación y aplicación de la normativa electoral

Una prueba de la independencia e imparcialidad de los OJE es la consistencia en la interpretación y aplicación de la normativa constitucional, legal y reglamentaria electoral, sin importar los partidos políticos y otro tipo de circunstancias involucrados en los diversos casos. Aun cuando, ciertamente, el carácter dinámico y cambiante de las circunstancias y las nuevas reflexiones sobre la normativa aplicable por parte del OJE podría exigir un cambio en el criterio de interpretación, debe tenerse especial cuidado en justificar plenamente tales cambios de criterio y que éstos sean realmente excepcionales. La actuación previsible de los OJE es un elemento fundamental para la seguridad jurídica y la credibilidad del sistema. Cualquier cambio de criterio puede generar suspicacias en cuanto a supuesto sesgo político.

Como se adelantó, en los países analizados que siguen la tradición jurídica romano-germánica, la relevante función atribuida a la ley como principal fuente de derecho y el principio de independencia judicial, el cual exige que un juez generalmente sólo se encuentre sujeto al mandato de la ley, mas no al criterio establecido por otro juez, ha propiciado que en varios de estos países no se le otorgue carácter obligatorio a los precedentes judiciales en casos futuros. Sin embargo, tal situación ha venido transformándose y cada vez más sistemas (judiciales, en general, y del contencioso electoral, en particular) de esta tradición prevén la obligatoriedad del precedente establecido por ciertos OJE con respecto a los tribunales inferiores (como Ecuador y México).

Es oportuno señalar que hay algunos países que prevén no tanto un carácter vinculatorio u obligatorio para la jurisprudencia, sino más bien uno orientador o indicativo. Esto puede interpretarse así, por ejemplo, respecto de aquellos que admiten la posibilidad de que los magistrados de las diversas instancias judiciales, excepcionalmente, decidan apartarse de los principios

o criterios establecidos en las ejecutorias de las salas de la Corte Suprema, debiendo motivar adecuadamente su resolución, dejando constancia del precedente obligatorio que desestiman y de los fundamentos que invocan (como ocurre en Perú y, de alguna manera, en República Dominicana, donde se establece que su publicación es prueba de la orientación jurisprudencial ante cualquier jurisdicción).

En contraste con lo que antecede, debe tenerse presente que en algunos países (por ejemplo, en El Salvador) expresamente se establece que los magistrados y jueces, en lo referente al ejercicio de la función jurisdiccional, son independientes y están sometidos únicamente a la Constitución y a las leyes, por lo que no podrán dictar reglas o disposiciones de carácter general sobre la aplicación o interpretación de las leyes ni censurar públicamente la aplicación o interpretación de las mismas que hubieren hecho en sus fallos otros tribunales, sean inferiores o superiores en el orden jerárquico. De ahí que en estos países no pueda hablarse propiamente de jurisprudencia obligatoria.

En general, el órgano supremo de todo SJE debe esforzarse por establecer no sólo criterios de interpretación claros y uniformes de la normativa constitucional y legal aplicable, sino también criterios de integración de las eventuales lagunas jurídicas (si estuviera facultado para el efecto).²³⁸ Asimismo, dicho órgano supremo debe constituir y difundir un conjunto de precedentes jurisdiccionales que puedan ser obligatorios para los órganos inferiores, e, incluso, sería deseable que la legislación electoral también estableciera la obligatoriedad de tales precedentes para los OAE, toda vez que la discrepancia de criterios entre diversas autoridades electorales puede amenazar la certeza jurídica y la confianza en el proceso electoral y sus instituciones.

9. Principios de congruencia y exhaustividad de las sentencias o resoluciones

Es importante que en todo SJE se prevean y respeten los principios generales del derecho procesal y las reglas que resultan aplicables a las sentencias y resoluciones, para evidenciar la independencia e imparcialidad de los respectivos OJE y que su único mandato y compromiso es la sujeción a lo establecido en el derecho. En este sentido, los OJE deben cuidar (salvo disposición en contrario que expresamente prevea una consecuencia distinta,

²³⁸ Véase, por ejemplo, Atienza Rodríguez, Manuel, *Las razones del derecho. Teoría sobre la argumentación jurídica*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991; Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, *La argumentación interpretativa en la justicia electoral mexicana*, México, TEPJF, 2006; Nieto, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral. Una propuesta garantista*, México, UNAM, 2005; Vázquez, Rodolfo (comp.), *Interpretación jurídica y decisión judicial*, 2a. ed., México, Doctrina Jurídica Contemporánea, 2001.

por ejemplo, la aplicación oficiosa de criterios jurisprudenciales sobre derechos humanos) que las sentencias y resoluciones judiciales sean congruentes con los planteamientos de las partes y las cuestiones debatidas, sin que puedan abordar aspectos distintos a los demandados.

Del mismo modo, es importante advertir que algunos OJE tienen la facultad para suplir la deficiencia de la queja o en la argumentación de los agravios planteados en un medio de impugnación. Sin embargo, debe tenerse presente que lo anterior no implica que el OJE pueda actuar oficiosamente o por su propia iniciativa, pues lo que se prevé es la suplencia de la deficiencia en la argumentación de los agravios relacionados con algún derecho electoral, mas no la ausencia de los propios agravios en la demanda o petición presentada.

El principio de exhaustividad de las sentencias y resoluciones exige que el OJE se ocupe de todos y cada uno de los planteamientos de las partes, sin omitir el estudio o resolución de alguno de ellos, con el objeto de asegurar una justicia completa. Este principio complementa al principio de congruencia entre lo que se pide por las partes y lo que resuelve el juzgador.

10. *Solidez técnica y explicación de las razones jurídicas que sustentan las resoluciones*

Sin duda, los OJE deben esmerarse en avanzar en la construcción de su propia legitimidad democrática, a través del fortalecimiento de la argumentación jurídica de sus resoluciones. Un desafío de nuestros tribunales es elevar la calidad de las motivaciones. La legitimidad de los tribunales electorales en el ejercicio de su función jurisdiccional no reposa en la representatividad política de sus integrantes ni, en su caso, el consenso logrado en su designación, sino en la aceptabilidad racional de la motivación jurídica de sus decisiones.

El proceso que se ha dado en la región hacia la “judicialización de los procedimientos electorales” se presenta no sólo como parte de la evolución institucional que abandonó el SJE de naturaleza política a cargo de órganos legislativos, sino se enmarca dentro de la tendencia que en tal sentido se observa en el derecho comparado, como parte también de lo que en forma más amplia se ha denominado “judicialización de la política”.²³⁹

²³⁹ Véase Andrés Ibáñez, Perfecto, “Control judicial del poder político”, *Derechos y Libertades*, Madrid, año IV, núm. 7, enero de 1999; *id.*, “Jueces y democracia”, en Martínez Sánchez, Francisco (coord.), *El horizonte electoral y la democracia en la ruta del derecho*, Oaxaca, Tribunal Electoral del Estado, 2003, pp. 27-45; Fix-Zamudio, “Justicia constitucional y judicialización de la política”, *cit.*, nota 196, pp. 11-44; Ojesto Martínez Porcayo, Fernando *et*

La “judicialización” de los procedimientos electorales significa la sustitución de un SJE de carácter político a cargo de órgano legislativo por uno de naturaleza eminentemente jurisdiccional, es decir, el paso de un sistema donde las impugnaciones electorales se resuelven por órgano político, conforme con criterios de oportunidad y negociación política, a uno en que se resuelven por órgano jurisdiccional de acuerdo con los principios de constitucionalidad (incluidos los estándares internacionales de derechos humanos) y legalidad.

Desde un punto de vista normativo, el tipo de conflictos que conocen y resuelven los tribunales electorales, aun cuando pudieran tener un trasfondo político, no hace que se diriman los mismos con arreglo a consideraciones políticas; podrán tratarse de conflictos políticos, mas se deciden jurídicamente, es decir, lo peculiar es que se resuelven mediante métodos jurídicos y razones jurídicas, con base en lo establecido en el derecho (Constitución, tratados internacionales, leyes y demás normativa jurídica), al cual deben sujetarse todos sus destinatarios, incluidas las fuerzas políticas, en tanto que —siguiendo a Manuel Atienza— en un régimen democrático es el poder el que debe someterse a la razón, mas no la razón al poder.

La justicia constitucional y la electoral no pretenden eliminar lo político, ya que no intenta inhibir ni frustrar la actividad parlamentaria ni socavar la regla de la mayoría. Como explica Perfecto Andrés Ibáñez al explicar el pensamiento de Luigi Ferrajoli, la emergencia de la perspectiva constitucional y garantista en la aplicación de la ley y la resolución de los casos no amplía peligrosamente el campo de actuación y la actuación del intérprete; el deber de observar la Constitución, incluso, proporciona una garantía más de sujeción en la medida que limita el abanico de las interpretaciones legítimas, además de que el deber constitucional de motivar las decisiones judiciales proscribiera el “decisionismo” tan arraigado en los viejos hábitos judiciales.²⁴⁰ En palabras de Ferrajoli:

Claro que si éste es el papel de la jurisdicción, no tiene sentido la alarma de quienes denuncian, frente al crecimiento de las intervenciones judiciales contra las violaciones a la ley por parte de los poderes públicos, el riesgo de la jurisdiccionalización de la política y la politización de la justicia. De hecho, la jurisdicción no consiste en un control genérico de la legalidad para producir invasiones de campo en el ámbito de lo que es decidible en la política,

al. (coords.), *Jueces y política*, México, Porrúa-TEPJF-ITAM, 2005; Shapiro, Martín, *Courts. A Comparative and Political Analysis*, Chicago-Londres, The University of Chicago Press, 1981.

²⁴⁰ Cfr. Andrés Ibáñez, Perfecto, “Prólogo”, en Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, pp. 11 y 12.

ya que aquélla interviene solo sobre lo que no es decidible por la política, es decir, sobre los actos inválidos y los actos ilícitos.²⁴¹

La legitimidad de los jueces, satisfechos los requisitos constitucionales y legales para el acceso a la función, particularmente de los jueces constitucionales y electorales, no está dada de una vez y para siempre, a partir de su nombramiento, sino que se construye permanentemente mediante la motivación de las resoluciones. Es una legitimación que se adquiere vía la motivación de las sentencias. Parafraseando a Ronald Dworkin, la legitimidad de la jurisdicción depende, en buena medida, de que los jueces decidan conforme con razones jurídicas.

Una de las principales formas que los tribunales tienen para mantener y consolidar su confiabilidad ante la sociedad —en tanto órganos públicos del Estado— es mediante la racionalización de sus procedimientos de toma de decisiones, no en el sentido peyorativo de intentar dar un cariz justificatorio a decisiones arbitrarias, sino en el sentido de justificar sus decisiones con base en razones jurídicas y explicarlas, pues de lo contrario la decisión del juez podría parecer arbitraria o parcial.

El que los tribunales resuelvan con base en razones jurídicas y sean capaces de explicarlas constituye, a juicio de Ronald Dworkin, uno de los rasgos más reconocidos de la jurisdicción, del cual depende la “legitimidad de la jurisdicción [*adjudication*] como instrumento de gobierno”.²⁴² Se trata del principio de justificación, característico de los sistemas jurídicos contemporáneos. Como advierte Carlos Alchourrón: “Una decisión judicial requiere un fundamento o razón y los jueces deben exponer las razones de sus decisiones”.²⁴³ Probablemente esto es lo que Hamilton tenía en mente cuando en *El federalista* escribió que si bien el Poder Judicial no tiene el poder de la espada, ni el poder de la bolsa, tiene el poder del “discernimiento” (*judgement*). Y hablar de “discernimiento” es hablar de razón, de racionalidad, de justificación, de argumentación jurídica convincente.

De ahí también la trascendencia de invertir en la formación y superación de cuadros, profesional y técnicamente capacitados, como parte de una política pública visionaria en los tribunales electorales, que contribuyan,

²⁴¹ Ferrajoli, Luigi, “El papel de la función judicial en el Estado de derecho”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, núm. 18, 2003, pp. 23-30.

²⁴² Cfr. Dworkin, *op. cit.*, nota 198, p. 6.

²⁴³ Cfr. Alchourrón, Carlos, “Sobre derecho y lógica”, *Isonomía*, México, núm. 13, 2000, p. 13.

cada vez con mayor calidad, a la elaboración de sentencias jurídicamente electorales sustentables y convincentes.

La necesidad de que los jueces expongan las razones de sus decisiones deriva del principio de publicidad que —conforme con Kelsen y Bobbio—²⁴⁴ prevalece en la democracia. El que los jueces hagan públicas sus razones permite que las partes en el proceso y, en general, la sociedad conozcan los razonamientos o argumentos que respaldan las decisiones de los jueces o magistrados. Así, mediante la publicidad de las razones, la justificación de las decisiones jurisdiccionales se transparenta, lo que posibilita, a su vez, su escrutinio y control público. En este sentido, un fallo fundado en un sólido razonamiento, aunque eventualmente podría ser considerado por alguien como discutible, no podrá ser tachado de arbitrario.

La crítica de las resoluciones jurisdiccionales es necesaria en un régimen democrático. Pero se requiere de una crítica razonada, centrada en el contenido de los argumentos técnico-jurídicos y la motivación que las sustentan, pero no meramente en el sentido de un fallo; de una crítica sustantiva y no de una construida con adjetivos, dirigida, más bien, a suscitar reacciones emotivas, muchas veces derivada de las posiciones ideológicas y los intereses políticos de las partes en el caso.

La crítica razonada de las decisiones jurisdiccionales electorales no sólo debe ser bienvenida sino que debe auspiciarse. De ahí la importancia de la encomiable política pública puesta en práctica en varios OJE de la región de publicar sus sentencias, propiciando el conocimiento y eventual crítica de su actuación jurisdiccional no sólo por los protagonistas políticos, sino por los ciudadanos, académicos, líderes de opinión y medios de comunicación, lo que a su vez se traducirá en el perfeccionamiento de su función, el avance democrático y la elevación de la cultura política y jurídica. Además, sirve también de guía referencial a los destinatarios, constituyéndose en el instrumento más eficaz para la identificación de la jurisprudencia electoral, haciendo más previsible la actuación de los OJE, en beneficio de la seguridad y certeza jurídica, consustancial al Estado constitucional democrático de derecho.

²⁴⁴ Hans Kelsen sostiene que: “La tendencia a desvelar los hechos es típicamente democrática” (*cf.* Kelsen, *Los fundamentos...*, *cit.*, nota 8, 246). En el mismo sentido, Norberto Bobbio sostiene que “...la publicidad de los actos de poder... representa el verdadero y propio momento de cambio en la transformación del Estado moderno de Estado absoluto en Estado de derecho” (*cf.* Bobbio, *El futuro...*, *cit.*, nota 8, p. 80).

CAPÍTULO SEXTO

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL

En términos generales y según se mencionó, los medios de impugnación en materia electoral tienen propiamente un carácter correctivo, pues entre sus efectos está la revocación, anulación o modificación del acto (generalmente de autoridad) irregular (por adolecer de deficiencia, error o ilegalidad), a fin de reparar la violación cometida y, en su caso, restituir al promovente en el uso o goce del derecho político-electoral que le hubiese sido violado. Toda vez que los medios de impugnación electoral tienen por objeto hacer prevalecer o restaurar el orden jurídico electoral, *constituyen la garantía principal y la más efectiva de la justicia electoral* (sin que ello implique que no sea conveniente promover los demás mecanismos para resolver conflictos electorales, como serían las responsabilidades penales y administrativas, así como mecanismos alternativos).

El análisis de los medios de impugnación electoral que se han establecido en los diversos ordenamientos electorales y procesales (en su caso, electorales)²⁴⁵ resulta un tanto complejo, en virtud de la confusión prevaleciente en la legislación, la práctica e, incluso, la doctrina científica, en cuanto a la naturaleza del respectivo medio de impugnación (por ejemplo, con frecuencia se le llama recurso a lo que estrictamente sería un juicio o proceso impugnativo), así como la anarquía e imprecisión en cuanto a la denominación de los correspondientes medios de impugnación (además de la multiplicidad de nombres asignados a los diversos medios de impugnación en los distintos ordenamientos para combatir actos similares, en ocasiones no se les atribuye denominación alguna, o bien el calificativo que se utiliza para referirse a un recurso administrativo en determinado país se usa en otro para aludir a uno propiamente procesal). Un problema adicional, como se había señalado, es la frecuente vaguedad de la regulación de los medios de impugnación electoral, toda vez que ciertos aspectos de éstos no se encuentran definidos legalmente, así como su dispersión en diversos or-

²⁴⁵ Para el desarrollo de este tema se seguirá el enfoque metodológico propuesto por el ilustre iusprocesalista mexicano Héctor Fix-Zamudio, *Introducción...*, *cit.*, nota 12, pp. 1-42.

denamientos electorales o, incluso, procesales a los cuales aquéllos remiten. A continuación, se expondrán algunas características básicas de los medios de impugnación electoral, cuyas modalidades se precisan en los cuadros 2 y 5 de este trabajo.

I. CLASES

Los medios de impugnación electoral se pueden clasificar en administrativos, jurisdiccionales e, incluso, legislativos e internacionales. Ante las dificultades derivadas de la anarquía prevaeciente en los ordenamientos electorales de los diversos países, se adoptará un criterio formal, atendiendo a la naturaleza y denominación del órgano que conoce y resuelve el correspondiente medio de impugnación electoral a fin de determinar si éste es administrativo, jurisdiccional, legislativo o internacional.

1. *Administrativos*

Los medios de impugnación electoral de carácter administrativo son aquellos instrumentos jurídicos previstos legalmente para ser interpuestos y resueltos dentro de la esfera interna del OAE encargado de la dirección, organización, administración y vigilancia de los procedimientos electorales. A través de este tipo de medios de impugnación, los afectados (partidos políticos, candidatos y/o ciudadanos) pueden oponerse a un acto o resolución electoral, mediante un procedimiento en el que el mismo órgano o autoridad electoral de naturaleza administrativa que emitió el acto o resolución impugnado, u otro jerárquicamente superior, decide la controversia respectiva.

La totalidad de los países latinoamericanos bajo análisis cuenta con medios de impugnación electoral de carácter administrativo, cuya resolución se encomienda, como se apuntó, a alguno de los órganos del correspondiente OAE. Al respecto, cabe distinguir entre los SJE que cuentan exclusivamente con medios de impugnación electoral de carácter administrativo (*v. gr.*, Costa Rica, Nicaragua y Uruguay) y aquellos que los combinan con alguna impugnación posterior ante un órgano jurisdiccional o legislativo, como es el caso de los quince países restantes.

Como se mencionó con anterioridad,²⁴⁶ entre los diversos OAE adoptados en el mundo es posible distinguir entre el *Modelo independiente de administración electoral* (donde el OAE es institucionalmente independiente y autó-

²⁴⁶ Véase, *supra*, el desarrollo del apartado II.2 del capítulo segundo, siguiendo, al efecto, la obra *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, cit.*, nota 49.

nomo del Poder Ejecutivo y maneja su propio presupuesto, como ocurre en prácticamente todos los países de la región, con la excepción parcialmente de Argentina), el *Modelo gubernamental de administración electoral* (donde la organización y administración de las elecciones se encuentra a cargo de una dependencia del Poder Ejecutivo, como el Ministerio del Interior, en diversos países europeos, o la secretaría general de gobierno, en varias entidades federativas de Estados Unidos), y el *Modelo mixto de administración electoral* (donde coexisten los dos diversos tipos de órganos, uno de los cuales tiene una naturaleza independiente o autónoma del Ejecutivo con funciones normativas y/o de supervisión, como es el caso de Argentina).

Por lo general, los diversos OAE se encuentran estructurados en una forma piramidal, en cuya cúspide aparece una instancia suprema central a nivel nacional (en su caso, federal), a la que se subordinan otras de carácter intermedio que, principalmente, obedecen a la división territorial, política, administrativa y electoral del Estado, hasta llegar a la mesa o junta receptora del voto, lugar específico en donde el ciudadano sufraga.

Es así como los recursos administrativos interpuestos en contra de ciertos actos son conocidos por los propios OAE de los cuales emanó el acto impugnado o por sus inmediatos superiores, hasta llegar, en su caso, al de la cúspide.

En los OAE estructurados bajo el modelo independiente o mixto es muy común que la integración del órgano cúspide se encuentre determinada por los órganos públicos del Estado (por lo general, el Legislativo o el Judicial y, eventualmente, se contempla alguna participación del Ejecutivo). En estos sistemas sólo en ocasiones se les da cierta intervención a los partidos políticos, si bien de carácter marginal para evitar que el OAE correspondiente pudiera llegarse a integrar facciosamente (en el entendido de que en un buen número de países se prevé alguna participación de los propios partidos políticos —por lo menos con derecho a voz y con funciones de vigilancia— en las mesas o juntas receptoras de votos y en algunos otros órganos electorales superiores).

Es así como en diversos países se contemplan impugnaciones electorales administrativas, las cuales son resueltas *por el propio OAE cuyo acto o resolución se impugna* (piénsese, por ejemplo, en el que conoce y resuelve el Registrador Nacional del Estado Civil de Colombia por indebida expedición o cancelación de cédulas de ciudadanía, así como en el llamado recurso de revisión ante el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua contra los cómputos realizados por dicho Consejo) o *por su superior jerárquico* (como ocurre con la revocatoria ante el director general del Registro de Ciudadanos en Colombia contra resoluciones definitivas dictadas por dependencias del referido Regis-

tro de Ciudadanos, o bien el recurso de revisión que se interpone contra actos del secretario ejecutivo y de los consejos locales y distritales del Instituto Nacional Electoral de México ante el superior jerárquico, respectivamente, Junta General Ejecutiva, el Consejo General o el consejo local competente).

Por lo general, dichos medios de impugnación electoral de naturaleza administrativa se denominan recursos de revisión, si bien en ocasiones se les nombra recursos de reconsideración (en este último caso, si su resolución se encomienda al mismo órgano del que emanó el acto impugnado). Teniendo en cuenta que los medios de impugnación o recursos administrativos se sustancian y resuelven por alguno de los órganos del propio OAE, ya sea el mismo órgano que emitió el acto o resolución electoral impugnado o su superior jerárquico, que no son sino una de las partes eventualmente en conflicto, es posible calificarlos como mecanismos de autotutela,²⁴⁷ distintos de los mecanismos propiamente procesales para la resolución de conflictos electorales, los cuales se analizan a continuación.

2. *Jurisdiccionales*

Los medios de impugnación electoral de carácter jurisdiccional son aquellos instrumentos jurídicos de naturaleza procesal previstos legalmente, a través de los cuales dos partes enfrentadas plantean a un órgano jurisdiccional (juez o tribunal, sea que forme parte o no del Poder Judicial) una controversia sobre algún presunto error, irregularidad, deficiencia o ilegalidad de cierto acto o resolución electoral. En su oportunidad, el órgano jurisdiccional (juez o tribunal), con el carácter de tercero y como órgano del Estado, decide dicha controversia de manera imperativa e imparcial.

Cada vez es más acentuada la tendencia a establecer medios de impugnación jurisdiccionales en los diversos regímenes electorales, pudiendo distinguirse según sean interpuestos ante la jurisdicción ordinaria que forma parte del respectivo Poder Judicial (esto es, ante el respectivo Tribunal o Corte Suprema de Justicia, como en Brasil, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela); una jurisdicción constitucional (los tribunales o cortes constitucionales, como ocurre en Bolivia, Guatemala y República Dominicana); una jurisdicción contenciosa administrativa autónoma (como en Colombia); una jurisdicción electoral especializada (los llamados tribunales o cortes electorales, como en Chile, Ecuador, México y Perú), en el entendido de que hay países entre los anteriores en que se presenta alguna combinación de jurisdicciones (por ejemplo, en Guatemala, se pueden im-

²⁴⁷ Véase el desarrollo del inciso III.1 del capítulo segundo de este trabajo.

pugnar los resultados electorales ante el órgano cúspide de la jurisdicción ordinaria y después ante la jurisdicción constitucional).

En términos generales y siguiendo al distinguido iusprocesalista mexicano Héctor Fix-Zamudio,²⁴⁸ es posible clasificar los diversos medios de impugnación electoral de carácter jurisdiccional en tres sectores: procesos impugnativos o juicios, remedios procesales y recursos jurisdiccionales o procesales (estos últimos, a su vez, se pueden subdividir en tres: recursos ordinarios o apelaciones, recursos extraordinarios y recursos excepcionales).

A. Juicios

Son los instrumentos o medios de impugnación que dan lugar a un verdadero proceso o juicio diverso al procedimiento en el cual se dictó la resolución electoral-administrativa que, habitualmente, se impugna (si bien, como se indicó, pueden llegar a impugnarse sentencias de órganos jurisdiccionales). A diferencia de lo que ocurre con los recursos procesales o apelaciones, donde el órgano jurisdiccional de segundo grado continúa un juicio ya iniciado ante un órgano jurisdiccional inferior, en los procesos impugnativos o juicios, con anterioridad, por lo general, sólo existe un procedimiento de carácter administrativo; en ocasiones, éste dio lugar a la resolución de un OAE recaída a un medio de impugnación de naturaleza administrativa o sencillamente es un acto del propio órgano administrativo respecto del cual no se prevé impugnación administrativa alguna; en otras, se trata de un acto definitivo y firme de un partido político (una vez agotadas, en su caso, las instancias internas de impugnación previstas en los estatutos del propio partido). Lo relevante es que el acto o resolución electoral-administrativo (emanado de un OAE o un partido político) se combate a través del correspondiente proceso impugnativo o juicio, cuya resolución se encomienda a un órgano jurisdiccional imparcial que decide la controversia en una posición superior a las partes y por medio de un proceso de carácter contradictorio.

En este sentido, cabe mencionar la demanda directa que se puede promover ante la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de Colombia en contra de los actos y resoluciones del Consejo Nacional Electoral sobre resultados electorales; el llamado amparo del elector en Argentina o el *habeas corpus* o *mandato de segurança* en Brasil, contra los actos que impidan ejercer el derecho constitucional al sufragio y que se puede presentar, respectivamente, ante el magistrado más cercano o un funcionario nacional, o bien ante el juez electoral, tribunal regional

²⁴⁸ Véase Fix-Zamudio, *Introducción...*, *cit.*, nota 12, pp. 1-42.

electoral o el Tribunal Superior Electoral. Aquí cabe clasificar también, por ejemplo, la llamada reclamación ante el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile para impugnar las resoluciones del tribunal supremo interno de un partido político con motivo de la impugnación de la sanción impuesta a alguno de sus afiliados, al igual que el denominado “recurso contencioso electoral” contra las resoluciones del Consejo Nacional Electoral de Venezuela que se promueve ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia.

Igualmente, por lo que se refiere a México, tienen la naturaleza de juicios o procedimientos impugnativos el juicio de inconformidad contra los resultados electorales federales (consignados en los cómputos distritales o de entidad federativa emanados de los consejos distritales y locales del Instituto Nacional Electoral) y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano por presuntas violaciones a sus derechos de votar, ser votado, asociación y afiliación, los cuales se presentan por los partidos políticos y los ciudadanos, respectivamente, ante las salas Superior o regionales, según el caso, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

B. Remedios procesales

Son los instrumentos o medios de impugnación que pretenden la corrección de los actos o resoluciones jurisdiccionales ante el mismo órgano del cual emanaron. Un remedio procesal típico y que se presenta en varios de los países analizados es lo que se conoce como aclaración de sentencia. Por ejemplo, el artículo 78 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México faculta a las salas para que de oficio o a petición de parte aclaren un concepto o precisen los efectos de una resolución aprobada, siempre y cuando esto no implique una alteración sustancial de los puntos resolutivos o del sentido del fallo.

De manera similar, el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile y el Tribunal Electoral de Panamá pueden aclarar sus resoluciones, ya sea de oficio o a petición de parte, en tanto que el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala también, pero sólo a petición de parte, cuando los términos de una resolución sean oscuros, ambiguos o contradictorios.

C. Recursos jurisdiccionales o procesales

Son los instrumentos o medios de impugnación que se pueden interponer ante un órgano jurisdiccional superior, contra violaciones cometidas

tanto en el propio procedimiento como en el fondo de la resolución jurisdiccional emanada del inferior.

Los recursos procesales constituyen el sector más importante de los medios de impugnación electoral de carácter jurisdiccional, pudiendo interponerse dentro y como continuación de un juicio. También siguiendo a Fix-Zamudio,²⁴⁹ de acuerdo con la doctrina predominante, los recursos procesales se pueden dividir en tres categorías: ordinarios, extraordinarios y excepcionales.

a. Recursos ordinarios o apelaciones

El recurso ordinario por antonomasia, y que posee carácter universal, es el de apelación, por medio del cual, a petición de la parte agraviada por una resolución jurisdiccional, el tribunal de segundo grado, generalmente colegiado, examina todo el material del proceso, tanto fáctico como jurídico, así como las violaciones al procedimiento y de fondo, cuyos efectos pueden ser confirmar, modificar o revocar la resolución impugnada, sustituyéndose al juez o tribunal de primer grado, o bien ordenando la reposición del procedimiento, cuando existen motivos graves para su nulidad.

Piénsese aquí en los recursos de apelación que se interponen ante la Cámara Nacional Electoral de Argentina, contra actos o resoluciones de los jueces federales con competencia electoral o de las juntas electorales; la Corte de Apelaciones competente de Chile, contra sentencias pronunciadas por jueces del crimen respecto de negativas de inscripción electoral o exclusión; el Jurado Nacional de Elecciones de Perú, contra resoluciones de los jurados provinciales de elecciones, así como la Corte Electoral de Uruguay contra resoluciones de las juntas electorales.²⁵⁰

Sin embargo, aún en estos sistemas y dada la brevedad de los plazos electorales y la necesidad de ir avanzando en el desarrollo de los comicios, como se expondrá, generalmente los medios de impugnación previstos tienen un carácter extraordinario y/o excepcional.

²⁴⁹ *Cfr. idem.*

²⁵⁰ Conforme con la terminología iusprocesalista prevaleciente y que ha quedado indicada, resulta inadecuada la denominación de recurso de apelación que se utiliza en otros casos, como en el específico de México, para referirse a las impugnaciones que pueden interponer los partidos políticos o las agrupaciones políticas en contra de alguna resolución electoral administrativa del OAE, ya que no existe un previo proceso jurisdiccional de primer grado cuya resolución se impugne, sino meramente una resolución administrativa que se combate a través de un proceso impugnativo, por lo que propiamente tiene la naturaleza de un juicio.

b. Recursos extraordinarios

Son aquellos que sólo pueden interponerse por motivos específicamente regulados en las leyes procesales e implican, únicamente, el examen de la legalidad del procedimiento o de las resoluciones jurisdiccionales impugnadas; en consecuencia, sólo comprenden las cuestiones jurídicas, ya que la apreciación de los hechos, por regla general, se conserva en la esfera del tribunal que pronunció el fallo combatido.

Bajo este supuesto encuadra el llamado recurso de reconsideración,²⁵¹ que se puede interponer ante la Sala Superior Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México para combatir las resoluciones de las salas regionales del propio Tribunal recaídas al juicio de inconformidad en que se impugnan los resultados de las elecciones de diputados y senadores, ya que sólo procede, entre otros requisitos, cuando pueda tener como consecuencia la modificación del resultado de una elección (si bien, en la práctica, la Sala Superior también ha revisado el material fáctico y no sólo los aspectos jurídicos de la sentencia del órgano *a quo*).

De igual modo, aquí podrían ubicarse aquellas impugnaciones que pueden interponerse por razones de constitucionalidad ante el correspondiente tribunal facultado para ejercer el control respectivo, si bien se considera que propiamente en tales casos se trata de un juicio distinto, pero no de una nueva instancia. En estos supuestos se encuentran las impugnaciones que se interponen ante la respectiva Corte Suprema de Justicia en contra de las resoluciones de los tribunales electorales que infrinjan preceptos constitucionales, como ocurre con el recurso extraordinario de inconstitucionalidad en Argentina, el recurso extraordinario de amparo en Guatemala, el recurso de amparo en El Salvador y Honduras, el recurso de inconstitucionalidad en Panamá, así como la acción de inconstitucionalidad en Paraguay. Aquí cabe incluir también la impugnación que puede interponerse por igual razón ante el Tribunal Constitucional de Bolivia, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala respecto de la resolución de la Corte Suprema de Justicia, o bien el juicio de revisión constitucional electoral ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México para controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales, generalmente, de los tribunales electorales de las entidades federativas.

²⁵¹ A pesar de que tal denominación es más frecuente que se utilice para designar el recurso administrativo que se hace valer ante la misma autoridad que expidió el acto o resolución de carácter administrativo impugnado, en el caso que se comenta se trata propiamente de un recurso jurisdiccional o procesal.

c. Recursos excepcionales

Son aquellos que sólo proceden en casos infrecuentes o muy raros y complicados, ya que se interponen contra las resoluciones firmes que han adquirido la autoridad de cosa juzgada, pero con posterioridad a su pronunciamiento con carácter firme sobrevienen circunstancias que desvirtúan la motivación esencial del fallo. Como ejemplo cabe citar el recurso excepcional de revisión en Ecuador, que le corresponde resolver al Tribunal Contencioso Electoral con motivo de errores de hecho o de derecho del Consejo Nacional Electoral o el propio Tribunal Contencioso Electoral en el examen o juzgamiento de las cuentas de campaña o los gastos electorales de los partidos políticos, si en un plazo de cinco años surgieran pruebas supervenientes. Aquí cabría incluir también lo previsto en el artículo 148 del Código Electoral de Costa Rica, en el sentido de que: “Después de la declaratoria de elección, no se podrá volver a tratar la validez de la misma ni de la aptitud legal de la persona electa, a no ser por causas posteriores que la inhabiliten para el ejercicio del cargo”.

3. *Legislativos*

Los medios de impugnación electoral de carácter legislativo son aquellos instrumentos jurídicos previstos constitucional o legalmente en algunos países, a través de los cuales se confieren atribuciones a órganos legislativos u otras asambleas políticas (como en Argentina) para resolver formalmente algunas impugnaciones electorales o emitir la calificación o resolución final de cierta elección.

Este tipo de medios de impugnación electoral también llegan a ser considerados como políticos, no sólo por la naturaleza política del órgano encargado de resolverlos, sino por la ausencia de controles jurídicos para garantizar que las resoluciones correspondientes se ajusten invariablemente a la Constitución y la ley, toda vez que con frecuencia tienden a prevalecer los intereses, criterios o negociaciones de carácter político de quienes conforman la mayoría en tales asambleas.

Cada vez es menos frecuente que los países contemplen este tipo de medios de impugnación electoral y donde aún se prevén, por lo general, los hacen coexistir con instancias impugnativas administrativas y, frecuentemente, jurisdiccionales, ya sean de carácter previo (como en Argentina, Estados Unidos de América, Italia y Suiza) o posterior (como en Alemania), a fin de que en éstas haya suficientes garantías de que las resoluciones correspon-

dientes se ajusten a lo previsto en la Constitución y la ley, con el objeto de que prevalezca el Estado democrático de derecho.

4. *Internacionales*

Toda vez que los derechos político-electorales son derechos humanos y varios de ellos se encuentran consagrados en diversos instrumentos internacionales, algunos de éstos han diseñado y desarrollado organismos y procedimientos encargados de reforzar, de manera *subsidiaria* y *complementaria*, los medios de protección y defensa establecidos en el ámbito nacional interno.

Existen instrumentos internacionales tanto universales como regionales sobre derechos humanos. Su obligatoriedad depende de que los respectivos Estados los hayan suscrito y ratificado a través de sus órganos competentes (con independencia del importante carácter persuasivo que tienen tales instrumentos aún para los Estados que no sean parte). En cuanto a los organismos internacionales encargados de vigilar su cumplimiento, también se requiere que su competencia haya sido reconocida por los Estados parte.

Los medios de impugnación electoral de carácter internacional son aquellos instrumentos jurídicos previstos en los tratados o convenciones internacionales, por los cuales los sujetos legitimados pueden acudir, de manera subsidiaria y complementaria, a la instancia internacional competente para impugnar un acto o resolución que viole algún derecho político-electoral consagrado en el respectivo instrumento internacional, una vez agotados los recursos internos previstos en los países que sean parte. En su oportunidad, la instancia internacional competente resuelve la controversia de manera vinculatoria (si el Estado parte le ha reconocido jurisdicción).

Sin embargo, también cabe la posibilidad de que otros organismos internacionales emitan recomendaciones no vinculantes para cierto Estado parte de un instrumento internacional, siempre y cuando éste le reconozca su competencia. Por ejemplo, el artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establece un Comité de Derechos Humanos (compuesto por 18 miembros, nacionales de los Estados parte). En los términos del Protocolo Facultativo del PIDCP, el Comité es competente para recibir quejas de los individuos que se consideren víctimas de la violación, por alguna autoridad del Estado parte, de cualquiera de sus derechos (incluidos los político-electorales) establecidos en el Pacto. En su oportunidad, el Comité está facultado para hacer comentarios generales, observaciones y recomendaciones no vinculantes a los Estados parte.²⁵²

²⁵² Véase Castañeda, Mireya, *Compilación de tratados y observaciones generales del Sistema de Protección de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Estudio preliminar*, México, CNDH, 2015.

En el ámbito regional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es competente para conocer de las peticiones individuales que le presente cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental, dentro de los seis meses siguientes en que se le haya notificado la decisión definitiva interna que estime le causa alguna lesión a sus derechos humanos (incluidos los político-electorales establecidos en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y/o la Convención Americana sobre Derechos Humanos, teniendo en cuenta que todos y cada uno de los países analizados, con excepción de Venezuela que la denunció en septiembre de 2013 [y de Cuba que jamás se ha adherido], son parte de la Convención). Si el hecho denunciado es violatorio de la Convención, la Comisión emite recomendaciones al Estado involucrado a fin de reparar a las víctimas y, si el respectivo Estado no cumple con las recomendaciones, cabe la posibilidad de que la Comisión plantee el caso contencioso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en tanto que todos los países analizados, con excepción de Venezuela a partir de la referida fecha, han reconocido su jurisdicción), cuya sentencia tiene efectos vinculatorios y puede establecer la responsabilidad internacional del Estado por la violación y ordenar la reparación a la víctima y, de ser posible, la restitución a la misma en su derecho político-electoral violado, habiéndose generado ya una rica jurisprudencia interamericana en materia de derechos políticos.²⁵³

II. ACTOS IMPUGNABLES

En términos generales, es posible clasificar los diversos actos electorales susceptibles de ser impugnados ante un OJE con base en la naturaleza del órgano o entidad cuyo acto o resolución se impugna, o bien atendiendo al momento en que se promueve el correspondiente medio de impugnación, teniendo como referencia los diversos periodos del ciclo electoral (esto es, el pre-electoral, el electoral o el poselectoral). Es claro que la anterior clasificación tiene propósitos exclusivamente analíticos y no coincide necesariamente con determinada regulación positiva de los actos y procedimientos electorales.

1. *Atendiendo a la naturaleza del órgano o entidad cuyo acto o resolución se impugna*

Atendiendo al presente criterio de clasificación es posible distinguir entre las impugnaciones interpuestas en contra de actos de autoridades electo-

²⁵³ Véase *infra*, el desarrollo del capítulo séptimo.

rales y de los provenientes de partidos políticos, así como aquellos otros que emanan de otras entidades (como candidatos, medios de comunicación, etcétera), en el entendido de que dependerá del SJE de cada país determinar cuáles son propiamente los actos electorales impugnables.

Ciertamente, un buen número de SJE sólo contempla la posibilidad de interponer un medio de impugnación electoral en forma directa contra actos de autoridad (esto es, del correspondiente OAE). Sin embargo, toda vez que existen otras entidades cuyos actos pueden incidir nocivamente en el desarrollo de un proceso electoral y potencialmente afectar derechos político-electorales (*v. gr.* partidos políticos, medios de comunicación, etcétera), con frecuencia en estos sistemas se ha pretendido vincular la actuación del OAE con ese otro tipo de actos y, una vez que éste se pronuncia sobre el particular (asumiendo o rechazando el acto de esa otra entidad), lo que impugna la parte afectada es propiamente el acto del OAE. De este modo, en tales sistemas, se llega a proporcionar la defensa de los derechos político-electorales sólo en forma indirecta respecto de los actos de esas otras entidades (por ejemplo, si un ciudadano afiliado a un partido político se ve afectado por algún órgano partidario, en virtud de que éste, en lugar de declararlo vencedor a él en una elección interna para seleccionar candidatos del propio partido político a cargos de elección popular, considera a otro como triunfador y es a este último a quien el partido político postula o pretende registrar como candidato ante el OAE; una vez que este órgano registra o proclama como candidato a esa otra persona, el ciudadano afiliado impugna el acto del OAE ante el OJE, con el objeto de que este último revoque el acto del primero y le ordene al OAE registrar o proclamar al actor, peticionario o quejoso como candidato; así, de manera indirecta, el OJE restituye al ciudadano interesado en el goce de su derecho político-electoral a ser votado que le había violado el órgano interno de un partido político).

Teniendo en cuenta la complejidad y posible mora que implica seguir el procedimiento descrito en el párrafo que antecede para lograr la defensa de los derechos político-electorales con relación a entidades distintas al OAE, diversos SJE han venido identificando como actos directamente impugnables los provenientes de esas otras entidades, máxime el riesgo de irreparabilidad de ciertos derechos que pudiera presentarse si se sigue aquel procedimiento largo y complejo.

En todo caso, lo deseable es que no haya acto o resolución electoral susceptible de causar alguna afectación que no pueda impugnarse (ya sea en forma directa o indirecta), con el objeto de asegurar que todos y cada uno de ellos se sujeten a lo previsto en la Constitución y la ley a fin de preservar el Estado democrático de derecho y garantizar el derecho fundamental

a la justicia electoral y la salvaguarda de los derechos político-electorales involucrados. Incluso, como se mencionó, se debe estar consciente de que si el derecho fundamental para acceder a la justicia electoral no estuviera suficientemente garantizado en el ámbito interno en cierto Estado serían procedentes, de manera subsidiaria y complementaria, las instancias internacionales previstas en los instrumentos y convenciones internacionales de derechos humanos en que el propio Estado sea parte.

Cabe advertir que si bien en esta sección se identifican los diversos órganos o entidades cuyos actos son susceptibles de ser impugnados, la variedad de actos electorales impugnables se analizará propiamente al desarrollar la sección relativa a los diversos momentos en que se pueden interponer las impugnaciones, los cuales cabe clasificarlos según correspondan a los distintos periodos del ciclo electoral, esto es, el preelectoral, el electoral o el poselectoral.

A. Actos de autoridades electorales

Por lo general, los medios de impugnación electoral se presentan en contra de los actos de los OAE encargados de organizar o administrar los comicios.

Como se mencionó, atendiendo a los diversos tipos de OAE adoptados en el mundo, es posible distinguir entre el modelo independiente o autónomo de administración electoral, el modelo gubernamental de administración electoral y el modelo mixto de administración electoral.²⁵⁴ Ciertamente, en los países que adoptan el modelo independiente o autónomo de administración electoral e, incluso, algunos que siguen el modelo mixto, por prescripción legal los respectivos OAE asumen una posición más relevante y protagónica con motivo de la organización y administración de los comicios, a fin de asegurar condiciones equitativas en el desarrollo del proceso electoral y su apego al marco constitucional y legal. Lo anterior no sólo ha contribuido a garantizar la celebración de elecciones libres, justas y auténticas en los países correspondientes, sino, frecuentemente, a prevenir o evitar el surgimiento de conflictos electorales; sin embargo, en ocasiones, el mayor número de actos electorales-administrativos ha incrementado, potencialmente, las impugnaciones.

Con independencia del tipo de OAE que se adopte, los mismos realizan una serie de actos y procedimientos electorales susceptibles de ser impug-

²⁵⁴ Véase, *supra*, el desarrollo del tema II.2 del capítulo segundo.

gados, que tienen lugar en los distintos periodos del ciclo electoral, según se verá más adelante.

B. Actos de órganos de partidos políticos

Diversos sistemas identifican como actos impugnables, en forma directa ante un OJE, los provenientes de partidos políticos que se estime violen alguna norma constitucional o legal electoral y, en su caso, vulneren algún derecho político-electoral. Al respecto, es posible distinguir según la parte presuntamente afectada sea un ciudadano afiliado al propio partido político cuyo acto se combate, o bien otro partido político, candidato opositor o entidad distinta al respectivo partido cuyo acto se impugna.

La justiciabilidad de los actos de partidos políticos se justifica, entre otras razones, como parte de la defensa integral de los derechos político-electorales fundamentales, incluso, respecto de actos de entidades distintas a las autoridades (como los partidos políticos) que, dada su situación de predominio, están en aptitud de violarlos, por lo que se requiere de un remedio oportuno y eficaz.

En efecto, cada vez más sistemas prevén la posibilidad, en forma explícita o implícita, que el respectivo OJE conozca de impugnaciones en forma directa respecto de actos de partidos políticos por la presunta violación del derecho político-electoral de sus afiliados, lo cual ha contribuido a fortalecer y ampliar la democracia interna de los partidos políticos, como se verá más adelante; por lo general, la procedencia del medio de impugnación ante el OJE en este tipo de casos tiene un carácter subsidiario y complementario, pues se exige el previo agotamiento de las instancias partidarias internas. Con independencia de la previsión de medios para impugnar directamente los actos de partidos políticos por parte de sus afiliados, es frecuente que éstos recurran a medios indirectos para la defensa de sus derechos político-electorales, a través de la impugnación del acto del OAE que se base, convalide u otorgue eficacia al respectivo acto partidario.

Por otra parte, también hay algunos SJE (frecuentemente, aquellos encomendados a tribunales ordinarios del Poder Judicial) que prevén la posibilidad de que cualquier presunto afectado demande, directamente ante un OJE, que cierto partido político realice alguna conducta indebida o se abstenga de realizar otra que se estime viola el orden jurídico electoral (*v. gr.*, ante la publicación impresa de propaganda difamatoria, algunos OJE de la región estarían en posibilidad de ordenarle al partido político infractor que suspenda la difusión de ese tipo de propaganda e, incluso, podría ordenar la confiscación de la misma).

Sin embargo, hay que advertir que este último tipo de remedios no es común en los SJE, sino, más bien, tratándose de violaciones que pudiesen afectar a otros partidos políticos o candidatos opositores, lo más frecuente es que se recurra a medios indirectos de control de la regularidad electoral y defensa de los respectivos derechos político-electorales, a través del inicio de un procedimiento administrativo sancionador ante el OAE que conduzca a que éste ordene la suspensión de la respectiva propaganda y/o su confiscación y, eventualmente, contra la respectiva decisión del OAE sea posible su control jurisdiccional ante el OJE.

Tal es el caso, por ejemplo, del procedimiento administrativo seguido en México ante el OAE (primero, creado jurisprudencialmente por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el marco del proceso electoral federal de 2006 y por reforma de noviembre de 2007, convalidada en la de 2014, se estableció a nivel constitucional), para analizar el contenido de *spots* o promocionales transmitidos en la radio y televisión que se estime violen normas legales, el cual puede acarrear la orden del OAE, como medida cautelar y/o al concluir el procedimiento, de suspender la difusión de propaganda electoral prohibida legalmente. Lo relevante aquí es el carácter correctivo del remedio jurídico otorgado, a fin de depurar el desarrollo del proceso electoral e impedir que los efectos nocivos de la irregularidad cometida persistan y lleguen a afectar sustancialmente el eventual resultado electoral, por lo que no se concreta a sancionar administrativamente al infractor, en el entendido de que tales cuestiones, en la práctica, involucran cuestiones relevantes relacionadas con el ejercicio y límites de la libertad de expresión, que finalmente se resuelven a través de la impugnación de la decisión del OAE ante el OJE.

C. Actos de otros sujetos o entidades (candidatos, medios de comunicación, autoridades no electorales, etcétera)

Existen otros sujetos o entidades cuyos actos también están en aptitud de violar normas legales electorales y, en su caso, vulnerar los derechos político-electorales. De ahí que algunos sistemas (particularmente aquellos encomendados a tribunales ordinarios del Poder Judicial) prevean, en forma explícita o implícita, la posibilidad de que el respectivo OJE conozca de impugnaciones en forma directa respecto de actos de esos otros sujetos o entidades (piénsese, por ejemplo, cuando alguna autoridad no electoral se involucra en forma indebida en el desarrollo del proceso electoral, pretendiendo influir en la voluntad del electorado a favor de determinada fuerza

política, a través de campañas gubernamentales o institucionales que inviten a votar).

Sin embargo, este tipo de impugnaciones directas contra actos de esos otros sujetos o entidades tampoco es común en los SJE, sino, más bien —tratándose de presuntas violaciones a las normas legales electorales o a los derechos político-electorales—, la mayoría de las veces se recurre a medios indirectos, a través de la impugnación del acto del OAE en que se base, convalide u otorgue eficacia al respectivo acto de ese otro sujeto o entidad. Asimismo, en ocasiones, lo que se prevé es la posibilidad de iniciar un procedimiento administrativo ante el propio OAE, con el objeto de que investigue si tales sujetos electorales han incurrido en alguna irregularidad electoral y, en caso de estar así previsto, otorgue un remedio jurídico o sancione al infractor (*v. gr.*, la difusión de propaganda ilegal a través de medios de comunicación electrónica), en cuyo caso la determinación de la referida autoridad es la que es susceptible de impugnación ante el OJE.

2. *Atendiendo al momento en que se interpone la impugnación*

En general, los medios de impugnación electoral pueden presentarse en cualquier etapa del ciclo electoral, es decir, dentro del periodo en que se desarrolla determinado procedimiento comicial o durante el periodo que transcurre entre dos procedimientos electorales, ya se trate del periodo pre-electoral o poselectoral.²⁵⁵

A. *Impugnaciones durante el periodo que transcurre entre dos procedimientos electorales*

Como se mencionó en el capítulo primero, un SJE bien diseñado prevé mecanismos para resolver los conflictos que puedan surgir en cualquier etapa del ciclo electoral, es decir, no sólo durante el periodo propiamente electoral, sino también en los periodos preelectoral y poselectoral. En efecto, antes de que inicie un procedimiento comicial o una vez concluido éste, es frecuente que se presenten impugnaciones relacionadas con el registro de nuevos partidos políticos; algunos actos de los partidos políticos relacionados con su democracia interna o la elección de sus dirigentes, así como las resoluciones sobre financiamiento y fiscalización del origen de los recursos de los partidos

²⁵⁵ Véase, *supra*, el desarrollo del tema II del capítulo primero.

políticos y sus gastos ordinarios y de campaña. Asimismo, con relación a la conformación de los distritos o circunscripciones electorales en que se subdivide el territorio para efectos político-electorales (la llamada geografía electoral), o bien con motivo de la actualización del registro de electores. Adicionalmente, en algunos sistemas, durante el periodo que transcurre entre dos procedimientos electorales se interponen impugnaciones relativas a otro tipo de elecciones, distintas a los cargos de elección popular, como las vinculadas con los procedimientos de democracia participativa o semi-directa.

a. Determinaciones sobre el otorgamiento, negativa o cancelación del registro como partido político

Los actos susceptibles de impugnación vienen a ser, por una parte, los relativos a la constitución, funcionamiento o extinción de los partidos políticos, así como los que se refieren a la inscripción o registro de tales partidos (o de otras agrupaciones políticas), o bien la negativa, suspensión o cancelación del mismo por parte del OAE.

Varios países de la región establecen procedimientos para el registro de los partidos políticos (y, en su caso, de otras organizaciones o agrupaciones políticas) que satisfagan los requisitos legalmente exigidos. Es claro que los mismos deben tener mero carácter instrumental y en ningún momento hacer nugatorio el derecho político-electoral fundamental de asociación.

En términos generales, además de por decisión de sus miembros, acordada por las causas y según los procedimientos previstos en sus estatutos, sólo procede la disolución o extinción de un partido político y, en su caso, la cancelación de su registro, por decisión del OJE competente en los supuestos taxativamente previstos en la Constitución y/o la ley, entre los cuales con frecuencia se incluye en los países bajo estudio el que deje de cumplir con los requisitos previstos para la obtención del registro, como podría ser el mínimo de afiliados exigido legalmente; incumplir de manera grave y sistemática sus obligaciones legales; abstenerse de participar o presentar candidaturas en algún procedimiento electoral general ordinario (México) o durante cierto periodo (Argentina, en tres elecciones consecutivas); no obtener determinado porcentaje mínimo de votación en un procedimiento electoral ordinario específico (por ejemplo, 3000 electores en el caso de Costa Rica, 3% en Bolivia y México, 4% en Nicaragua o 5% en Chile o Panamá) o no alcanzar representación en el Congreso (Colombia), así como abstenerse de realizar elecciones partidarias durante cierto periodo (por ejemplo, cuatro años en Argentina).

Cabe señalar que, siguiendo el sistema alemán,²⁵⁶ algunos países (como Chile)²⁵⁷ establecen la competencia del Tribunal Constitucional (o algún otro órgano jurisdiccional supremo) para declarar la inconstitucionalidad de los partidos políticos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional. Adicionalmente, en Paraguay, se prevén como causas de extinción de los partidos políticos: la constitución de organizaciones paramilitares, así como su actuación atentatoria a los principios democráticos y republicanos consagrados en la Constitución, el Código Electoral, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados internacionales en que el Estado sea parte, además de la comprobada subordinación o dependencia respecto de organizaciones o gobiernos extranjeros; en el mismo sentido, en Bolivia, se considera causa de cancelación del registro de un partido político su participación en algún golpe de Estado o sedición.

b. Democracia interna de los partidos políticos

Como se analiza en el último apartado de este capítulo, varios SJE prevén la posibilidad de impugnar diversos actos o decisiones vinculadas con la democracia interna de los partidos políticos, pudiéndose distinguir, al efecto, según tengan por objeto la nulidad o rechazo de estatutos presuntamente antidemocráticos, controvertir la selección interna de dirigentes partidarios o candidatos a cargos de elección popular, o bien la expulsión u otras sanciones impuestas a los afiliados por sus respectivos partidos políticos. Ciertamente, algunos de esos actos ocurren durante el periodo electoral pero también muchos otros se llevan a cabo en el periodo que transcurre entre dos procesos electorales.

c. Financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos

En general, son actos también impugnables las determinaciones de los OAE sobre las asignaciones de financiamiento público a los partidos políticos, así como su control patrimonial a través de las resoluciones que recaigan a los informes sobre el origen de sus recursos y sus gastos ordinarios,

²⁵⁶ En conformidad con lo dispuesto en la Ley Fundamental de Bonn de 1949, por ejemplo, el Tribunal Constitucional Federal proscribió en 1952 al Partido Socialista del Reich y en 1956 al Partido Comunista de Alemania.

²⁵⁷ Artículos 15 y 82, numeral 7, de la Constitución Política de la República de Chile.

toda vez que la fiscalización de los relativos a los gastos de campaña se da, por lo general, una vez concluido el procedimiento comicial. Asimismo, son susceptibles de impugnación las determinaciones de los OAE respecto de las quejas o denuncias por presuntas irregularidades sobre el particular, además de la consecuente imposición de alguna sanción si se incurrió en alguna infracción o, en su caso, la decisión del OAE de no imponerla. Como en el caso anterior, algunas decisiones del OAE sobre el particular ocurren durante el periodo electoral pero también muchas otras tienen lugar durante el periodo preelectoral o el poselectoral, siendo susceptibles de control jurisdiccional en varios países de la región, tal y como se analiza más adelante.²⁵⁸

d. Conformación de los distritos o circunscripciones electorales

Las determinaciones del OAE (aun cuando en algunos países tales decisiones llegan a ser competencia del órgano legislativo) sobre la conformación de los distritos o circunscripciones electorales también se realizan habitualmente en el periodo preelectoral y son susceptibles de control por el OJE.

e. Registro electoral y credencial para votar

El registro electoral es un instrumento fundamental del régimen democrático, pues contribuye a actualizar el principio jurídico-político que se expresa en la frase: *one man one vote* (un hombre, un voto), en tanto se encuentra diseñado para producir un censo público, cierto, fiscalizable, actualizado y confiable, de las personas que reúnen la categoría de ciudadanos y que, además, no tienen impedimento alguno para ejercer el sufragio.

El registro e identificación de los electores se realiza a través de un procedimiento que desemboca, para el individuo que solicita su inscripción o actualización, en un acto o resolución del OAE que le permitirá probar su calidad de elector el día de los comicios, con su credencial para votar y su inclusión en la lista nominal de electores; asimismo, se traduce en una base de datos con los nombres e información electoral básica de todos los ciudadanos-electores que, potencialmente, podrían ejercer su derecho de sufragio el día de la jornada electoral. La información electoral que se contiene en esta base de datos debe ser (además de confidencial) integral, auténtica y confiable.

Entre los actos impugnables vinculados con este rubro es pertinente incluir todos aquellos realizados por los OAE con relación al registro o padrón

²⁵⁸ Véase, *infra*, el desarrollo del tema VII de este capítulo.

electoral o ciudadano, la expedición individual o no de la cédula de identidad ciudadana (cuando ésta tiene efectos electorales) o de la correspondiente credencial para votar (en su caso, con fotografía), así como la conformación de las listas nominales de electores, particularmente por la inclusión o exclusión indebida de algún ciudadano (aun cuando esto último tiene lugar, por lo general, en la etapa de preparación de la elección como parte propiamente del periodo electoral, que se analiza a continuación).

f. Impugnaciones respecto de otro tipo de elecciones y asuntos

Algunos sistemas establecen la competencia del respectivo OJE (particularmente los encomendados a tribunales electorales especializados) para conocer y resolver impugnaciones contra ciertas elecciones distintas de las relativas a los cargos de elección popular, por ejemplo, no sólo las internas de los partidos políticos (según se vio en el desarrollo de la sección anterior) sino otras, como las de carácter gremial y las de los grupos intermedios (Chile y Paraguay) o las universitarias (Paraguay y Uruguay), las cuales pueden celebrarse en el periodo que transcurre entre dos procesos electorales.

Asimismo, es única la competencia que se le confiere a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México para conocer y resolver de las diferencias laborales entre las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales (INE y TEPJF) y sus respectivos servidores, lo cual también se presenta en diversas entidades federativas con su respectivo Tribunal Electoral.

g. Procedimientos de democracia participativa o semi-directa

La mayoría de los países que contemplan procedimientos de democracia participativa o semi-directa —como referéndum, plebiscito, revocatoria de mandato e, incluso, iniciativa popular (particularmente en aquellos que su organización es competencia del respectivo OAE)— establecen la competencia del respectivo OJE para conocer de la impugnaciones relacionadas con tales procedimientos, los cuales pueden tener lugar en algunos países fuera del periodo electoral.

B. Impugnaciones dentro del periodo o procedimiento electoral

Es frecuente subdividir el periodo del procedimiento electoral en tres etapas: preparación de la elección, jornada electoral y resultados electora-

les. Sin embargo, para efectos de clasificar las impugnaciones electorales que se pueden interponer durante el periodo electoral, es posible distinguir únicamente entre las que se presentan contra actos relacionados con la etapa de preparación de la elección y las que se interponen en contra de los resultados electorales (toda vez que lo ocurrido el día de la jornada electoral es parte propiamente de las eventuales impugnaciones contra los resultados electorales). Cabe insistir en que lo anterior no siempre coincide con lo establecido en determinada legislación electoral, sino que tiene propósitos exclusivamente analíticos.

a. Etapa de preparación de la elección

Por lo que se refiere a los actos susceptibles de impugnación durante la etapa de preparación de la elección, cabe aludir a los relacionados con la actualización del registro electoral y la obtención del documento para votar; el registro de candidaturas o la llamada proclamación de candidatos; la integración y ubicación de las mesas, juntas o casillas receptoras de votos; el registro de observadores electorales, además de los actos relacionados con las campañas electorales.

- *Actualización del registro electoral y de las listas nominales de electores.* Además de las tareas permanentes relacionadas con el registro o padrón electoral o ciudadano, así como la expedición de la cédula de identidad ciudadana o de la correspondiente credencial para votar, que pueden tener lugar entre dos procesos electorales, durante el periodo electoral es importante prever la actualización de las listas nominales de electores o listas para votar —particularmente por la inclusión o exclusión indebida de algún ciudadano— y, en su caso, de la respectiva credencial para votar, por parte del OAE, cuyas decisiones deben ser susceptibles de impugnación ante el OJE.

Al respecto, hay dos cuestiones íntimamente relacionadas, pero que constituyen actos distintos (por lo general, inmersos en la preparación de la jornada electoral), como son la impugnación de la publicación general del padrón o registro electoral y la de los listados globales definitivos de electores.

Mientras que la legitimación para impugnar el primer tipo de actos, referidos en el penúltimo párrafo, generalmente, corresponde a los ciudadanos interesados, la de los segundos habitualmente se confiere a los partidos políticos (como ocurre en México).

- *Registro de candidaturas o proclamación de candidatos.* Aun cuando los partidos políticos tienen un rol central en la gran mayoría de los regímenes electorales, los candidatos son un elemento indispensable. No hay elección sin candidatura, pues es la oferta política sobre la cual se pronuncian los electores. Además, el registro de candidaturas o proclamación de candidatos es un elemento esencial de todo procedimiento comicial por dos motivos: por una parte, verificar que los candidatos satisfacen los requisitos de elegibilidad correspondiente (lo cual también es susceptible de revisión por el órgano contencioso electoral en caso de impugnación); por la otra, definir quiénes participarán en la liza o contienda electoral, no sólo como un derecho entre los adversarios sino para que el OAE esté en posibilidad de vigilar el correcto desarrollo del procedimiento electoral y que todos los contendientes se ajusten durante la campaña electoral a lo previsto en la Constitución y la ley.
- *Integración y ubicación de las mesas receptoras de votación.* La integración y ubicación de las mesas receptoras de votación a cargo del OAE es otro procedimiento indispensable para la realización de comicios, con el objeto de que el sufragio sea recibido y contado por un órgano debidamente integrado y en un lugar determinado.

La forma de integración de las mesas de votación varía según los distintos sistemas y atiende a la tradición y específica experiencia de cada país. Aun cuando es habitual que las mesas se sigan conformando con representantes de los partidos políticos contendientes, en diversos sistemas se ha ido modificando su participación; si bien en varios países siguen siendo los responsables o encargados de recibir y contar directamente los votos, cada vez es más frecuente que su intervención se reduzca a vigilar que tales actividades se realicen conforme a derecho. En estos casos, la responsabilidad se ha encomendado a servidores públicos (por ejemplo, Uruguay), o bien directamente a ciudadanos escogidos al azar y debidamente capacitados (*v. gr.*, México), toda vez que, en este último caso, por experiencias previas la participación de servidores públicos genera suspicacias en cuanto que pudiera haber sesgo en su actuación para favorecer al partido en el gobierno (incluso, en algunos países no ser servidor público es requisito para integrar las mesas).

Del mismo modo, el procedimiento de ubicación de las mesas receptoras de votación pretende asegurar que el lugar o sitio se haya determinado con reglas objetivas y claras para los actores políticos y los ciudadanos, que esté geográficamente lo más cercano

a los electores, para propiciar la mayor participación posible de los ciudadanos, y cuente con dimensiones y condiciones físicas que permitan las operaciones normales y fiscalizables el día de la jornada electoral (no sólo que permita libertad en la votación, en tanto que sus condiciones materiales impidan violar el secreto del voto, sino la imparcialidad, en tanto que sus propietarios o responsables legales carezcan de ligas políticas con partidos, candidatos o gobiernos).

En todo caso, la determinación del OAE sobre la integración y ubicación de las mesas debe ser susceptible de control ante el OJE, para garantizar que se ajustan al marco constitucional y legal.

- *Actos relacionados con las campañas electorales.* Los diversos SJE ofrecen una variedad de mecanismos para garantizar que las campañas electorales se ajusten al marco constitucional y legal, tanto por lo que se refiere a los contendientes (partidos políticos y candidatos) como a la eventual intervención de terceros (por ejemplo, medios de comunicación). La finalidad es también asegurar condiciones equitativas para la competencia electoral.

Al efecto, algunos sistemas prevén mecanismos directos ante el OJE (como en Argentina), pero también hay ocasiones en que el diseño normativo o institucional consiste en hacer un planteamiento ante el OAE (sin que formalmente se trate de un medio de impugnación electoral de naturaleza administrativa ni de un procedimiento para fincar alguna responsabilidad administrativa para el infractor, aunque tampoco excluye esto último) para que inicie un procedimiento administrativo por el cual, previo derecho de audiencia a las partes involucradas (partidos, candidatos y, en su caso, medios de comunicación), se tome la determinación de hacer cesar los efectos nocivos de alguna irregularidad en el desarrollo del procedimiento electoral (por ejemplo, ordenar la suspensión de la difusión de algún *spot* o promocional ilegal en la radio o televisión). Tal es el caso, según se mencionó, de lo establecido por la reforma constitucional de noviembre de 2007 y reiterada en 2014 en México.

Asimismo, por lo general, se prevé la posibilidad de un control de la determinación del OAE por parte del OJE. Evidentemente, tales órganos electorales deben actuar en plazos sumamente breves con el objeto de proporcionar un remedio oportuno y eficaz para evitar que la irregularidad correspondiente llegue a afectar de manera sustancial el eventual resultado electoral.

b. Resultados electorales

Por lo que se refiere a las impugnaciones contra los resultados electorales, con frecuencia se incluyen las relacionadas con los procedimientos de escrutinio y cómputo de la votación recibida; declaración de validez de la elección; distribución de escaños; proclamación de electos y determinación de sus condiciones de elegibilidad, así como, en su caso, publicación de resultados electorales.

En este sentido, conviene señalar que mientras en algunos países las impugnaciones en contra de los resultados electorales se sustancian y resuelven antes de realizarse el escrutinio final, declararse la validez de una elección y proclamarse formalmente a los electos por parte de los correspondientes órganos electorales (Costa Rica, Chile y, sólo por lo que se refiere a la elección presidencial, Argentina y México), por lo que después de esto ya no puede cuestionarse o impugnarse la referida elección,²⁵⁹ en la mayoría de los SJE los actos o resoluciones que se impugnan son precisamente los relativos a la calificación de las elecciones (declaración de validez de una elección y, en su caso, proclamación de electos), ya que los mismos se encomiendan al OAE (por ejemplo, en México, por lo que se refiere a las elecciones de diputados y senadores, cuya calificación se encomienda a los respectivos consejos distritales y locales del Instituto Nacional Electoral) o, en su caso, a órganos jurisdiccionales electorales inferiores o, incluso, al de mayor jerarquía (del OJE), pero se admite alguna impugnación posterior sobre el particular (ya sea ante algún órgano legislativo o jurisdiccional distinto).

Por lo que se refiere a los remedios jurídicos previstos para las resoluciones relacionadas con la impugnación de resultados electorales, véase, más adelante, el tema VI de este capítulo.

III. LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLOS

Los distintos SJE prevén diversos sujetos legitimados para impugnar los actos y procedimientos electorales que les afecten (*v. gr.*, partidos políticos, candidatos, electores, ciudadanos u otras entidades o personas, como autoridades, observadores, medios de comunicación, etcétera).

Lo realmente significativo es que el sistema establezca el derecho fundamental de toda persona a impugnar ante el OJE cualquier acto electoral

²⁵⁹ Con la salvedad señalada respecto de Costa Rica en cuanto al surgimiento posterior de alguna inelegibilidad.

que estime le perjudica, como parte del derecho a acceder a la justicia y, en particular, a la impartición de justicia electoral completa y efectiva, consagrado en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. En este sentido, si en alguno de los Estados parte no se le otorgara legitimación a alguna persona afectada por un acto electoral, se surtiría la competencia, en forma complementaria y subsidiaria, de las instancias internacionales protectoras.

Prácticamente todos los SJE de la región confieren legitimación a los ciudadanos para interponer algún medio de impugnación en contra de su inclusión o exclusión indebida en el padrón electoral o lista nominal de electores, así como de la negativa a expedirle su respectiva cédula de identidad o credencial para votar.

Mientras algunos países latinoamericanos confieren también legitimación a partidos políticos y candidatos —incluso, al ministerio público (en tanto representante de la sociedad) o fiscal electoral— para impugnar cualquier resolución relacionada con el padrón electoral, aunque sólo se refiera a algún ciudadano en lo individual (Argentina, Bolivia y Costa Rica), en México se reserva tal legitimación a los partidos políticos tratándose de la impugnación jurisdiccional al informe general del Instituto Nacional Electoral con motivo de las observaciones formuladas por los propios partidos políticos respecto de la publicación de las listas nominales de electores.

Por otra parte, es frecuente que las decisiones del OAE acerca del registro o negativa del mismo a un nuevo partido político sean susceptibles de ser impugnadas ante un OJE, respectivamente, por los otros partidos políticos o por los ciudadanos interesados en constituirlo.

Por lo que se refiere a los estatutos de los partidos políticos, aun cuando, por lo general, son los respectivos ciudadanos afiliados y los demás partidos políticos (en este último caso, cuando se trate de actos de autoridad que aprueben o convaliden los correspondientes estatutos) quienes se encuentran legitimados para impugnarlos, cabe mencionar que en Colombia se prevé que cualquier ciudadano podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral las cláusulas estatutarias contrarias a la Constitución o a la ley.

Asimismo, prácticamente todos los países confieren legitimación a los partidos políticos para impugnar las resoluciones de los OAE que los afectan o cuando estiman que las mismas adolecen de ilegalidad (en ocasiones también a otro tipo de organizaciones políticas, como en Argentina y México), así como las encaminadas a la preparación de las elecciones y las relativas a los resultados electorales o la inelegibilidad de los electos.

En cuanto a la legitimación para impugnar alguna elección ante un órgano legislativo, como es el caso de las elecciones legislativas en Argentina (al

igual que en Alemania), además de los partidos políticos, generalmente se le confiere a cualquier legislador del propio órgano, ya sea en ejercicio o electo.

En relación también con los resultados electorales, además de algunos casos en que se permite que los OAE puedan revisar oficiosamente la legalidad de tales resultados, doce países latinoamericanos le atribuyen legitimación a los candidatos para impugnarlos (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela, en tanto que Uruguay sólo para el caso de elecciones legislativas, puesto que reserva a los dirigentes partidarios registrados ante la Corte Electoral la impugnación de elecciones presidenciales); en dos de ellos sólo les otorga el carácter de coadyuvantes (México, salvo que involucre problemas de inelegibilidad en que sí pueden ser actores o se trate de candidatos independientes, y Paraguay), y otros cuatro no prevén expresamente legitimación alguna para los candidatos (Argentina, El Salvador, Guatemala y República Dominicana), si bien podría considerarse implícita, al menos, en el primero de estos últimos. Es claro que la referida legitimación a los candidatos se encuentra relacionada frecuentemente con el grado de evolución y características del correspondiente sistema de partidos y, en este sentido, con la posibilidad o no de candidaturas independientes.

En cuanto a las candidaturas independientes, cabe señalar que, si bien en el caso *Jorge Castañeda Gutman vs. México* (2008), la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió que el hecho de que el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales estableciera que sólo los partidos políticos podían postular candidatos para presidente de la República no era violatorio de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ciertamente estableció diversos parámetros que deben satisfacerse en los casos de normativas concretas para verificar su conformidad con dicho instrumento internacional.²⁶⁰

Cabe tener presente que mientras en la mayoría de los países latinoamericanos no se contemplan las llamadas candidaturas independientes para la Presidencia de la República, en la mayoría de esos países sí se permiten para el ámbito municipal.

Por otra parte, siete países latinoamericanos establecen acción popular o pública para impugnar resultados electorales o condiciones de inelegibilidad (Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, Nicaragua, Perú y Venezuela, en el entendido de que Uruguay la prevé sólo para las elecciones legislativas), en tanto que además de los partidos políticos y los candidatos

²⁶⁰ Véase, *infra*, el desarrollo del capítulo séptimo; asimismo, Ferrer MacGregor, *El caso Castañeda...*, *cit.*, nota 51.

se encuentran legitimados los propios ciudadanos para tal efecto. Lo anterior se considera un factor fundamental y loable que facilita el acceso a la justicia electoral, si bien debe advertirse que la eventual proliferación de impugnaciones (incluso, como estrategia política de algún partido minoritario o perdedor) puede influir negativamente en su adecuada sustanciación y resolución por los OJE (máxime ante plazos tan reducidos), afectando eventualmente la confiabilidad y legitimidad de determinados comicios.

Vinculado con la cuestión de legitimación y el acceso al SJE, así como la conveniencia de evitar que se le distorsione como mecanismo indebido de deslegitimación de los comicios, cabe recordar que si bien la gran mayoría de los regímenes contemplan la gratuidad del sistema —como en México, por ejemplo, donde se establece como un derecho fundamental constitucionalmente garantizado que el servicio de justicia debe ser gratuito—, en algunos se prevé algún tipo de gravamen como prerequisite para acceder a la justicia electoral (así, en Perú, se establece la obligación de depositar determinada cantidad cuando se promueva algún recurso de tacha de inscripción de un partido político o de inscripción de candidaturas, o bien, un recurso de nulidad de alguna elección, la cual se devolverá sólo en caso de que el recurso sea declarado fundado). De manera similar, en algunos países se prevé la posibilidad de condenar en costas cuando alguna parte sostiene posiciones notoriamente infundadas que revelen temeridad o malicia (Paraguay, a pesar de que en el propio país se dispone la exención de todo impuesto o tasa judicial por actuaciones ante la justicia electoral), o bien la imposición de una multa al partido político que interponga impugnaciones o escritos frívolos (México).

Antes de concluir este numeral es pertinente señalar que en algunos países se prevé que, con motivo de la interposición de determinado medio de impugnación, se dé vista del mismo, además del correspondiente partido político y/o candidato tercero(s) interesado(s), al fiscal electoral y/o al fiscal general de la República o ministerio público, en representación del interés de la sociedad (Argentina, El Salvador, Panamá y Paraguay).

IV. PLAZOS PARA SU INTERPOSICIÓN Y RESOLUCIÓN

Debido a la necesaria renovación oportuna de los órganos representativos de gobierno y la tendencia a reducir el periodo de campañas electorales, los plazos para la interposición y resolución de las impugnaciones electorales son muy breves, si bien no siempre se encuentran expresamente previstos.

En cuanto a los plazos establecidos para la interposición de los medios de impugnación dentro del periodo electoral, cabe distinguir aquellos relacionados con las resoluciones en materia de padrón electoral y los demás actos preparatorios de las elecciones, respecto de los relativos a los resultados electorales. Asimismo, es posible diferenciar los plazos vinculados con las anteriores impugnaciones con aquellas que se interponen fuera del procedimiento electoral.

Por lo que se refiere a los vinculados con el registro electoral, existe gran variedad, fluctuando entre tres y cinco días (la mayoría de los casos), llegando a establecerse plazos más amplios hasta de quince o veinte e, incluso, treinta días;²⁶¹ tratándose, en general, de los actos preparatorios de la elección, la mayoría también prevé plazos de tres o cinco días,²⁶² en el entendido de que para ciertos tipos de actos algunos países llegan a prever periodos de impugnación más amplios, como es el caso de las resoluciones recaídas a inscripciones o registro de partidos políticos.²⁶³

Por lo que respecta a los plazos de interposición de impugnaciones contra los resultados electorales, éstos fluctúan entre la inmediatez de los escrutinios realizados en las mesas receptoras de votación y, en consecuencia, pudiera interpretarse como menos de veinticuatro horas (Bolivia y Colombia), así como aquellas otras “reclamaciones” y “protestas” que pueden interponerse ante órganos electorales superiores, que también tienen un plazo, muy breve, de dos días (Argentina, Ecuador, El Salvador y República Dominicana). Igualmente, algunos países prevén un plazo de tres días para impugnar los resultados electorales (Brasil y Costa Rica), otro de cuatro días (México), un puñado más lo contemplan de cinco días (Honduras, Nicaragua, Panamá y Uruguay), uno lo establece de quince días (Chile) y otro lo abre hasta por veinte días, aunque tratándose de elección presidencial contempla hasta treinta días (Venezuela), si bien otro más prevé una referencia de ocasión, como el interponerlo antes de la correspondiente proclamación de electo, lo cual no deja de generar cierta incertidumbre y riesgo de indefensión (Perú).

En relación también con los resultados electorales, debe tenerse presente que algunos sistemas prevén, además, otra instancia dentro del respectivo OJE, contemplando un plazo de tres días para la interposición de la nueva impugnación, como es el caso de Brasil (ante el Tribunal Superior Electoral

²⁶¹ Así, tratándose de impugnaciones relacionadas con el registro electoral, se prevé un plazo de tres días en Costa Rica, Guatemala y Panamá; cuatro en México; cinco en Chile, República Dominicana y Uruguay; veinte en Argentina, e, incluso, treinta días en Colombia.

²⁶² Respecto de las que se presentan durante la etapa de preparación de la elección, se prevén plazos de tres días en Brasil y Guatemala; cuatro en México, o cinco días en Argentina y Uruguay.

²⁶³ Así, por ejemplo, de diez en Perú, y de treinta en Paraguay.

respecto de las resoluciones de tribunales regionales electorales) y México (ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, tratándose de resoluciones de las salas regionales recaídas a los juicios de inconformidad respecto de elecciones legislativas), o bien un medio de impugnación ante el propio órgano electoral cúspide (Guatemala y Nicaragua).

Adicionalmente, como se había señalado, algunos sistemas contemplan la posibilidad de ulterior impugnación ante un órgano jurisdiccional no electoral por razones de constitucionalidad (Bolivia y Brasil, tres días; Guatemala, cinco días para recurso de amparo ante Corte Suprema de Justicia y, en su oportunidad, dos días más para recurso de apelación ante la Corte de Constitucionalidad, así como Honduras y Panamá) y/o legalidad (Colombia, ocho días), o bien ante un órgano de naturaleza legislativa (Argentina, sin que se precise plazo).

Asimismo, respecto de ciertos actos realizados fuera del periodo electoral, algunos países llegan a prever periodos de impugnación más amplios, como es el caso de las resoluciones recaídas a inscripciones o registro de partidos políticos.

Por otra parte, no siempre se encuentran expresamente regulados los plazos límites para resolver las impugnaciones electorales, presentándose gran diversidad entre los que sí lo regulan. En cuanto a las impugnaciones contra el padrón electoral, los plazos para resolverlas a partir de su admisión fluctúan entre seis (Chile y México), ocho (Guatemala) y diez días (Uruguay). Con relación a las que combatan las resoluciones que recaigan sobre constitución de partidos políticos, varían entre tres (Costa Rica), cuatro (Perú), seis (México), diez (Argentina) y quince días (Chile). Asimismo, las impugnaciones que se interpongan contra los actos preparatorios de la elección deben resolverse dentro de un plazo de tres (Guatemala), cinco (Argentina) o seis días (México).

Finalmente, en cuanto a los plazos límites para que los órganos electorales resuelvan las impugnaciones contra los resultados de los comicios, los mismos varían entre un día a partir de su admisión (Bolivia, respecto de las impugnaciones que combatan resoluciones de órganos inferiores), tres (Guatemala), cinco (Ecuador, para el caso de elecciones legislativas), seis (El Salvador), ocho (Perú) y diez días (Ecuador, tratándose de elecciones presidenciales, Honduras y Nicaragua). Asimismo, hay algunos sistemas que no prevén un plazo específico, sino una referencia de ocasión, como el de que se resuelva antes de la declaratoria de la elección (Costa Rica) o antes de la toma de posesión o la instalación de los órganos elegidos (México, tratándose de las impugnaciones ante la Sala Superior del Tribunal Electoral respecto de elecciones locales), o bien un término o fecha límite específico (México,

lo cual se traduce en un plazo aproximado de veinte días para las salas regionales del Tribunal Electoral, tratándose de elecciones legislativas federales, y de diez a quince días para la Sala Superior del propio Tribunal Electoral respecto del recurso de reconsideración contra tales elecciones, o bien de sesenta días para esta última Sala tratándose de elecciones presidenciales).

Por lo que se refiere a los plazos que se confieren a órganos jurisdiccionales no electorales para resolver impugnaciones contra resoluciones de OJE sobre resultados comiciales, varía entre tres días (para que la Corte Suprema de Justicia de Guatemala resuelva el recurso de amparo), cinco (para que la Corte de Constitucionalidad de Guatemala resuelva, en su caso, el recurso de apelación), y cincuenta días (Colombia).

Por lo que respecta a las impugnaciones de los resultados electorales ante órganos legislativos, en Argentina, tratándose de las elecciones legislativas, los reglamentos de las Cámaras respectivas no prevén plazo límite alguno sino, por el contrario, admiten expresamente la posibilidad de que las impugnaciones sean resueltas con posterioridad al inicio de las sesiones ordinarias (lo cual implica que ciertos legisladores puedan incorporarse provisionalmente a su respectiva Cámara, sujetos al resultado de la impugnación correspondiente, pudiéndose dar el caso de que con posterioridad alguno de ellos pierda su investidura y sea otro quien asuma el cargo).

V. PRUEBAS

Las disposiciones de los códigos y leyes electorales en materia de pruebas son escasas, pues generalmente no hay referencia alguna sobre el particular (a diferencia de lo que ocurre en aquellos países que cuentan con leyes procesales electorales específicas). En ocasiones, la propia ley electoral remite a los códigos procesales civiles o administrativos (Bolivia, Guatemala y Paraguay). Además, en aquellos países en que se permite alguna impugnación ulterior ante órganos jurisdiccionales no electorales es claro que las pruebas se encuentran normadas por los códigos o leyes procesales aplicables a las impugnaciones de que conocen estos últimos órganos (ya se trate de órganos jurisdiccionales constitucionales, ordinarios del Poder Judicial o administrativos). Sin embargo, es posible extraer algunas conclusiones:

1. *Cargas probatorias*

La gran mayoría de las leyes electorales y/o procesales establecen, en forma explícita o implícita, el principio general de que quien afirma está

obligado a probar. Asimismo, le corresponde la carga probatoria a quien niega algo, cuando su negación implica o envuelve la afirmación de un hecho. Por otra parte, son objeto de prueba sólo los hechos controvertidos. Por tanto, no es objeto de prueba el derecho. Tampoco lo son los hechos admitidos, notorios ni los imposibles de probar.

Los anteriores principios (recogidos de manera expresa, por ejemplo, en la ley procesal electoral en México) se complementan, por lo general, con el de presunción de validez de los actos de derecho administrativo, esto es, los realizados por el OAE; de ahí que, cuando se impugne un acto electoral administrativo por presunta ilegalidad o irregularidad, corresponderá al actor o demandante demostrar que el acto impugnado efectivamente adolece de ilegalidad o constituye una irregularidad. De no cumplir con su carga probatoria el actor, deberá desestimarse la pretensión del actor y, en consecuencia, el acto electoral administrativo deberá seguir siendo válido.

2. *Medios de prueba*

La legislación (procesal) electoral debe regular adecuadamente los medios de prueba para que los justiciables puedan estar conscientes del tipo y cantidad de elementos probatorios que se requieren para sustentar y respaldar sus alegatos y pretensiones con suficiente material fáctico con sustento jurídico.

La mayoría de los códigos y leyes electorales no definen cuáles son los medios de prueba autorizados en el SJE, en el entendido de que algunos prevén la aplicación supletoria de ordenamientos procesales civiles o administrativos. Un buen número de países exigen adjuntar las pruebas documentales pertinentes al escrito de interposición del medio de impugnación (Costa Rica, Chile (tratándose del padrón electoral), Ecuador, México y Perú).

Asimismo, mientras que varios países latinoamericanos expresamente prevén que las partes pueden ofrecer cualquier medio de prueba (Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Honduras y Panamá), en dos países se establece alguna restricción, ya sea que admitan sólo los documentos electorales (respecto de las impugnaciones contra resultados electorales de que conocen el Consejo Nacional Electoral de Colombia o sus delegados, si bien para la ulterior impugnación ante la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado expresamente se prevé en este país que se puede ofrecer cualquier medio de prueba, además de que el auto que deniegue alguna de las pruebas solicitadas puede ser recurrido en súplica, la cual se resuelve de plano), o bien únicamente las documentales públicas

y privadas, así como las pruebas técnicas, la instrumental de actuaciones y la denominada presuncional legal y humana, además de que la confesional, testimonial y pericial sólo se admiten bajo ciertas peculiaridades y restricciones (como ocurre también en México).

Cabe destacar que en la mayoría de los países de la región se autoriza al respectivo OJE para ordenar la diligencia de pruebas para mejor proveer, esto es, allegarse mayores elementos probatorios para resolver (Argentina, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, México y Panamá, así como Paraguay, Perú y Uruguay en determinados casos).

Resulta claro que, ante lo reducido de los plazos para resolver las impugnaciones electorales a fin de permitir la renovación oportuna de las instituciones republicanas y la naturaleza de los procedimientos electorales, los OJE cuya normativa no excluye ciertos medios probatorios han requerido desarrollar criterios para admitir sólo aquellos que resulten idóneos y pertinentes o conducentes para acreditar las pretensiones de las partes dentro de los plazos límite para resolver (por ejemplo, la prueba testimonial difícilmente puede ofrecer elementos de convicción al OJE en ciertos casos sobre resultados electorales, toda vez que tanto el partido impugnador como el partido tercero interesado podrían ofrecer innumerables testigos cuyos testimonios probablemente resultarían contradictorios y proclives a favorecer los intereses del partido al que pertenezcan).

Así pues, es importante puntualizar que, en la práctica, los referidos sistemas probatorios se asemejan, toda vez que mientras en un sistema de carácter abierto en cuanto al ofrecimiento de pruebas, el OJE tiende a restringir su admisión a sólo aquellas idóneas y pertinentes o conducentes, en uno que limite los medios de prueba (como ocurre en Colombia y México), el respectivo OJE puede ampliarlos a través de las diligencias para mejor proveer, con el objeto de resolver en ambos sistemas con los elementos de convicción pertinentes y necesarios dentro de los plazos establecidos, sin dejar a alguna de las partes en indefensión.

3. Sistemas de valoración de pruebas

De acuerdo con la doctrina iusprocesalista predominante, los sistemas de valoración de las pruebas se pueden clasificar en cuatro grupos: *i*) sistema de la prueba legal o tasada: cuando la ley señala por anticipado cuál es el grado de eficacia que el órgano jurisdiccional debe atribuir a determinado medio probatorio; *ii*) sistema de la prueba libre: cuando el órgano jurisdiccional puede apreciar las pruebas ofrecidas, admitidas y desahogadas

sin traba legal alguna, de manera que pueda formarse su convicción libremente, haciendo la valoración según su sentir personal, racional, moral o en conciencia, sin impedimentos de alguna especie y menos de orden jurídico; *iii*) sistema de libre apreciación razonada o de la sana crítica: cuando el órgano jurisdiccional tiene la facultad para determinar en forma concreta la eficacia de cada uno de los elementos que obren en autos, de acuerdo con las reglas de la lógica y las máximas de la experiencia, considerándose como un sistema intermedio entre los anteriores, y *iv*) sistema mixto: aquel que combina algunos de los sistemas que anteceden.²⁶⁴

Muy pocos códigos y leyes electorales definen los sistemas de valoración de las pruebas que deben seguir los respectivos OJE en los casos contenciosos de que conozcan. Mientras que algunos países latinoamericanos adoptan el sistema de la prueba libre (Colombia, parcialmente, en cuanto que el Consejo Nacional Electoral o sus delegados tienen plena y completa competencia para apreciar cuestiones de hecho; Chile, en tanto que el Tribunal Calificador de Elecciones procederá como jurado en la apreciación los hechos, y Perú, toda vez que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones está facultado para apreciar los hechos con criterio en conciencia), otros establecen las reglas de la sana crítica (Costa Rica y Panamá), alguno contempla cuando menos ciertos aspectos del tasado (El Salvador, al prescribir que en la prueba testimonial se podrá presentar un máximo de tres testigos y que la misma no será suficiente para declarar la nulidad solicitada), y otro más prevé un sistema mixto (México, en virtud de que combina el tasado, al conferirle legalmente eficacia plena a las documentales públicas [aun cuando admite prueba en contrario], con el de la sana crítica).

Uno de los mayores impactos de introducir sistemas de votación electrónica se presenta en los mecanismos de resolución de conflictos electorales existentes y los correspondientes SJE (por ejemplo, en Brasil). Los desafíos que surgen en este contexto se relacionan con el aseguramiento y valoración de los elementos probatorios y los mecanismos a través de los cuales se resuelven los medios de impugnación. En algunos países donde los medios de impugnación electoral se encuentran a cargo de los tribunales ordinarios pertenecientes al Poder Judicial, estas cuestiones se encuentran reguladas por disposiciones especiales, requiriendo de reformas legislativas. Asimismo, indagar estos aspectos puede requerir de un entrenamiento especial para el personal del OJE y un conocimiento adecuado de las cuestiones

²⁶⁴ Véase Couture, Eduardo J., *Fundamentos de derecho procesal civil*, México, Editora Nacional, 1984; Gómez Lara, *Teoría general del proceso*, *cit.*, nota 13, pp. 160 y ss.; Ovalle Favela, “El recurso de inconformidad...”, *cit.*, nota 183, pp. 174-177, y Varela, Casimiro, *Valoración de la prueba: procedimientos civil, comercial y penal*, 2a. ed., Buenos Aires, Astrea, 2004, p. 98).

tecnológicas involucradas. En todo caso, las reglas de valoración de pruebas de carácter electrónico o digital deben revisarse y requerir de alguna medida o reforma especial en los países que las han adoptado. En México se han venido desarrollando ejercicios piloto que incorporan la votación por medios electrónicos en algunas entidades federativas (como en Coahuila y Ciudad de México).

VI. REMEDIOS EN IMPUGNACIONES CONTRA RESULTADOS ELECTORALES

Uno de los aspectos cruciales en todo SJE es el establecimiento de medios de impugnación eficaces en contra de los resultados electorales a fin de garantizar el respeto absoluto a la voluntad popular. Aun cuando, nuevamente, la diversidad de mecanismos entre los distintos sistemas parte de su distinta tradición jurídica y contexto histórico y político-social, en términos generales, es posible analizarlos atendiendo a los remedios jurídicos que cada uno puede brindar (que, en realidad, depende de la pretensión del respectivo partido político o, en su caso, candidato actor que promueva la demanda).

En este sentido, el remedio jurídico que, por lo general, pretende el actor o demandante en impugnaciones contra resultados electorales puede ser, por una parte, la modificación del resultado electoral, con el consecuente cambio de ganador, derivado de un recuento total o parcial de la votación, de estar así legalmente previsto, o de la nulidad de la votación recibida en cierto número de mesas o casillas por haberse presentado irregularidades (por lo que se busca que tal votación se suprima del cómputo correspondiente); por otra, la nulidad de la elección, cuando se presenten irregularidades sustanciales que hayan afectado el resultado electoral, o bien, finalmente, la revocación de la proclamación de electo de cierto candidato por no satisfacer los requisitos de elegibilidad. A continuación, se analizan tales alternativas.

1. *Modificación de los resultados electorales (en su caso, cambio de ganador)*

Como se mencionó, uno de los remedios pretendidos por el actor o demandante puede ser la modificación del resultado electoral emanado del OAE, ya sea el emanado directamente de las mesas receptoras de votación el día de la jornada electoral o del órgano superior que haya realizado en los días inmediatos el cómputo total o, en su caso, el cómputo de cierto distrito o circunscripción electoral con relación a la votación recibida en un conjunto de mesas de votación.

El objetivo final es que haya un cambio de ganador de la elección, esto es, de quien presuntamente había obtenido el triunfo según ese resultado emanado del órgano electoral administrativo. Para el efecto, se puede pretender que haya un recuento total o parcial de la votación, en los términos previstos legalmente según cada SJE, y/o la nulidad de la votación recibida en cierto número de mesas por estimar que hubo irregularidades sustanciales en la mesa respectiva, que afectaron el resultado ahí obtenido.

A. Recuento total o parcial de la votación

En general, es posible distinguir cuatro sistemas en materia de recuentos totales o parciales de la votación: en primer lugar, aquellos que constitucional o legalmente prevén un recuento total de la votación en toda elección, independientemente de la diferencia en el resultado o de que éste se haya impugnado (es el caso de Costa Rica); en segundo lugar, aquellos que prevén legalmente un recuento total en caso de resultados ajustados (por ejemplo, cuando la diferencia entre ganador y segundo lugar es inferior a 1%), ya sea en forma automática o previa solicitud de parte interesada (como en algunas entidades federativas de Estados Unidos de América, en el entendido de que no tendría un carácter total para la elección presidencial, pues hay Estados que no contemplan tal posibilidad; asimismo, es el caso de México, según reforma de 2007); en tercer lugar, aquellos que sólo prevén un recuento parcial para ciertas mesas o casillas en que se encuentre legalmente justificado (como ocurre en la gran mayoría de los SJE y era el caso de México hasta 2006), y, finalmente, aquellos que no prevén legalmente en forma expresa recuentos totales ni parciales (diversos países y, al menos, tres entidades federativas de Estados Unidos). Ciertamente, los sistemas que prevén algún recuento total cuando hay resultados ajustados también contemplan la posibilidad de recuentos parciales en casos legalmente justificados (esto es, la combinación de los supuestos segundo y tercero mencionados).

a. Posibilidad de recuento total de la votación

Es conveniente puntualizar las características de los recuentos totales que sí se prevén en Costa Rica y algunas entidades federativas de Estados Unidos de América y, a partir de 2007, en México, con respecto al de otros países que no los contemplan, en el entendido de que estos últimos constituyen la gran mayoría.

- *Costa Rica.* La diferencia fundamental entre el régimen de Costa Rica y otros SJE que también contemplan un recuento total de la votación es que en aquél se encuentra legalmente prevista, en forma expresa, la atribución-obligación para el Tribunal Supremo de Elecciones de realizar, en todos los casos, dicho nuevo escrutinio general de la votación recibida en todas y cada una de las respectivas mesas que se hubiesen instalado, con independencia de lo estrecho o no del resultado electoral y si éste se haya o no impugnado.

Otra diferencia relevante es *la integración de las mesas receptoras de la votación*. Mientras que en Costa Rica las mesas receptoras de votos se integran con representantes de los partidos políticos (aun cuando formalmente son designados por el Tribunal Supremo de Elecciones), en gran parte de los países que no establecen un posterior recuento total de la votación, sino sólo uno parcial en donde esté legalmente justificado, las mesas se integran de distinta forma.

De ahí que en Costa Rica genere mayor certeza que todo lo actuado por las mesas receptoras de votación sea susceptible de ser revisado y corregido por el Tribunal Supremo de Elecciones, el cual cuenta con atribuciones para revisar oficiosamente lo actuado por las mesas receptoras de votación, en tanto que son propiamente órganos subordinados. Asimismo, dicho Tribunal cuenta con relevantes garantías de independencia e imparcialidad y goza de gran prestigio por su honorable y eficiente desempeño durante más de setenta años.

De este modo, durante las semanas siguientes al día de la jornada electoral, el Tribunal Supremo de Elecciones realiza manualmente el respectivo recuento total (con independencia de cuál haya sido el resultado y si éste hubiese sido impugnado o no por alguno de los contendientes). Aun cuando lo anterior aporta altos niveles de credibilidad y legitimidad al resultado es claro que sólo es materialmente posible llevarlo a cabo en comunidades cuyo electorado no sea muy grande (en el entendido de que si el electorado sí fuese muy grande pudieran ensayarse otros mecanismos en apoyo al OJE para realizar un recuento total).

- *Algunas entidades federativas de Estados Unidos de América.* En algunas entidades federativas estadounidenses también se prevé legalmente el recuento total de la votación recibida en el Estado respectivo a solicitud de cualquiera de las partes (en su caso, a costa del peticionario en el supuesto de que finalmente no le asista la razón) o, de manera automática, por el propio OAE, cuando la diferencia entre el primero y segundo lugar sea inferior a determinado porcentaje;

por ejemplo, en el estado de Washington se prevé tal recuento automático cuando dicha diferencia es menor a 0.5%.²⁶⁵

Debe tenerse presente que si bien en diversas entidades federativas de los Estados Unidos de América sí se prevé un recuento total de votos en las elecciones de representantes y senadores (así como de gobernador, diputados y, en su caso, senadores locales), en el referido país no se prevé en la actualidad un recuento total sino tan solo parcial de la votación de una elección presidencial, pues existen, al menos, tres estados (Alabama, Illinois y Kentucky) que no prevén la posibilidad de impugnación ni recuento alguno. Asimismo, salvo en los catorce estados que prevén algún recuento automático, es claro que se requiere de previa impugnación o solicitud de parte interesada (con independencia de que la designación de los integrantes de las mesas receptoras de votación en las diversas entidades federativas de los Estados Unidos, por lo general, también es a propuesta de los partidos políticos y, en la mayoría, la votación se realiza en forma automatizada, esto es, a través de diversos tipos de máquinas).²⁶⁶

- *México*. El artículo 311, párrafos 2 y 3, de la vigente Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2014 (como se preveía desde 2008 a fin de instrumentar lo previsto en la reforma constitucional de noviembre de 2007), además de los supuestos de recuentos parciales en casos legalmente justificados —como se explica más adelante—, establece la posibilidad jurídica de realizar un recuento total de la votación cuando haya indicios de que la diferencia entre el primero y segundo lugar sea inferior al 1% en determinado distrito electoral y así sea solicitado por el partido político cuyo candidato haya quedado en segundo lugar, en cuyo caso el consejo distrital competente del INE (el miércoles siguiente a la elección) realizará el recuento total de la votación recibida en todas y cada una de las casillas instaladas en el distrito correspondiente, en el entendido de que la omisión de realizar el recuento por el

²⁶⁵ Véase Garber, Marie y Frank, Abe, *Contested Elections and Recounts*, 2 vols., Washington, D. C., Federal Election Commission, 1990.

²⁶⁶ Véase *Contested Elections and Recounts. Issues and Options Resolving Disputed Federal Elections*, 2 vols., Washington, National Clearinghouse on Election Administration-Federal Election Commission, 1990; Garber y Frank, *op. cit.*, nota anterior; Orozco Henríquez, “Contencioso electoral y calificación de las elecciones en los Estados Unidos de América”, *cit.*, nota 58, pp. 25-33; Ryden, David K. (ed.), *The U. S. Supreme Court and the Electoral Process*, 2a. ed., Washington, D. C., Georgetown University Press, 2002.

consejo distrital sería susceptible de impugnación ante el Tribunal Electoral, quien resolvería lo que en derecho procediera (si bien, en forma expresa, la ley establece que si el INE realiza determinado recuento éste ya no podrá ser revisado por el Tribunal Electoral).

Cabe advertir que el hecho de que, según la ley electoral mexicana en vigor, el ámbito de referencia para establecer la procedencia del recuento sea que la diferencia del 1% entre el primero y segundo lugar haya ocurrido en determinado distrito electoral, podría no estar ofreciendo una solución efectiva y satisfactoria para una elección presidencial o senatorial si lo que se desea es prever la posibilidad de un recuento total de la votación ante un escenario de una elección sumamente competida y con resultados tan estrechos como la presidencial de 2006. Efectivamente, si la referida reforma de 2007-2008 hubiese estado vigente en aquel año, sólo se habría realizado un recuento total de votos en tres de los trescientos distritos electorales federales, toda vez que fueron los únicos en que el candidato que finalmente quedó en segundo lugar en la votación general habría quedado en ese lugar en el distrito electoral correspondiente con una diferencia menor al 1%, por lo que tampoco ahora se estaría previendo, en la práctica, un recuento total de la votación en casos de resultados electorales ajustados en la elección presidencial. Tal situación, de prevalecer, podría generar falsas expectativas en algunos y la eventual decisión del Tribunal Electoral por la cual se abstenga de ordenar un recuento total de la votación, aun cuando estuviese plenamente ajustada a derecho, podría malinterpretarse como una falta de transparencia o decisión arbitraria del OJE, por lo que cabría ponderar una nueva reforma sobre el particular.²⁶⁷

²⁶⁷ En relación con la imposibilidad jurídica del recuento total de la votación en la elección presidencial de México en 2006, es pertinente tener presente lo siguiente: 1) la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en ese entonces, exigía que el partido o coalición interesado impugnara cada uno de los cómputos distritales (300 federales) y precisara cada una de las casillas (130,477 instaladas en 2006), cuyos resultados deseara combatir; 2) si un cómputo electoral (distrital o de casilla) no se impugnaba, de acuerdo con los artículos 41, fracción IV (hoy VI), de la Constitución federal y 72 de la invocada ley procesal electoral, el resultado se consideraba válido, definitivo e inatacable. Por tanto, no era susceptible de revisión por el Tribunal Electoral; 3) la coalición cuyo candidato quedó en segundo lugar sólo impugnó 230 (de los 300) cómputos distritales y aproximadamente 43,000 (de las 130,477) casillas. Incluso, la coalición sólo pidió el recuento de unas 22,000 casillas, de las cuales el Tribunal Electoral ordenó el recuento de 11,724 (poco más del 53% de las demandadas), en virtud de que fueron las únicas en las que, de acuerdo con la

En general, los países —en su caso, entidades federativas— que sí prevén legalmente un recuento total de votos (ya sea de manera regular, como en Costa Rica, o bien en forma automática o a petición de parte en cierto tipo de casos, como el de resultados electorales estrechos en algunas entidades federativas de los Estados Unidos y, a partir de noviembre de 2007, en México), le confieren tal competencia, en primera instancia, a un órgano superior de la respectiva mesa receptora de votos, en cuyo caso el correspondiente OJE estaría revisando propiamente los actos provenientes de un órgano subordinado. Aun cuando la omisión del OAE de realizar el recuento o, en algunas ocasiones, su actuar indebido para el efecto es susceptible de control jurisdiccional en varios SJE (como ocurre en México), debe tenerse presente que en tales supuestos la intervención del correspondiente tribunal (OJE) sería, eventualmente, para sustituirse a dicho OAE y corregir su acción u omisión indebida, pero no porque, por propia autoridad, pueda oficiosamente (es decir, sin que haya sido instado para ello) realizar un recuento total de votos.

ley y siguiendo un criterio muy amplio, resultaba jurídicamente procedente, ya que las actas respectivas efectivamente contenían alguna inconsistencia, discrepancia o error evidente en los rubros fundamentales relacionados con votos, por mínimo que fuera. Por tanto, bastó la diferencia de un solo voto entre los datos que aparecían en las actas de las casillas impugnadas para que el tribunal ordenara su recuento. En las sentencias interlocutorias de los respectivos incidentes de los juicios de inconformidad que promovió la coalición, se exponen las razones jurídicas por las cuales se ordenó o no el recuento en cada una de esas 22,000 casillas impugnadas (tales sentencias son públicas y pueden consultarse a través de Internet); 4) el Tribunal Electoral, como órgano tercero imparcial, sólo puede actuar previa impugnación o a instancia de parte y carece de atribuciones para actuar oficiosamente. Si los integrantes del tribunal hubiesen pretendido revisar o modificar cómputos no impugnados, habrían violado la ley e incurrido en responsabilidad; 5) ciertamente, el Tribunal Electoral cuenta con atribuciones legales para ordenar diligencias para mejor proveer (así lo hizo al ordenar el recuento de más del 9% de las casillas, mismo que se llevó a cabo por magistrados y jueces del Poder Judicial de la Federación, voto por voto y casilla por casilla, en sesiones públicas y en presencia de todos los partidos políticos, coaliciones y demás interesados). Sin embargo, tales diligencias sólo era posible ordenarlas respecto de aquellas casillas efectivamente impugnadas. Si los cómputos de diversas casillas no se impugnaron, como se señaló, su revisión jurisdiccional se encontraba legalmente prohibida; 6) una vez que se verificó el recuento por el Tribunal Electoral, la diferencia entre el primero y segundo lugar se redujo en 4,859 votos, lo cual equivale aproximadamente a una centésima, esto es, de 0.58%, según los resultados oficiales del entonces IFE, pasó a 0.57%. Una opinión crítica a los argumentos anteriores puede observarse en Crespo, José Antonio, 2006: *Hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*, México, Debate, 2008; sin embargo, respecto de lo sostenido en este último libro, se sugiere también ver la réplica en Orozco Henríquez, J. Jesús, “Comentario al libro de José Antonio Crespo, 2006: *Hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. 59, núm. 261, 2009, pp. 267-276.

b. Imposibilidad de recuento alguno en ciertos países

Al igual que en las referidas tres entidades federativas de los Estados Unidos de América, en algunos países (*z. gr.*, Bolivia y Perú) tampoco se prevé la posibilidad de recuento alguno parcial ni total de la votación recibida, por estimar que, de acuerdo con el principio de preclusión, el escrutinio llevado a cabo en la mesa receptora de votos al final de la jornada electoral es un acto irrepetible.

Tal imposibilidad jurídica de recuento también se presenta en aquellos países que destruyen las boletas electorales con los votos tan pronto concluye el escrutinio en la mesa receptora de votos o que no forman parte de la documentación electoral que se traslada al OAE superior jerárquico, como en Colombia y Panamá, en cuyo caso los escrutinios generales se basan en los resultados plasmados en las actas o documentos elaborados por las mesas correspondientes.

c. Recuentos parciales

Cabe señalar que en los SJE que no prevén un recuento total de la votación, sino tan solo uno parcial donde legalmente se encuentre justificado —como ocurre en la gran mayoría de los países democráticos—, se ha considerado que la mayor certeza en el resultado electoral radica en las múltiples medidas de seguridad establecidas para la integración de las mesas receptoras de votación, así como para la identificación de los electores, el desarrollo de la votación y la realización del escrutinio y cómputo de la votación recibida en la mesa respectiva, del cual se levanta un acta suscrita por los funcionarios de la mesa y los representantes de los distintos partidos políticos, quienes, después de haber vigilado todo el procedimiento de votación, tienen derecho no sólo a presentar algún escrito de protesta ante cualquier irregularidad o anomalía que hayan advertido durante el desarrollo de la jornada electoral, sino a recibir un ejemplar de la respectiva acta de escrutinio y cómputo como prueba del resultado obtenido en la mesa e, incluso, en algunos países si lo desean, a acompañar a los funcionarios de casilla a entregar los paquetes con la documentación electoral resultante ante el órgano superior del OAE.

En su oportunidad, cada partido político, a través de su representante, se encuentra en aptitud de cotejar los resultados con los que pretendan manejarse como oficiales durante la sesión de cómputo total o parcial (en el distrito o circunscripción electoral correspondiente) que lleve a cabo el OAE

en los días inmediatos a la jornada electoral. En la mayoría de los SJE (como es el caso de México, desde el establecimiento del entonces Instituto Federal Electoral en 1990 y se mantiene con el actual Instituto Nacional Electoral) se prevé legalmente que si durante la sesión de cómputo ante el OAE (superior jerárquico de la mesa receptora de votos) se advierte que el acta de escrutinio y cómputo de la votación recibida en determinada mesa en poder del propio órgano tiene muestras de alteración, presenta errores evidentes en los datos que consigna, no existe dicha acta o sus datos no concuerdan con los de la copia de la misma que tienen los representantes de los partidos políticos, éstos tienen oportunidad de solicitar que se realice un recuento de la votación recibida en la mesa respectiva (lo que equivale a un recuento parcial de la votación recibida en cierto número de mesas).

En todo caso, los partidos políticos (y, en la mayoría de los SJE, también los candidatos) tienen derecho a impugnar los resultados derivados de la sesión de cómputo de la votación del OAE ante el correspondiente OJE, ya sea para hacer valer sus derechos respecto de presuntas irregularidades cometidas el día de la jornada electoral y que no fueron corregidas en la sesión de cómputo por el OAE, o bien por nuevas irregularidades cometidas por éste. En su caso, ante alguna acción u omisión indebida del OAE, el OJE está en aptitud de llevar a cabo el recuento de la votación recibida en las mesas respectivas.

B. Nulidad de la votación recibida en algunas mesas

Es esencial distinguir la nulidad de un voto, de la nulidad de la votación recibida en alguna mesa y de la nulidad de una elección. Esta sección se refiere estrictamente al segundo supuesto, si bien resulta conveniente abordar brevemente algunos aspectos del primero, en tanto que el tercero se aborda más adelante.

a. Nulidad de un voto

Prácticamente todos los ordenamientos electorales establecen diversos supuestos conforme con los cuales el voto, individualmente considerado, se estima nulo. En términos generales, se considera nulo cualquier voto emitido en forma distinta a la prevista legalmente para ser considerado válido. Al respecto, varios países enuncian las distintas hipótesis que pueden presentarse: por ejemplo, utilización de boletas o papeletas no oficializadas, no entregadas o, en su caso, no firmadas por la mesa o su presidente; destrucción

parcial, mutilación, alteración o tachaduras en las boletas; marcas para más de un candidato o lista, o bien la existencia de más de dos boletas de distinto partido para un mismo cargo o la pretensión de depositar en el sobre dos o más papeletas para un mismo cargo o una papeleta distinta a la entregada; marcas distintas en las boletas, al agregar o repetir nombres, que la misma sea ilegible o incluir la palabra nulo. Asimismo, por muerte o falta de reemplazo oportuno del candidato o falta de aceptación oportuna del candidato y cuando el elector exhiba su voto o haga alguna manifestación que viole el secreto, como el firmar las boletas o incluir algún dato que permita identificar al elector.

Los anteriores casos de nulidad del voto se diferencian, por lo general, de los casos en que no se marcan las boletas y que se consideran como votos en blanco (distinción que puede tener relevancia en aquellos sistemas que prevén algún umbral para que los partidos políticos conserven su registro, o bien tengan acceso a la representación proporcional o al financiamiento público).

Aun cuando la gran mayoría de los países reservan a las correspondientes mesas (juntas, jurados o casillas) receptoras de votos la competencia “soberana” para apreciar y declarar la nulidad de un voto individual, sin posibilidad de impugnación, lo cual se decide durante el acto de escrutinio respectivo, en algunas ocasiones se presentan los llamados votos impugnados, recurridos u observados para referirse a los casos en que existe duda sobre la calidad o identidad del sufragante, resolviendo el OAE jerárquicamente superior.

En principio, la nulidad bajo estudio sólo se aplica al voto individual de un elector particular, por lo que no afecta a la votación recibida en una mesa, ni a la elección que resulte de dicha votación. Sin embargo, algunos ordenamientos vinculan el número elevado de votos nulos con la posibilidad de nulidad de una votación o, incluso, una elección; por ejemplo, si hay más votos nulos que votos válidos en determinada mesa electoral o si el número de los votos nulos afecta a más de la mitad de los votos de la respectiva elección o si dos terceras partes de los votos emitidos son nulos o en blanco.

b. Nulidad de una votación

El presente supuesto se refiere a la nulidad de la votación recibida en una mesa (junta, jurado o casilla) electoral. Al respecto, es posible clasificar las diversas causales de nulidad de votación en mesa o casilla en los siguientes tres grupos: irregularidades en la constitución de la mesa, junta, jurado

o casilla electoral; irregularidades en el desarrollo de la votación, o bien, irregularidades en el escrutinio o en las actas respectivas.

- *Irregularidades en la constitución de la mesa electoral.* En general, es causa de nulidad la constitución ilegal de la mesa o junta receptora de votos. Al respecto, se puede distinguir también entre la indebida integración de la mesa o junta, por vicios en la elección o designación de sus miembros, y aquellos casos en que la mesa se ha instalado en lugar distinto al autorizado, sin causa justificada.
- *Irregularidades en el desarrollo de la votación.* Entre las causales de nulidad previstas en diversos ordenamientos latinoamericanos por irregularidades durante la votación, cabe destacar las siguientes: cuando el registro electoral de la mesa resulte falso, apócrifo o alterado; existan errores en las boletas con relación a los nombres de los candidatos o los emblemas de los partidos; se haya impedido votar a quien tiene derecho; se haya permitido votar a quien no aparece en el padrón o sin verificar la identidad del elector, o bien se haya admitido el sufragio múltiple; se haya impedido la fiscalización a los representantes de los partidos políticos.

Además, cuando se hubiere ejercido por la mesa actos de coacción contra los electores de manera que los hubiesen obligado a abstenerse de votar o a votar en contra de su voluntad o sin las garantías legales; violencia sobre los miembros de la mesa o casilla durante la votación; violencia, coacción o amenaza contra los electores; fraude, cohecho, soborno, intimidación o violencia en favor de algún candidato; violencia generalizada que impida la libre y pacífica emisión del voto; violación del secreto del voto; vicios por falsedad, fraude o coacción; realización de propaganda o captación de sufragios vedados legalmente; interferencia económica o abuso de poder de la autoridad contra la libertad del voto; cualquier otro acto que razonablemente pueda haber alterado el resultado de la votación.

Asimismo, cuando la votación se hubiere realizado en fecha distinta a la señalada por los órganos electorales competentes, o bien antes de la hora fijada legalmente para el inicio de la votación o después del cierre de la misma, salvo caso fortuito o fuerza mayor; cuando se hubiere producido una apertura tardía o una clausura anticipada de la votación de la mesa, privándose maliciosamente a los electores del derecho de votar; cuando se hubiere iniciado la votación después de las trece horas sin causa justificada o habiendo

impedido el libre ejercicio del sufragio, después de las catorce horas y hubiere votado menos del 50% del electorado; cuando la votación se hubiere practicado en lugar distinto al autorizado. Igualmente, cuando la votación se hubiere recibido por personas no autorizadas o, en general, que existan irregularidades graves que pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado.

- *Irregularidades en el escrutinio o en las actas respectivas.* Los ordenamientos electorales latinoamericanos prevén los siguientes tipos de causales de nulidad sobre el particular: la realización de escrutinios en lugar distinto al autorizado; cuando se hubiere ejercido violencia sobre los miembros de la mesa en la realización del escrutinio, al extremo de haberse afectado el resultado de la votación; dolo o error en el cómputo de los votos que beneficie a un candidato o fórmula de candidatos y ello sea determinante para el resultado de la votación; diferencia de cinco o más entre número de sufragantes y número de sobres utilizados, un número de sufragantes mayor que el número de electores, más votos nulos que votos válidos o si el número de boletas utilizadas supera ostensiblemente al padrón de la junta; error en la aplicación de la fórmula electoral; vicios en el escrutinio, así como errores (aritméticos) o alteraciones en el cómputo.

Asimismo, son causales de nulidad la elaboración o firma de actas por personas no autorizadas o la utilización de formularios no autorizados, así como la alteración o falsedad de las actas; la ausencia, destrucción o desaparición de documentación electoral; la falta de firma de por lo menos tres jurados o la del presidente y del secretario, o bien la falta de firma del presidente, así como la violación del llamado paquete o bolsa electoral. De igual modo, la entrega extemporánea de los paquetes, pliegos o bolsas electorales, en tanto que el depósito extemporáneo del acta de escrutinio en el correo hace presumir que sea fraudulenta.

Por otra parte, resulta especialmente importante referirse a los efectos que puede tener la nulidad de una votación. En principio, como advierte Brewer-Carías,²⁶⁸ los casos de nulidad de la votación recibida en una mesa, junta, jurado o casilla electoral sólo afecta la votación respectiva y, por tanto, no afecta la elección o el procedimiento electoral. El efecto inmediato de la nulidad de una votación es que deben excluirse los votos de esa mesa, junta, jurado o casilla

²⁶⁸ Cfr. Brewer-Carías, “La nulidad de los actos electorales...”, *cit.*, nota 10, pp. 89-92; asimismo, Hernández Valle, *Derecho electoral...*, *cit.*, nota 10, p. 243.

del cómputo general de los votos emitidos en la elección de que se trate (lo cual, eventualmente, podría producir que la recomposición del cómputo arroje un cambio de ganador en la elección).

Sin embargo, puede darse el supuesto de que la nulidad de la votación en diversas mesas puede tener influencia en la validez de la elección, toda vez que casi todos los ordenamientos electorales establecen el principio, formulado tanto en forma positiva como negativa, de que si la nulidad de la votación en una mesa o conjunto de mesas es determinante para el resultado general o validez de la elección, se requerirá de una nueva votación o, en su caso, de una nueva elección, como se verá en la siguiente sección.

En efecto, algunos ordenamientos establecen el principio en forma negativa, al prescribir que no habrá lugar a nuevas elecciones si se evidencia que la nueva votación (en la mesa en concreto) no tendría influencia sobre el resultado general de la elección, en tanto que otras lo formulan en sentido positivo, al establecer que debe haber una nueva elección si las votaciones anuladas pueden alterar o ser determinantes para el resultado de la elección, o bien suficientes para decidir la subsistencia legal de un partido.

En estos supuestos, es frecuente que en los ordenamientos (o jurisprudencialmente) se prevean presunciones para definir cuándo debe considerarse determinante la nulidad de la votación en una mesa respecto de una elección, en cuyo caso se requiere convocar a una nueva elección: si la nulidad de las votaciones afecta a más de la mitad de las mesas, o bien si las nulidades de votación afectan a más de la mitad de los votos o representan un tercio de la votación nacional válida. En algunos países se establece el 20% de las mesas o secciones electorales anuladas.

Al respecto, es conveniente señalar que mientras varios países admiten la posibilidad de que la nueva elección se realice únicamente en las mesas cuya votación haya sido anulada (o, incluso, cuando en alguna mesa no se haya celebrado la elección), dando lugar a elecciones parciales, algunos establecen que deberán llevarse a cabo nuevas elecciones.

Es necesario diferenciar los anteriores casos en que la nulidad de la votación recibida en mesas acarrear la nulidad de una elección, requiriéndose convocar a una nueva, de aquellos otros en que la nulidad de votación tiene como efecto solamente la exclusión de los votos de esa mesa, junta, jurado o casilla del cómputo general de los votos emitidos en la elección de que se trate, dando lugar a una recomposición del cómputo (que puede influir, en algunos sistemas, en el número de asignaciones por representación propor-

cional) y, en su caso, a un cambio de candidato o fórmula de candidatos ganadora, en cuyo supuesto procede la revocación de la constancia expedida en favor de una fórmula o candidato a diputado o senador, así como el otorgamiento al candidato o fórmula que resulta ganadora como consecuencia de la anulación de la votación emitida en una o varias casillas.

Igualmente, deben diferenciarse los casos de nulidad de votación que anteceden del supuesto previsto en Colombia con respecto a que en los jurados de votación o las comisiones escrutadoras participen cónyuges o parientes de los candidatos hasta el segundo grado, en cuyo supuesto no se anula toda la votación de la mesa o jurado sino tan solo los votos emitidos en favor del candidato respectivo.

Por último, conviene advertir que algunos países contemplan expresamente la posibilidad de que oficiosamente, por parte del órgano electoral competente, bajo ciertos parámetros legales, se hagan valer algunas causas de nulidad de votación recibida en alguna mesa, o bien de determinada elección (Argentina, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana; en cuanto a México, tal atribución se reserva excepcionalmente, una vez que ha sido instado el órgano jurisdiccional electoral respectivo, para los casos en que, como resultado de la acumulación de las resoluciones a distintos medios de impugnación en que se haya declarado la nulidad de votación en diversas casillas, se actualice la nulidad de determinada elección de diputados o senadores, así como en el supuesto de que se presenten en forma generalizada violaciones sustanciales durante la jornada electoral que sean determinantes para el resultado de la elección). La razón de tal atribución es el interés público (superior al de las partes procesales) inherente a los procedimientos electorales, del cual es garante el órgano electoral competente (también conocido como interés en beneficio de la ley, esto es, asegurar que los actos y procedimientos electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y/o legalidad). Vinculado con lo apuntado, conviene también aludir aquí a la atribución de algunos OJE para suplir la deficiencia de la queja o en la argumentación de los agravios (como ocurre igualmente en México), en el entendido de que en estos casos se trata de suplir la deficiencia en la argumentación de los agravios y no sustituirse o actuar oficiosamente ante la ausencia de estos.

No obstante lo apuntado en el párrafo que antecede, la regla en el resto de los países (así como en los citados anteriormente en aquellos aspectos en que no se encuentran facultados en forma expresa) es que las resoluciones jurisdiccionales sean congruentes con las cuestiones debatidas, sin que puedan abordar nulidades distintas a las demandadas, de acuerdo con los principios generales de derecho invocados de que el juez no puede proceder de

oficio (*Ne procedat judex ex officio*) y de que la intervención judicial requiere de un actor que ponga en movimiento la administración de justicia (*Nemo judex sine actore*), así como los que establecen que la intervención del juez y la definición del material relativo a cada juicio está limitada por el principio de congruencia y los planteamientos de las partes (*Ne eat judex ultra petita partium* y *Sententia debet esse conformis libellum*).

2. Nulidad de la elección

Con el objeto de garantizar la legalidad de los actos y procedimientos electorales, los ordenamientos electorales establecen diversas causales de nulidad (como una “sanción” a la violación de esta), en el entendido de que en esta sección se hará referencia exclusivamente a las aplicables a los resultados electorales. Cabe advertir que, en materia electoral, como en cualquier otro campo del derecho público, no toda violación de una norma legal electoral produce los mismos efectos, sino que para determinar el grado de éstos habrá que atender a las consecuencias previstas legalmente respecto de los actos irregulares susceptibles de ser anulados.

Es importante señalar que, según disposición explícita en diversos ordenamientos electorales, la nulidad sólo puede ser decretada por las causales expresamente previstas en la ley, si bien hay algunos regímenes que otorgan cierto arbitrio al correspondiente OJE para decretar alguna nulidad, en tanto se permite, por ejemplo, “protestar una elección y solicitar su anulación por actos que la hubieren viciado”, siempre y cuando los “hechos, defectos o irregularidades... influyan en los resultados generales de la elección” (Uruguay), o bien, después de regular en forma enunciativa diversas causales de nulidad de votación en alguna mesa, entre éstas se incluye “cualquier otro acto que razonablemente pueda haber alterado el resultado de la votación” (Guatemala).

Asimismo, por lo general, la nulidad sólo puede ser declarada cuando la misma sea determinante para el resultado de la elección o cause perjuicio evidente, además de que la interposición de la impugnación no suspende los efectos (así sean provisionales) de la resolución o el acto impugnado y, una vez transcurrido el plazo previsto sin que se haya interpuesto alguna impugnación, el acto o resolución correspondiente adquiere el carácter de definitivo. Otra cuestión relevante es que, en caso de duda, deberá estarse por la validez de las elecciones (Ecuador). Las anteriores disposiciones tienen su razón de ser en el principio general de derecho de conservación de los actos públicos válidamente celebrados, recogido en el aforismo latino *utile*

per inutile non vitiatur, el cual tiene especial relevancia en el derecho electoral, como lo han destacado jurisprudencialmente diversos órganos contenciosos electorales (como Costa Rica, España y México).

Por otra parte, es conveniente advertir que, de acuerdo con lo dispuesto en las respectivas legislaciones, la nulidad no puede ser invocada por quien haya dado causa a la misma, según otro principio general de derecho que establece que nadie puede alegar en su beneficio los actos de su propia torpeza, plasmado en el brocardo latino *nemo admittitur aut auditur propriam turpitudinem allegans*.

Conforme con los ordenamientos electorales, es posible distinguir tres tipos de causales de nulidad de una elección: como consecuencia de la nulidad de votación en diversas mesas; por razones de inelegibilidad de un candidato o fórmula de candidatos, y cuando la elección no estuvo revestida de las garantías necesarias.

- *Como consecuencia de la nulidad de votación en diversas mesas.* Es el caso a que se hacía referencia al final del inciso anterior, distinguiéndose los casos en que la nulidad de las votaciones afecta a más de la mitad de las mesas, más de la mitad de los votos, un tercio de la votación nacional válida, o bien el 20% de las mesas o secciones electorales.
- *Por razones de inelegibilidad de un candidato o fórmula de candidatos.* Gran número de las leyes electorales prevén como causal de nulidad de elección que el candidato o, en su caso, los integrantes de la fórmula de candidatos no reúnan los requisitos de elegibilidad o las cualidades que exija la ley, o bien el candidato respectivo hubiere falseado los requisitos legales. Sin embargo, en aquellos países que no lo contemplan como causa de nulidad de elección, ante un caso de inelegibilidad de un candidato electo, podría sólo proceder la revocación de la proclamación o constancia correspondiente, como se verá en la siguiente sección.
- *Cuando la elección no estuvo revestida de las garantías necesarias.* Diversos ordenamientos electorales establecen como causal de nulidad de la elección cuando hayan ocurrido actos de violencia o coacción suficientes para alterar el resultado, así como la celebración de ellas sin las garantías requeridas (Panamá); la comisión en forma generalizada de violaciones sustanciales o graves durante la jornada electoral en el distrito o entidad de que se trate y las mismas sean dolosas y determinantes para el resultado de la elección,²⁶⁹ se exceda en el

²⁶⁹ Para un análisis del dictamen sobre la calificación de la elección presidencial de 2006 en México por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

gasto de campaña en un cinco por ciento o más del monto autorizado, se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos legales, o bien se reciban o utilicen recursos públicos en las campañas (México); la realización de actos que hubieren viciado la elección, siempre y cuando influyan en los resultados generales (Uruguay); la distorsión generalizada de los escrutinios por error, dolo o violencia (Paraguay); error o fraude en el cómputo de los votos, si ello decidiera el resultado de la elección (Honduras); fraude, cohecho, soborno o violencia en las inscripciones, votaciones o escrutinios, y dichos vicios alteren el resultado de la elección (Venezuela), o bien cuando se comprueben graves irregularidades que, a juicio del órgano jurisdiccional competente, hubiesen modificado los resultados de la votación (Perú).

Como advierte Brewer-Carías,²⁷⁰ los anteriores supuestos contemplan diversos conceptos jurídicos indeterminados (por ejemplo, “garantías requeridas”, “violaciones sustanciales”, “actos que hubieren viciado la elección”, “distorsión generalizada de los escrutinios” o “graves irregularidades”), que no dan origen a la discrecionalidad (en cuanto a la potestad de decidir libre y prudencialmente, según el criterio de oportunidad), sino al arbitrio del órgano jurisdiccional electoral (entendido como la apreciación circunstancial dentro del parámetro legal), lo cual requiere la aplicación técnica de los llamados conceptos jurídicos indeterminados que exigen precisión del supuesto previsto en la norma por parte del órgano decisorio, con

—si bien no es este el espacio para formular alguna réplica o comentario—, véase Ackerman, John M., *Autenticidad y nulidad. Por un derecho electoral al servicio de la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 1-40; Cárdenas Gracia, Jaime, *La nulidad de la elección presidencial*, México, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 71-82; Córdova Vianello, Lorenzo, “Las lecciones del Tribunal Electoral a propósito de la nulidad de la elección presidencial”, *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio, en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. VI, Interpretación constitucional y jurisdicción electoral, México, IMDPC-Marcial Pons-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 545-559; Cruz Parceró, Juan Antonio, “Comentario del dictamen de la elección presidencial”, *Dictamen 2006 relativo al cómputo final de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de validez de la elección y de presidente electo*, México, TEPJF, 2007, pp. 41-78; Elizondo Gasperín, Ma. Macarita, *Causales de nulidad electoral. Doctrina jurisprudencial, estudio de las pruebas*, México, Porrúa-UNAM, 2007; Orozco Henríquez, J. Jesús, “Lecciones aprendidas de la experiencia mexicana sobre la impugnación y calificación de la elección presidencial de 2006”, *Resultados electorales ajustados. Lecciones aprendidas de Costa Rica y México*, Guatemala, Konrad Adenauer Stiftung, 2008, pp. 45-62.

²⁷⁰ Cfr. Brewer-Carías, “La nulidad de los actos electorales...”, *cit.*, nota 10, pp. 203 y 204.

su respectiva calificación jurídica, la prueba para tomar una decisión y su adecuación al fin perseguido en la norma.

Al respecto, resulta aplicable lo expresado al final del inciso anterior en cuanto a los efectos de la nulidad de una elección, en el entendido de que si se trata de una elección uninominal procede la expedición de nueva convocatoria y la celebración de una elección extraordinaria. Asimismo, algunos SJE prevén que en este último caso no podrá participar la persona sancionada.

Es importante analizar el supuesto de nulidad general de elecciones que se contempla en muy pocos países, en cuyo caso se convoca a nuevas elecciones, si bien en otros se encuentra expresamente prohibido (por ejemplo, Bolivia, atendiendo al principio de que las irregularidades relacionadas con determinada elección no son susceptibles de hacerse extensivas a una distinta, el cual rige en prácticamente todos los sistemas y, por tanto, de manera implícita no habría posibilidad jurídica de declarar la nulidad general de las elecciones, sino, en su caso, debería hacerse una ponderación respecto de cada una).

Sin embargo, en ciertos países se establece como causa de nulidad de la totalidad de las elecciones, la celebración de ellas sin la convocatoria previa del órgano competente, así como la realización de ellas en día distinto al de la convocatoria, o bien cuando hayan ocurrido actos de violencia o coacción suficientes para alterar el resultado de las elecciones o éstas se hayan realizado sin las garantías debidas.

3. Revocación de la constancia o proclamación de electo a un candidato por no satisfacer requisitos de elegibilidad

Otro posible remedio que pretenda algún actor o demandante es la revocación de la constancia o proclamación de electo que se hubiese expedido a favor de un candidato, si se demuestra que no satisface los requisitos de elegibilidad establecidos legalmente. Este supuesto se presenta cuando no se prevé como consecuencia legal la nulidad de la elección si alguien no satisface los requisitos de elegibilidad, particularmente cuando la ineligibilidad sólo abarca a uno de los candidatos de cierta fórmula (de propietario y suplente) o en aquellos casos de elecciones bajo el principio de representación proporcional.

VII. FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU CONTROL JURISDICCIONAL

Como se adelantó, varios países de la región han desarrollado mecanismos para la fiscalización de los partidos políticos, a través de las resoluciones de los OAE que recaigan a los informes sobre el origen y monto de sus recursos y sus gastos ordinarios y de campaña. Asimismo, son susceptibles de impugnación no sólo las determinaciones respectivas de los OAE, sino las relacionadas con las quejas o denuncias por presuntas irregularidades sobre el particular, además de la consecuente imposición de alguna sanción si se incurrió en alguna infracción o, en su caso, la decisión del OAE de no imponerla.²⁷¹

En general, corresponde al OAE y, en algunos casos, al OJE ejercer dicha fiscalización, si bien en algunos SJE de la región se prevé la posibilidad de que éstos cuenten con el apoyo de la correspondiente Contraloría General de la República, el Tribunal de Cuentas o la Cámara de Cuentas, en tanto órgano constitucional encargado de la fiscalización, en general, de los recursos públicos (por ejemplo, en Bolivia, Brasil y República Dominicana).²⁷² Es oportuno señalar que en el supuesto de que llegue a acreditarse una infracción administrativa por violación a alguna norma legal en materia de fiscalización y se imponga una sanción administrativa por el OAE u OJE competente, ello puede ser independiente de que, simultáneamente, con la misma conducta se pueda tipificar la comisión de algún delito previsto en una norma legal penal, en cuyo caso procedería que el órgano competente encargado de la investigación y procuración de justicia penal (ministerio

²⁷¹ Véase Lujambio, Alonso, “La fiscalización de los gastos de los partidos políticos”, en Nohlen, Dieter (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica-IIDH-CAPEL-Universidad de Hidelberg-IDEA Internacional-TEPJF-IFE, 2007, pp. 821-835.

²⁷² Incluso, en España, corresponde en exclusiva al Tribunal de Cuentas (TC) el control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, abarcando tanto los ingresos públicos recibidos como los de origen privado. El TC puede iniciar procedimientos e imponer las sanciones que correspondan en caso de configurarse alguna de las infracciones previstas en la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos, sin perjuicio de las responsabilidades legales que pudieran originarse en otras materias (*cf.* artículos 16 y 17 de la Ley Orgánica 8/2007, Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos). La Junta Electoral Central y las juntas electorales provinciales tienen también atribuciones fiscalizadoras en tanto son competentes para vigilar el desempeño de los administradores electorales sobre el manejo de los recursos y los gastos realizados por los partidos, federaciones o coaliciones políticas. Además, pueden recabar en todo momento de las entidades bancarias y de las Cajas de Ahorro el estado de las cuentas electorales, números e identidad de los investigados, en el entendido de que los resultados de su actividad fiscalizadora son informados al TC (*cf.* artículo 132, Ley Orgánica 5/1985, Ley Orgánica del Régimen Electoral General).

público, fiscal general o fiscal especializado en delitos electorales, según el SJE de que se trate) realice la indagatoria y, eventualmente, consigne ante el tribunal penal (ordinario o especializado en materia electoral, según el SJE de que se trate) competente.

Antes de analizar los diversos sistemas de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, por su relevancia para lograr una fiscalización efectiva, cabe mencionar la reforma constitucional de 2007 en México, a través de la cual se establece de manera explícita que al órgano técnico del Consejo General del Instituto Nacional Electoral encargado de fiscalizar los recursos de los partidos políticos no le serán oponibles los secretos bancario, fiduciario ni fiscal, con lo cual se elevó a nivel constitucional la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que así lo interpretó respecto del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, con base en lo previsto en la entonces normativa aplicable (y que permitió, por ejemplo, fincarle responsabilidad a los partidos que conformaron la coalición que ganó la presidencia de la República en el 2000, en el caso conocido como “Amigos de Fox”).²⁷³

En Argentina, la justicia electoral federal y la Cámara Nacional Electoral, a través del Cuerpo de Auditores Contadores organizado por ésta, tienen competencia para fiscalizar el patrimonio y auditar el estado contable de los partidos políticos, ya sea a petición de parte o de oficio. Al efecto, cuentan con 180 días para auditar los estados contables anuales y con 30 días para elaborar y notificar a los partidos políticos tales informes. Vencido el término, el juez con competencia electoral cuenta con 30 días para resolver sobre los informes, pudiendo ser ampliado para que el partido político

²⁷³ Al efecto, la Sala Superior del propio Tribunal Electoral incrementó a unos cuarenta y cinco millones de dólares estadounidenses la sanción que el Consejo General del entonces IFE le había impuesto al Partido Acción Nacional y al Partido Verde Ecologista de México, que conformaron la coalición cuyo candidato ganó la Presidencia, en virtud de haber recibido financiamiento paralelo sin haberlo informado. Asimismo, previamente, la propia Sala Superior confirmó la sanción que el Consejo General del IFE impuso al partido político con mayor fuerza electoral en el legislativo (el Partido Revolucionario Institucional), en 2002, de aproximadamente cien millones de dólares estadounidenses, por haber recibido dinero irregular por parte de un sindicato de la empresa pública petrolera, en el caso conocido como “Pemexgate” (véase Orozco Henríquez, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, cit., nota 194, pp. 88-94). Asimismo, véase Córdova Vianello, Lorenzo y Murayama, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006. En contraste, véase, por ejemplo, Eisenstadt, Todd, “Intrusos en la recámara de Lincoln: cómo la pobreza de las disposiciones del derecho electoral de los Estados Unidos de América acerca del gasto en campañas contrarresta los arraigados parámetros del derecho al voto”, en Orozco Henríquez, Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral, Evaluación y perspectivas*, México, IFE-PNUD-UNAM-IFES-IDEA-TEPJF, 2001, pp. 155-174.

auditado realice aclaraciones o presente un nuevo informe cuando corresponda. Asimismo, la Cámara Nacional Electoral es competente para implementar un sistema de auditoría de medios de comunicación.²⁷⁴

En Bolivia, el Órgano Electoral Plurinacional es competente para regular y fiscalizar el patrimonio, origen y manejo de los recursos económicos de las organizaciones políticas y de los gastos de propaganda en los procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato; para regular y fiscalizar la propaganda electoral en medios de comunicación, así como la elaboración y difusión de estudios de opinión con efecto electoral. Por su parte, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) es competente para regular y fiscalizar los gastos de propaganda de las organizaciones políticas de alcance nacional, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de las naciones y pueblos indígenas originarios que participen en procesos electorales. Existe una Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) dentro de la estructura del TSE encargada de llevar a cabo las tareas de fiscalización a organizaciones políticas, ello, en coordinación con la Contraloría General del Estado. El TSE podrá requerir a la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero información sobre las cuentas bancarias de los partidos políticos, quien la gestionará de manera pronta y oportuna. Asimismo, el TSE, funcionando en pleno, se encarga de aprobar los estados financieros presentados por las agrupaciones políticas, en tanto que la UTF es la encargada de verificar el cumplimiento de las sentencias relativas a la aprobación o desaprobación de los informes presentados por las agrupaciones políticas que hayan sido emitidas por el TSE.²⁷⁵

²⁷⁴ *Cfr.* artículos 4o., incisos d) y e), y 12, fracción II, inciso c), de la Ley 19.108, Ley de Organización de la Justicia Electoral, así como 26 de la Ley 26.215, Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos.

²⁷⁵ El TSE también es competente para regular y fiscalizar la contratación y uso de medios de comunicación masiva en la difusión de propaganda electoral en procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato; monitorear la información, propaganda electoral y estudios de opinión difundidos a nivel nacional, así como para reglamentar la difusión gratuita de propaganda electoral de las organizaciones políticas en los medios de comunicación estatales durante los procesos electorales de alcance nacional. El TSE tiene atribuciones para fiscalizar el patrimonio, origen y manejo de los recursos económicos de las organizaciones políticas de alcance nacional. Los tribunales electorales departamentales, según las directrices establecidas por el TSE, están encargados de llevar a cabo, durante los procesos electorales, la fiscalización de los gastos de propaganda realizados por las organizaciones políticas departamentales, regionales o municipales, así como las erogaciones realizadas por las organizaciones de la sociedad civil y de las naciones y pueblos indígenas originarios con alcance regional, departamental o municipal (*cfi.* artículos 5o., 6o., 9o., 10, 18, 19, 21-24, 28-33, 38, 45 y 85 de la Ley 018, Ley del Órgano Electoral Plurinacional, así como 84 de la Ley 1096 del 1o. de septiembre de 2018, Ley de Organizaciones Políticas).

En Brasil, el Tribunal Superior Electoral (TSE) es competente para conocer de la fiscalización de los partidos en cuanto a su patrimonio y respecto del gasto ejercido en campaña. Los partidos políticos tienen la obligación de mantener, por cinco años al menos, la documentación de sus estados contables. Los informes deben rendirse hasta antes del 30 de abril del año siguiente. Para llevar a cabo sus funciones de fiscalización respecto del patrimonio de partidos políticos o gastos de campaña (estos ligados al candidato y no al partido), el Tribunal Superior Electoral podrá solicitar el apoyo del Tribunal de Cuentas de la Unión o de los Estados por el tiempo que considere necesario. La desaprobación de los estados financieros en ningún momento dará lugar a sanción que implique la no participación del partido político en cuestión en el proceso electoral; sin embargo, la sanción puede llegar a que se niegue la toma de posesión del cargo público para el cual fue electo el candidato, o bien a la revocación del cargo si se comprueba la recepción y uso de recursos de procedencia ilícita. El TSE y los tribunales regionales pueden solicitar la representación de la Procuraduría General para iniciar un proceso penal sobre el mal uso de los recursos partidarios.²⁷⁶

Por lo que se refiere a Colombia, el Consejo Nacional Electoral (OAE) puede constituir tribunales o comisiones de garantías o vigilancia, ordenar y practicar pruebas, revisar libros y documentos públicos y privados e inspeccionar la contabilidad de las entidades políticas. Cuando las actividades de un partido o de un movimiento sean manifiestamente contrarias a los principios de organización y funcionamiento (cumplir la Constitución y las leyes, defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica y propender al logro y mantenimiento de la paz), el Consejo Nacional Electoral podrá ordenar que se le prive de la financiación estatal y del acceso a los medios de comunicación del Estado, además de la cancelación de su personería jurídica. El Consejo Nacional Electoral tiene atribuciones especiales para distribuir el financiamiento público destinado a campañas electorales y para reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado.²⁷⁷

²⁷⁶ Dependiendo del nivel del órgano partidario se determina ante quién deben rendir los informes contables correspondientes (los órganos nacionales, ante el TSE; los órganos estatales, ante los tribunales regionales electorales, y los órganos municipales, ante los jueces electorales). Tratándose de la fiscalización ejercida por los tribunales regionales, son apelables sus determinaciones ante el TSE cuando no se apliquen correctamente disposiciones constitucionales o de la ley respectiva y, en su caso, cuando exista contradicción en la interpretación de la ley entre dos o más tribunales regionales. Las resoluciones del TSE en materia de fiscalización son inapelables a menos que contravengan alguna disposición constitucional (*cf.* artículos 32 y 34 de la Ley núm. 9.096, Ley de los Partidos Políticos).

²⁷⁷ *Cfr.* artículos 8o. y 39 de la Ley 130 de 1994, así como 265 de la Constitución Política de Colombia.

En Costa Rica, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) es competente para reglamentar y hacer cumplir las normas relativas a la contribución estatal y privada a favor de los partidos políticos; asimismo, se encarga de vigilar el cumplimiento de la normativa referente a la propaganda y encuestas electorales. Además, podrá, en cualquier momento, ordenar las auditorías que pudiera estimar convenientes; en el proceso colaborarán de forma obligatoria la auditoría o tesorería y los contadores de los partidos políticos. Existe un Departamento de Financiamiento de los Partidos Políticos dentro de la estructura del TSE, que es la instancia técnica y especializada en la materia, encargado de fiscalizar las contribuciones que reciben las agrupaciones políticas, tanto de origen público como privado; los informes financieros periódicos presentados por los partidos políticos; auditar a los partidos políticos; conocer de las denuncias, y realizar los estudios de rigor en materia de financiamiento político.²⁷⁸

En Ecuador, el Tribunal Contencioso Electoral (TCE) es competente para sancionar las infracciones a las normas en materia de financiamiento, propaganda y gasto electoral. Por su parte, es función del Consejo Nacional Electoral (CNE) ejecutar, administrar y controlar el financiamiento público destinado a campañas electorales y el gasto ordinario de los partidos políticos, así como controlar la propaganda y el gasto electoral, conocer y resolver en sede administrativa sobre las cuentas de las organizaciones políticas y remitir, en caso de ser necesario, los expedientes correspondientes al TCE. El Consejo Nacional Electoral, las juntas provinciales electorales y el Tribunal Contencioso Electoral, tendrán la facultad de requerir, a cualquier organismo público o privado, que sea depositario de información pertinente, los datos que precise para el control del monto, origen y destino de los recursos que se utilicen en las campañas electorales. Los órganos electorales examinarán las cuentas presentadas, y, en caso de detectarse indicios de infracciones a la ley, ordenarán la realización de auditorías especiales que deberán ser realizadas en el lapso de 30 días. Notificados los resultados a las partes involucradas, contarán con 15 días para alegar lo que a su derecho convenga. Los costos derivados de las auditorías especiales deberán ser cubiertos por los hallados infractores, contra quienes el TCE expedirá el título de crédito correspondiente. Las resoluciones del CNE en la materia son apelables ante el TCE en el plazo de tres días.²⁷⁹

²⁷⁸ Cfr. artículos 12, 274 y ss., 287 y 288 del Código Electoral, así como 8o. del Reglamento de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos.

²⁷⁹ La persona que tenga a su cargo el manejo económico de la campaña electoral será responsable de la liquidación de cuentas y del reporte al organismo competente sobre los

Por lo que se refiere a México, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos se encuentra a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), por conducto de su Comisión de Fiscalización.²⁸⁰ La Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del INE es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes trimestrales, anuales, de precampaña y de campaña que presenten los partidos políticos y los candidatos independientes respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y para ello contará con la Unidad Técnica de Fiscalización, que será el conducto para superar la limitación referida. De igual forma, la Unidad Técnica de Fiscalización podrá requerir a los particulares, personas físicas y morales, le proporcionen la información y documentación necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones.²⁸¹

Corresponde al Consejo General del INE emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones

fondos, ingresos y egresos de la campaña electoral. En el plazo de 90 días, tras efectuadas las elecciones, la o el responsable del movimiento económico de la campaña, con intervención de una contadora o contador público autorizado, liquidará los valores correspondientes a ingresos y egresos de la campaña electoral presentando para ello un balance consolidado, el listado de contribuyentes a la campaña y los comprobantes correspondientes. En caso de no ser presentado transcurrido el plazo de 90 días, los órganos electorales solicitarán que sean presentados en los siguientes 15 días mediante requerimiento; de persistir la situación, de oficio, el órgano electoral competente procederá a imponer las sanciones correspondientes, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a las que hubiere lugar (*cf.* artículos 221.2 de la Constitución de la República del Ecuador; 25 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, así como 69.5, 211, 213, 224, 225, 230 y 234 a 236 del Código de la Democracia).

²⁸⁰ Para algunos antecedentes, véase Barquín Álvarez, Manuel, “Reflexiones sobre los medios de control y verificación del financiamiento”, *Dinero y partidos*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1993, pp. 163-170; Córdova Vianello, Lorenzo, “Los desafíos de la fiscalización electoral de cara al 2006”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. LVI, núm. 245, enero-junio de 2006; Mijangos Borja, María de la Luz, “El control sobre el financiamiento de los partidos políticos”, *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 199-216; Orozco Henríquez, Jesús, “Financing and Monitoring Political Parties in Mexico: Strengths and Weaknesses”, *Election Law Journal*, vol 3, núm. 3, 2004, pp. 463-473; Prud’home, Jean François (coord.), “Alternativas para la regulación y el control del financiamiento de los partidos políticos en México”, *Dinero y partidos*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1993, pp. 15-148.

²⁸¹ Véase artículos 190-200 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 72-84 de la Ley General de Partidos Políticos.

de los partidos políticos, así como desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos; igualmente, resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado que le presente la Comisión de Fiscalización a propuesta de la referida Unidad, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos y de las quejas que se presenten en materia de fiscalización, además de imponer las sanciones que procedan, en caso de incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad.²⁸² Las resoluciones del Consejo General del INE respecto de los informes de los partidos políticos y de las quejas que se presenten en materia de fiscalización, así como las sanciones que, en su caso, se impongan, son impugnables, vía recurso de apelación, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En República Dominicana, los partidos políticos están obligados a llevar un sistema contable que refleje los movimientos de ingresos y egresos que generen. Dicho sistema puede ser auditado en cualquier momento que así lo señale la Junta Central Electoral. Asimismo, la Unidad Especializada de Control Financiero de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos de la Junta Central Electoral será responsable de verificar que los partidos, agrupaciones y movimientos políticos cumplan con todos los requisitos legales necesarios para acceder al financiamiento público electoral y de fiscalizar su distribución en el presupuesto anual de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos a fin de que se empleen acorde con lo establecido por el referido presupuesto y la ley, así como de elaborar las normativas, formularios y catálogos de manejo de cuentas para los reportes de gastos de precampaña de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos y de los candidatos. Los partidos, movimientos y agrupaciones políticas deben presentar, ante la Junta Central Electoral, una relación pormenorizada de los ingresos y gastos, hasta seis meses después del cierre del ejercicio presupues-

²⁸² Por su parte, la Comisión de Fiscalización está facultada para ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos políticos de manera directa o bien a través de terceros especializados en la materia; ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes, así como llevar a cabo, con el apoyo de la Unidad Técnica de Fiscalización, la liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro. Entre las atribuciones de la Unidad Técnica de Fiscalización se encuentra la de auditar, con plena independencia técnica, la documentación soporte, así como la contabilidad que presenten los partidos políticos y, en su caso, las candidaturas independientes en cada uno de los informes que están obligados a presentar, así como requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos (véase *ibidem*).

tario del año correspondiente. El Tribunal Superior Electoral, sin perjuicio de los asuntos o infracciones que sean competencia de los tribunales penales del Poder Judicial, será el responsable de juzgar las infracciones cometidas a la presente ley, sea por sometimiento de la Junta Central Electoral o por apoderamiento de la parte interesada. En los casos que se formulen sometimientos judiciales, la Junta Central Electoral dará seguimiento a esos casos, haciéndose representar legalmente como parte querellante.²⁸³

En cuanto a Uruguay, la Corte Electoral se encarga de examinar, con base en informes presentados por los partidos políticos, los ingresos y egresos ejercidos por los partidos. Al efecto, los partidos políticos deben presentar a la Corte Electoral, dentro de los 120 días de vencido el año civil, la rendición de cuentas detallada de los ingresos y egresos producidos durante el ejercicio. En el caso de que un partido político no envíe su rendición de cuentas dentro del plazo previsto, la Corte Electoral suspenderá el pago del financiamiento público hasta que cumpla con la obligación referida.²⁸⁴

VIII. DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU GARANTÍA JURISDICCIONAL

Aun cuando hay quien no considera pertinente que el OJE (o, en su caso, el OAE) se involucre en la vida interna de los partidos políticos, cabe señalar que hay varias razones que han conducido a que en varios países se contemple la tutela o protección jurisdiccional efectiva del derecho político-electoral de asociación de los afiliados a un partido político y a que éste cumpla con el mínimo democrático legalmente exigido,²⁸⁵ como son:

²⁸³ *Cfr.* artículos 52 de la Ley 275/97, Ley Electoral, así como 67, 68 y 81 de la Ley núm. 33-18, Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos. Cabe advertir que, si bien esta última ley, de agosto de 2018, en su artículo 83, prevé la derogación de toda disposición que la contraríe, no queda claro si continúan vigentes algunas disposiciones de la Ley 10-04, Ley de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, que prevén que la Cámara de Cuentas realizará auditorías e investigaciones especiales a los partidos políticos, en tanto estos reciban, administren y ejecuten recursos públicos. Derivado de las investigaciones y auditorías, la Cámara de Cuentas emite recomendaciones de cumplimiento obligatorio y puede requerir a las autoridades correspondientes la aplicación de sanciones a quien o quienes corresponda.

²⁸⁴ *Cfr.* artículos 52 y 54 de la Ley 18.485.

²⁸⁵ Cabe señalar que la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de actos de partidos políticos tuvo un origen jurisprudencial o pretoriano, tanto en México como en Costa Rica. Incluso, en México, quien esto escribe primero estuvo sólo en la minoría cuando sostuvo ese criterio en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero después éste logró la mayoría y

- La evolución histórica de la protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de los ciudadanos en el mundo.
- Las exigencias teóricas y jurídicas del modelo de Estado constitucional democrático de derecho que consagran los ordenamientos constitucionales de los regímenes democráticos y diversos instrumentos internacionales de derechos humanos.
- El relevante papel que los partidos desempeñan para la participación política y el desarrollo de la vida democrática.
- La naturaleza de entidades de interés público que se les reconoce en diversos países.
- La posición de predominio de los partidos políticos frente a los ciudadanos, cuya eventual inmunidad al control jurisdiccional de la constitucionalidad y legalidad de sus actos podría hacer nugatorio el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, máxime el monopolio o cuasi-monopolio que en varios países se les ha conferido para la postulación de candidatos a cargos de elección popular.
- La tendencia que se observa en el derecho comparado con respecto a la protección de los derechos humanos también en el tráfico privado y no sólo con relación a los actos de autoridad.
- El derecho del afiliado a que el partido político al que pertenece cumpla con lo dispuesto en sus estatutos, los cuales generalmente deben establecer, entre otros aspectos, procedimientos democráticos para la selección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos, así como medios y procedimientos de defensa internos para los afiliados a quienes se les hubiera aplicado una sanción como la de expulsión.

Sin duda, el incremento de la calidad de la democracia pasa por la ampliación y profundización de la democracia interna de los partidos políticos.²⁸⁶

se convirtió en jurisprudencia, en tanto que, por reforma constitucional de 2007, se estableció expresamente dicha procedencia (*cf.* Orozco Henríquez, *Justicia electoral...*, *cit.*, nota 194, pp. 83-86; asimismo, véase Castillo González, Leonel, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, México, TEPJF; Orozco Henríquez, J. Jesús y Vargas Baca, Carlos “Regulación jurídica de los partidos políticos en México”, en Zovatto, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM-IDEA Internacional, 2006, pp. 579-639; Reyes Zapata, Mauro Miguel, “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, t. II, México, Porrúa, 2003, pp. 1203-1222.

²⁸⁶ A pesar de las resistencias que, en general, presentan las estructuras y dirigencias

En este sentido, varios ordenamientos constitucionales y/o legales en el mundo y, específicamente, en la región prevén, en forma explícita o implícita, que los tribunales (constitucionales, ordinarios, administrativos o electorales) conozcan de impugnaciones respecto de actos de partidos políticos relacionados con su democracia interna, por la presunta violación del derecho político-electoral de sus afiliados, ya sea en forma directa, donde se combata determinado acto interno partidario, y/o indirecta, a través del acto del OAE que se base, convalide u otorgue eficacia al respectivo acto partidario.

En términos generales, el reto para todo ordenamiento (constitucional o legal) que pretenda regular la democracia interna de los partidos políticos y, de manera especial, de cualquier OJE al que le competa garantizarla, es lograr un equilibrio o armonización entre dos principios o valores involucrados, como es el derecho de los afiliados a la participación democrática en la formación de la voluntad partidaria y el derecho de los partidos políticos a su libre autoorganización, como parte del contenido esencial del respectivo derecho fundamental político-electoral de asociación, en cuyo respeto se debe preservar la existencia de un ámbito *libre* de interferencias de los órganos del poder público en la organización y el funcionamiento interno de los partidos, en el entendido de que, a diferencia de lo que ocurre con otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos ese derecho de autoorganización tiene un límite consistente en el derecho de los propios afiliados a la participación democrática en su organización y funcionamiento.

En México, por ejemplo, la reforma constitucional de noviembre de 2007 establece en forma expresa la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de actos de partidos políticos que vulneren los derechos de sus afiliados, en el entendido de que en tales casos los interesados deberán haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas.²⁸⁷ Al

de los partidos políticos (véase Michels, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, t. 2, trad. de Enrique Molina de Vedia, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1991).

²⁸⁷ Cabe señalar que la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de actos de partidos políticos tuvo un origen jurisprudencial o pretoriano, tanto en México como en Costa Rica. Incluso, en México, quien esto escribe primero estuvo solo en la minoría cuando sostuvo ese criterio en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero después éste logró la mayoría y se convirtió en jurisprudencia, en tanto que, por reforma constitucional de 2007, se estableció expresamente dicha procedencia (*cf.* Orozco Henríquez, “Justicia constitucional electoral...”, *cit.*, nota 194, pp. 83-86; asimismo, véase Castillo González, Leonel, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, México, TEPJF); Orozco Henríquez, J. Jesús y Vargas

respecto, la Constitución establece que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen la propia Constitución y la ley. Por su parte, el artículo 30, numeral 4, de la Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos de la República Dominicana, de agosto de 2018, establece el derecho de los miembros de partidos políticos, para garantizar la democracia interna, a presentar el recurso de reclamación ante el Tribunal Superior Electoral, una vez recurrido a los organismos internos y agotados los mecanismos previstos en los estatutos, cuando considere haber sido vulnerados sus derechos o transgredidas las normas estatutarias o los reglamentos de su partido.

Entre los mecanismos jurisdiccionales previstos en la región para garantizar la democracia interna de los partidos políticos cabe distinguir aquellos que tienen por objeto la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de un partido político, la cancelación del respectivo registro, la nulidad o rechazo de estatutos antidemocráticos, la declaración de inconstitucionalidad de un partido político, la llamada “intervención judicial” para superar situaciones de profunda crisis institucional en algún partido político, o bien, previo agotamiento de las instancias internas para resolver controversias, la selección de dirigentes partidarios y de candidatos a cargos de elección popular o la expulsión de afiliados y otras sanciones impuestas por los partidos políticos.

1. *Declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de un partido político y/o cancelación del respectivo registro*

Siguiendo el sistema alemán y español, los artículos 15 y 82, numeral 7, de la Constitución Política de la República de Chile establecen la competencia del Tribunal Constitucional para declarar la inconstitucionalidad de los partidos políticos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional.

Adicionalmente, como consecuencia de la inobservancia de ciertas exigencias democráticas, en Paraguay, son causas de extinción de los partidos políticos: la constitución de organizaciones paramilitares, así como sus ac-

Baca, Carlos “Regulación jurídica de los partidos políticos en México”, en Zovatto, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM-IDEA Internacional, 2006, pp. 579-639; Reyes Zapata, Mauro Miguel, “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, en Ferrer MacGregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, t. II, México, Porrúa, 2003, pp. 1203-1222.

tuaciones atentatorias a los principios democráticos y republicanos consagrados en la Constitución, el Código Electoral, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados internacionales sobre la materia suscritos y ratificados por ese país, además de la comprobada subordinación o dependencia respecto de organizaciones o gobiernos extranjeros; en el mismo sentido, en Bolivia, es causa de cancelación del registro de un partido político su participación en algún golpe de Estado o sedición.

En términos generales, además de por decisión de sus miembros, acordada por las causas y según los procedimientos previstos en sus estatutos, sólo procede la disolución o extinción de un partido político y, en su caso, la cancelación de su registro, por decisión del órgano jurisdiccional competente en los supuestos taxativamente previstos en la Constitución y/o la ley, entre los cuales con frecuencia se incluye en los países bajo estudio el que deje de cumplir con los requisitos previstos para la obtención del registro, como podría ser el mínimo de afiliados exigido legalmente; incumplir de manera grave y sistemática sus obligaciones legales; abstenerse de participar o presentar candidaturas en algún proceso electoral general ordinario (México) o durante cierto periodo (Argentina, en tres elecciones consecutivas); no obtener determinado porcentaje mínimo de votación en determinado proceso electoral general ordinario (por ejemplo, 3000 electores en el caso de Costa Rica; 3% en el caso de Bolivia y México; 4% en Nicaragua, o 5% en Chile y Panamá) o no alcanzar representación en el Congreso (Colombia), así como abstenerse de realizar elecciones partidarias durante cierto periodo (*v. gr.* 4 años en Argentina) o de comunicar la lista actualizada de los titulares de los órganos partidarios nacionales por un determinado periodo.

2. *Nulidad o rechazo de estatutos antidemocráticos*

Si bien varios ordenamientos constitucionales y/o legales prevén determinadas bases y pautas generales o exigencias democráticas a seguir por los partidos políticos, simultáneamente delegan en los órganos de los propios partidos, en ejercicio de su libertad organizativa, la facultad de establecer en sus estatutos las normas relativas a su estructura y funcionamiento democrático interno, en el entendido de que generalmente tales ordenamientos contemplan la obligación de esos institutos políticos de registrar sus estatutos, así como todas las modificaciones a los mismos ante la autoridad electoral competente (generalmente, OAE), oportunidad en la cual ésta generalmente revisa que los mismos se ajusten a las exigencias constitucionales y legales.

Cualquier controversia sobre la constitucionalidad o legalidad de los estatutos partidarios o sus respectivas modificaciones es competencia, por lo general, del correspondiente OJE y, en aquellos países donde las resoluciones de éste no son definitivas e inatacables, ulteriormente de la correspondiente Corte Suprema de Justicia o Tribunal Constitucional.

Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional de Bolivia consideró que la Corte Nacional Electoral tiene competencia para resolver, con plena jurisdicción, las controversias sobre modificaciones a los estatutos de un partido político en que se alegue que no se siguió el procedimiento previsto para el efecto.²⁸⁸ De manera similar, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica se ha considerado competente para conocer de la impugnación de los estatutos de los partidos políticos que se consideren contrarios a la Constitución.²⁸⁹

Resulta interesante citar también el caso en que la Corte Suprema de Justicia de Panamá resolvió que era inconstitucional determinado artículo de los estatutos de un partido político, por el cual se pretendía

disminuir o restringir el periodo para el cual es elegido el legislador —cinco años—, al imponérsele que tiene que permitir que cada suplente ejerza el cargo por un periodo mínimo de un año; cuando es una realidad incuestionable que este aspecto escapa a la autonomía que tienen los partidos políticos, en cuanto a la reglamentación de su estructura interna, por tratarse de una materia de rango constitucional, no delegada ni al legislador ordinario ni mucho menos a las agrupaciones políticas partidistas.²⁹⁰

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México resolvió que eran ilegales diversos artículos de los estatutos de un partido político que, no obstante haber sido aprobados con anterioridad por el OAE, no se ajustaban a los requisitos de establecer

²⁸⁸ Al respecto, en la Sentencia Constitucional núm. 37/2002, Sucre, 4 de abril de 2002, recaída en el recurso directo de nulidad bajo el expediente: 2002-04071-08-RDN, respecto de actos de la Corte Nacional Electoral, el Tribunal Constitucional de Bolivia sostuvo lo siguiente: "...vulnera el Estatuto Orgánico de CONDEPA-MP al haber sido convocado solamente con 11 miembros del Consejo Nacional Patriótico, vulnerando la democracia interna de ese partido porque no participó la mayoría del mencionado Consejo Nacional Patriótico, máxime si los artículos 19 y 23 de la citada Ley de Partidos Políticos claramente establecen que se debe garantizar y velar por el ejercicio de la democracia interna".

²⁸⁹ Costa Rica, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, materia: Constitucional, núm. de expediente 01-001414-0007-CO, 12/09/2001.

²⁹⁰ Panamá, Corte Suprema de Justicia, Pleno, 29/04/1998, nombre de las partes: Licda. Nohemí Spieguel de Méndez contra el artículo 139 de los Estatutos del Partido Papa Egoró, aprobado por el Tribunal Electoral en la Resolución núm. 87 de 22 de mayo de 1996.

“procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos” del partido, así como el derecho de los afiliados de “participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos”, razón por la cual concedió al respectivo partido político un plazo para modificar sus estatutos y, una vez aprobados por la autoridad electoral en cuanto a su constitucionalidad y legalidad, proceder a renovar su dirigencia con base en la nueva normativa partidaria.²⁹¹

3. *Intervención judicial para superar una profunda crisis institucional en un partido político*

La jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral de Argentina prevé la posibilidad de una intervención judicial de un partido político, como un remedio excepcional y de última *ratio*, “como un desenlace justo para situaciones en las que los partidos atraviesan una profunda crisis institucional... con violación de las reglas que norman su funcionamiento”. Esta medida ha tenido el aval de la Corte Suprema de Justicia, “como consecuencia de las irreductibles pretensiones de las partes enfrentadas” y donde la agrupación carece de autoridades “capaces de substraerla del estado de aguda controversia en que se encuentra”, en el entendido de que una medida tan extrema “debe necesariamente tener en miras el interés de la entidad y procurar el justo equilibrio entre sus distintos componentes, preservando a la agrupación de toda injerencia que exceda aquellos supuestos para los cuales fue dispuesta”.²⁹²

Así, por ejemplo, la Cámara Nacional Electoral confirmó en 2014 la intervención del Partido Liberal del distrito de Corrientes que había decretado un juez federal con competencia electoral, con cesación de todos los mandatos partidarios y nombrando un interventor como “delegado normalizador”, con el cometido de “depurar el padrón electoral y convocar a elecciones internas” en el plazo de ciento ochenta días y su deber de infor-

²⁹¹ Véase sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-021/2002. Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, desde la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-781/2002, estableció la siguiente tesis relevante: “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONTENER PARA CONSIDERARSE DEMOCRÁTICOS”.

²⁹² Véase Penco, Wilfredo, “Judicialización de los conflictos de los partidos políticos”, ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional de Justicia Electoral y Valores Democráticos, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, del 16 al 18 de octubre de 2018.

mar al juez de su actuación y su sentido de ponderación y ecuanimidad ante las diversas corrientes que compiten en el seno del partido, ante el nivel de controversia alcanzado entre las partes y por considerar dicha intervención el “único mecanismo apto para asegurar la continuidad del Partido Liberal y así garantizar la participación política de sus afiliados”.²⁹³

En cambio, en agosto de 2018, la Cámara Nacional Electoral revocó la sentencia de la señora jueza federal con competencia electoral en la Capital Federal, disponiendo dejar sin efecto la intervención por ella decretada al Partido Justicialista-Orden Nacional, por estimar que adolecía “de severos defectos en los presupuestos de fundamentación”, en la medida en que se basaba en argumentos “en su totalidad... de carácter político y no jurídico, lo que evidentemente condujo a... una intromisión injustificada en la vida interna partidaria”. Al destacar la prudencia con que se debe actuar para no lesionar el funcionamiento orgánico de la agrupación ni la representatividad de sus dirigentes y sin perjuicio de disponer que la jueza de primera instancia investigara y verificara las circunstancias vinculadas a las denuncias que habían dado lugar a la intervención del Partido Justicialista, con particular atención a las garantías que deberían regir en las próximas elecciones internas partidarias, la Cámara hizo predominar, en su sentencia revocatoria de la intervención, el *status libertatis* que la Constitución Nacional reserva, en su artículo 38, al régimen autónomo de los partidos políticos.²⁹⁴

4. Selección de dirigentes partidarios y candidatos a cargos de elección popular

Si bien, con frecuencia, se deja a los partidos políticos, en ejercicio de su derecho de autoorganización, la regulación de los respectivos procedimientos democráticos para la selección de sus dirigentes o candidatos a cargos electivos, varias veces también se establecen legalmente algunas bases generales a las cuales se deben ajustar aquéllos en sus correspondientes estatutos y actos concretos de aplicación. Incluso, entre las bases generales previstas legalmente, en ocasiones y según se explicará, se contempla alguna intervención del OAE en la organización de los procedimientos partidarios internos de selección de dirigentes o candidatos, o bien sólo se prevé la posibilidad de impugnar ante el OJE competente los actos y decisiones respectivos.

²⁹³ Véase Cámara Nacional Electoral, Partido Liberal distrito Corrientes, Expediente núm. 5430/13 CNE.

²⁹⁴ Véase Cámara Nacional Electoral, Partido Justicialista Orden Nacional, Expediente núm. CNE 2763/2018/2/CA1, Capital Federal.

Así, por ejemplo, en cuanto a los órganos directivos, con frecuencia el legislador enuncia aquellos con los que, por lo menos, debe contar cada partido político (*v. gr.* Chile) o la necesidad de que haya algunos a nivel nacional, estatal (o departamental) y, en su caso, municipal (como en Brasil, Nicaragua y México), si bien excepcionalmente prescribe cómo deben integrarse algunos de esos órganos (así ocurre en Guatemala);²⁹⁵ el periodo del mandato (no mayor de tres años, en Chile; de dos años, en Ecuador y Guatemala; no mayor a los periodos previstos constitucionalmente para los cargos de elección popular, en República Dominicana), así como los límites a la reelección (un solo periodo más y, en lo sucesivo, transcurrido un periodo, por otro periodo de dos años, en Ecuador, en tanto que en Paraguay se delega en los estatutos la reelección en los cargos partidarios, asegurando la alternancia en los mismos); la obligación de registrar sus órganos directivos ante autoridad electoral (Argentina, Brasil, México y Nicaragua), así como de prever en los estatutos causas y procedimientos de revocatoria de mandatos (Bolivia, El Salvador y Nicaragua) o de control democrático de dirigentes (España).

Por lo que se refiere propiamente a los procedimientos de selección de dirigentes y órganos partidarios, así como de sus candidatos a cargos de elección popular, varias leyes prevén que se realice mediante “elecciones” periódicas, según los principios democráticos pero sin precisar que sean directas o indirectas (Bolivia, Costa Rica, Nicaragua y Venezuela, así como Argentina, Panamá y Uruguay [si bien en el caso de estos tres últimos sí se precisa que debe ser a través de elecciones internas o primarias la postulación de candidatos para determinados cargos de elección popular]), o bien estableciendo que sea a través del sufragio libre y secreto (España, sólo por lo que hace a los órganos directivos partidarios) e, incluso, del voto directo, libre, igual y secreto de sus afiliados, mediante las llamadas elecciones internas o primarias de dirigencias partidarias y sus candidatos (Honduras y Paraguay, así como Panamá sólo en cuanto al candidato a la Presidencia de la República) y, todavía más, del sufragio universal (elecciones abiertas), libre, directo, secreto y no obligatorio (Argentina [respecto de candidatos a presidente y vicepresidente de la República, así como a senadores y diputados nacionales] y Uruguay [por lo que hace a la elección del candidato a presidente de la República y de los quinientos integrantes del órgano deliberativo nacional, que es la máxima autoridad del partido]).

²⁹⁵ Donde se prevé que la Asamblea Nacional es el órgano de mayor jerarquía del partido y se integra por dos delegados con voz y voto de cada uno de los municipios del país, los cuales serán electos por la Asamblea Municipal respectiva (véanse los artículos 24, 25 y 31 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos).

Asimismo, algunas leyes ponen énfasis en la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres para acceder a los órganos partidarios y las candidaturas a cargos electivos, proscribiendo cualquier discriminación (Costa Rica, Ecuador y México) e, incluso, con el fin de reducir las desigualdades de hecho, establecen alguna cuota para las mujeres en todos los niveles de dirección partidaria y en las candidaturas a cargos representativos (no menor al 30% en Bolivia y al 20% en Paraguay), o bien cuota sólo respecto de las candidaturas a cargos de elección popular (no menor al 40% en República Dominicana [en tanto que allí se reserva también un 10% para jóvenes, hombres o mujeres, menores de 35 años] y al 30 % de mujeres en Panamá), siendo interesante que tanto en Honduras como en Paraguay también se contempla la adopción del sistema de representación proporcional previsto legalmente para la distribución de escaños a fin de garantizar la participación de las corrientes o minorías internas en el gobierno partidario y las candidaturas a cargos electivos.

En cuanto a la mencionada intervención del OAE en los procedimientos de selección de dirigentes partidarios y candidatos a cargos de elección popular, cabe señalar que en Colombia se prevé legalmente que la organización electoral colaborará tanto en la escogencia de las directivas nacionales de los partidos y movimientos políticos, cuando ésta se realice con la participación directa de sus afiliados, como en la de candidatos a la Presidencia de la República, gobernaciones departamentales y alcaldías distritales y municipales; asimismo, en Honduras, el Tribunal Supremo Electoral emite la convocatoria a elecciones internas y designa un representante ante la comisión nacional electoral de cada partido político, encargada de la organización, dirección y supervisión de las elecciones internas de autoridades partidarias y candidatos a cargos de elección popular; por su parte, en República Dominicana, la Junta Central Electoral tiene facultades para fiscalizar, cuando lo estime necesario o conveniente, por propia iniciativa o previa solicitud, las asambleas y convenciones que celebren los partidos para elegir sus autoridades o candidatos a cargos electivos a fin de verificar que se ajusten a la ley, los reglamentos y los estatutos, sin lo cual serán nulas; en Chile, la elección interna del candidato a presidente de la República (o la necesaria ratificación por los afiliados de la postulación que haga el Consejo General del respectivo partido político), se hará en presencia de un fedatario público designado por el Servicio Electoral;²⁹⁶ asimismo, en Argentina,

²⁹⁶ Cabe advertir, sin embargo, que el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile ha sostenido —con el voto en contra o prevención del magistrado presidente Patricio Valdés— que carece de competencia para revisar la legalidad de las decisiones de los tribunales supre-

la justicia federal nombra veedores de actos electorales partidarios a pedido de parte interesada.

Mención especial merece el caso de Uruguay, donde la Corte Electoral, según reforma de 1998, es la que conoce de todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales referentes a las elecciones internas de los partidos políticos para candidato a presidente de la República e integrantes de su respectivo órgano deliberativo nacional, las cuales se celebran en forma simultánea el mismo día en todo el país, siendo su participación como organizadora de tales comicios, dictando las reglamentaciones necesarias para su realización, y, además, como juez de todas las reclamaciones y apelaciones que contra los actos electorales y partidarios se interpongan, cuyas resoluciones tienen carácter inatacable.

En general, el respectivo OAE y/u OJE de los países de la región es competente para registrar las postulaciones de cada partido político a cargos de elección popular, oportunidad en la cual frecuentemente aquél revisa la satisfacción de los requisitos de elegibilidad del candidato y si el mismo fue elegido en conformidad con el procedimiento legal y/o estatutariamente establecido.

Asimismo, en caso de controversia sobre los procedimientos de elecciones internas o primarias de los partidos políticos para dirigentes o candidatos electivos, cabe acudir, generalmente, al OJE para combatir el respectivo acto del OAE que, en su caso, convalide, se base o haga efectivo determinado acto partidario que se estime violatorio de las disposiciones constitucionales, legales o estatutarias, o bien, con frecuencia, una vez agotados los medios de defensa partidarios internos, directamente ante el OJE en contra del acto firme y definitivo del partido político.

Así, por ejemplo, en Argentina se prevé que corresponde a la justicia federal con competencia electoral ser el contralor, entre otros aspectos, de la vigencia efectiva de los derechos, atributos, poderes, garantías y obligaciones, así como registros de las autoridades partidarias, sus candidatos y afiliados; asimismo, es competencia de los jueces electorales, en primera instancia y con apelación ante la Cámara Nacional Electoral, conocer de la elección, escrutinio y proclamación de las autoridades partidarias de su distrito. En este sentido, “Los afiliados y autoridades partidarias pueden acudir a la justicia electoral, con la condición de encontrarse agotada la vía

mos u otros órganos de partidos políticos relacionadas con la selección de dirigentes partidarios o candidatos a cargos de elección popular (véase Sentencia del Tribunal Calificador de Elecciones, Rol núm. 47/2016, Elección del Comité Central del Partido Socialista, así como *idem*, Rol núm. 602/2017, Diputado Rincón, miembro del Partido Demócrata Cristiano).

partidaria, ya sea por vía de acción como regla general, ya sea por vía de recurso en el caso de tratarse de una elección interna”.²⁹⁷

Asimismo, en Costa Rica se prevé que el Tribunal Supremo de Elecciones tiene como función vigilar, conforme con el ordenamiento jurídico y los estatutos respectivos, los procesos internos de los partidos políticos para la designación de candidatos a puestos de elección popular.²⁹⁸ De manera similar, en Colombia, cualquier ciudadano puede impugnar ante el Consejo Nacional Electoral la designación de directivas de los partidos políticos por violación grave de los estatutos del respectivo partido, en tanto que en Nicaragua se contempla como atribución exclusiva del Consejo Supremo Electoral vigilar y resolver los conflictos sobre la legitimidad de los representantes y directivos de los partidos políticos.

Por su parte, en Honduras, el Tribunal Supremo Electoral interviene en la organización, dirección y supervisión de las elecciones internas de los partidos, no sólo de candidatos, sino de dirigentes, cuyos resultados, una vez agotados los recursos internos de cada partido, son apelables ante el Tribunal Supremo Electoral y, si éste no resuelve en el término legal, se podrá acudir en amparo ante la Corte Suprema de Justicia. De manera similar, en Paraguay, es atribución del Tribunal Superior de Justicia Electoral juzgar las cuestiones y litigios internos de carácter nacional de los partidos políticos, previo agotamiento de las vías estatutarias internas. Igualmente, en República Dominicana, cuando los partidos políticos decidan realizar elecciones primarias, se establece que deberán celebrarse en forma simultánea y será atribución de la Junta Central Electoral (OAE) reglamentar, organizar, administrar, supervisar y arbitrar las elecciones primarias para seleccionar los candidatos de los partidos políticos a cargos de elección popular.

²⁹⁷ *Cfr.* González Roura, “Sistema de justicia electoral en la Argentina”, *cit.*, nota 110, p. 265. El juez federal con competencia electoral resuelve, de manera inatacable, las resoluciones de la junta electoral acerca del desarrollo del proceso electoral interno, en tanto que el fallo de ésta sobre el escrutinio definitivo será recurrible ante el juez federal y el de éste, a su vez, será apelable ante la Cámara Nacional Electoral. Al respecto, cabe tener presente el caso en que una jueza federal anuló las elecciones internas del Partido Justicialista del año 2003 para candidato a la Presidencia de la República, lo que propició que los diversos contendientes internos se postularan como candidatos a la Presidencia por separado y sin arrogarse tal carácter partidario.

²⁹⁸ En ejercicio de dicha facultad, por ejemplo, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica resolvió en una ocasión revocar la resolución del Tribunal de Elecciones Internas del Partido Liberación Nacional por la cual se postulaba a determinada persona como precandidata a síndico (Resolución núm. 1329-E-2001, de 26 de junio de 2001, en el expediente núm. 1135-F-2001).

En México, los afiliados de determinado partido político, a través del denominado juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, tienen legitimación para acudir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tanto para impugnar los actos del OAE a través de los cuales se registra a los dirigentes o a los candidatos a cierto cargo de elección popular por parte de dicho partido, o bien, según se indicó y una vez agotados los medios de defensa internos previstos estatutariamente, para combatir directamente el respectivo acto partidario que se estime violatorio de las disposiciones constitucionales, legales o estatutarias, habiéndose llegado en la práctica a revocar, atendiendo a los méritos de cada caso, actos o resoluciones del OAE y/o de los órganos partidarios relacionados tanto con la selección de dirigentes partidarios como de candidaturas electivas. Cabe señalar que el artículo 41, fracción IV, apartado B, inciso b), numeral 7, constitucional, también prevé que, a petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas sobre el financiamiento público, el Instituto Nacional Electoral podrá organizar las elecciones de sus dirigentes, en los términos establecidos en la ley.

5. *Expulsión de afiliados y otras sanciones*

Con frecuencia se prevé, en términos generales, que todo afiliado o miembro de un partido político puede impugnar, ante el correspondiente OJE (o bien, la jurisdicción de amparo, como ocurre en Guatemala, ocurriendo ante la Corte de Apelaciones y posteriormente la Corte de Constitucionalidad) los actos y decisiones internos del propio partido que fuesen considerados ilegales o a través de los cuales se les desconoció algún derecho, particularmente el de asociación político-electoral con motivo de su expulsión, una vez agotadas las instancias de defensa internas (como se prevé expresamente en Argentina, Bolivia, Colombia, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana), en el entendido de que en varios de estos países y en algunos otros de la región legalmente se exige que las decisiones partidarias internas sobre el particular respeten el respectivo derecho de defensa y debido proceso (legal o estatutario) del afiliado.

Aun cuando se encuentra escasamente explorado por la doctrina científica y la práctica forense el alcance del control jurisdiccional de los actos disciplinarios de los partidos políticos, se estima que el mismo debe ser amplio o extenso en el ámbito procedimental o formal —garantizando un debido procedimiento estatutario—, en tanto que, en su caso, debe ser más limitado en el ámbito material o sustantivo.

Es conveniente advertir que la facultad disciplinaria con que cuentan los partidos políticos respecto de sus miembros o afiliados forma parte de su derecho de autoorganización y, en tal sentido, de su derecho fundamental político-electoral de asociación, con base en el cual cada partido regula en sus estatutos las causas por las cuales cabe sancionar a un socio con la expulsión, así como el procedimiento que ha de seguirse al efecto, cuyo objetivo central es evitar interferencias de los órganos del poder público, sin que ello implique que las decisiones partidarias correspondientes sean ajenas a todo control jurisdiccional.²⁹⁹

En todo caso, debe tenerse presente que, particularmente en este tipo de asuntos que involucran la exclusión de algún miembro del seno de una asociación, el derecho fundamental político-electoral de asociación también está integrado por el derecho del miembro o socio a permanecer en la misma mientras no incurra en causa o motivo (legal o estatutariamente) justificado alguno para su expulsión, lo cual también es susceptible de tutela por los órganos jurisdiccionales competentes a fin de no hacer nugatorio o menoscabar el ejercicio de algún derecho fundamental del afiliado, máxime que los partidos políticos constitucionalmente tienen asignada una función preponderante como instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos y el desarrollo de la vida democrática.³⁰⁰

En cuanto a los aspectos procedimentales, habida cuenta del carácter sancionador de la expulsión y con la finalidad de impedir la indefensión del afiliado afectado, los OJE competentes —una vez comprobado que los respectivos estatutos partidarios se ajustan al marco constitucional y legal— deben verificar si aquella decisión ha sido adoptada por el órgano competente y si la misma ha seguido el procedimiento establecido en los estatutos y, además, si dicho procedimiento se ha llevado a cabo observando las garantías suficientes, tales como el derecho a ser informado de los cargos que se le imputan, el derecho de defensa (como el de ser oído y aportar pruebas, además de la presunción de inocencia) y, en general, el derecho a un debi-

²⁹⁹ En este sentido, por ejemplo, el Tribunal Constitucional de España ha sostenido que “la potestad de organización que comprende el derecho de asociación se extiende con toda evidencia a regular en los Estatutos las causas y procedimientos de la expulsión de socios” (STC 218/88).

³⁰⁰ Véase Navarro Méndez, Ignacio, “La aportación de la justicia constitucional a la definición del modelo de partido en España”, en Espín Templado, Eduardo y Díaz Revorio, F. Javier (coords.). *La justicia constitucional en el Estado democrático*, Valencia, Cortes de Castilla La Mancha-Tirant lo Blanch, 2000, pp. 289-329, y Vidal Marín, Tomás, “El derecho fundamental de asociación y el control judicial de la actividad interna de las asociaciones”, en Espín Templado, Eduardo y Díaz Revorio F. Javier, (coords.), *La justicia constitucional en el Estado democrático*, cit., pp. 261-278.

do proceso legal y/o estatutario. El procedimiento disciplinario seguido sin las debidas garantías supondría la indefensión del afiliado, en virtud de la vulneración de su derecho a no ser expulsado del partido salvo por la concurrencia de una causa legal y estatutariamente prevista y a través de un procedimiento con todas las garantías.

Por lo que se refiere a los aspectos sustantivos, en virtud de la libertad autoorganizativa que corresponde a los partidos políticos, pareciera que el OJE habría de limitarse a contrastar si verdaderamente se han producido los hechos en que se fundamenta el acuerdo de expulsión de los órganos de gobierno del partido y si dicha decisión no carece de racionalidad —incluyendo, en su caso, la proporcionalidad y la ausencia de arbitrariedad— a la vista de lo dispuesto en los estatutos y en las leyes. No obstante, esta restricción al conocimiento judicial podría tener excepciones; en concreto, dada la posición preponderante de los partidos políticos, en aquellos supuestos en que la decisión de expulsión conlleve, por ejemplo, un perjuicio relevante y significativo o la vulneración de algún derecho fundamental del afiliado (por ejemplo, el derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad o, incluso, algún otro que no tuviera carácter político-electoral, por ejemplo, el derecho al honor o alguno de contenido económico), en cuyo caso, quizá, los OJE podrían llevar a cabo una interpretación y valoración de los hechos independiente de la realizada por los órganos partidarios.

En México, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha llegado a revocar sanciones impuestas por algún partido político a sus afiliados sin haberse observado el debido procedimiento estatutario o en violación de otros derechos fundamentales como la libertad de expresión.³⁰¹

³⁰¹ Véase Carbonell, Miguel, *La libertad de expresión en materia electoral*, México, TEPJF, 2008; Madrazo Lajous, Alejandro, *Los límites a la libertad de expresión*, México, TEPJF, 2008; Orozco y Villa, Alejandro, *Los límites a la libertad de expresión*, México, Porrúa, 2005.

CAPÍTULO SÉPTIMO

LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES Y EL SISTEMA INTERAMERICANO

El objetivo de este capítulo³⁰² es ofrecer un panorama sobre los estándares del sistema interamericano de derechos humanos en materia de derechos político-electorales, los cuales resultan aplicables a los ordenamientos constitucionales y legales de los países de la región, así como a la jurisprudencia de sus órganos jurisdiccionales nacionales. La posibilidad de acudir a la Comisión Interamericana para plantear la presunta violación de los derechos político-electorales, una vez agotadas las instancias nacionales internas, y, a través de ella, a la Corte Interamericana, constituye uno de los tipos de medios de impugnación electoral de carácter internacional a que se hace referencia en el tema I del capítulo sexto de esta obra,

I. EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS Y LA NORMATIVA SOBRE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

Atendiendo a lo previsto en los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,³⁰³ así como en el XX de la Declaración Americana

³⁰² El presente capítulo es una versión actualizada del trabajo del propio autor que apareció publicado bajo el título “El sistema interamericano y la protección de los derechos políticos”, en Orozco Henríquez, J. Jesús, *Protección a los derechos humanos. Perspectivas nacionales e interamericanas*, México, El Colegio Nacional-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional-Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, pp. 345-374.

³⁰³ “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos;
- b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

na de Derechos y Deberes del Hombre³⁰⁴ —particularmente, tratándose de los países miembros de la Organización de Estados Americanos que no son parte de la Convención—³⁰⁵ y, en general, el *corpus iuris* interamericano,³⁰⁶ se

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

³⁰⁴ “Toda persona, legalmente capacitada, tiene derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”.

³⁰⁵ Tanto la Comisión Interamericana como la Corte Interamericana han establecido que, a pesar de haber sido adoptada como una declaración y no como un tratado, en la actualidad la Declaración Americana constituye una fuente de obligaciones internacionales para los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA, véase Comisión IDH, Resolución No. 3/87, caso 9647, James Terry Roach y Jay Pinkerton, Estados Unidos de América, Informe Anual 1986-1987, 22 de septiembre de 1987, párrs. 46-49; Comisión IDH, Informe núm. 51/01, caso 9903, Rafael Ferrer-Mazorra, Estados Unidos de América, Informe Anual 2000, 4 de abril de 2001; Corte IDH, Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989, Serie A núm. 10, párrs. 35-45). Asimismo, véase el artículo 20 del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobado por la Asamblea General de la OEA a propuesta de la CIDH. Adicionalmente, es conveniente tener presente que el artículo 29, inciso d), de la propia Convención Americana precisa que ninguna de sus disposiciones “puede ser interpretada en el sentido de... excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”.

³⁰⁶ Al respecto, es relevante lo previsto en la Carta Democrática Interamericana aprobada por la Asamblea General de la OEA el 11 de septiembre de 2001, cuyo artículo 1º prevé que “(l)os pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla... La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas”. Por su parte, el artículo 2o. establece que “(e)l ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”. El artículo 3o. establece que “[s]on 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”. Asimismo, el 6o. dispone que “(l)a participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”. Por otra parte, entre las disposiciones de instrumentos internacionales de la misma naturaleza que es pertinente tener presente para la interpretación de los anteriores preceptos, en términos del invocado artículo 29, inciso d), de la Convención Americana, se encuentran

hace referencia a los criterios establecidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH, Comisión o Comisión Interamericana), a través de su labor de monitoreo sobre la situación de los derechos humanos en los países miembros de la Organización de Estados Americanos, sus decisiones recaídas en los procedimientos de medidas cautelares y sus informes con motivo del sistema de peticiones y casos individuales, así como a la jurisprudencia sobre esta materia emanada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en lo sucesivo, CoIDH, Corte o Corte Interamericana) tanto en sus resoluciones sobre medidas provisionales como en las recaídas a los casos bajo su jurisdicción.

En términos generales y como se podrá apreciar, tanto la Comisión como la Corte interamericanas, a través de sus decisiones, han contribuido no sólo a proteger los derechos políticos en materia electoral y a definir su alcance con base en los instrumentos interamericanos sino a impulsar los procesos de transición y consolidación democrática que tuvieron lugar en la región a partir de la llamada “tercera ola democrática”,³⁰⁷ al menos, en su dimensión electoral, haciendo abstracción de los nubarrones que se aprecian en algunos países, con motivo de sus particulares y críticos contextos políticos, según se explica más adelante.

Cabe puntualizar que el presente capítulo aborda sólo los estándares interamericanos aplicables a los derechos políticos de carácter electoral (como los derechos de votar por representantes libremente elegidos, así como de ser elegido, en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, en términos del artículo 23 de la Convención e, incluso, otros derechos cuando tienen sustancia política y se ejercen en contextos electorales, como los derechos a la libertad de expresión, asociación o acceso a la justicia, previstos en los artículos 13, 16 o 25 del mismo ordena-

los siguientes artículos de los instrumentos de las Naciones Unidas: 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966; 5o., inciso c), de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; 7o. de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979; I, II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, de 1952; 6o. de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, así como 2o. y 3o. de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas. Entre los instrumentos regionales equivalentes, cabe tener presentes los artículos 3o. del Protocolo núm. 1 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de 1950, así como 13 de la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, “Carta de Banjul” de 1981.

³⁰⁷ Véase Huntington, *The Third Wave...*, *cit.*, nota 38.

miento interamericano), por lo que no hace referencia a los relacionados con otros derechos políticos de distinta naturaleza, como podrían ser los derechos a participar en los asuntos políticos no electorales o de acceder, en condiciones de igualdad, a cargos públicos administrativos o judiciales ajenos a la vía electoral.³⁰⁸

Asimismo, si bien es claro que los estándares interamericanos aquí expuestos no sólo deben ser tenidos en cuenta por los órganos jurisdiccionales nacionales en el desempeño de sus funciones sino que, con base en ellos, algunos países —no sólo los que fueron parte en determinado caso— requieren adecuar sus respectivos marcos constitucionales y legales, excede a los propósitos de este trabajo precisar cuáles son esos países y en qué aspectos.

II. MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES A CARGO DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

1. *A través de su labor de monitoreo de la situación de los derechos humanos*

Entre los mecanismos de protección a cargo de la Comisión Interamericana, como parte de su labor de monitoreo de la situación de los derechos humanos en todos y cada uno de los países miembros de la OEA, con base en lo previsto en el artículo 41 de la Convención Americana, su estatuto y su reglamento, cabe destacar las visitas para formular observaciones *in loco* y los eventuales informes de país resultantes, así como los temáticos y los anuales, visitas de relatores, solicitudes de información, audiencias públicas y comunicados de prensa.

A diferencia de los regímenes que prevalecían en 1978 en que entró en vigor la Convención Americana e inicia la llamada “tercera ola democrática”, en que tan solo tres países de América Latina eran considerados auténticamente democráticos, según el informe del Programa de las Naciones

³⁰⁸ En cuanto a la diferencia entre derechos políticos de naturaleza electoral y otra clase de derechos políticos, véase Orozco Henríquez, J. Jesús, “Comentario al artículo 35 constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y concordada*, 20a. ed., México, UNAM-Porrúa, t. II, pp. 111-137. En cuanto a la posibilidad de que el sistema interamericano proteja también derechos políticos de carácter no electoral, como puede ser el acceso a la función pública judicial por designación, véase Corte IDH, *Caso Apitz Barbera y otros (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) vs. Venezuela*, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 5 de agosto de 2008, párs. 205 y 207, así como *idem*, *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 30 de junio de 2009, párs. 138, 139 y 141.

Unidas para el Desarrollo sobre la democracia en el subcontinente,³⁰⁹ es viable considerar que la gran mayoría de esos países cumplen, en la actualidad y en términos generales, con las características básicas del régimen democrático, al menos en su dimensión electoral y política —con las salvedades de Cuba y Venezuela que se mencionan más adelante—.

Aun cuando los correspondientes procesos de transición y consolidación democrática en los distintos países del subcontinente son resultado, en gran medida, de las decisiones de los propios Estados y las respectivas exigencias, acciones y movilizaciones de los pueblos que los conforman y los respectivos partidos y otras fuerzas políticas, así como de la sociedad civil, incluidas distintas organizaciones no gubernamentales comprometidas con la defensa de los derechos humanos y la democracia, un factor que también ha permeado es la contribución de los órganos interamericanos.

En particular, fue relevante y vigorosa la función desempeñada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos frente a diversos regímenes latinoamericanos autoritarios o insuficientemente democráticos (piénsese, por ejemplo, en las visitas emblemáticas de la Comisión para formular observaciones *in loco* a Nicaragua en 1978 y a Argentina en 1979, que contribuyeron a constatar diversas violaciones a los derechos humanos y, con posterioridad, a impulsar su retorno a la democracia, así como diversos informes anuales y de país durante la década de los ochenta, según se refiere a continuación). Digno de mencionar también es la función de apoyo y acompañamiento realizada por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos³¹⁰ y la Dirección para América Latina de IDEA Internacional en varios de esos procesos de transición y consolidación democrática en los países de la región.

Por lo que se refiere a la Comisión Interamericana, en una primera etapa, desde su instalación en 1960 y hasta fines de la década de los ochenta, su contribución fue a través de su labor de monitoreo sobre la situación de los derechos humanos en la región mediante sus informes anuales y de país, estos últimos derivados, generalmente, con motivo de alguna visita para formular observaciones *in loco*. Luego de su primera visita a República Dominicana en 1961, la Comisión ha realizado noventa y seis visitas para formular observaciones *in loco* a 23 Estados miembros, la más reciente de las cuales fue en septiembre de 2017 a Guatemala, en tanto que una de las más paradigmáticas y trascendentes fue la de Argentina en 1979, la cual exhibió

³⁰⁹ Cfr. PNUD, *La democracia en América Latina...*, cit., nota 130, p. 26.

³¹⁰ Véase, al respecto, la relación de las múltiples misiones de observación electoral que tuvieron lugar, particularmente, por CAPEL/IIDH durante esa época en su página *web*.

varios de los abusos y violaciones a los derechos humanos de la entonces dictadura e impulsó la vuelta a la democracia. Asimismo, en una segunda etapa, a partir de 1990 y según se analizará, la contribución de la Comisión a los procesos de democratización ha sido mediante la propia labor de monitoreo y, destacadamente, el sistema de peticiones y casos e, incluso, eventualmente, a través del mecanismo de medidas cautelares.

Con motivo de los informes anuales de la Comisión Interamericana de 1982-1983, 1983-1984, 1986-1987, 1987-1988, así como los informes sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador, en 1978; en Cuba, en 1983; en Chile, en 1985, y en Panamá, en 1989, además del Informe Especial sobre Paraguay, en 1987, la propia Comisión formuló diversos pronunciamientos con relación a esos países y algunos otros, como Haití y Nicaragua, sosteniendo que diversos comicios realizados en el respectivo país no podían considerarse libres y auténticos, señalando que la autenticidad de las elecciones abarcaba dos categorías diferentes de fenómenos: por una parte, los referidos a las condiciones generales en que el proceso electoral se desarrolla; en segundo lugar, aquellos fenómenos vinculados con el sistema legal e institucional que organiza las elecciones y ejecuta las acciones propias del acto electoral, es decir, lo relacionado de manera directa e inmediata con la emisión del voto.

A. Condiciones generales para el desarrollo del proceso electoral

Fue así como la Comisión recurrentemente advirtió en los citados informes anuales o de país que la autenticidad de las elecciones exige la existencia de condiciones equitativas para la competencia electoral, cuestionando severamente los casos en que apreció alguna ventaja legal o, en la práctica, favoritismo de servidores públicos para el partido en el gobierno o alguna fuerza política, así como el control directo o indirecto de los medios de comunicación; asimismo, cuestionó los comicios realizados en un ambiente de restricciones a las libertades públicas, de temor, inseguridad y persecución de líderes de la oposición u obstáculos para el ejercicio de sus derechos o, incluso, bajo estados de excepción constitucional.

B. Organización de las elecciones y realización de la votación

En cuanto a la organización del proceso electoral y la emisión y recepción de la votación, también la Comisión formuló numerosos pronunciamientos en los referidos informes anuales o de país:

- cuestionando aquellos regímenes en los que apreció un generalizado escepticismo por parte de la ciudadanía en relación con el derecho de sufragio y la desconfianza de los partidos políticos de oposición en cuanto a la posibilidad de tener elecciones libres y puras, no sólo a la luz de experiencias concretas, sino de la estructura legal del sistema electoral y de los obstáculos a los partidos para organizarse;
- cuestionando los mecanismos de control del gobierno y su partido sobre los órganos electorales, el enfrentamiento entre la autoridad electoral y los órganos de gobierno o la ausencia de garantías de imparcialidad del órgano encargado de organizar los comicios (por el eventual control por parte del gobierno, un partido político o las fuerzas militares);
- promoviendo el establecimiento de un registro electoral auténtico, la composición de tribunales electorales independientes con plenas facultades, la existencia de boletas electorales comprensibles y carentes de influencia sobre el elector, la adecuada emisión del voto y/o su recuento correcto, o bien,
- recomendando a algún gobierno en particular la reforma legal de su sistema electoral, la reorganización de la autoridad electoral y/o el establecimiento de medios jurisdiccionales de impugnación.

Como se verá en el inciso que sigue, a partir de 1990 la Comisión decidió revisar también el respeto y observancia de los derechos político-electorales en los países de la región a través del sistema de peticiones y casos individuales y, mucho más recientemente, ante situaciones graves, urgentes y con riesgo de irreparabilidad de los derechos políticos involucrados, mediante los procedimientos de medidas cautelares, sin descuidar igualmente su labor de monitoreo sobre el particular, especialmente a través de sus informes anuales, de país y temáticos.

Ya en el presente siglo y con relación a su labor de monitoreo a través de sus informes anuales, uno de los criterios para decidir incluir en el capítulo cuarto a determinado país ha sido, precisamente, cuando se han presentado violaciones graves de los elementos fundamentales o las instituciones de la democracia representativa, como en los casos de una alteración del orden constitucional que afecte el orden democrático, o bien el derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente constituido o la llegada al poder por medios distintos a las elecciones libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto.³¹¹ Con base en este criterio, por ejemplo, la Co-

³¹¹ Según reforma de 2013 al artículo 59, párrafo 6, del Reglamento de la Comisión In-

misión Interamericana decidió incluir a Honduras en 2009 en el marco del golpe de Estado en contra del presidente Zelaya,³¹² así como los años subsiguientes en que persistieron sus efectos, al igual que a Cuba y Venezuela durante varios años, entre otras razones, por el recurrente deterioro de su institucionalidad democrática y la grave afectación de los derechos políticos de su población.

En este sentido, en su informe anual de 2017, la Comisión Interamericana volvió a incluir a Cuba en el capítulo IV-B, con fundamento, entre otros, en el criterio invocado, ante la ausencia de condiciones que permitan una genuina participación política de sectores de diversa línea de pensamiento, así como la celebración de elecciones carentes de pluralidad e independencia, con insuperables obstáculos que impiden el acceso libre a diversas fuentes de información; al respecto, sostuvo que la voz adversa al gobierno, en su intento de expresarse y participar en la conducción de los asuntos del país, termina siendo suprimida ante la presencia de un único partido, la prohibición de asociarse con fines políticos, las arbitrarias restricciones a la libertad de expresión y el derecho de reunión, entre otros derechos fundamentales.³¹³

Asimismo, en el referido informe, incluyó nuevamente a Venezuela, entre otras razones, con base en el referido criterio,³¹⁴ en tanto que, ante la renuencia del mencionado Estado a formalizar alguna invitación a la Comisión para visitarle a pesar del reiterado interés que ésta le había manifesta-

teramericana de Derechos Humanos, “Los criterios para la inclusión de un Estado Miembro en el Capítulo IV.B del Informe Anual son los siguientes:

a. una violación grave de los elementos fundamentales y las instituciones de la democracia representativa previstos en la Carta Democrática Interamericana, que son medios esenciales para la realización de los derechos humanos, entre ellos:

i. si hubiera acceso discriminatorio o un ejercicio abusivo del poder que socave o contraríe el Estado de Derecho, tales como la infracción sistemática de la independencia del Poder Judicial o la falta de subordinación de las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida;

ii. si se hubiera producido una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático; o

iii. cuando un gobierno democráticamente constituido fuera derrocado por la fuerza o el gobierno actual haya llegado al poder por otros medios distintos a las elecciones libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, de conformidad con las normas internacionalmente aceptadas y los principios recogidos en la Carta Democrática Interamericana”.

³¹² Véase informes anuales de la CIDH de 2009 a 2013, así como el informe de país derivado de la visita en aquel año, *idem*, *Honduras: Derechos humanos y golpe de Estado*, 2009, párs. 81-82 y 389.

³¹³ *Cfr.* CIDH, *Informe anual 2017*, capítulo IV-B, Cuba, párs. 25 y ss.

³¹⁴ *Cfr. ibidem*, capítulo IV-B, Venezuela, párs. 4 y ss.

do para tal efecto, la CIDH decidió elaborar también un tercer informe de país, en donde señaló que había venido observando un paulatino deterioro en la institucionalidad democrática y la situación de derechos humanos en Venezuela, la cual se ha profundizado e intensificado significativamente a partir de 2015. En su informe de país, la CIDH consideró que se trata de una problemática compleja que tiene sus raíces en la injerencia del Poder Ejecutivo en los otros poderes públicos y la inobservancia del principio de separación de poderes, la cual se refleja de manera particularmente grave en la preocupante actuación del Poder Judicial, en especial en los dos últimos años. En opinión de la Comisión, el agravamiento de la crisis reciente en Venezuela se relaciona estrechamente con una serie de decisiones adoptadas por el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), que representaron injerencias en la Asamblea Nacional (AN) y afectaron el principio de separación de poderes. Esta situación se agravó en 2017 al punto de producirse una alteración del orden constitucional con las sentencias núms. 155 y 156 emitidas por el TSJ el 28 y 29 de marzo, respectivamente, en las cuales levantó las inmunidades parlamentarias a los diputados de la AN, estableció que sus actos constituyen “traición a la patria”, otorgó al Poder Ejecutivo amplios poderes discrecionales, y se arrogó competencias del Poder Legislativo.³¹⁵ Como señaló la CIDH en su momento, a través de diversos comunicados de prensa, tales medidas constituyeron una usurpación de las funciones del Poder Legislativo por parte de los poderes Judicial y Ejecutivo, así como una anulación *de facto* del voto popular mediante el cual fueron elegidos los diputados.³¹⁶

En consideración de la Comisión, los citados problemas en materia de institucionalidad democrática en Venezuela han tenido un impacto profundo en el ejercicio de los derechos políticos, que se han visto restringidos seriamente a través de múltiples obstáculos y distintas formas de hostigamiento y persecución a la oposición. Entre los más recientes se encuentran la suspensión del proceso de referéndum revocatorio al presidente de la República, la prolongada suspensión de elecciones municipales y regionales, y los graves cuestionamientos sobre ventajas indebidas al partido en el gobierno y fraude en las elecciones regionales de 2017.³¹⁷ De manera similar, en su momento la CIDH y/o su Relatoría Especial para la Libertad

³¹⁵ Cfr. CIDH, *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*, 2017, pág. 17.

³¹⁶ Véase CIDH, comunicados de prensa 41/17, 131/17, 184/17, del 31 de marzo, 31 de agosto y 17 de noviembre de 2017.

³¹⁷ Cfr., CIDH, *op. cit.*, nota 315, pág. 18.

de Expresión, condenaron los hechos de violencia ocurridos en la Asamblea Nacional y durante la jornada electoral, en la cual llegó a haber muertos, así como operativos militares indiscriminados y medidas represivas, restricciones arbitrarias a la libertad de expresión y/o reunión, y el cierre de más de 50 medios sin garantías legales y con motivo de su línea editorial.³¹⁸

Adicionalmente, en cuanto al Poder Electoral de Venezuela, la CIDH sostuvo que, atendiendo a la información a su alcance, existía una falta de independencia del Consejo Nacional Electoral (CNE), debido, entre otros factores, al incumplimiento reiterado del procedimiento establecido en la Constitución para la elección de sus integrantes, ya que, en lugar de que los candidatos sean propuestos por el Comité de Postulaciones Electorales —compuesto por sociedad civil— y elegidos con el voto de las dos terceras partes de la Asamblea Nacional como lo prescribe la Constitución, desde 1999, sus miembros habrían sido elegidos de manera distinta. Además, sus miembros no cumplirían con el requisito de no estar vinculados a organizaciones con fines políticos, como lo exige la Constitución, en tanto que muchos de ellos serían o habrían sido operadores de confianza del gobierno y su personal técnico sería militante en el partido oficialista.³¹⁹

En tal escenario, señaló la CIDH en el mismo informe, el Consejo Nacional Electoral ha adoptado decisiones que afectan el ejercicio de los derechos políticos de venezolanos y venezolanas, y perjudican la institucionalidad democrática. Así, por ejemplo, dificultó la activación del proceso revocatorio presidencial y terminó por suspender el mismo. Asimismo, pospuso en dos ocasiones las elecciones regionales y las elecciones municipales, implementando un mecanismo de renovación de partidos políticos que dificultaría la participación de algunos de ellos y acortando el periodo de inscripción para las elecciones regionales, reubicando tardíamente centros de votación y bloqueando la sustitución de candidaturas, en tanto que no se habría acreditado a organizaciones de observación electoral. En este contexto, la Comisión ha considerado fundamental tener presente que la consolidación de las democracias requiere que se intensifique la participación efectiva de todos los sectores sociales en la vida política, social, económica y cultural de Venezuela, pues la efectiva implementación de

³¹⁸ Véase CIDH, comunicados de prensa 16/17, 44/17, 48/17, 51/17, 58/17, 68/17, 84/17, 93/17, 109/17, 110/17, 135/17, del 17 de febrero, 11 de abril, 19 de abril, 26 de abril, 9 de mayo, 26 de mayo, 27 de junio, 10 de julio, 29 de julio, 1o. de agosto y 6 de septiembre de 2017.

³¹⁹ Véase CIDH, *op. cit.*, nota 315, párs. 127-129.

valores de pluralismo y participación es un punto esencial para superar el clima de polarización política en el país.³²⁰

No obstante lo anterior, previo decreto de la Asamblea Nacional Constituyente,³²¹ el Consejo Nacional Electoral (CNE) convocó a elecciones para los Consejos Legislativos Estatales y para anticipar las de carácter presidencial, primero para el mes de abril y, después, las postergó para el 20 de mayo. Al respecto, a través de un comunicado de prensa, la Comisión Interamericana expresó su profunda preocupación por la falta de condiciones mínimas necesarias para la realización de elecciones libres, justas y confiables en Venezuela, considerando que el proceso de convocatoria a elecciones del CNE no cumplía con los estándares internacionales ni con los procedimientos establecidos en la propia Constitución venezolana, los tiempos habían sido manejados de modo imprevisible y arbitrario, sin haber sido consensuados con las fuerzas de oposición, insistiendo en que el órgano electoral carecía de las garantías de independencia e imparcialidad, persistían obstáculos para la libre participación de partidos políticos y candidatos, así como la exclusión de nuevos votantes y de venezolanos en el extranjero, afectándose la universalidad del sufragio.³²²

Como parte también de su labor de monitoreo, la Comisión ha recibido información a través de diversas audiencias públicas sobre la situación de los derechos político-electorales en algunos países de la región, como ocurrió en abril de 2016 en que se abordó el tema de la desnacionalización, con efectos retroactivos, por parte del gobierno de República Dominicana de personas nacidas en su propio país de ascendencia haitiana, negándoles la documentación que acreditaría su ciudadanía o incorporando en la misma alusiones tales como “no vota en 2016”.³²³ Asimismo, en diciembre del mismo año, se denunció la negación de personalidad jurídica a partidos políticos de oposición y la remoción de legisladores por el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua,³²⁴ en tanto que, en marzo de 2017 se recibieron se-

³²⁰ Véase *ibidem*, párs. 130, 131, 149 y 189.

³²¹ Véase Asamblea Nacional Constituyente, Decreto Constituyente “de Acciones en Defensa de la Paz, la Democracia, la Soberanía e Independencia de la República Bolivariana de Venezuela”, 23 de enero de 2018.

³²² Véase CIDH, comunicado de prensa 112/18, *CIDH advierte sobre la falta de condiciones para la realización de elecciones libres y justas en Venezuela*, 18 de mayo de 2018

³²³ Véase CIDH, Audiencia pública “Derechos políticos de personas dominicanas de ascendencia haitiana en República Dominicana, 8 de abril de 2016, en el entendido de que el contenido de esta y las demás audiencias públicas puede consultarse a través de la página *web* de la CIDH.

³²⁴ Véase CIDH, Audiencia pública “Situación de derechos políticos en Nicaragua”, 7 de diciembre de 2016.

ñalamientos del uso del derecho penal por motivos políticos en Venezuela, destacando el uso de la prisión preventiva como mecanismo para mantener retenidos a actores políticos y miembros de la sociedad civil.³²⁵

2. Sistema de peticiones y casos individuales, así como medidas cautelares

En cuanto el sistema de peticiones y casos individuales, de especial relevancia fue el Informe de fondo 01/90,³²⁶ así como el Informe de fondo 08/91, relacionados con diversos comicios celebrados en distintas entidades federativas de México, pues evidenció la decisión de la Comisión Interamericana de analizar, a partir de entonces, la adecuación de los regímenes y procesos electorales de los países miembros de la OEA a los estándares interamericanos no sólo en el marco de su labor de monitoreo de la situación de los derechos humanos en la región a través de sus informes anuales, temáticos y de país, sino mediante el sistema de peticiones y casos presentados por las personas presuntamente afectadas en sus derechos.

En efecto, la Comisión ha reiterado que, a través del sistema de peticiones y casos:

Está facultada para verificar, con relación a estos derechos políticos, si la realización de elecciones periódicas, auténticas, con sufragio universal, igual y secreto, se producen en un marco de garantías necesarias para que los resultados representen la voluntad popular, incluida la posibilidad de que los electores puedan, si fuere el caso, recurrir efectivamente contra un proceso electoral que consideran viciado, defectuoso e irregular o que desconoce o puede desconocer el derecho de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.³²⁷

Asimismo, con antecedentes desde la década de los ochenta del siglo pasado pero particularmente a partir de la segunda década del siglo XXI, la Comisión también ha sostenido que en casos de gravedad, urgencia y riesgo de daño irreparable a la persona en el ejercicio de sus derechos políticos, se encuentra facultada para otorgar la medida cautelar correspondiente a fin de que el Estado, a través de sus órganos, proteja a la persona y evite la con-

³²⁵ Véase CIDH, Audiencia pública “Denuncias sobre persecución política en Venezuela”, 22 de marzo de 2017.

³²⁶ CIDH, Informe de fondo 01/90, relacionado con los Casos 9768, 9780 y 9828, México, 17 de mayo de 1990, párs. 48 y ss.

³²⁷ CIDH, Informe de fondo núm. 137/99, Andrés Aylwin Azócar y otros, Chile, 27 de diciembre de 1999, pár. 47.

sumación del daño o afectación a su derecho involucrado.³²⁸ Al efecto, se ha precisado que la naturaleza de tal medida puede tener no sólo una dimensión tutelar para proteger directamente a la persona del daño o afectación de su derecho, sino también una dimensión cautelar para salvaguardar el objeto o materia de una petición o caso pendiente ante la Comisión.

Evidentemente, el abordamiento de los derechos políticos a través del sistema de peticiones y casos individuales y el otorgamiento de medidas cautelares, ante un eventual incumplimiento por parte del Estado respectivo, ha abierto también la puerta a que la Comisión Interamericana decida presentar el caso o solicitar la medida provisional correspondiente ante la Corte Interamericana, habiéndose generado así relevante jurisprudencia interamericana sobre derechos político-electorales, como se analiza a continuación.

Cabe señalar que, aun cuando no siempre ha habido referencias explícitas en los correspondientes procesos legislativos de reforma electoral en los países de la región, es posible afirmar que los criterios sostenidos por los órganos interamericanos en materia de derechos político-electorales han sido un referente constante en tales procesos de reforma, con independencia de que cada vez son más invocados por los órganos jurisdiccionales constitucionales y electorales para sustentar sus resoluciones.

III. MARGEN DE REGULACIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

Es importante tener presente que, de acuerdo con lo sostenido por la Corte Interamericana en la sentencia del *caso Castañeda Gutman vs. México*,³²⁹ cada Estado cuenta con un ámbito de potestad o margen de regulación nacional de los derechos político-electorales:

(e)l sistema interamericano tampoco impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado. La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que

³²⁸ Véase artículo 25 del Reglamento de la CIDH.

³²⁹ Ferrer MacGregor, *El caso Castañeda...*, *cit.*, nota 51.

pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.³³⁰

De lo anterior es posible derivar que el derecho político-electoral a votar o a ser elegido —entre otros—, desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, es un derecho humano o fundamental de base convencional pero configuración estatal (algo similar, pero no idéntico, al llamado “margen de apreciación nacional”, que se ha desarrollado en el sistema regional europeo de los derechos humanos).³³¹ En efecto, hay una variedad de sistemas electorales en el mundo, pues no hay fórmulas únicas para ejercer los derechos político-electorales, correspondiéndoles a los Estados —dentro de los parámetros convencionales— seleccionar, diseñar y regular su propio sistema electoral.

Como lo había establecido la Corte desde el *caso Yatama*, la previsión y aplicación de requisitos en determinado Estado para ejercer los derechos políticos no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los derechos políticos. Estos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Sin embargo —como la propia Corte advirtió en la sentencia del caso *Castañeda*—, “la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional sino está limitada por el derecho internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias que, de no ser respetadas, transforma la restricción en indebida o ilegítima y contraria a la Convención Americana”.³³²

Al efecto, la Corte ha precisado las condiciones y requisitos que deben cumplirse al momento de regular o restringir los derechos y libertades consagrados en la Convención. En este sentido, en cada caso particular, la

³³⁰ Corte IDH, caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 6 de agosto de 2008, serie C, núm. 184, p. 166. Desde la sentencia recaída en el *caso Yatama*, la Corte había sostenido: “La Convención Americana no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos. La Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo con los principios de la democracia representativa” (Corte IDH, *caso Yatama vs. Nicaragua*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 23 de junio de 2005, serie C, núm. 127, p. 207).

³³¹ *Cfr.*, García Roca, F. Javier, y Dalla Vía, Alberto R., “Los derechos políticos y electorales: Un orden público democrático”, en García Roca, Javier *et al.* (coords.), *El diálogo entre los sistemas europeo y americano de derechos humanos*, Pamplona, Civitas y Thomson Reuters, 2012, p. 252.

³³² Corte IDH, caso *Castañeda*, *cit.*, nota 330, p. 174.

Corte debe avocarse a analizar si la reglamentación respectiva cumple con los requisitos de legalidad (i), está dirigida a cumplir con una finalidad legítima (ii), es necesaria en una sociedad democrática (esto es, si satisface una necesidad social imperiosa o un interés público imperativo) y (iii) es proporcional; en este sentido, en el supuesto de que haya alternativas, debe optarse por la que restrinja en menor grado el derecho fundamental protegido, en el entendido de que la eventual restricción debe ajustarse estrechamente al logro del objetivo legítimo.

En términos generales, al ejercer su potestad de regular el ejercicio de los derechos político-electorales para su debida eficacia, los órganos del Estado —sujetos a un eventual control de la convencionalidad de su actuación en sede internacional por los órganos interamericanos a través del sistema de peticiones y casos individuales— deben ponderar si la respectiva regulación o posible restricción al ejercicio de determinado derecho político-electoral es razonable y proporcional de acuerdo con los principios de la democracia representativa y los estándares interamericanos aplicables.

IV. DERECHO A UN RECURSO JURISDICCIONAL EFECTIVO PARA PROTEGER DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES, INCLUYENDO LA POSIBILIDAD DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

Entre los casos en que la Comisión Interamericana consideró alguna omisión legislativa violatoria de la Convención,³³³ cabe mencionar su informe 01/90, en el cual concluyó que la legislación interna de México hacia mediados de los ochenta del siglo pasado, relativa a las entidades federativas de Chihuahua, Durango y Nuevo León, no disponía de los medios adecuados o de un recurso sencillo y rápido o de “cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, independientes e imparciales” que ampararan a quienes recurrieran contra “actos que violen sus derechos fundamentales”, como son los derechos políticos, toda vez que en ese entonces tales entidades federativas todavía preveían únicamente un contencioso electoral de naturaleza política ante el respectivo congreso estatal —que era el competente para calificar las elecciones locales y resolver sobre su validez—, sin contemplar medio de impugnación jurisdiccional alguno, razón por la cual no atendían a lo exigido en el artículo 25 de la Convención Americana.

³³³ Véase Bazán, Víctor, *Control de las omisiones inconstitucionales e inconvenientes. Recorrido por el derecho y la jurisprudencia americana y europea*, México, TEPJF, 2017, pp. 311-410 y 978-1052.

Por tanto, determinó hacer presente al gobierno de México su deber de adoptar disposiciones de derecho interno, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, ya fuesen medidas legislativas o de otro carácter, necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades que la Convención reconoce, si bien la propia Comisión manifestó que para cuando resolvió los referidos casos había sido informada por el gobierno mexicano sobre la existencia de un activo proceso de reforma de la legislación electoral en tal sentido³³⁴ (recuérdese que para finales de la década de los ochenta ya se habían establecido sendos tribunales electorales en el ámbito federal y varias entidades federativas de México).³³⁵

Por otra parte, en la invocada sentencia de la Corte Interamericana en el caso *Castañeda*, después de estimar que el sistema de registro de candidaturas para presidente de la República a cargo de partidos políticos en México no constituía una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido previsto en el artículo 23 de la Convención, tal como lo había sostenido la Comisión Interamericana en su informe sobre el mismo caso *Castañeda*, la propia Corte sí condenó al Estado, exclusivamente, al pago de costas, por no contemplar, en aquel entonces, un recurso efectivo ante un tribunal independiente e imparcial a través del cual el peticionario hubiera podido plantear que se invalidara o, al menos, no se aplicara en el caso concreto la norma legal que estimaba violatoria de su derecho político-electoral fundamental a ser votado.³³⁶

De lo anterior, cabe desprender que los diversos Estados miembros de la OEA deben contemplar instrumentos específicos internos accesibles a cualquier persona para el ejercicio de un control jurisdiccional de la cons-

³³⁴ CIDH, Informe de fondo 01/90, *cit.*, nota 326, párs. 48 y ss.

³³⁵ Véase Orozco Henríquez, *El contencioso electoral en las entidades federativas de México*, *cit.*, nota 2, pp. 203-220.

³³⁶ Véase Corte IDH, caso *Castañeda*, *cit.*, nota 330. Cabe señalar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México durante un tiempo sí consideró que contaba con atribuciones para desaplicar en casos concretos normas legales presuntamente inconstitucionales; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver en el año 2002 la contradicción de tesis 01/2000 llegó a una conclusión distinta que propició que en México dejara de haber instrumentos procesales que permitieran a los ciudadanos proteger sus derechos político-electorales fundamentales frente a normas legales que pretendieran limitarlos (véase Orozco Henríquez, J. Jesús, “La contradicción de tesis 2/2000 y el sistema mexicano de justicia electoral”, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, UNAM, 2006, pp. 99-114). Finalmente, según reforma constitucional de 2007, se estableció expresamente la competencia de las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para no aplicar en casos concretos normas legales electorales contrarias a la Constitución (artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

titudinalidad e, incluso, de la convencionalidad, de normas legales electorales, lo cual no es común en los respectivos sistemas de justicia electoral latinoamericanos, por lo que deberán llevarse a cabo reformas en varios de ellos en tal sentido.³³⁷

V. DERECHO A ELEGIR REPRESENTANTES LEGISLATIVOS

En el informe de fondo 137/99 de la Comisión Interamericana, relativo a una petición donde se alegaba que la figura de los senadores vitalicio (general Augusto Pinochet) y designados, establecida en el artículo 45 de la Constitución chilena, constituía una limitación irrazonable e inaceptable que alteraba la esencia misma de la democracia representativa, la propia Comisión consideró que “el establecimiento de un grupo de senadores —copartícipes en la elaboración de las leyes— que no son elegidos por el soberano, sino que más bien son designados de entre listas de origen corporativo por determinados órganos del poder público, alguno de ellos completamente ajenos a la elección popular, resulta violatorio del derecho a la participación política universal e igual”.³³⁸

Asimismo, en el Informe 98/03, relativo al *caso Statehood Solidarity Committee vs. Estados Unidos de América*, la Comisión Interamericana analizó la situación de las personas que viven en el Distrito de Columbia, quienes, si bien reúnen los requisitos para votar en las elecciones federales y pueden votar para presidente de Estados Unidos, no pueden elegir a miembros de la Cámara de Representantes ni del Senado. Al efecto, la Comisión tuvo como referencia los derechos políticos contemplados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, toda vez que Estados Unidos, si bien es miembro de la OEA, no es parte de la Convención Americana, concluyendo que “...las restricciones del derecho de los peticionarios consagrado en el artículo XX a participar en su legislativo nacional ha sido limitado de tal manera que (les) priva... de la esencia y eficacia mismas de ese derecho, sin adecuada justificación de parte del Estado para esta restricción”.³³⁹

³³⁷ Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, “Tendencias recientes de la justicia electoral en América Latina”, *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México, UNAM, pp. 405-426.

³³⁸ CIDH, Informe de fondo Aylwin Azócar y otros, *supra*, *op. cit.*, nota 25, párs. 64 y 65.

³³⁹ CIDH, Informe de fondo 98/03, *Statehood Solidarity Committee*, Estados Unidos de América, 29 de diciembre de 2003, pág. 101.

VI. DERECHO A ACCEDER A CARGOS PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR EN CONDICIONES DE IGUALDAD

1. *Participación política de la mujer*

En un informe temático de 1999 (recogido en el anual correspondiente), la Comisión Interamericana concluyó que las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer eran no sólo compatibles con los principios de igualdad y no discriminación, sino que podrían ser requeridas, incluso, de manera ampliada, para lograr la igualdad sustancial de oportunidades, lo cual es prioritario en nuestro hemisferio:

...mientras las constituciones de nuestra región garantizan la igualdad entre la mujer y el hombre, la mujer sigue teniendo una representación minoritaria en virtualmente todos los aspectos de la vida política. Tampoco es cierto que las leyes y políticas neutrales en materia de género necesariamente producen resultados neutrales en materia de género. En consecuencia, los instrumentos y las políticas adoptados tanto a nivel regional como universal requieren de la adopción de medidas especiales, cuando sea necesario, para promover la igualdad de acceso de la mujer a la participación en la vida pública. El objetivo de brindar a la mujer una igualdad efectiva de acceso a la participación en la vida pública es, evidentemente, en sí y de por sí, un objetivo legítimo y necesario. Por ello... “(l)a representación minoritaria de la mujer en el gobierno en todos los países de las Américas demuestra la necesidad de acciones adicionales por parte del Estado, juntamente con iniciativas de la sociedad civil, para lograr un verdadero respeto al derecho de la mujer de participar en la vida política, en cumplimiento de las normas internacionales”.³⁴⁰

2. *Participación política en comunidades indígenas y étnicas*

El caso paradigmático es el de *Yatama* —relativo a la resolución del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua en el 2000, por la cual excluyó de participar en las elecciones municipales en comunidades indígenas a los candidatos postulados por la organización indígena conocida como Yatama—, en cuya sentencia la Corte Interamericana reiteró que es indispensable que

³⁴⁰ Véase CIDH, Informe Anual 1999, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 3, 13 de abril de 2000, sección de estudios especiales: “Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación”, énfasis añadido.

el Estado de Nicaragua genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.³⁴¹

Al efecto, la Corte recordó que de conformidad con los artículos 23 y 24, así como 1.1 y 2o., de la Convención, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos y adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales. De ahí, la Corte concluyó que la restricción de participar a través de un partido político había impuesto a los candidatos propuestos por Yatama una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones, por lo cual la Corte estimó que, *tomando en cuenta las circunstancias del respectivo caso*, las cuales no eran necesariamente asimilables a otro tipo de agrupaciones en otras sociedades, constituía una restricción indebida e innecesaria al ejercicio de un derecho político.³⁴²

3. Candidaturas independientes

En el invocado *caso Castañeda*, en que se había cuestionado la convencionalidad del llamado monopolio de los partidos políticos para postular candidatos en las elecciones presidenciales previsto en ese entonces en la legislación electoral mexicana, la Corte concluyó que ambos sistemas —uno construido sobre la base exclusiva de partidos políticos y otro que admite también candidaturas independientes— pueden ser compatibles con la Convención y, por lo tanto, la decisión de cuál sistema escoger está en manos de la definición política que haga el Estado, de acuerdo con sus normas constitucionales. Sin embargo, la Corte reconoció la crisis por la que atraviesan los partidos políticos, por lo que consideró imperativo un debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, debiendo ponderarse por los Estados, de acuerdo con su desarrollo histórico y político, las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia, estimando que las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos, entre muchos otros.³⁴³

³⁴¹ Cfr. Corte IDH, caso *Yatama*, *cit.*, nota 330, párs. 2 y 195.

³⁴² Cfr. *idem.*

³⁴³ Cfr. Corte IDH, caso *Castañeda*, *cit.*, nota 330, párs. 201, 217 y 219

En consecuencia, la Corte Interamericana concluyó que el sistema de registro de candidaturas exclusivamente a cargo de partidos políticos no constituía, por sí misma, una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido previsto en el artículo 23 de la Convención, tal como lo había sostenido la propia Comisión Interamericana, en su momento, en el mismo caso *Castañeda*.

Sin embargo, del hecho de que se considerara que el régimen exclusivo de partidos políticos para el registro de candidaturas presidenciales entonces vigente en México no violaba la Convención, no implica que los criterios de legalidad, fin legítimo, necesidad y estricta proporcionalidad establecidos por la Corte Interamericana necesariamente conduzcan a la misma conclusión en otros sistemas electorales presidenciales, ya no se diga por lo que se refiere a elecciones legislativas o municipales en ése u otros países.

VII. LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN EL MARCO DE CAMPAÑAS ELECTORALES

En el caso *Ricardo Canese vs. Paraguay* la Corte Interamericana consideró importante resaltar que, en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones —individual y social— constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión.³⁴⁴

La Corte Interamericana recordó que, según ha establecido, es lógico y apropiado que las expresiones concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública deben gozar, en los términos del artículo 13, párrafo 2, de la Convención, de un margen de apertura a un debate amplio respecto de asuntos de interés público, el cual es esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático. Este mismo criterio se aplica —insistió la Corte— respecto de las opiniones o declaraciones de interés público que se viertan en relación

³⁴⁴ Cfr. Corte IDH, caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 31 de agosto de 2004, pár. 88. Véase Carbonell, *La libertad de expresión...*, cit., nota 301; Madrazo Lajous, *Los límites a la libertad de expresión...*, cit., nota 301, y Orozco y Villa, *Los límites a la libertad de expresión...*, cit.

con una persona que se postula como candidato a la Presidencia de la República, la cual se somete voluntariamente al escrutinio público, así como respecto de asuntos de interés público en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, afecta intereses o derechos generales, o le acarrea consecuencias importantes.³⁴⁵

De este modo, concluyó la Corte Interamericana, tratándose de funcionarios públicos, de personas que ejercen funciones de una naturaleza pública y de políticos, se debe aplicar un umbral diferente de protección, el cual no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada. Aquellas personas que influyen en cuestiones de interés público se han expuesto voluntariamente a un escrutinio público más exigente y, consecuentemente, en ese ámbito se ven sometidos a un mayor riesgo de sufrir críticas, ya que sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público. En este sentido, en el marco del debate público, el margen de aceptación y tolerancia a las críticas por parte del propio Estado, de los funcionarios públicos, de los políticos e inclusive de los particulares que desarrollan actividades sometidas al escrutinio público debe ser mucho mayor que el de los particulares.³⁴⁶

VIII. SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS POR CAUSA PENAL O DETERMINACIÓN ADMINISTRATIVA

La Corte Interamericana resolvió el caso de Leopoldo López Mendoza, quien había alegado, entre otras violaciones, la restricción indebida a sus derechos político-electorales en virtud de que, siendo alcalde del municipio de Chacao, Estado Miranda de Venezuela, fue inhabilitado para el ejercicio de cargos públicos a través de dos sanciones administrativas impuestas por la Contraloría General de la República sin que mediara proceso ni condena penal firme en

³⁴⁵ Cfr. *ibidem*, párs. 92 y 99. Aun cuando no relacionado con campañas electorales, cabe mencionar aquí el caso resuelto por la CIDH en que declaró la responsabilidad internacional del Estado cubano por la violación de los derechos a la libertad de expresión y asociación de Vladimiro Roca Antúnez, René Gómez Manzano, Martha Beatriz Roque Cabello y Félix Bonne Carcassés, quienes fueron privados arbitrariamente de la libertad y condenados a severas penas de prisión bajo cargos de sedición por la mera difusión de opiniones políticas, lo cual resultaba contrario a los principios democráticos y perseguía fines ilegítimos, como es la criminalización de la crítica política (CIDH, Informe de fondo 27/18, *Vladimiro Roca Antúnez y otros*, Cuba, 24 de febrero de 2018, párs. 124 y 155).

³⁴⁶ Cfr. Corte IDH, *caso Canese*, cit., nota 344, pág. 103.

su contra como lo exige el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención, impidiéndole postularse para participar en las elecciones para alcalde del Distrito Metropolitano de Caracas.³⁴⁷

“En el presente caso —sostuvo la Corte—, si bien el señor López Mendoza ha podido ejercer otros derechos políticos, está plenamente probado que se le ha privado del sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegido”.³⁴⁸ En consecuencia, en la sección de reparación y a fin de restituir a la víctima en el goce de sus derechos violados, la Corte declaró que “el Estado, a través de los órganos competentes, y particularmente del Consejo Nacional Electoral (CNE), debe asegurar que las sanciones de inhabilitación no constituyan impedimento para la postulación del señor López Mendoza en el evento de que desee inscribirse como candidato en procesos electorales a celebrarse con posterioridad”.³⁴⁹

Con base en el referido estándar, la Comisión Interamericana otorgó una medida cautelar a favor del entonces alcalde mayor de la ciudad de Bogotá, Colombia, Gustavo Petro en marzo de 2014, quien había sido elegido popularmente, por estimar, *prima facie*, que sus derechos políticos se encontraban en una situación de gravedad, urgencia y riesgo de irreparabilidad y de que pudiera quedar sin objeto la petición que se había presentado ante la propia Comisión, ante la eventual ejecución de la sanción de destitución e inhabilitación por quince años que le había impuesto el procurador general de la Nación (al haberlo encontrado responsable de cometer tres supuestas faltas catalogadas como gravísimas, después de ordenar el cambio en el modelo de recolección de basuras en Bogotá en 2013) y la consecuente celebración de una elección extraordinaria para sustituirlo, teniendo en cuenta que se trataba de una sanción disciplinaria impuesta por un órgano de naturaleza administrativa y no, estrictamente, de una condena a través de un proceso penal por un tribunal competente, como lo exige el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana. Por tal motivo y toda vez que el Consejo de Estado había revocado las tutelas que originalmente otorgaron diversas instancias jurisdiccionales nacionales que suspendían los efectos de la referida sanción de destitución, la Comisión Interamericana otorgó la medida cautelar para que el Estado (en el caso específico, el presidente de la República) se abstuviera de ejecutar la multicitada sanción y, consecuentemente, de convocar a la elección extraordinaria, a fin de que el

³⁴⁷ Corte IDH, *caso López Mendoza vs. Venezuela*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 1o. de septiembre de 2011, pár. 107.

³⁴⁸ *Cfr. ibidem*, pár. 108.

³⁴⁹ *Cfr. ibidem*, pár. 217.

beneficiario pudiera cumplir el periodo para el que fue electo hasta que la propia Comisión se pronunciara sobre la petición presentada. Cabe señalar que la Comisión Interamericana, en la propia medida cautelar precisó que el perjuicio irreparable para el beneficiario “(p)odría generar un efecto colateral en el derecho de las personas que votaron también por el señor Gustavo Francisco Petro Urrego”.³⁵⁰

La medida cautelar de la Comisión Interamericana fue, finalmente, acatada por el presidente Juan Manuel Santos³⁵¹ y, en su oportunidad, la propia CIDH emitió el informe de fondo relacionado con la petición P-1742-13, concluyendo que, efectivamente, la sanción de destitución e inhabilitación por quince años de un funcionario de elección popular —como lo era el alcalde mayor de la Ciudad de Bogotá— constituyó una restricción arbitraria a sus derechos políticos y, por tanto, incompatible con el artículo 23 de la

³⁵⁰ CIDH, Medida Cautelar núm. 374/13, Gustavo Francisco Petro Urrego, 18 de marzo de 2014, Resolución 5/14. Como se indicó, inicialmente, tanto el Tribunal Administrativo de Cundinamarca como el Consejo Seccional de la Judicatura otorgaron diversas tutelas a favor de diversos electores de la circunscripción en contra de la ejecución de la sanción de destitución e inhabilitación del alcalde Gustavo Petro que le impuso el procurador general de la Nación y no fue sino cuando el Consejo de Estado revocó el 18 de marzo de 2014 las últimas 23 tutelas, al actualizarse el riesgo de ejecución de la sanción por parte del presidente de la República, que la Comisión Interamericana decidió otorgar esa misma noche la medida cautelar.

³⁵¹ En un primer momento, el presidente Santos no acató la medida cautelar, aduciendo que debía estarse a la revocación de las referidas tutelas decretada por el Consejo de Estado, por lo que destituyó al alcalde Petro y convocó a una elección extraordinaria para sustituirlo. Sin embargo, el 21 de abril de 2014, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, D. C., otorgó una nueva tutela al elector Oscar Augusto Verano por estimar que, al descatarse la medida cautelar de la CIDH, se violaron los derechos políticos colaterales de los electores “a que su elegido gobierne y lleve a cabo (su) proyecto” o programa de gobierno. Al efecto, teniendo en cuenta la jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad de Colombia, el citado Tribunal Superior concluyó que “las medidas cautelares proferidas por la CIDH son vinculantes para el Estado colombiano y que no es discrecional su acatamiento”, por lo que ordenó “... AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, DR. JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, deje sin efectos el Decreto 570 del 20 de marzo de 2014, y en consecuencia, tome las decisiones a que haya lugar para el acatamiento de la medida cautelar 374-13 proferida por la CIDH en la Resolución 05 del 18 de marzo de 2014” (Exp. 11001220300020140057200). Asimismo, el 13 de mayo de 2014, con motivo de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por el señor Gustavo Francisco Petro Urrego, la Sala Unitaria a cargo del Consejero de Estado dr. Gerardo Arenas Monsalve decretó como medida cautelar la suspensión provisional de las sanciones de destitución e inhabilitación que le había impuesto el procurador general de la Nación, la cual, ante el recurso de súplica que presentó este último, fue confirmada el 17 de marzo de 2015 por la Sala Plena del Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (Exp. 11001-03-15-000-2014-03799-00).

Convención Americana, toda vez que no fue impuesta por “juez competente”, sino por una autoridad de naturaleza administrativa, como es el caso del procurador general de la Nación; tampoco se trató de una “condena” como resultado de la comisión de un delito, sino de una sanción derivada de la presunta comisión de una falta de carácter disciplinario, equivalente a una mera infracción administrativa, y tampoco la sanción que se impuso fue resultado de un “proceso penal” con las debidas formalidades, sino que derivó de un procedimiento propiamente administrativo. En tal virtud, la Comisión Interamericana no sólo determinó dejar sin efecto las sanciones administrativas impuestas al señor Gustavo Petro y reparar las violaciones a sus derechos, sino adecuar la legislación interna, en particular, las disposiciones de la Constitución Política y del Código Disciplinario Único que contemplan las facultades de destitución e inhabilitación de funcionarios de elección popular por el procurador general de la Nación en ejercicio de su potestad disciplinaria, a lo establecido en el artículo 23 de la Convención Americana.³⁵²

Cabe señalar que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de Colombia, al resolver el 15 de noviembre de 2017 la acción de nulidad y restablecimiento de derecho que había interpuesto el señor Gustavo Petro, acogió las recomendaciones de la Comisión Interamericana y decidió no sólo anular las referidas sanciones de destitución e inhabilitación que le había impuesto el procurador general de la Nación —en virtud de que las mismas no pueden ser adoptadas por un órgano de naturaleza administrativa— y, en consecuencia, ordenar que se le pagaran los salarios y prestaciones que aquél dejó de percibir por tal motivo, sino exhortar al Gobierno Nacional, al Congreso Nacional y al procurador general de la Nación para que en un plazo no mayor de dos años implementen las reformas constitucionales y legales a que haya lugar para dar plena vigencia al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los términos de las consideraciones y la *ratio decidendi* de la propia sentencia.³⁵³

³⁵² CIDH, Informe de fondo relacionado con el caso P-1742-13, Gustavo Francisco Petro Urrego, resuelto en octubre de 2017 e invocado en la sentencia que se menciona en la nota que sigue.

³⁵³ Sala Plena del Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Acción de nulidad y restablecimiento de derecho interpuesta por Gustavo Francisco Petro Urrego contra procurador general de la Nación, 1131-2014, sentencia del 15 de noviembre de 2017.

IX. VULNERACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS POR VIOLACIÓN A OTROS DERECHOS

Ante un cambio de criterio de lo que había sostenido en el caso *Escué Zapata*,³⁵⁴ a partir de 2010, la Corte Interamericana ha sostenido que se actualiza la violación específica también de los derechos políticos (en su caso, electorales) previstos en el artículo 23 de la Convención en cierto tipo de casos en los que se comprueba que hubo móviles políticos para la violación del derecho a la vida de militantes y líderes políticos.

Así, en el caso de la ejecución extrajudicial del senador de oposición Manuel Cepeda Vargas, la Corte sostuvo que el artículo 16 de la Convención protege el derecho de asociarse con fines políticos, por lo que una afectación al derecho a la vida o a la integridad personal atribuible al Estado podría generar, a su vez, una violación del artículo 16.1 de la Convención, cuando la misma haya sido motivada en el ejercicio legítimo del derecho a la libertad de asociación de la víctima. Asimismo, al concluir que también se violaba el artículo 23 de la Convención, la Corte hizo referencia al quebrantamiento de las reglas de juego democrático con motivo de las amenazas y la desprotección deliberada que enfrentó el senador Cepeda Vargas, derivadas de su participación en los espacios democráticos a los que tenía acceso, considerando que la ejecución extrajudicial de un oponente por razones políticas no sólo implica la violación de diversos derechos humanos, sino que atenta contra los principios en que se fundamenta el Estado de derecho y vulnera directamente el régimen democrático, por lo que es posible considerar que “las afectaciones a los derechos del señor Cepeda tuvieron efectos amedrentadores e intimidatorios para la colectividad de personas que militaban en su partido político o simpatizaban con su ideario”.³⁵⁵

Asimismo, al determinar la responsabilidad internacional del Estado de Honduras por el asesinato del candidato a diputado Ángel Pacheco León, la Corte recordó que los Estados tienen el deber de “organizar, llevar a cabo y garantizar procesos electorales libres y justos”, y que, con base en el artículo 23 de la Convención, el ejercicio de los derechos políticos tiene una dimensión social, pues el derecho a ser elegido involucra el derecho a la participación política no sólo de la persona que se presenta a un cargo, sino también el de otras personas a participar por medio de representantes

³⁵⁴ Corte IDH, *caso Escué Zapata vs. Colombia*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 4 de julio de 2007, párs. 122 y 123.

³⁵⁵ Corte IDH, *caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 26 de mayo de 2010, párs. 177 y 178.

libremente elegidos. “En términos generales, entonces —sostuvo la Corte—, existe una obligación de los Estados de proveer medidas eficaces para garantizar la realización de procesos electorales adecuados, y estas pueden implicar acciones de seguridad o protección respecto a candidatos u otras personas intervinientes en dichos procesos”.³⁵⁶

Por otra parte, al declarar la responsabilidad internacional del Estado de Venezuela por la violación del derecho a la participación política y a la no discriminación, en perjuicio de Rocío San Miguel y otras funcionarias públicas que fueron arbitrariamente despedidas por haber firmado una solicitud de referendo revocatorio presidencial, en tanto mecanismo de democracia directa previsto en la Constitución venezolana y, por tanto, protegido por la Convención, la Corte Interamericana concluyó que:

La terminación de los contratos constituyó una forma de desviación de poder, utilizando dicha cláusula como velo de legalidad para encubrir la verdadera motivación o finalidad real, a saber: una represalia en su contra por haber ejercido legítimamente un derecho de carácter político constitucionalmente previsto, al firmar a favor de la convocatoria al referendo revocatorio presidencial. Ello fue percibido por los funcionarios superiores como un acto de deslealtad política y como la manifestación de una opinión u orientación política opositora o disidente, que motivó un trato diferenciado hacia ellas, como en efecto fue el hecho de dar por terminada arbitrariamente la relación laboral.³⁵⁷

Cabe mencionar aquí también que, en el transcurso de 2017, teniendo en cuenta el contexto de tensión institucional y social generada en el marco de alteración del orden constitucional en Venezuela, la Comisión Interamericana decidió otorgar sendas medidas cautelares para que el propio Estado garantizara no sólo la vida e integridad personal, sino los derechos políticos (en su caso, electorales) de distintos ciudadanos y servidores públicos en situación de riesgo con motivo, entre otros aspectos, de comentarios negativos estigmatizantes por parte de altas autoridades nacionales. Tal fue el caso de la otorgada a favor del líder de oposición política Henrique Capriles Ra-

³⁵⁶ Corte IDH, *caso Pacheco León y otros vs. Honduras*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 15 de noviembre de 2017, serie C, núm. 342, pág. 158.

³⁵⁷ Corte IDH, *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 8 de febrero de 2018, serie C, núm. 348, pág. 150. “La Corte reafirma que, en los términos del artículo 1.1 de la Convención, en una sociedad democrática una persona nunca podría ser discriminada por sus opiniones políticas o por ejercer legítimamente derechos políticos” (*ibidem*, pág. 117).

donski³⁵⁸ y de diversos diputados miembros de la Asamblea Nacional³⁵⁹ y de la fiscal general de la República,³⁶⁰ para que se les garantizara el ejercicio de tales derechos sin ser objeto de amenazas, hostigamientos o violencia, incluyendo, en el caso de estos últimos, el ejercicio de su función como diputados o fiscal.

X. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

Como se ha podido apreciar, la Comisión y la Corte interamericanas han defendido y contribuido a garantizar, con energía y creatividad, los derechos político-electorales de las ciudadanas y los ciudadanos en el continente americano a fin de salvaguardar la democracia en la región. La contribución de los organismos interamericanos a los procesos de transición y consolidación democrática de carácter electoral en varios países de América Latina fue particularmente significativa en el último cuarto del siglo XX, en tanto que durante el presente ha tenido y tendrá que ver más con la calidad de la democracia.

Aun cuando, entre los diversos derechos políticos, son los político-electorales los que mayor protección y desarrollo han tenido en el sistema interamericano, uno de los principales retos es defenderlos con mayor oportunidad y efectividad, de manera que no sólo se establezcan estándares que rijan hacia futuro, sino, eventualmente, pueda garantizarse su ejercicio, incluso, antes de que devengan irreparables en casos concretos con motivo de procesos electorales en curso. Ciertamente, una de las dificultades es la brevedad de los plazos electorales y la relevancia de que, según el principio de definitividad de las etapas del proceso electoral, se pueda ir agotando cada una de ellas para avanzar en su desarrollo y arribar a resultados comiciales que permitan la renovación periódica en los cargos de elección popular. Incluso, esa brevedad de los plazos electorales, así como los principios de subsidiaridad y complementariedad que caracterizan al sistema interamericano, propicia que, con frecuencia y cuando más, sea sólo una instancia constitucional in-

³⁵⁸ CIDH, Resolución 15/17, relacionada con la MC 248/17, Henrique Capriles Radoski, Venezuela, 2 de junio de 2017.

³⁵⁹ CIDH, Resolución 12/17, relacionada con la MC616/16, Luis Florido, Venezuela, 7 de abril de 2017; Resolución 24/17, relacionada con la MC 403/17, Julio Borges y otros, Venezuela, 28 de julio de 2017; Resolución 35/17, relacionada con la MC 533/17, Williams Dávila, Venezuela, 6 de septiembre de 2017.

³⁶⁰ CIDH, Resolución 27/17, relacionada con la MC 449/17, Luisa Ortega Díaz y familia, Venezuela, 3 de agosto de 2017.

terna la que revise jurisdiccionalmente las decisiones de los órganos electorales administrativos supremos sin que, en general, haya tiempo para acudir a los órganos interamericanos a través del sistema de peticiones y casos.

Es claro que cuando se han planteado medidas precautorias (cautelares y/o provisionales) para evitar que el daño al derecho político-electoral involucrado devenga en irreparable, justificadamente, la Corte Interamericana ha exigido que éstas no impliquen un juzgamiento anticipado que reste sentido a la decisión de fondo, que es la que propiamente debe definir las responsabilidades jurídicas controvertidas (*caso Castañeda*).³⁶¹ Sin embargo, si en futuros casos, a diferencia de lo que ocurrió en este último, se lograra demostrar la aplicabilidad de la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*) —por ejemplo, alguno en el que sea más clara la inobservancia de algún estándar interamericano sin que implique un pronunciamiento sobre el eventual fondo de una petición—, sería relevante ponderar si, ante el riesgo de irreparabilidad, podría considerarse o no jurídicamente viable el otorgamiento de tales medidas, como ocurrió respecto de la ejecución de la sanción de destitución a Gustavo Petro, entonces alcalde de Bogotá, Colombia, ordenada por autoridad administrativa.³⁶²

Otro de los aspectos que eventualmente los órganos interamericanos habrían de definir, sería las consecuencias que acarrearía que en algún país en el que se hubiese optado por conferir algunos derechos políticos a las y los extranjeros que satisfagan determinados requisitos, se decidiera no otorgarlos a futuros migrantes, y si ello se ajusta o no a la Convención, en la medida en que se estimase que tal decisión encuadraría en su potestad de configuración estatal, teniendo en cuenta simultáneamente el principio de progresividad y no discriminación característico de los derechos humanos. En similar senti-

³⁶¹ En palabras de la Corte: “No resulta posible en el presente caso apreciar la configuración de la apariencia de buen derecho, que manifiesta tener el señor Castañeda Gutman, sin emitir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto planteado que implique, a su vez, revisar el apego o no de la normativa interna electoral mexicana a la Convención Americana. En el presente caso las pretensiones del peticionario quedarían consumadas con la orden de adopción de medidas provisionales. En efecto, la adopción de las medidas solicitadas implicaría un juzgamiento anticipado por vía incidental con el consiguiente establecimiento *in limine litis* de los hechos y sus respectivas consecuencias objeto del debate principal; y ello, obviamente, le restaría sentido a la decisión de fondo, que en propiedad es la que debe definir las responsabilidades jurídicas controvertidas” (Corte IDH, *Asunto Castañeda Gutman respecto México*, medidas provisionales, resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2005, pár. 6).

³⁶² Véase, *supra*, las notas 350 a 353, así como el texto principal correspondiente, con motivo de la medida cautelar a favor de Gustavo Petro y, en su oportunidad, el informe de fondo y su secuela.

do, si sería susceptible o no de establecer estándares interamericanos sobre el voto de las ciudadanas y los ciudadanos nacionales desde el extranjero.

Asimismo, es previsible que los órganos interamericanos se vean requeridos para pronunciarse respecto de la adecuación o no con la Convención de la suspensión de derechos políticos (incluidos, en su caso, los electorales) por causa penal (por ejemplo, la prisión preventiva respecto de ciertos delitos graves, como la probable vinculación con el narcotráfico de algunos candidatos, y su armonización con el principio de presunción de inocencia) y lo establecido expresamente en el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana.

Del mismo modo, tanto la Comisión como la Corte Interamericana, eventualmente a través del sistema de peticiones y casos, habrán de definir también lo que debe entenderse por “elecciones libres y auténticas”, y, en este sentido, por ejemplo, analizar las condiciones de la competencia electoral acordes con la Convención Americana. Al efecto, *v. gr.*, la armonización entre el derecho a acceder a cargos electorales en condiciones de igualdad y el correspondiente acceso equitativo a los medios de comunicación durante campañas electorales, por una parte, y la libertad de expresión, por la otra, así como atender desafíos como el uso de las nuevas tecnologías de la información y el surgimiento de campañas de desinformación en contextos electorales.

Adicionalmente, es probable que los órganos interamericanos vayan desarrollando diversos criterios o estándares respecto de los instrumentos o mecanismos de la democracia participativa, tanto electorales como de otro carácter, así como de otros derechos humanos (asociación, petición, expresión, reunión, acceso a la información y a la justicia) cuyo ejercicio versa sobre materia político-electoral.

En general, atendiendo al principio de progresividad de los derechos humanos, habrá que explorar el desarrollo del “derecho a la democracia” previsto en la Carta Democrática Interamericana para los Pueblos de América.³⁶³ Al efecto, habría que delimitar su significado y alcance, así como el

³⁶³ Al respecto, la Corte recientemente ha considerado que “el principio democrático permea la Convención y, en general, el Sistema Interamericano, en el cual la relación entre derechos humanos, democracia representativa y derechos políticos en particular, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana. Este instrumento jurídico es una norma de interpretación auténtica de los tratados a que se refiere, pues recoge la interpretación que los propios Estados miembros de la OEA, incluyendo los Estados parte de la Convención, hacen de las normas antingentes de la democracia tanto de la Carta de la OEA como de ésta. En los términos de la Carta Democrática, «el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados miembros de la [OEA]» y aquella «se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y

ámbito de protección que los órganos interamericanos podrían brindar ante eventuales peticiones y casos que plantearan las ciudadanas y los ciudadanos de los países de la región, incluyendo los contornos de la correlativa obligación de sus gobiernos de salvaguardar los derechos políticos y promover y defender el “derecho a la democracia”.³⁶⁴

En la medida en que los órganos nacionales (de manera relevante los jurisdiccionales y, en específico, los tribunales electorales de los países latinoamericanos) observen y den plena vigencia a los estándares interamericanos sobre derechos político-electorales, no sólo estarán cumpliendo con las obligaciones internacionales asumidas por el país respectivo, sino, en su caso, ampliando el ámbito y la vigencia de los derechos humanos de sus ciudadanas y ciudadanos. En este sentido, se propicia que los organismos internacionales y, en particular, los interamericanos (la Comisión y la Corte) asuman un papel subsidiario y complementario de los órganos nacionales, toda vez que son estos últimos los principales garantes de los derechos humanos establecidos tanto en el ámbito interno como en la Convención, a fin de generar su protección efectiva y salvaguardar la dignidad de la persona, eje rector, razón toral y valor fundamental de todo Estado constitucional democrático de derecho, así como del sistema interamericano de los derechos humanos.

responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional». El ejercicio efectivo de la democracia en los Estados americanos constituye, entonces, una obligación jurídica internacional y éstos soberanamente han consentido en que dicho ejercicio ha dejado de ser únicamente un asunto de su jurisdicción interna, doméstica o exclusiva” (Corte IDH, *Caso San Miguel Sosa y otras*, cit., nota 357, pág. 114).

³⁶⁴ En este sentido, en el caso *López Lone y otros vs. Honduras*, la Corte Interamericana, al considerar como un hecho ilícito internacional no sólo el golpe de Estado de 2009 en Honduras, sino los procesos disciplinarios seguidos por el gobierno de facto en contra de diversos jueces “por conductas que se enmarcaban dentro de lo previsto por la Carta Democrática Interamericana en la medida que constituían un ejercicio de participación ciudadana para defender los elementos constitutivos de la democracia representativa”, también sostuvo que “conforme al Derecho Internacional y las propias determinaciones de los órganos de la OEA, competentes en esta materia, las actuaciones de las presuntas víctimas gozaban de legitimidad internacional, al contrario de las emprendidas por las autoridades del gobierno de facto. Por consiguiente, este Tribunal entiende que las actividades desarrolladas por las presuntas víctimas durante esta «ruptura inconstitucional» constituían no solo un derecho sino que son parte del deber de defender la democracia...” (Corte IDH, *Caso López Lone y otros vs. Honduras*, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 5 de octubre de 2015, párs. 152 y 153).

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- ACKERMAN, John M., *Autenticidad y nulidad. Por un derecho electoral al servicio de la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, “Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal de México”, *Cuadernos de CAPEL*, núm. 29, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1989.
- AGUINAGA, Carlos J., “El contencioso y la jurisprudencia electoral en el derecho electoral ecuatoriano”, *El contencioso y la jurisprudencia electorales en el derecho comparado. Un estudio sobre 21 países de América y Europa*, México, TE-PJF, 2006.
- 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, Suiza, Kofi Annan Foundation, Informe de políticas núm. 3, 2016.
- ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, 3a. ed., México, UNAM, 1991.
- ALCOCER V., Jorge, “1994: diálogo y reforma. Un testimonio”, en ALCOCER, Jorge (coord.) *Elecciones, diálogo y reforma. México, 1994/1*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1995.
- ALCHOURRÓN, Carlos “Sobre derecho y lógica”, *Isonomía*, México, núm. 13, 2000.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *Deficiencias del sistema electoral norteamericano*, México, UNAM, 2001.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, “La reforma política de 1996 en México”, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, núm. 25, México, UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1997.
- ANDREA SÁNCHEZ, Francisco de, “Los partidos políticos en la Constitución mexicana de 1917”, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, México, UNAM, 1988, t. VI.
- ANDREA SÁNCHEZ, Francisco de, “Los partidos políticos y la economía en México”, *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988.

- ANDRÉS IBAÑEZ, Perfecto, “Control judicial del poder político”, en *Derechos y Libertades*, Madrid, año IV, núm. 7, enero 1999.
- ANDRÉS IBAÑEZ, Perfecto, “Jueces y democracia”, en MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Francisco (coord.), *El horizonte electoral y la democracia en la ruta del derecho*, Oaxaca, Tribunal Electoral del Estado, 2003.
- ANDRÉS IBAÑEZ, Perfecto, “La independencia judicial como dispositivo de garantía”, *Revista Judicial*, San José, Costa Rica, año XIII, núm. 46, junio 1989.
- ANDRÉS IBAÑEZ, Perfecto, “Prólogo”, en FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999.
- ARAGÓN REYES, Manuel, *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del poder*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999.
- ARAGÓN Reyes, Manuel, “Legislación electoral comparada y garantías jurídicas del proceso electoral”, *Elecciones y democracia en América Latina*, San José, IIDH-Capel, 1988.
- ARENAS BÁTIZ, Carlos Emilio, “Reflexiones en torno a la integración y prueba del derecho electoral consuetudinario indígena”, en ARENAS BÁTIZ, Carlos E. et al., *Disyuntivas del derecho electoral. La agenda pendiente*, Ciudad Universitaria de Nuevo León, UANL.
- ARENAS BÁTIZ, Carlos Emilio et al., *El sistema mexicano de justicia electoral*, 2a. ed., México, TEPJF, 2003.
- ARENAS BÁTIZ, Carlos Emilio y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “Derecho electoral”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, 2002, vol. IX.
- ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, *Teoría general del proceso*, México, Porrúa, 2006.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique, “Justicia electoral en España”, en OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral: Evaluación y perspectivas*, México, UNAM, 2000.
- ARNOLD, Linda, *Política y justicia. La Suprema Corte Mexicana (1824-1855)*, México, UNAM, 1996.
- ASTUDILLO, César, “El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007”, en *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008.
- ATIENZA RODRÍGUEZ, Manuel, *El sentido del derecho*, Barcelona, Ariel, 2001.
- ATIENZA RODRÍGUEZ, Manuel, *Las razones del derecho. Teoría sobre la argumentación jurídica*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, “La calificación de las elecciones en México”, *Las reformas de 1994 a la Constitución y legislación en materia electoral. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, núm. 14, México, UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala y Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1994.
- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, “La renovación política de 1986-1987 y el Tribunal de lo Contencioso Electoral”, *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, México, TEPJF, 2002.
- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, “Reflexiones sobre los medios de control y verificación del financiamiento”, *Dinero y partidos*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1993.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, “El régimen legal de las elecciones mexicanas de 1994”, *Revista Jurídica Jalisciense*, año 4, núm. 10, septiembre-diciembre de 1994.
- BAZÁN, Víctor, *Control de las omisiones inconstitucionales e inconvencionales. Recorrido por el derecho y la jurisprudencia americana y europea*, México, TEPJF, 2017.
- BECERRA, Ricardo et al., *La reforma electoral de 1996: Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho electoral: instrumento normativo de la democracia*, México, Porrúa, 1980.
- BICKEL, Alexander, *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, 2a. ed., Indianapolis, Bobs Merrill, 1962.
- BIDART CAMPOS, Germán, “El contralor jurisdiccional de la constitucionalidad en materia electoral”, *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, IIDH-CAPEL, 1991.
- BIDART CAMPOS, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, t. II, Buenos Aires, 1986.
- BISCARETTI Di RUFFIA, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, trad. de Héctor Fix-Zamudio, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- BOBBIO, Norberto, *Contribución a la teoría del derecho*, Madrid, Debate, 1990.
- BREWER Carías, Allan, “La nulidad de los actos electorales: Una perspectiva constitucional comparada”, *Transición democrática en América Latina; reflexiones sobre el debate actual*, Memoria del III Curso Anual Interamericano de Elecciones, San José, Costa Rica, IIDH-Capel, 1990.
- CALAMANDREI, Piero, *Instituciones de derecho procesal civil*, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, vol. I, 1986.

- Cámara Nacional Electoral, *Jurisprudencia. Temas seleccionados*, Buenos Aires, CNE, 2007.
- CAPPELETTI, Mauro, *La justicia constitucional (estudios de derecho comparado)*, México, México, UNAM, 1987.
- CARBONELL, Miguel, *La libertad de expresión en materia electoral*, México, TEPJF, 2008.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *La nulidad de la elección presidencial*, México, Tirant lo Blanch, 2018.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, 2000.
- CARNELUTTI, Francesco, *Instituciones del proceso civil*, vol. I, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1989.
- CARPIZO, JORGE, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, 2007.
- CARPIZO, JORGE, *El presidencialismo mexicano*, 5a. ed., México, Siglo veintiuno editores, 1985.
- CARPIZO, JORGE, *Estudios constitucionales*, México, 7a. ed., Porrúa, 1999.
- CARPIZO, JORGE, *Federalismo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1973.
- CARPIZO, JORGE, “La reforma política mexicana de 1977”, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Manuel Porrúa, 1979, t. XII.
- CARPIZO, JORGE, “La reforma federal electoral de 1994”, en ALCOCER, Jorge (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma. México, 1994/1*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1995.
- CARPIZO, Jorge y VALADÉS, Diego, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, UNAM, 1998.
- CASTAÑEDA, Mireya, *Compilación de tratados y observaciones generales del Sistema de Protección de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Estudio preliminar*, México, CNDH, 2015.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, “El marco normativo e histórico de los resultados electorales”, *Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997*, *Enciclopedia Parlamentaria de México*, México, IFE, Instituto de Investigaciones Legislativas de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1997, vol. III, t. 2.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, México, TEPJF.

- CASTRO, Juventino V., *El ministerio público en México. Funciones y disfunciones*, México, Porrúa, 1976.
- CHIOVENDA, Giuseppe, *Principios de derecho procesal civil*, t. II, Madrid, 1977.
- Código Modelo de Ética Judicial Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.
- COLLIARD, Jean Claude, “Justicia electoral en Francia”, en OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral: Evaluación y perspectivas*, México, UNAM, 2000.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas*, Washington, 2013.
- COMPLAK, Kristian, “Sistemas de justicia electoral en Europa Central y Oriental”, en OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral: Evaluación y perspectivas*, México, UNAM, 2000.
- CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro, “Una aproximación a la administración de justicia en México”, en *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional I*, México, UNAM, 2001.
- CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro y LÓPEZ NORIEGA, Saúl, *La (in)justicia electoral a examen*, IJ-UNAM, CIDE, 2016.
- Contested Elections and Recounts. Issues and Options Resolving Disputed Federal Elections*, 2 vols., Washington, National Clearinghouse on Election Administration-Federal Election Commission, 1990.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “Los desafíos de la fiscalización electoral de cara al 2006”, *Revista de la Facultad de Derecho de México, México*, t. LVI, núm. 245, enero-junio de 2006.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “Las lecciones del Tribunal Electoral a propósito de la nulidad de la elección presidencial”, *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio, en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. VI, Interpretación constitucional y jurisdicción electoral, México, IMDPC-Marcial Pons-UNAM, 2008.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y MURAYAMA, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR, Pedro (coords.), *La reforma que viene*, México, UNAM, 2007.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008.
- CORZO, Edgar, *La cuestión de inconstitucionalidad*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Derecho y análisis económico*, México, ITAM-Fondo de Cultura Económica, 1997.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Problemas de la justicia constitucional electoral”, en OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, México, IFE-PNUD-UNAM-IFES-IDEA-TEPJF, 2001.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón y FIX-ZAMUDIO, Héctor, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- COTTERET, Jean Marie y Emeri, Claude, *Los sistemas electorales*, Barcelona, Editorial Oikos Tau, 1973.
- COUTURE J. Eduardo, *Fundamentos de derecho procesal civil*, México, Editora Nacional, 1984.
- CRESPO, José Antonio, *2006: Hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*, México, Debate, 2008.
- CRESPO, José Antonio, *Votar en los estados: análisis comparado de las legislaciones estatales de México*, México, Porrúa, 1996.
- CRUZ PARCERO, Juan Antonio, “Comentario del dictamen de la elección presidencial”, *Dictamen 2006 relativo al cómputo final de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de validez de la elección y de presidente electo*, México, TEPJF, 2007.
- CHUAYFFET, Emilio, “El sistema representativo mexicano en la Constitución de 1917”, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- DA SILVA, José Afonso, *Curso de direito constitucional positivo*, 9a. ed., São Paulo, Malheiro Editores, 1993.
- DALLA VÍA, Alberto Ricardo, “Selección de fallos de la Cámara Nacional Electoral Argentina (2001-2004)”, en *El contencioso y la jurisprudencia electorales en el derecho comparado. Un estudio sobre 21 países de América y Europa*, México, TEPJF, 2006.
- DAVID, René, *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos (Derecho comparado)*, trad. de Pedro Bravo Gala, México, Aguilar, 1973.
- DAVID, René, “Los usos y costumbres indígenas y la justicia electoral en México”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, Escuela Libre de Derecho, 1999.
- DONG, Nguyen Huu, “Justicia electoral. Evaluación y perspectivas”, en OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral, Evaluación y perspectivas*, México, IFE-PNUD-UNAM-IFES-IDEA-TEPJF, 200.

- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6a. ed., Barcelona, Ariel, 1988.
- DWORKIN, Ronald, “Must Our Judges Be Philosophers? Can They be Philosophers?”, New York Council for the Humanities Scholar of the Year Lecture (Nueva York, 11 de octubre de 2000, versión electrónica).
- ECHEVERRÍA Escribens, José Luis, “Estudio sobre lo contencioso y la jurisprudencia electoral en el Perú”, *El contencioso y la jurisprudencia electorales en el derecho comparado. Un estudio sobre 21 países de América y Europa*, México, TEPJF, 2006.
- EISENSTADT, Todd A., *Courting Democracy in Mexico. Party Strategies and Electoral Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- EISENSTADT, Todd A., “Intrusos en la Recámara de Lincoln: Cómo la pobreza de las disposiciones del Derecho Electoral de los Estados Unidos de América acerca del gasto en campañas contrarresta los arraigados parámetros del derecho al voto”, en OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral, Evaluación y perspectivas*, México, IFE-PNUD-UNAM-IFES-IDEA-TEPJF, 2001.
- ELÍAS MUSI, Edmundo (coord.), *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, México, TEPJF, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1997.
- ELÍAS MUSI, Edmundo, “Improcedencia del juicio de amparo en materia político-electoral”, *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Proceso electoral 1987-1988*, México, TCEF, 1988.
- ELÍAS MUSI, Edmundo, “Propuesta para derogar el párrafo tercero del artículo 97 constitucional”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, núm. 9, 1997.
- ELIZONDO GASPERÍN, Ma. Macarita, *Causales de nulidad electoral. Doctrina jurisprudencial, estudio de las pruebas*, México, Porrúa-UNAM, 2007.
- ELIZONDO GASPERÍN, Ma. Macarita, “Marco constitucional y legal de la jurisprudencia en materia electoral”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, núm. 9, 1997.
- Evolución histórica de las instituciones de justicia electoral en México*, México, TEPJF, 2002.
- EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier, *La argumentación interpretativa en la justicia electoral mexicana*, México, TEPJF, 2006.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *El caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La primera sentencia condenatoria en contra del Estado Mexicano*, México, Porrúa, 2009.

- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías: La ley del más débil*, Madrid, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y André Greppi, Trotta, 1999.
- FERRAJOLI, Luigi, “El papel de la función judicial en el Estado de derecho”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, núm. 18, 2003.
- FERRAJOLI, Luigi, *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.
- FIALLOS Oyanguren, Mariano, “Derecho electoral y procesos electorales democráticos. La experiencia de Nicaragua (1984-1990)”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, México, Cámara de Diputados-IFE-TFE-UNAM.
- FIX-FIERRO, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- FIX-FIERRO, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Función constitucional del ministerio público. Tres ensayos y un epílogo*, México, UNAM, 2002.
- 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, Instituto Federal Electoral-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor “Justicia constitucional y judicialización de la política”, en OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral, Evaluación y perspectivas*, México, IFE-PNUD-UNAM-IFES-IDEA-TEPJF, 2001.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado”, en OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús y SOBERANES, José Luis (coords.), *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Manuel Porrúa, 1984.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Metodología, docencia e investigación jurídicas*, 10a. ed., México, Porrúa, 2002.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Protección procesal de los derechos humanos”, *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, México, CNDH, 1991.

- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Reflexiones sobre el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en la ciudad de Apatzingán el 22 de octubre de 1814*, México, Senado de la República-Siglo Veintiuno Editores, 2010.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, 3a. ed., Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando, “Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, vol. V, núm. 8, 1996.
- FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando, “La calificación de elecciones”, en KRIEGER, Emilio (coord.), *Derecho y legislación electoral. Problemas y proyectos*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando, “La reforma electoral en México”, *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1991.
- FREIDENBERG, Flavia, “Democracia interna de los partidos políticos”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, IIDH-CAPEL-Universidad de Hidelberg-IDEA Internacional-TEPJF-IFE, 2007.
- FRIEDRICH, Carl, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Nueva York, Frederick A. Praeger Publishers, 1968.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw-Hill, 1997.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, “Facultad indagatoria de la Suprema Corte en materia electoral”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, vol. IV, núm. 6, 1995.
- GARBER, Marie, y FRANK, Abe, *Contested elections and recounts*, 2 vols., Washington, D. C., Federal Election Commission, 1990.
- GARCÍA BELAÚNDE, Domingo, “La jurisdicción constitucional en el Perú”, *Revista de la Universidad Católica*, Lima, núm. 3.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Democracia, jueces y control de la administración*, 5a. ed., Madrid, Civitas, 2000.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3a. ed., Madrid, Civitas, 2001.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 38, agosto de 1962.

- GARCÍA LAGUARDIA Jorge Mario, “Nuevas instituciones del derecho electoral centroamericano”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, México, TFE, 1992.
- GARCÍA OROZCO, Antonio, *Legislación electoral mexicana 1812-1977*, México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “La apelación en el contencioso electoral”, *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Instituto Federal Electoral-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Poder judicial y ministerio público*, México, Porrúa, 2006.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio *et al.*, *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, vols. I-VII, México, UNAM, 2010.
- GARCÍA ROCA, F. Javier, y DALLA VÍA, Alberto R., “Los derechos políticos y electorales: un orden público democrático”, en GARCÍA ROCA, Javier *et al.* (coords.), *El diálogo entre los sistemas europeo y americano de derechos humanos*, Pamplona, Civitas-Thomson Reuters, 2012.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, Juan Ignacio, “Proceso y justicia electoral”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM.
- GARGARELLA, Roberto, “La dificultad de defender el control judicial de las leyes”, *Isonomía*, México, núm. 6, 1997.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 8a. ed., México, Harla, 1990.
- GÓMEZ TAGLE, Silvia, “La calificación de las elecciones”, en GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (coord.), *Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988*, México, Siglo XXI Editores, 1990.
- GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, México, UNAM, 1979.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1965.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La reforma política y sus perspectivas*, México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1979.
- GONZÁLEZ ROURA, Felipe, “La justicia nacional electoral”, *El derecho. Jurisprudencia general*, t. 117, Buenos Aires, 1986.
- GONZÁLEZ ROURA, Felipe, “Sistema de justicia electoral en la Argentina”, en *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y perspectivas*, México, IFE-PNUD-IFES-IIJ-IDEA Internacional-TEPJF, 2001.

- GROSS ESPIELL, Héctor, *La Corte electoral del Uruguay*, San José, IIDH-Capel, 1990.
- GUARNERI, Carlo, y PEDERZOLI, Patricia, *Los jueces y la política. Poder judicial y democracia*, Buenos Aires, Taurus-Pensamiento.
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, *Derecho electoral costarricense*, San José, Editorial Juricentro, 1990.
- HUBER OLEA Y CONTRÓ, Jean Paul, *Derecho contencioso electoral*, México, Porrúa, 2005.
- HUNTINGTON, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, London, Norman, 1991.
- INTERNATIONAL IDEA, *Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections. International Electoral Standards*, Sweden, International IDEA, 2002.
- JARAMILLO, Juan Fernando, “Las cortes electorales en América Latina. Un primer intento de análisis comparativo con base en los casos de Argentina, Costa Rica y República Dominicana”, en NOHLEN, Dieter (comp.), *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José, IIDH-Capel, 1992.
- JARAMILLO, Juan Fernando, “Los órganos electorales supremos”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, IIDH/CAPEL, Universidad de Hidelberg, IDEA Internacional, TEPJF-IFE, 2007.
- JARDIM, Torcuato, “Proceso e justiça electoral (Introdução ao sistema eleitoral brasileiro)”, en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, México, Cámara de Diputados-IFE-TFE-UNAM, 1993.
- Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005, Compilación Oficial*, volúmenes Jurisprudencia y Tesis relevantes, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.
- Justicia electoral local. Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Electorales Estatales*, México, TEEM-TEPJF-IFE-IEM-IIJ-UNAM-AECI-PNUD, 2006.
- KELSEN, Hans, “La garantía jurisdiccional de la Constitución”, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, en *Anuario Jurídico*, núm. I, 1974.
- KELSEN, Hans, “Los fundamentos de la democracia”, *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Debate, 1988.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. de Eduardo García Máynez, 2a. ed., México, UNAM, 1995.
- KINGSLEY, Jean Pierre, “Justicia electoral a nivel federal en Canadá”, *El contencioso y la jurisprudencia electorales en el derecho comparado. Un estudio sobre 21 países de América y Europa*, México, TEPJF, 2006.

- KRIEGER, Emilio, “Derecho electoral en julio de 1988”, en GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (coord.), *Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988*, México, Siglo XXI Editores, 1990.
- LARA SÁENZ, Leoncio, “Estudio de derecho comparado sobre lo contencioso y la jurisprudencia electoral en Italia”, *El contencioso y la jurisprudencia electorales en el derecho comparado. Un estudio sobre 21 países de América y Europa*, México, TEPJF, 2006.
- LUJAMBIO, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- LUJAMBIO, Alonso, “La fiscalización de los gastos de los partidos políticos”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, IIDH/CAP-PEL-Universidad de Hidelberg-IDEA Internacional-TEPJF-IFE, 2007.
- MACKENZIE, W. J. M., *Elecciones libres*, Madrid, Tecnos, 1962.
- MADRAZO CUÉLLAR, Jorge, “Estudio comparativo de la legislación electoral centroamericana y de Colombia, México, Panamá y Venezuela”, *Legislación electoral costarricense*, Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones, 1986.
- MADRAZO CUÉLLAR, Jorge, “Reforma política y legislación electoral en las entidades federativas”, en GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985.
- MADRAZO CUÉLLAR, Jorge, “Un panorama de la reforma electoral en los estados y municipios de la República mexicana”, *Partidos políticos y democracia en Iberoamérica*, México, UNAM, 1981.
- MADRAZO LAJOUS, Alejandro, *Los límites a la libertad de expresión*, Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral, México, TEPJF, 2008.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, “Reformas a la Constitución Federal en materia de representación”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, UNAM, núm. 50, 1963.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, “La Constitución mexicana y los partidos políticos”, *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, México, UNAM, 1980.
- MICHELS, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, trad. de Enrique Molina de Vedia, t. 2, Buenos Aires, Amorroutu Editores, 1991.
- MIJANGOS Borja, María de la Luz, “El control sobre el financiamiento de los partidos políticos”, *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994.
- MORA ORTEGA, Daniel, *Derecho procesal electoral*, México, Triana Editores, 1994.
- NAVARRO MÉNDEZ, Ignacio, “La aportación de la justicia constitucional a la definición del modelo de partido en España”, en ESPÍN TEMPLADO, Eduardo y DÍAZ REVORIO, F. Javier (coords.), *La justicia constitucional en el Estado democrático*, Valencia, Cortes de Castilla La Mancha y Tirant lo Blanch, 2000.
- NIETO, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral. Una propuesta garantista*, México, UNAM, 2005.
- NOHLEN, Dieter, “Calificación electoral en Alemania Federal”, en OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral; evaluación y perspectivas*, México, IFE-PNUD-IIJ-IFES-IDEA Internacional, TEPJF, 2001.
- NOHLEN, Dieter, “La calificación electoral en Alemania Federal”, *El contencioso y la jurisprudencia electorales en el derecho comparado. Un estudio sobre 21 países de América y Europa*, México, TEPJF, 2006.
- NOHLEN, Dieter, *Principio mayoritario, jurisdicción constitucional e integridad electoral. Tres ensayos*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro, 2016.
- NORIEGA, Alfonso, “La Constitución de Apatzingán”, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. I, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967.
- NORRIS, Pippa, *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- NÚÑEZ TORRES, Michael, “Las instituciones electorales en el ordenamiento jurídico-constitucional venezolano”, *El contencioso y la jurisprudencia electorales en el derecho comparado. Un estudio sobre 21 países de América y Europa*, México, TEPJF, 2006.
- OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, José Fernando, “Evolución de la justicia electoral en México”, en OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral: Evaluación y perspectivas*, México, IFE-PNUD-IIJ-IFES-IDEA Internacional-TEPJF, 2001.
- OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, José Fernando et al. (coords.), *Jueces y política*, México, Porrúa-TEPJF-ITAM, 2005.
- O’LEARY, Cornelius, *The Elimination of Corrupt Practices in British Elections 1868-1911*, Oxford at the Clarendon Press, 1962.

- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “Comentario al libro de José Antonio Crespo, 2006: *Hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. 59, núm. 261, 2009.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “Contencioso electoral y calificación de las elecciones en los Estados Unidos de América”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, México, núm. 2, 1993.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *El contencioso electoral en las entidades federativas de México*, Tesis para obtener el grado de doctor en derecho, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “El contencioso electoral, La calificación electoral”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, IIDH/CAPEL-Universidad de Heidelberg-IDEA Internacional-TEPJF-IFE, 2007.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *El derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, 1993.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “Elecciones: empoderamiento ciudadano y fortaleza institucional”, *Encuentros 2050*, núm. 23, noviembre de 2018.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “El sistema interamericano y la protección de los derechos políticos”, en OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, *Protección a los derechos humanos. Perspectivas nacionales e interamericanas*, México, Porrúa-UNAM-El Colegio Nacional-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2018.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “Evolución del sistema mexicano de justicia electoral”, en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (coord.), *El derecho en México: dos siglos, vol. VI, Derecho Procesal*, coordinado por José OVALLE (coord.), México, UNAM-Porrúa, 2010.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “Financing and monitoring political parties in Mexico: Strengths and weaknesses”, *Election Law Journal*, vol 3, núm. 3, 2004.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “Jurisprudencia electoral y reforma constitucional y legal”, en Córdoba, Lorenzo y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma que viene*, México, UNAM, 2007.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús *et al.*, *Justicia electoral: El manual de IDEA Internacional*, México, IDEA Internacional, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, UNAM-Editorial Porrúa, 2006.

- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “La división de poderes”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones, t. I, Doctrina constitucional*, 3a. ed., México, LII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “Lecciones aprendidas de la experiencia mexicana sobre la impugnación y calificación de la elección presidencial de 2006”, *Resultados electorales ajustados. Lecciones aprendidas de Costa Rica y México*, Guatemala, Konrad Adenauer Stiftung, , 2008.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “Los valores éticos tutelados por el régimen electoral”, en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (coord.), *Los valores en el derecho mexicano. Una aproximación*, México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1997.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos”, en OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús y SOBERANES, José Luis (coords.), *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Manuel Porrúa, 1984,
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado”, en OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral: Evaluación y perspectivas*, México, IFE-PNUD-IIJ-IFES-IDEA Internacional-TEPJF, 2001.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “Tendencias recientes de la justicia electoral en América Latina”, *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (coord.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XX. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, TEPJF-IFE-IIJ-UNAM-PNUD, 1999.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús y SILVA ADAYA, Juan Carlos, “Consideraciones sobre los instrumentos de democracia participativa en las entidades federativas de México”, en CONCHA CANTÚ, Hugo (coord.), *Sistema representativo y democracia semi-directa. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, y SILVA ADAYA, Juan Carlos, “El régimen represivo electoral (con especial referencia a las infracciones administrativas)”, *Revista Mexicana de Justicia*, México, Sexta Época, núm. 3, 2002.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, y SILVA ADAYA, Juan Carlos, *Los derechos humanos de los mexicanos*, 3a. ed., México, CNDH, 2003.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús y VARGAS BACA, Carlos “Regulación jurídica de los partidos políticos en México”, en Zovatto, Daniel (coord.), *Regula-*

- ción jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM-IDEA Internacional, 2006.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús y WOLDENBERG, José, “Ética y responsabilidad en el proceso electoral”, en NOHLEN, Dieter (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, IIDH-CAPEL-Universidad de Heidelberg-IDEA Internacional-TEPJF-IFE, 2007.
- OROZCO Y VILLA, Alejandro, *Los límites a la libertad de expresión*, México, Porrúa, 2005.
- OROZCO Y VILLA, Luz Helena, “Control constitucional *a priori*: el modelo francés”, *Revista Jurídica de los alumnos del ITAM*, núm. 1, 2006.
- ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo I., “Control de la constitucionalidad de las leyes electorales en México”, en Orozco Henríquez, Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral: Evaluación y perspectivas*, México, IFE-PNUD-IIJ-IFES-IDEA Internacional-TEPJF, 2001.
- ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo I., “La justicia constitucional electoral en el sistema jurídico mexicano”, *Justicia electoral. Ética, justicia y elecciones, partidos políticos: Democracia interna y fiscalización*, México, TEPJF, 2004.
- OSORIO, Luis Camilo, “Sistema de justicia electoral en Colombia”, en OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral: Evaluación y perspectivas*, México, UNAM, 2000.
- OVALLE FAVELA, José, *Derecho procesal civil*, 8a. ed., México, Oxford University Press, 1999.
- OVALLE FAVELA, José, “El recurso de inconformidad”, *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Instituto Federal Electoral-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.
- OVALLE FAVELA, José, *Teoría general del proceso*, México, Oxford University Press, 2001.
- PATIÑO CAMARENA, Javier, “Los principios de autocalificación y legalidad en el proceso de calificación de las elecciones en México”, *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral*, vol. II, núm. 3, 1993.
- PATIÑO CAMARENA, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, 8a. ed., México, UNAM, 2006.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán (comp.), *Elecciones a debate 1994. Testimonio y juicio de los observadores. Los resultados finales*, México, Diana, 1994.
- PESCHARD MARISCAL, Jacqueline, “Organismos y procedimientos”, *Foro para la reforma electoral*, México, Instituto Federal Electoral, 1993.

- PENZA MUÑOZ CANO, José Luis de la, “Justicia y jurisprudencia electoral”, *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, México, 1989.
- PENZA MUÑOZ CANO, José Luis de la, “La reforma federal en materia electoral y su impacto en las legislaturas locales”, *Lecturas Jurídicas*, Universidad Autónoma de Chihuahua, Facultad de Derecho, época II, t. I, vol. IV, septiembre de 1997.
- PICADO, Sonia, “Derechos políticos como derechos humanos”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, IIDH/CAPEL, Universidad de Hidelberg, IDEA Internacional, TEPJF e IFE, 2007.
- PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2a. ed., Buenos Aires, Aguilar, 2004.
- PRUD’HOMME, Jean Francois (coord.), “Alternativas para la regulación y el control del financiamiento de los partidos políticos en México”, *Dinero y partidos*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1993.
- RABASA GAMBOA, Emilio, “Introducción general: Las reformas de 1991, 1993 y 1994”, *Cuadernos constitucionales México-Centro América*, núm. 14, México, UNAM-Corte Constitucional de Guatemala, 1994.
- RAKOVE, Jack N. (ed.), *The Unfinished Election of 2000. Leading Scholars Examine America’s Strangest Election*, Nueva York, Basic Books, 2001.
- RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- REYES ZAPATA, Mauro Miguel, “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2003, t. II.
- ROSS, Marc Howard, *La cultura del conflicto. Las diferencias interculturales en la práctica de la violencia*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1995.
- ROSSEN, Keith, “The protection of Judicial Independence in Latin America”, *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, t. II, *Derecho comparado*, México, UNAM, 1988.
- RYDEN, David K. (ed.), *The U. S. Supreme Court and the Electoral Process*, 2a. ed., Washington, D. C., Georgetown University Press, 2002.
- SADURSKI, Wojciech, *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, The Netherlands, Springer, 2005.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, y CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, México, UNAM, 2009.

- SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo, *Elecciones a debate 1988. Las actas perdidas*, México, Diana, 1994.
- SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo, ts. I y II*, México, Alianza Universidad, 1989.
- SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises, “Fundamentos teóricos en la defensa de la Constitución en un Estado federal”, en COSSÍO, José Ramón y PÉREZ DE HACHA, Luis M. (comps.), *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997.
- SHAPIRO, Martín, *Courts. A Comparative and Political Analysis*, Chicago-Londres, The University of Chicago Press, 1981.
- SILVA ADAYA, Juan Carlos, *Control de la constitucionalidad y elecciones indígenas*, México, Porrúa, 2004.
- SILVA ADAYA, Juan Carlos, “Derecho consuetudinario indígena, tutela judicial efectiva y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, *Derechos indígenas y elecciones*, México, TEPJF, 2003.
- SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio, “El contencioso y la jurisprudencia electorales en Costa Rica”, *El contencioso y la jurisprudencia electorales en el derecho comparado. Un estudio sobre 21 países de América y Europa*, México, TEPJF, 2006.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, “Génesis de la reforma política”, *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, México, UNAM, 1980.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1885*, 13a. ed., México, Porrúa, 1985.
- TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, “El contencioso electoral y la calificación de las elecciones federales de 1994”, en PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán *et al.* (coords.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995.
- TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, “El juicio de amparo y los derechos político-electorales”. *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral*, vol. V, núm. 8, 1996.
- TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México*, 2 ts., México, Ángel Editor, 2006.
- URRUTY, Carlos, “La justicia electoral en la República Oriental del Uruguay”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, México, vol. I, núm. 1, 1992.
- URRUTY, Carlos, “Uruguay: Resolución de los conflictos electorales”, en OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral: Evaluación y perspectivas*, México, UNAM, 2000.

- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998.
- VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete*, 2a. ed., México, UNAM, 2005.
- VALADÉS, Diego, “El sistema electoral de la democracia mexicana”, *El sistema electoral de la democracia mexicana*, México, Miguel Ángel Porrúa, Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado, 1990.
- VALADÉS, Diego, “La calificación electoral en América Latina”, en KRIEGER, Emilio (coord.), *Derecho y legislación electoral. Problemas y proyectos*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- VALADÉS, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 2a. ed., México, UNAM, 2008.
- VALLADARES, Carmen Gloria, “Sobre lo contencioso electoral y la jurisprudencia electoral en Chile”, *El contencioso y la jurisprudencia electorales en el derecho comparado. Un estudio sobre 21 países de América y Europa*, México, TEPJF, 2006.
- VARELA, Casimiro, *Valoración de la prueba: procedimientos civil, comercial y penal*, 2a. ed., Buenos Aires, Editorial Astrea, 2004.
- VÁZQUEZ, Rodolfo (comp.), *Interpretación jurídica y decisión judicial*, 2a. ed., México, Fontamara, 2001.
- VELASCO, Emilio, *El amparo de Morelos. Colección de artículos publicados en “El Porvenir”*, México, 1874, edición facsimilar publicada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.
- VIDAL MARÍN, Tomás, “El derecho fundamental de asociación y el control judicial de la actividad interna de las asociaciones”, en ESPÍN TEMPLADO, Eduardo y DÍAZ REVORIO, F. Javier (coords.), *La justicia constitucional en el Estado democrático*, Valencia, Cortes de Castilla La Mancha-Tirant lo Blanch, 2000.
- VILLEGAS ANTILLÓN, Rafael, “El Tribunal Supremo de Elecciones en la Constitución de Costa Rica”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, México, núm. 1, 1992.
- WALL, Alan *et al.*, *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, Estocolmo, IDEA, 2006.
- WEINBERG, Barry H., *The Resolution of Election Disputes. Legal Principles that Control Election Challenges*, Washington, IFES,
- WOLDENBERG KARAKOWSKY, José, “El proceso electoral en México en 1988 y su secuela”, *Una tarea inconclusa, elecciones y democracia en América Latina: 1988-1991*, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1992.
- WOLDENBERG KARAKOWSKY, José, *La reforma electoral de 1989-1990*, México, IETD, 1990.

WOLDENBERG KARAKOWSKY, José y SALAZAR, Luis, “Principios y valores de la democracia”, *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, núm. 1, México, Instituto Federal Electoral, 1995.

ZOVATTO, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM-IDEA Internacional, 2006.

ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: Lectura regional comparada”, en ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM e IDEA Internacional, 2008.

CUADROS

Cuadro 1. *Regulación del sistema de justicia electoral por país*

PAÍS	ORDENAMIENTO	PROMULGACIÓN	ACTUALIZACIÓN
1. Argentina	Constitución de la Nación Argentina	1853 - 1994	2018
	Código Electoral Nacional	1983	2017
	Ley 23.298 Orgánica de los Partidos Políticos	1985	2017
	Ley de financiamiento de los partidos políticos (Ley 26.215)	2006	2017
	Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación	1996	2014
	Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación	2002	2015
2. Bolivia	Constitución Política del Estado Plurinacional	2009	2018
	Ley de Régimen Electoral	2010	2017
	Ley de Organizaciones Políticas, Ley 1096	2018	2018
	Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas	2004	2004
	Ley del Órgano Electoral Plurinacional, Ley 018	2010	2017
	Código Procesal Constitucional	2012	2017
3. Brasil	Constitución de la República Federativa de Brasil	1988	2018
	Ley No. 4.737 de 15 de julio de 1965 (Código Electoral)	1965	2018
	Ley de Inelegibilidades (Ley Complementaria No. 64 y de 135)	1990	2017
	Ley de partidos políticos	1995	2017
	Ley de las elecciones	1997	2017
4. Colombia	Constitución Política de Colombia	1991	2015
	Decreto 2241 de julio 15 de 1986 (Código Electoral)	1986	2007
	Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437)	2011	2017
	Ley 130 de 1994, por la cual se dicta el estatuto básico de partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiamiento y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones	1994	2007

Cuadro 1. *Regulación del sistema de justicia electoral por país*

PAÍS	ORDENAMIENTO	PROMULGACIÓN	ACTUALIZACIÓN
5. Costa Rica	Constitución Política de la República de Costa Rica	1949	2018
	Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones del Registro Civil	1965	2009
	Código Electoral (Ley 8765)	2009	2018
6. Chile	Constitución Política de la República de Chile	1980	2018
	Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (Ley No. 18.700)	1988	2018
	Ley Orgánica Constitucional sobre el Tribunal Calificador de Elecciones (Ley 18.460)	1985	2012
	Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral (Ley 18.556)	1986	2017
	Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (Ley 18.603)	1986	2016
	Ley de los Tribunales Electorales Regionales (18.593)	1987	2016
	Ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral (Ley 19.884)	2003	2018
7. Ecuador	Constitución Política de la República del Ecuador	2008	2018
	Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador - Código de la Democracia	2009	2012
	Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional	2009	2009
8. El Salvador	Constitución de la República de El Salvador	1983	2014
	Código Electoral (Decreto No. 413)	2013	2018
	Ley de Partidos Políticos (Decreto No. 307)	2013	2017
	Disposiciones para la Postulación de Candidaturas no Partidarias de Ciudadanía en las Elecciones Legislativas (Decreto No. 555)	2010	2018

Cuadro 1. *Regulación del sistema de justicia electoral por país*

PAÍS	ORDENAMIENTO	PROMULGACIÓN	ACTUALIZACIÓN
9. Guatemala	Constitución Política de la República de Guatemala	1985-6	2018
	Ley Electoral y de Partidos Políticos	1985	2016
	Reglamento a la Ley Electoral (Acuerdo No. 018-2007)	2007	2016
	Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad (Decreto 1-86)	1986	1990
10. Honduras	Constitución de la República de Honduras	1982	2014
	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas	2004	2017
11. México	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	1917	2018
	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	2014	2018
	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	1996	2018
	Ley General en Materia de Delitos Electorales	2014	2018
	Ley General de Partidos Políticos	2014	2018
	Ley Federal de Consulta Popular	2014	2018
12. Nicaragua	Constitución Política de la República de Nicaragua	1986	2018
	Ley No. 331 Ley Electoral	2000	2018
	Ley No. 152 Ley de Identificación Ciudadana	1993	2018

Cuadro 1. *Regulación del sistema de justicia electoral por país*

PAÍS		PROMULGACIÓN	ACTUALIZACIÓN
13. Panamá	Constitución Política de la República de Panamá.	1972	2018
	Código Electoral	1993	2017
	Decreto No. 31 de 18 de abril de 1994, por el cual se aprueban las normas para la observación internacional.	1994	1994
	Ley Orgánica del Tribunal Electoral	2016	2016
14. Paraguay	Constitución Nacional de la República de Paraguay	1992	2010
	Código Electoral de Paraguay (Ley No. 834/96 y sus reformas hasta la Ley No. 6.019/18)	1996	2018
	Ley No. 635 del 22 de agosto de 1995 que reglamenta la justicia electoral y sus reformas posteriores hasta la Ley No. 2.564/05	1995	2005
15. Perú	Constitución Política del Perú	1993	2018
	Ley Orgánica de Elecciones. Ley No. 26.859	1997	2017
	Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones. Ley No. 26.486	1995	2014
	Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Ley No. 26487	1995	2006
	Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	1995	2015
	Ley de Organizaciones Políticas (Ley No. 28.094 hasta su reforma por la Ley No. 30.414)	2003	2017
16. República Dominicana	Constitución de la República Dominicana	2010	2018
	Ley Electoral de la República Dominicana (Ley No. 275-97)	1997	2012
	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales	2011	2012
	Ley Orgánica del Tribunal Superior Electoral	2011	2017
	Reglamento Contencioso y de Rectificación de Actas del Estado Civil	2016	2017
	Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, Ley núm. 33-18	2018	2018

Cuadro 1. *Regulación del sistema de justicia electoral por país*

PAÍS	ORDENAMIENTO	PROMULGACIÓN	ACTUALIZACIÓN
17. Uruguay	Constitución de la República Oriental del Uruguay	1967	2018
	Ley de Elecciones	1925	2000
	Ley Complementaria de la de Elecciones (Ley No. 7912)	1925	2007
	Decreto-ley 10.254 (que modifica artículos de la Ley 7.812 en lo referente a la recepción de votos, reforzándose unos recursos)	1942	2003
	Ley 7.690 (Registro Cívico Nacional)	1962	2010
	Ley 13.882 (normas sobre el Registro Cívico Nacional y se reglamenta la obligatoriedad del voto)	1970	2003
	Decreto Ley 14.331 (oficinas electorales departamentales)	1974	2003
	Ley 14.725 (modifica la composición de las juntas departamentales electorales)	1977	2003
	Ley 16.021 (nacionalidad uruguaya)	1989	2015
	Ley 17.045 (normas referidas a la publicidad electoral de los partidos políticos)	1998	2004
Ley 17.063 (normas relativas a las elecciones internas de los partidos políticos)	1998	2004	
18. Venezuela	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela	1999	2018
	Ley Orgánica de Procesos Electorales	2009	2009
	Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado	1989	2004
	Ley Orgánica de Poder Electoral (Ley 37573)	2002	2002
	Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones	1964	2004
	Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia	2004	2004

Cuadro 2. *Sistemas de justicia electorales en América Latina (según la naturaleza del órgano que resuelve las impugnaciones)*

PAÍS	ACTOS ELECTORALES IMPUGNABLES	ÓRGANO						SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL		
		ADMINISTRATIVO ELECTORAL AUTÓNOMO	JURISDICCIONAL				LEGISLATIVO	ADMINISTRATIVO	JURISDICCIONAL	LEGISLATIVO
			ELECTORAL AUTÓNOMO	PODER JUDICIAL		CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ORDINARIO				
			ELECTORAL DENTRO DEL PODER JUDICIAL	ÓRGANO JUDICIAL SUPREMO						
ARGENTINA	Todos, salvo los casos siguientes	X	X	CSJ ¹					X ²	
	Resultados de Elecciones Legislativas y Presidenciales	X					CD, S, AL ³			X ³
BOLIVIA	Todos	X						X ¹	X	
BRASIL	Todos	X	X	STF ¹					X	
COLOMBIA	Todos	X			X				X	
COSTA RICA	Todos	X						X		
CHILE	Todos	X	X						X	
ECUADOR	Todos, salvo actos del proceso electoral	X	X					X ¹	X	
	Actos y resoluciones dentro del proceso electoral	X	X						X	
EL SALVADOR	Todos	X		CSJ(SC) ¹					X	
GUATEMALA	Todos	X		CSJ ¹				X ¹	X	
HONDURAS	Todos	X		CSJ ¹					X	

Cuadro 2. *Sistemas de justicia electorales en América Latina (según la naturaleza del órgano que resuelve las impugnaciones)*

PAÍS	ACTOS ELECTORALES IMPUGNABLES	ÓRGANO						SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL			
		ADMINISTRATIVO ELECTORAL AUTÓNOMO	JURISDICCIONAL				LEGISLATIVO	ADMINISTRATIVO	JURISDICCIONAL	LEGISLATIVO	
			ELECTORAL AUTÓNOMO	PODER JUDICIAL		CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ORDINARIO					TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
			ELECTORAL DENTRO DEL PODER JUDICIAL	ÓRGANO JUDICIAL SUPREMO							
MÉXICO	Todos, salvo el caso siguiente	X		X						X	
	Resultados de Elecciones Presidenciales			X						X	
NICARAGUA	Todos	X							X		
PANAMÁ	Todos	X			CSJ ¹					X	
PARAGUAY	Todos			X	CSJ(SC) ¹					X	
PERÚ	Todos	X	X							X	
REPÚBLICA DOMINICANA	Todos	X	X				X ¹			X	
URUGUAY	Todos	X							X		
VENEZUELA	Todos	X		X ¹	TSJ ¹					X	

Nomenclatura: CSJ: Corte Suprema de Justicia; SC: Sala Constitucional; STF: Supremo Tribunal Federal; CD: Cámara de Diputados; S: Senado; AL: Asamblea Legislativa (Reunión de ambas Cámaras); CN: Congreso Nacional; A-J: Administrativo y jurisdiccional; A-P: Administrativo y político.

¹ Sólo cabe impugnación por cuestiones de constitucionalidad.

² Algunas impugnaciones electorales respecto de actos administrativos electorales (provenientes de las juntas electorales, de carácter temporal para cada proceso electoral e integradas predominantemente por jueces, o bien de una dependencia del Ministerio del Interior que participa en la organización de las elecciones) son exclusivamente ante un órgano jurisdiccional (esto es, los respectivos juzgados o tribunales electorales e, incluso, el órgano cúspide que es la Cámara Nacional Electoral).

³ La Cámara de Diputados y el Senado juzgan las elecciones de sus respectivos miembros, en tanto que la Asamblea Legislativa (reunión de ambas cámaras) hace el cómputo general y la proclamación de presidente de la República electo.

⁴ La Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia conoce de las impugnaciones en contra de todo acto u omisión del Consejo Nacional Electoral (salvo los relativos a la inscripción de partidos políticos, ya que estos últimos son impugnables ante la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia), en el entendido de que las sentencias de ambas salas son revisables por la Sala Constitucional del propio Tribunal Supremo de Justicia, en caso de “violación de principios fundamentales contenidos en la Constitución... Tratados... Internacionales... o que haya sido dictada como consecuencia de error, dolo, cohecho o prevaricato”.

Cuadro 3. Integración y forma de designación de los principales órganos electorales latinoamericanos

PAÍS	ÓRGANO	REGULA- CIÓN		CARÁC- TER		ESTABILIDAD EN EL CARGO			DESIGNACIÓN																		
		CONSTITUCIONAL	LEGAL	NATURALEZA JURÍDICA	PERMANENTE	TEMPORAL	NÚMERO DE MIEMBROS	INAMOVILIDAD	DURACIÓN EN EL CARGO (AÑOS)	POSIBILIDAD DE REELECCIÓN	LEGISLATIVO					JUDICIAL			PARTIDOS POLÍTICOS								
											A PROPUESTA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	A PROPUESTA DEL EJECUTIVO	A PROPUESTA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	A PROPUESTA DE OTROS SECTORES	ÓRGANO JUDICIAL SUPREMO	CONSEJO DE LA MAGISTRATURA	OTRO ÓRGANO	CONSEJO DE ESTADO A PROPUESTA DE PARTIDOS POLÍTICOS	EJECUTIVO	OTROS SECTORES	ÓRGANO ELECTORAL SUPREMO	PROPONE MIEMBROS CON VOZ Y VOTO	DESIGNA MIEMBROS SÓLO CON VOZ	DESIGNA MIEMBROS CON VOZ Y VOTO			
ARGENTINA	Cámara Nacional Electoral	E	J	X		3	X										X ¹										
	Jueces Electorales ²	V	J	X		1											X										
	Juntas Electorales	E	A		X	3		1/5											3								
BOLIVIA	Órgano Electoral Plurinacional: Tribunal Supremo Electoral	V	E	J	X	7		6 ³		6 ⁴																	X
	Tribunales Electorales Departamentales	V	E	J	X	3		4	X	4 ^{7C}						5											X
	Juzgados Electorales	V	E	J	X	5 ⁶		4	X																		
	Notarios Electorales y otros Jurados de las Mesas de Sufragio	V	E	J						X																	
BRASIL	Tribunal Superior Electoral	E	E	J	X	7		2	X ⁸							5							2 ⁹				
	Tribunales regionales electorales	E	E	J	X	5		2	X ⁸								3						2 ⁹				
	Jueces electorales	E	E	J	X			2	X ⁸								X								X		
	Juntas electorales	E	E	A		X		5									5										

Cuadro 3. Integración y forma de designación de los principales órganos electorales latinoamericanos

PAÍS	ÓRGANO	REGULA- CIÓN		CARÁCTER		ESTABILIDAD EN EL CARGO			DESIGNACIÓN																	
		CONSTITUCIONAL	LEGAL	NATURALEZA JURÍDICA	PERMANENTE	TEMPORAL	NÚMERO DE MIEMBROS	INAMOVILIDAD	DURACIÓN EN EL CARGO (AÑOS)	POSIBILIDAD DE REELECCIÓN	LEGISLATIVO					JUDICIAL			PARTIDOS POLÍTICOS							
											A PROPUESTA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	A PROPUESTA DEL EJECUTIVO	A PROPUESTA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	A PROPUESTA DE OTROS SECTORES	ÓRGANO JUDICIAL SUPREMO	CONSEJO DE LA MAGISTRATURA	OTRO ÓRGANO	CONSEJO DE ESTADO A PROPUESTA DE PARTIDOS POLÍTICOS	EJECUTIVO	OTROS SECTORES	ÓRGANO ELECTORAL SUPREMO	PROPONE MIEMBROS CON VOZ Y VOTO	DESIGNA MIEMBROS SÓLO CON VOZ	DESIGNA MIEMBROS CON VOZ Y VOTO		
CHILE	Tribunal Calificador de elecciones	E	E	J	X	5		4							4											
	Tribunales electorales regionales	E	E	J	X	3		4								1						2				
	Consejo Directivo del Servicio Electoral	E	E	A	X	5		10				2/3S														
COLOMBIA	Consejo Nacional Electoral	E	E	A	X	9		4	X ⁸						9											
	Registraduría Nacional del Estado Civil	E	E	J	X	1		4	X ⁸						CR ¹⁰	X ¹⁰										
COSTA RICA	Tribunal Supremo de Elecciones	E	E	J	X	3/5		6	X						3/5 ⁵											
ECUADOR	Tribunal Contencioso Electoral	V	E	J	X	5		6														X ¹²				
	Consejo Nacional Electoral					5		6														X ¹²				
EL SALVADOR	Tribunal Supremo Electoral	V	E	J	X	5		5			2AL		3AL													
GUATEMALA	Tribunal Supremo Electoral	V	E	J	X	5		6	X					CR												3

⁴ Asamblea legislativa Nacional = Cámara de Diputados y Senadores

⁵ Cámara de Diputados a propuesta de Asambleas Departamentales

⁶ A excepción de las Cortes Departamentales de La Paz y Santa Cruz que se compondrán de 10 vocales que funcionarán en dos Salas y la Corte Departamental de Cochabamba que se compondrán de siete vocales.

⁷ En el caso de las cortes departamentales electorales de la Paz y Santa Cruz, el Congreso designará nueve vocales y en el de Cochabamba seis vocales. Los juzgados electorales y notarios electorales son designados por las cortes departamentales.

⁸ Relación por una sola vez.

⁹ De una propuesta formulada por el Suprema Tribunal Federal o, tratándose de tribunales regionales, por el Tribunal de Justicia.

¹⁰ Tratándose del Consejo Nacional electoral la designación se hace mediante el sistema de cifra repartidora. Tratándose de la Registraduría Nacional del Estado civil se designan de entre los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos.

¹¹ Por mayoría calificada de dos tercios.

¹² Son nombrados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), previo concurso público y con paridad de género, en forma escalonada. Dicho consejo (CPCCS) se integra con 7 miembros, lo cuales, a su vez, son seleccionados de entre los propuestos por organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía, a través de concurso público organizado por el Consejo Nacional Electoral (con veeduría y derecho a impugnación ciudadana).

¹³ Entre los ex presidentes de cámaras legislativas.

¹⁴ Tratándose del Consejo General, sin contar consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo quienes sólo tienen voz. La Junta General se integra por siete miembros y es presidida por el presidente del Consejo General. Las juntas locales y distritales se integran por cinco miembros; todos, incluyendo los consejeros de los consejos locales y distritales, son elegidos por el Consejo General del INE a propuesta del consejero presidente.

¹⁵ Sólo consejeros presidente y consejeros electorales.

¹⁶ El consejero presidente y los consejeros electorales (11) son los únicos con voz y voto. Las 2/3 partes de la Cámara de Diputados designan a propuesta del Comité Técnico de Evaluación (7 miembros nombrados por órganos constitucionalmente autónomos y Cámara de Diputados) de una lista de 5 por cada vacante, previo concurso público. Cada grupo parlamentario de ambas cámaras y cada partido político nacional designa un representante sólo con voz. El secretario ejecutivo es el secretario general del órgano y sólo tiene voz.

¹⁷ A propuesta en terna del pleno de la Suprema Corte, se eligen por el voto favorable de dos terceras partes de los senadores presentes. Los magistrados de las salas regionales sólo pueden reelegirse en caso de que sean promovidos a la Sala Superior.

¹⁸ La Asamblea Nacional elige con el voto de cuando menos 60% de los diputados, de ente las listas separadas propuestas para cada cargo por el presidente de la república y por los diputados de la Asamblea Nacional, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes.

¹⁹ Nombrados por el Senado con acuerdo del Poder Ejecutivo y de ternas integradas por el Consejo de la Magistratura.

²⁰ En cada circunscripción judicial de la república funciona un tribunal electoral integrado por tres magistrados.

²¹ Como mínimo hay un juez o fiscal en cada capital departamental, salvo en los casos de cuatro departamentos.

²² A propuesta en terna del Consejo de la Magistratura.

²³ Un miembro es elegido por la Junta de Fiscales Supremos, otro por el Colegio de Abogados de Lima, uno más por decanos de facultades de Derecho de universidades públicas y otros por los de las privadas, entre sus respectivos ex decanos.

²⁴ Un presidente y ocho miembros, de los cuales tres miembros se encuentran en la cámara administrativa y cinco miembros en la cámara contencioso electoral.

²⁵ La Junta Electoral del Distrito Nacional se compondrá de un presidente y cuatro vocales, las demás juntas electorales se compondrán de un presidente y dos vocales.

²⁶ La Junta Central Electoral podrá removerlos y aceptarles su renuncia.

²⁷ Pueden ser reelectos hasta por dos periodos adicionales.

²⁸ Son de libre nombramiento y remoción

²⁹ Está integrado por dos rectores y un suplente distinto a los que conforman la Junta Nacional Electoral, y serán presididos por un Rector Electoral postulado por la sociedad civil.

³⁰ El Comité de Postulaciones Judiciales (11 miembros electos por la Asamblea Nacional), previo concurso público, selecciona el triple de los cargos a cubrir y presenta la lista al Poder Ciudadano (defensor del pueblo, fiscal general de la República y contralor general de la República), el cual hace una segunda preselección y la somete a la Asamblea Nacional para la selección definitiva.

³¹ El Comité de Postulaciones Electorales (21 miembros electos por la Asamblea Nacional), previo concurso público; 11 diputados y 10 propuestos por la sociedad civil) seleccionará el triple de los cargos a cubrir en tres listas distintas: la de las propuestas de la sociedad civil (que le corresponden 3 miembros), otra lista con la de las propuestas de las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las Universidades Nacionales y la de las propuestas del Poder Ciudadano a fin de que la Asamblea Nacional seleccione a los 5 integrantes por dos terceras partes de sus miembros.

CR. La interculturalidad, paridad de género de una lista de la propuesta por la Comisión de Postulación

Cuadro 4. Régimen financiero, de responsabilidades y atribuciones normativas de los órganos electorales latinoamericanos

PAÍS	ÓRGANO	PRESUPUESTO			RESPONSABILIDAD MIEMBROS DEL ÓRGANO SUPREMO			FACULTADES NORMATIVAS			
		PORCENTAJE DEL ERARIO PÚBLICO	ELABORA Y SOMETE A LEGISLATIVO	ELABORA Y PRESENTA A EJECUTIVO	INMUNIDAD PROCESAL PENAL	LEGISLATIVO (IMPEACHMENT) JUICIO POLÍTICO	ÓRGANO JURISDICCIONAL	INICIATIVA LEGISLATIVA	OPINIÓN LEGISLATIVA	EXPIDE REGLAMENTO INTERNO	REGLAMENTA LEY ELECTORAL
ARGENTINA	Cámara Nacional Electoral		X ^a		X	X					
BOLIVIA	Tribunal Supremo Electoral		X					X	X	X	X
BRASIL	Tribunal Superior Electoral		X		X					X	X
CHILE	Tribunal Calificador de Elecciones			X	X						X ^d
	Consejo Directivo del Servicio Electoral				X	X					X ^e
COLOMBIA	Consejo Nacional Electoral		X					X ^f	X	X	X
COSTA RICA	Tribunal Supremo Electoral			X ^g	X			X ^h	X	X	X
ECUADOR	Tribunal Contencioso Electoral		X	X	X	X		X			X
	Consejo Nacional Electoral		X		X	X		X			X
EL SALVADOR	Tribunal Supremo Electoral			X		X			X	X	X
GUATEMALA	Tribunal Supremo Electoral	X			X					X	
HONDURAS	Tribunal Supremo Electoral		X		X						X
MÉXICO	Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación		X ^a		X ⁱ	X				X ^j	
	Instituto Nacional Electoral			X	X ^k	X				X	

Cuadro 4. *Régimen financiero, de responsabilidades y atribuciones normativas de los órganos electorales latinoamericanos*

NICARAGUA	Consejo Supremo Electoral			X	X					X	
PANAMÁ	Tribunal Electoral			X	X ¹	X ¹					X
PARAGUAY	Tribunal Superior de Justicia Electoral			X	X	X				X	X
PERÚ	Jurado Nacional de Elecciones		X	X	X	X		X		X	X
	Oficina Nacional de Procesos Electorales						X ^f				
	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil						X ^f				
REPÚBLICA DOMINICANA	Jurado Nacional de Elecciones			X ^g	X		X	X		X	X
URUGUAY	Corte Electoral			X		X					X
VENEZUELA	Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia		X ^a								
	Consejo Nacional Electoral		X		X	X ^m				X	

NOTAS

- a. Como parte del correspondiente al Poder Judicial.
- b. Tribunal Constitucional.
- c. Supremo Tribunal Federal.
- d. Sólo cuestiones de carácter personal.
- e. Da instrucciones generales sobre materias de su competencia.
- f. Sala Penal de la Corte Suprema.
- g. No puede modificarlo el Ejecutivo.
- h. Dos tercios de la Corte Suprema de Justicia .
- i. Sólo magistrados de la Sala Superior de TEPJF.
- j. Asimismo, acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.
- k. Sólo consejeros electorales del Consejo General.
- l. Son responsables ante la Corte Suprema de Justicia por faltas o delitos cometidos en ejercicio de sus funciones.
- m. Previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia.

Cuadro 9. Características básicas de los medios de impugnación electoral

PAÍS	MEDIO DE IMPUGNACIÓN	ACTOS IMPUGNABLE(S)	ÓRGANO QUE LO RESUELVE	LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLO							MEDIOS DE PRUEBA					VALORACIÓN DE PRUEBAS			
				NATURALEZA JURÍDICA	DE OFICIO	CIUDADANOS	PARTIDOS POLÍTICOS	CANDIDATOS	MINISTERIO PÚBLICO O FISCAL ELECTORAL	OTROS	PLAZO PARA INTERPONERLO (DÍAS)	PLAZO PARA RESOLVERLO (DÍAS)	INDEFINIDOS	CUALQUIERA	SE EXIGE ADJUNTAR DOCUMENTALES	LIMITADOS	DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER	LIBRE	TASADO
BOLIVIA	Innominado	Infracciones de las direcciones nacionales y militantes a la ley de partidos políticos	Tribunal Supremo Electoral, y Tribunales departamentales Electorales	J		X	X						X						
	Recurso extraordinario de revisión	Resoluciones de integración y conformación entre organizaciones políticas	Tribunal Supremo Electoral	J		X	X			5	15	X							
	Recurso de reconsideración	Resoluciones finales de las cortes departamentales en procesos por infracciones a la ley de partidos políticos	Tribunal Supremo Electoral	J		X ⁸			X ⁸	10	20	X ⁴							
	Apelación	Resoluciones dictadas por los notarios electorales sobre el registro cívico	Jueces electorales	J		X	X						X						
	Recurso de queja	Infracciones de las instancias directivas de agrupaciones ciudadanas o pueblos indígenas	Tribunales departamentales	J		X	X			9 ⁹									
	Apelaciones Observaciones	Acta electoral		J		X	X	X		2	3								
	Recurso ordinario de revisión	Hechos o pruebas supervenientes respecto de resoluciones de Tribunales Electorales	Tribunal Supremo Electoral	J		X	X			5	15								

Cuadro 9. Características básicas de los medios de impugnación electoral

PAÍS	MEDIO DE IMPUGNACIÓN	ACTOS IMPUGNABLE(S)	ÓRGANO QUE LO RESUELVE	LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLO							PLAZO PARA INTERPONERLO (DÍAS)	PLAZO PARA RESOLVERLO (DÍAS)	INDEFINIDOS	MEDIOS DE PRUEBA				VALORACIÓN DE PRUEBAS							
				NATURALEZA JURÍDICA	DE OFICIO	CIUDADANOS	PARTIDOS POLÍTICOS	CANDIDATOS	MINISTERIO PÚBLICO O FISCAL ELECTORAL	OTROS				CUALQUIERA SE EXIGE ADJUNTAR DOCUMENTALES	LIMITADOS	DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER	LIBRE	TASADO	SANA CRÍTICA						
BRASIL	<i>Habeas corpus</i> o mandamiento de seguridad	Violaciones del derecho al sufragio	Jueces electorales, tribunales regionales electorales y Tribunal Superior Electoral	J	X						3		X												
	Innominado	Impugnaciones sobre resultados electorales	Juntas Electorales	A			X	X					X												
	Innominado	Actos o resoluciones de jueces y juntas electorales	Tribunales regionales electorales	J			X	X			3		X												
	Innominado	Degeneración de un recurso por Tribunal Regional Electoral	Tribunal Superior Electoral	J						X ⁸															
	Innominado	a) Resoluciones de los Tribunales Regionales Electorales b) Registro y cancelación de registro de partidos políticos, de sus directorios nacionales y de candidatos a la presidencia y vicepresidencia; reclamaciones relativas a obligaciones impuestas a partidos políticos por contabilidad, origen y aplicación de sus recursos, proclamación de electos y expedición de diplomas de presidente o vicepresidente; etcétera	Tribunal Superior Electoral Tribunal Superior Electoral	J J				X ⁸	X ⁸		3		X												

Cuadro 9. Características básicas de los medios de impugnación electoral

PAÍS	MEDIO DE IMPUGNACIÓN	ACTOS IMPUGNABLE(S)	ÓRGANO QUE LO RESUELVE	LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLO							MEDIOS DE PRUEBA							VALORACIÓN DE PRUEBAS		
				NATURALEZA JURÍDICA	DE OFICIO	CIUDADANOS	PARTIDOS POLÍTICOS	CANDIDATOS	MINISTERIO PÚBLICO O FISCAL ELECTORAL	OTROS	PLAZO PARA INTERPONERLO (DÍAS)	PLAZO PARA RESOLVERLO (DÍAS)	INDEFINIDOS	CUALQUIERA	SE EXIGE ADJUNTAR DOCUMENTALES	LIMITADOS	DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER	LIBRE	TASADO	SANA CRÍTICA
BRASIL	Innominado	Denegación de un recurso por el Tribunal Superior Electoral	Supremo Tribunal Federal	J																
	Recurso ordinario o extraordinario	Resoluciones inconstitucionales o denegatorias del mandamiento de seguridad o <i>habeas corpus</i> del Tribunal Superior Electoral, tribunales regionales Electorales y jueces electorales	Supremo Tribunal Federal	J		X	X	X			3									
CHILE	Oposición	Constitución y registro de un partido político	Director del Servicio Electoral	A			X		X ¹⁰	30	15	X								
	Apelación	Resoluciones recaídas a la solicitud u oposición	Tribunal Calificador de Elecciones	J					X ¹⁰		5		X			X	X			
	Innominado	Padrón electoral	Juez de garantías	J		X				5	6		X							
	Apelación	Sentencias pronunciadas por jueces de garantía sobre padrón electoral	Corte de apelaciones competente	J		X				5					X					
	Reclamación de nulidad	Resultados electorales y plebiscitos	Tribunal Calificador de Elecciones	J		X	X	X	X ¹⁰	10-15				X			X	X		
	Reclamación	Resoluciones del Tribunal Supremo Interno de un partido político	Tribunal Calificador de Elecciones	J					X ¹⁰	90				X			X	X		
	Apelación	Resolución de los Tribunales Regionales Electorales sobre disolución de partidos políticos	Tribunal Calificador de Elecciones ¹²	J		X	X					3	X							

Cuadro 9. Características básicas de los medios de impugnación electoral

PAÍS	MEDIO DE IMPUGNACIÓN	ACTOS IMPUGNABLE(S)	ÓRGANO QUE LO RESUELVE	LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLO							MEDIOS DE PRUEBA				VALORACIÓN DE PRUEBAS				
				NATURALEZA JURÍDICA	DE OFICIO	CIUDADANOS	PARTIDOS POLÍTICOS	CANDIDATOS	MINISTERIO PÚBLICO O FISCAL ELECTORAL	OTROS	PLAZO PARA INTERPONERLO (DÍAS)	PLAZO PARA RESOLVERLO (DÍAS)	INDEFINIDOS	CUALQUIERA	SE EXIGE ADJUNTAR DOCUMENTALES	LIMITADOS	DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER	LIBRE	TASADO
COLOMBIA	Innominado	Padrón electoral	Registrador Nacional del Estado Civil	A			X						X						
	Reclamación	Actos realizados durante el escrutinio por un jurado de votación	Comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares	A		X					1								
	Apelación o reclamación	Resoluciones de comisiones escrutadoras recaídas a recursos de reclamación por causales de nulidad	Consejo Nacional Electoral o sus delegados	A			X	X			1			X	X	X			
	Innominado	Reformas a estatutos de partidos políticos y designación de dirigentes	Consejo Nacional Electoral	A		X					20								
	Demanda directa	Actos y resoluciones del Consejo Nacional Electoral sobre resultados electorales	Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado	J		X	X	X		X ¹		50		X		X			
	Suplica o apelación	Resolución de inadmisión de demanda directa en única o segunda instancia, según el caso, o auto que deniegue pruebas	Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo el Consejo de Estado	J		X	X	X	X ¹		2	1							

Cuadro 9. Características básicas de los medios de impugnación electoral

PAÍS	MEDIO DE IMPUGNACIÓN	ACTOS IMPUGNABLE(S)	ÓRGANO QUE LO RESUELVE	LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLO							PLAZO PARA INTERPONERLO (DÍAS)	PLAZO PARA RESOLVERLO (DÍAS)	MEDIOS DE PRUEBA				VALORACIÓN DE PRUEBAS			
				NATURALEZA JURÍDICA	DE OFICIO	CIUDADANOS	PARTIDOS POLÍTICOS	CANDIDATOS	MINISTERIO PÚBLICO O FISCAL ELECTORAL	OTROS			INDEFINIDOS	CUALQUIERA	SE EXIGE ADJUNTA DOCUMENTALES	LIMITADOS	DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER	LIBRE	TASADO	SANA CRÍTICA
COSTA RICA	Apelación	a) Actos y omisiones de las Juntas Electorales b) Resolución del Registro Electoral sobre constitución de partidos políticos	Tribunal Supremo de Elecciones	A			X		X		3		X		X					
	Acción de nulidad	A través de Juntas Electorales Conteo, juntas receptos, votos	Tribunal Supremo de Elecciones	A	X	X	X		X ¹⁵		3	X ¹⁶	X		X					
		a) Actos, acuerdos y resoluciones de junta ilegalmente integrada, reunida y que funcione en lugar diverso al autorizado;	Tribunal Supremo de Elecciones	A																
		b) Padrón-registro, acta, documento, inscripción o cómputo que resultare de modo evidente no ser expresión fiel de la verdad	Tribunal Supremo de Elecciones	A																
		c) Votaciones recaídas en personas inelegibles																		
	d) Acuerdos partidarios de postulación de candidatos o elección de dirigentes			A	X	X				5										
	Queja	Actuación de Juntas Electorales	Tribunal Supremo de Elecciones	A	X	X	X			3										

Cuadro 9. Características básicas de los medios de impugnación electoral

PAÍS	MEDIO DE IMPUGNACIÓN	ACTOS IMPUGNABLE(S)	ÓRGANO QUE LO RESUELVE	LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLO							MEDIOS DE PRUEBA					VALORACIÓN DE PRUEBAS			
				NATURALEZA JURÍDICA	DE OFICIO	CIUDADANOS	PARTIDOS POLÍTICOS	CANDIDATOS	MINISTERIO PÚBLICO O FISCAL ELECTORAL	OTROS	PLAZO PARA INTERPONERLO (DÍAS)	PLAZO PARA RESOLVERLO (DÍAS)	INDEFINIDOS	CUALQUIERA	SE EXIGE ADJUNTAR DOCUMENTALES	LIMITADOS	DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER	LIBRE	TASADO
COSTA RICA	Impugnación	Constitución partidos Acuerdo asambleas	Director General del Registro Civil	A															
	Recurso Amparo Electoral	Acto u omisión que viole algún derecho fundamental político electoral	Tribunal Supremo de Elecciones	J		X	X				60								
ECUADOR	Reclamación	a) Actos u omisiones del Consejo Nacional Electoral o las Juntas Electorales b) Registro electoral, inhabilidad de candidaturas y resultado de escrutinios	Consejo Nacional Electoral	A			X	X			2/15	2/3	X						
	Recurso de apelación	Negativa de inclusión en el registro electoral Negativa de modificación del lugar para votar por cambio de domicilio Aceptación o negativa de inscripción de candidatos; Aceptación o negativa de inscripción de organizaciones políticas Declaración de validez o nulidad, escrutinio o elecciones Adjudicación de cargos Asuntos litigiosos de las organizaciones políticas Cualquier acto o resolución del Consejo Nacional Electoral o las Juntas Provinciales Electorales. Omisión del Consejo Nacional Electoral para resolver reclamaciones	Tribunal Contencioso Electoral	J			X	X			3/7	5/10 ¹⁰	X			X			

Cuadro 9. Características básicas de los medios de impugnación electoral

PAÍS	MEDIO DE IMPUGNACIÓN	ACTOS IMPUGNABLE(S)	ÓRGANO QUE LO RESUELVE	LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLO							MEDIOS DE PRUEBA				VALORACIÓN DE PRUEBAS					
				NATURALEZA JURÍDICA	DE OFICIO	CIUDADANOS	PARTIDOS POLÍTICOS	CANDIDATOS	MINISTERIO PÚBLICO O FISCAL ELECTORAL	OTROS	PLAZO PARA INTERPONERLO (DÍAS)	PLAZO PARA RESOLVERLO (DÍAS)	INDEFINIDOS	CUALQUIERA	SE EXIGE ADJUNTAR DOCUMENTALES	LIMITADOS	DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER	LIBRE	TASADO	SANA CRÍTICA
ECUADOR	Queja	Infracciones de consejeros, vocales y servidores de la administración electoral	Tribunal Contencioso Electoral	J		X	X					3	15	X						
	Recurso Extraordinario de Nulidad	Nulidad de la votación o del escrutinio	Tribunal Contencioso Electoral	J		X	X					5	30	X						
	Recurso excepcional de Revisión	Errores de hecho o de derecho del Consejo Nacional Electoral o del Tribunal Contencioso Electoral en el examen o juzgamiento de cuentas de campaña o gastos electorales ante pruebas supervenientes	Tribunal Contencioso Electoral	J								18/25								
	Acción extraordinaria de protección	Resoluciones del Tribunal Contencioso Electoral que violen derechos constitucionales o el debido proceso, y este, siempre y cuando no forme parte del proceso electoral.	Corte Constitucional	J		X	X					20	30	X						
EL SALVADOR	Recurso de revocatoria	Cualquier resolución dictada por los organismo electorales que no sea definitiva	El mismo órgano que la dictó	J	X	X ²⁰	X		X	X ²¹		1	2	X						
	Recurso de apelación	Resoluciones de organismos electorales (v. gr. Negativa de inscripción de un partido político)	Superior jerárquico del órgano electoral	J		X			X	X ²¹		1	6	X						

Cuadro 9. Características básicas de los medios de impugnación electoral

PAÍS	MEDIO DE IMPUGNACIÓN	ACTOS IMPUGNABLE(S)	ÓRGANO QUE LO RESUELVE	LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLO							MEDIOS DE PRUEBA				VALORACIÓN DE PRUEBAS					
				NATURALEZA JURÍDICA	DE OFICIO	CIUDADANOS	PARTIDOS POLÍTICOS	CANDIDATOS	MINISTERIO PÚBLICO O FISCAL ELECTORAL	OTROS	PLAZO PARA INTERPONERLO (DÍAS)	PLAZO PARA RESOLVERLO (DÍAS)	INDEFINIDOS	CUALQUIERA	SE EXIGE ADJUNTAR DOCUMENTALES	LIMITADOS	DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER	LIBRE	TASADO	SANA CRÍTICA
EL SALVADOR	Petición de nulidad	Inscripción de un candidato	Órgano electoral que conoció	J		X						3	3	X						
	Recurso de nulidad elección	Causa de nulidad prevista legalmente a) Por falta de notificación a los partidos políticos;	Tribunal Supremo Electoral	J		X	X					2	6		X					
	Recurso de nulidad escrutinio	b) Por violaciones al procedimiento, y c) por falsedad de datos consignados en las actas de documentos del escrutinio final	Tribunal Supremo Electoral	J		X	X					2	6		X					
	Amparo	Violaciones a los derechos ciudadanos	Corte Suprema de Justicia	J		X														
GUATEMALA	Recursos de aclaración y ampliación	Resoluciones y acuerdos del Tribunal Supremo Electoral	Tribunal Superior Electoral	J	X		X					2	3	X						
	Revocatoria	Resoluciones definitivas dictadas por dependencias del Registro de Ciudadanos	Director General del Registro de Ciudadanos	A		X						3	8	X						
	Recurso de apelación	Resoluciones definitivas del Director del Registro de Ciudadanos	Tribunal Supremo Electoral	J		X		X				3	8	X						
	Recurso de nulidad	Cualquier acto del proceso electoral incluidos resultados electorales	Tribunal Supremo Electoral	J				X		X ²²		3	3	X				X		

Cuadro 9. Características básicas de los medios de impugnación electoral

PAÍS	MEDIO DE IMPUGNACIÓN	ACTOS IMPUGNABLE(S)	ÓRGANO QUE LO RESUELVE	LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLO							MEDIOS DE PRUEBA				VALORACIÓN DE PRUEBAS				
				NATURALEZA JURÍDICA	DE OFICIO	CIUDADANOS	PARTIDOS POLÍTICOS	CANDIDATOS	MINISTERIO PÚBLICO O FISCAL ELECTORAL	OTROS	PLAZO PARA INTERPONERLO (DÍAS)	PLAZO PARA RESOLVERLO (DÍAS)	INDEFINIDOS	CUALQUIERA	SE EXIGE ADJUNTO DOCUMENTALES	LIMITADOS	DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER	LIBRE	TASADO
GUATEMALA	Recurso de revisión	Contra resoluciones del Tribunal Superior Electoral	Tribunal Supremo Electoral	J				X			3	3-5	X						
	Recurso de amparo	Contra resoluciones definitivas del Tribunal Supremo Electoral	Corte Suprema de Justicia	J				X			5	3	X		X				
	Recurso de apelación	Sentencias de amparo	Corte de Constitucionalidad	J				X			2	5	X						
HONDURAS	Reclamos	Uso indebido de los nombres de los ciudadanos para construir partidos políticos	Tribunal Supremo Electoral	J		X					20	15	X						
	Objeciones o impugnaciones	Solicitud de inscripción como partido político	Tribunal Supremo Electoral	J		X	X					15		X					
	Acción de nulidad	Votaciones Declaratoria de validez de elecciones por órganos regionales	Tribunal Supremo Electoral	J		X					10	10	X						
				J		X					5	10	X						

Cuadro 9. Características básicas de los medios de impugnación electoral

PAÍS	MEDIO DE IMPUGNACIÓN	ACTOS IMPUGNABLE(S)	ÓRGANO QUE LO RESUELVE	LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLO							MEDIOS DE PRUEBA				VALORACIÓN DE PRUEBAS					
				NATURALEZA JURÍDICA	DE OFICIO	CIUDADANOS	PARTIDOS POLÍTICOS	CANDIDATOS	MINISTERIO PÚBLICO O FISCAL ELECTORAL	OTROS	PLAZO PARA INTERPONERLO (DÍAS)	PLAZO PARA RESOLVERLO (DÍAS)	INDEFINIDOS	CUALQUIERA	SE EXIGE ADJUNTAR DOCUMENTALES	LIMITADOS	DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER	LIBRE	TASADO	SANA CRÍTICA
HONDURAS	Recurso de reposición	Resoluciones relativas a la aplicación de sanciones administrativas y pecuniarias	Tribunal Supremo Electoral																	
	Recurso de amparo	a) Resolución sobre una acción de nulidad decretada por el Tribunal Supremo Electoral	Corte Suprema de Justicia	J	X	X	X			10										
		b) Resoluciones del Tribunal Supremo Electoral que violan derechos fundamentales		J	X	X	X			60										
	c) Cancelación de la personalidad jurídica de un partido político		J			X			10											
MÉXICO	Recurso de revisión	Actos u omisiones de órganos locales o distritales del Instituto Nacional Electoral	Superior jerárquico del Instituto Nacional Electoral	A	X ¹³	X				4	X ²³		X	X ²⁴				X	X	
	Recurso de apelación	a) Dictamen del Instituto Nacional Electoral sobre observaciones al padrón electoral e informes de partidos políticos sobre sus ingresos y egresos, así como negativas de registro como partidos políticos	Sala Superior del Tribunal Electoral	J		X			OP	3/4	6		X	X ²⁴	X			X	X	
		b) Resoluciones recaídas a los recursos de revisión ante el Instituto Nacional Electoral	Salas Superior o Regionales del Tribunal Electoral	J		X			OP	4	6		X	X ²⁴	X			X	X	
		c) Cualquier acto previo a la jornada electoral que no sea impugnado vía revisión por el Instituto Nacional Electoral	Salas Superior o regionales del Tribunal Electoral	J		X			OP	4	6		X	X ²⁴	X			X		

Cuadro 9. Características básicas de los medios de impugnación electoral

PAÍS	MEDIO DE IMPUGNACIÓN	ACTOS IMPUGNABLE(S)	ÓRGANO QUE LO RESUELVE	LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLO							PLAZO PARA INTERPONERLO (DÍAS)	PLAZO PARA RESOLVERLO (DÍAS)	INDEFINIDOS	MEDIOS DE PRUEBA				VALORACIÓN DE PRUEBAS						
				NATURALEZA JURÍDICA	DE OFICIO	CIUDADANOS	PARTIDOS POLÍTICOS	CANDIDATOS	MINISTERIO PÚBLICO O FISCAL ELECTORAL	OTROS				CUALQUIERA	SE EXIGE ADJUNTAR DOCUMENTALES	LIMITADOS	DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER	LIBRE	TASADO	SANA CRÍTICA				
MÉXICO	Procedimiento Especial Sancionador	Determinación de sanción	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral	J						X ³⁸														
	Juicio de inconformidad	a) Resultados elección presidencial	Sala Superior del Tribunal Electoral	J		X					4	X ²⁵		X	X ²⁴	X					X	X		
		b) Resultados elecciones de diputados y senadores	Salas Regionales del Tribunal Electoral	J		X					4	X ²⁵		X	X ²⁴	X					X	X		
	Recurso de reconsideración	a) Resoluciones recaídas a juicios de inconformidad sobre elecciones legislativas	Sala Superior del Tribunal Electoral	J		X					3	X ²⁷			X ²⁴	X					X	X		
		b) Asignación curules por representación proporcional	Sala Superior del Tribunal Electoral	J		X					2	X ²⁷				X					X	X		
	Juicio para la protección de derechos político-electorales del ciudadano	Padrón electoral y violaciones a derechos político-electorales previstos en la Constitución (incluidos actos intrapartidarios)	Salas Superior o Regionales del Tribunal Electoral	J		X		X		X ²	4			X	X ²⁴	X					X	X		
	Juicio de revisión constitucional electoral	Actos y resoluciones de autoridades electorales locales	Sala Superior o regionales del Tribunal Electoral	J			X				4	X ²⁶				X					X	X		
	Revisión	a) Resoluciones y sentencias en procedimientos especiales sancionadores a partidos políticos.	Sala Superior del Tribunal Electoral	J			X				3													
b) Medidas cautelares de promocionales en radio y televisión.		Sala Superior del Tribunal Electoral	J			X				2														

Cuadro 9. Características básicas de los medios de impugnación electoral

PAÍS	MEDIO DE IMPUGNACIÓN	ACTOS IMPUGNABLE(S)	ÓRGANO QUE LO RESUELVE	LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLO							PLAZO PARA INTERPONERLO (DÍAS)	PLAZO PARA RESOLVERLO (DÍAS)	MEDIOS DE PRUEBA					VALORACIÓN DE PRUEBAS										
				NATURALEZA JURÍDICA	DE OFICIO	CIUDADANOS	PARTIDOS POLÍTICOS	CANDIDATOS	MINISTERIO PÚBLICO O FISCAL ELECTORAL	OTROS			INDEFINIDOS	CUALQUIERA	SE EXIGE ADJUNTAR DOCUMENTALES	LIMITADOS	DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER	LIBRE	TASADO	SANA CRÍTICA								
PANAMÁ	Recurso de hecho ³⁰			J																								
	Aclaración	Autos y sentencias de segunda instancia así como sentencias de primera instancia	Órgano que emitió el acto	J	X		X ³¹	X ³¹				2 ³¹																
	Recurso de nulidad de credenciales	Entrega de credenciales	Tribunal Electoral	J			X	X				2		X														
	Reclamos	Padrón electoral	Tribunal Electoral	J		X	X					X ³²		X														
	Innominado	Solicitud de registro como partido político	Tribunal Electoral	J		X	X		X			8	X															
		Inscripción de miembros de un partido político en formación	Tribunal Electoral	J		X	X		X			5/30 ³³																
	Denuncia	Propaganda electoral	Tribunal Electoral	J		X	X	X	X					X														
	Innominado	Inscripción falsa de un ciudadano a un partido	Director General de Organización Electoral	A		X ¹³						2																
	Apelación	Postulación de candidatos	Tribunal Electoral	J		X	X		X			3																
	Innominado	Inscripción de candidatos adherentes	Director provisional o comarcal de Organización Electoral	A		X	X		X			5	10															
	Demanda de nulidad	Resultados electorales, consultas populares, referéndum, plebiscitos	Tribunal Electoral	J		X	X					3																
Recurso de inconstitucionalidad	Resoluciones del Tribunal Electoral (incluidas las relativas a estatutos de partidos políticos)	Corte Suprema de Justicia	J		X	X		X ¹																				

Cuadro 9. Características básicas de los medios de impugnación electoral

PAÍS	MEDIO DE IMPUGNACIÓN	ACTOS IMPUGNABLE(S)	ÓRGANO QUE LO RESUELVE	LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLO								MEDIOS DE PRUEBA				VALORACIÓN DE PRUEBAS				
				NATURALEZA JURÍDICA	DE OFICIO	CIUDADANOS	PARTIDOS POLÍTICOS	CANDIDATOS	MINISTERIO PÚBLICO O FISCAL ELECTORAL	OTROS	PLAZO PARA INTERPONERLO (DÍAS)	PLAZO PARA RESOLVERLO (DÍAS)	INDEFINIDOS	CUALQUIERA	SE EXIGE ADJUNTAR DOCUMENTALES	LIMITADOS	DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER	LIBRE	TASADO	SANA CRÍTICA
PARAGUAY	Tachas y reclamos	Inclusiones u omisiones indebidas en las inscripciones del Registro Electoral	Juzgado electoral competente	J		X	X	X		X ³⁴	30 ³⁵	X ³⁶	X							
	Sumario	Sanciones por faltas electorales		J									X							
	<i>Habeas corpus</i>	Los que correspondan		J									X							
	Tachas e impugnaciones	Candidaturas de aquellos que carezcan del derecho de sufragio pasivo o del procedimiento de inscripción	Tribunal Electoral de la circunscripción o juzgado electoral ³⁷	J			X			X ³⁸	5	3	X	X						
	Innominado	Cuestiones o litigios internos de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales	Tribunal Electoral de la circunscripción	J	X	X		X		X ²			X							
		Propaganda de partidos, movimientos políticos o alianzas que induzca a engaño o confusión del electorado		J			X													
		Nulidad de elecciones a nivel de mesa o sección		J			X	X ³⁹			5	5	X	X						
	Innominado	Utilización de nombres, emblemas, lemas y demás bienes incorporales de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales	Tribunal Superior de Justicia Electoral	J			X						X							

Cuadro 9. Características básicas de los medios de impugnación electoral

PAÍS	MEDIO DE IMPUGNACIÓN	ACTOS IMPUGNABLE(S)	ÓRGANO QUE LO RESUELVE	LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLO							MEDIOS DE PRUEBA				VALORACIÓN DE PRUEBAS				
				NATURALEZA JURÍDICA	DE OFICIO	CIUDADANOS	PARTIDOS POLÍTICOS	CANDIDATOS	MINISTERIO PÚBLICO O FISCAL ELECTORAL	OTROS	PLAZO PARA INTERPONERLO (DÍAS)	PLAZO PARA RESOLVERLO (DÍAS)	INDEFINIDOS	CUALQUIERA	SE EXIGE ADJUNTAR DOCUMENTALES	LIMITADOS	DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER	LIBRE	TASADO
PARAGUAY	Nulidad, queja por apelación denegada o por retardo de justicia	Decisiones de los jueces electorales	Tribunal Superior de Justicia Electoral	J			X	X	X ³⁰	X ⁴⁰	X ⁴¹	X							
	Impugnaciones, recusaciones e inhibiciones	Jueces y fiscales electorales de su jurisdicción	Tribunal Electoral de la Circunscripción	J							3	X							
	Apelación	a) Conflictos derivados del control de los espacios acordados a los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales de los medios de comunicación social para la propaganda electoral b) Decisiones recaídas a las tachas y reclamos de los juzgados electorales de su jurisdicción	Tribunal Electoral de la Circunscripción	J						3 ⁴²	2	X							
				J						3 ⁴²	2	X			X				
	Oposición	Solicitud de reconocimiento de un partido político en formación	Tribunal Electoral de la Circunscripción	J			X		X ⁴³	30 ⁴⁴	15		X						
	Amparo	Cuestiones electorales o relativas a organizaciones políticas		J						5									
	Innominado	Cuestiones derivadas de las elecciones de las demás organizaciones intermedias previstas en las leyes		J				X					X						

Cuadro 9. Características básicas de los medios de impugnación electoral

PAÍS	MEDIO DE IMPUGNACIÓN	ACTOS IMPUGNABLE(S)	ÓRGANO QUE LO RESUELVE	LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLO							MEDIOS DE PRUEBA					VALORACIÓN DE PRUEBAS					
				NATURALEZA JURÍDICA	DE OFICIO	CIUDADANOS	PARTIDOS POLÍTICOS	CANDIDATOS	MINISTERIO PÚBLICO O FISCAL ELECTORAL	OTROS	PLAZO PARA INTERPONERLO (DÍAS)	PLAZO PARA RESOLVERLO (DÍAS)	INDEFINIDOS	CUALQUIERA	SE EXIGE ADJUNTAR DOCUMENTALES	LIMITADOS	DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER	LIBRE	TASADO	SANA CRÍTICA	
PARAGUAY	Apelación	Decisión recaída a la oposición e impugnación de la solicitud de reconocimiento	Tribunal Superior de Justicia Electoral	J			X			X ⁴³	3 ⁴²		X								
	Innominado	Nulidad de las elecciones a nivel departamental o distrital, así como de las consultas populares	Tribunal Superior de Justicia Electoral	J			X	X ²³			5	5/10 ³⁷	X		X						
		Nulidad de las elecciones y consultas populares a nivel nacional	Tribunal Superior de Justicia Electoral	J			X	X ³⁹				5	5	X		X					
	Recusaciones e inhibiciones	Miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral y de los Tribunales Electorales	Tribunal Superior de Justicia Electoral	J									3	X							
	Reposición, aclaratoria o ampliatoria	Decisiones del Tribunal Superior de Justicia Electoral	Tribunal Superior de Justicia Electoral	J								2 ⁴⁶		X							
	Nulidad, queja por apelación denegada o retardo de justicia	Decisiones de los Tribunales Electorales	Tribunal Superior de Justicia Electoral	J			X	X		X ³⁸		5	10	X							
	Acción de inconstitucionalidad	Resoluciones recaídas en el juicio de amparo	Corte Suprema de Justicia	J		X	X	X		X ³⁸		5	10	X							

Cuadro 9. Características básicas de los medios de impugnación electoral

PAÍS	MEDIO DE IMPUGNACIÓN	ACTOS IMPUGNABLE(S)	ÓRGANO QUE LO RESUELVE	LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLO							MEDIOS DE PRUEBA				VALORACIÓN DE PRUEBAS					
				NATURALEZA JURÍDICA	DE OFICIO	CIUDADANOS	PARTIDOS POLÍTICOS	CANDIDATOS	MINISTERIO PÚBLICO O FISCAL ELECTORAL	OTROS	PLAZO PARA INTERPONERLO (DÍAS)	PLAZO PARA RESOLVERLO (DÍAS)	INDEFINIDOS	CUALQUIERA	SE EXIGE ADJUNTAR DOCUMENTALES	LIMITADOS	DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER	LIBRE	TASADO	SANA CRÍTICA
PERÚ	Innominado	Conflictos de competencia entre órganos electorales	Tribunal Constitucional	J								15	X							
	Tachas	a) Funcionarios de organismos electorales	Jurado Electoral Especial	J		X							3	X						
		b) Funcionarios de la mesa de sufragio	Jurado Electoral Especial	J		X	X		X ⁴⁷	3	1					X ⁴⁸				
		c) Solicitud de inscripción de un partido político	Registro de organizaciones políticas, ONPE	A		X				5	5	X								
		d) Inscripción de un partido político o agrupación independiente o alianza	Jurado Nacional de Elecciones	J		X				3	3					X ⁴⁸				
		e) Registro de candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la República	Jurado Nacional de Elecciones	J		X				2	3					X ⁴⁹				
		f) Registro de candidatos al Congreso	Jurado Electoral Especial	J		X				3						X ⁴⁹				
	Recurso de apelación	Resolución de Jurado Electoral Especial recaídas a las tachas interpuestas	Jurado Nacional de Elecciones	J					X ⁴⁷	3	5	X								
Reclamaciones	Diseño de cédula de sufragio	Jurado Nacional de Elecciones	J					X ⁴⁷	3	3	X									

Cuadro 9. Características básicas de los medios de impugnación electoral

PAÍS	MEDIO DE IMPUGNACIÓN	ACTOS IMPUGNABLE(S)	ÓRGANO QUE LO RESUELVE	LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLO							MEDIOS DE PRUEBA					VALORACIÓN DE PRUEBAS				
				NATURALEZA JURÍDICA	DE OFICIO	CIUDADANOS	PARTIDOS POLÍTICOS	CANDIDATOS	MINISTERIO PÚBLICO O FISCAL ELECTORAL	OTROS	PLAZO PARA INTERPONERLO (DÍAS)	PLAZO PARA RESOLVERLO (DÍAS)	INDEFINIDOS	CUALQUIERA	SE EXIGE ADJUNTAR DOCUMENTALES	LIMITADOS	DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER	LIBRE	TASADO	SANA CRÍTICA
PERÚ	Reclamaciones	Diseño de cédula de sufragio	Jurado Nacional de Elecciones	J						X ⁴⁷	3	3	X							
	Innominado	Padrón electoral	Oficina del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	A		X					5									
	Innominado	Resoluciones de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil relativas a a referéndum u otro tipo de consultas populares	Jurado Nacional de Elecciones	J							3	3	X							
	Recurso de nulidad de elecciones	a) Elecciones realizadas en una o más de las oficinas consulares	Jurado Electoral Especial	J			X			X ⁵⁰						X ⁴⁹				
		b) Nulidad de la votación de las mesas de sufragio	Jurado Nacional de Elecciones	J			X			X ⁴	3									
	c) Elecciones de distritos, provincias, nulidad total de las elecciones	Jurado Nacional de Elecciones	J			X			X ⁴⁷	3										
REPÚBLICA DOMINICANA	Apelación	Decisiones de las Juntas Electorales, Impugnaciones, Inhibiciones y Recusaciones.	Tribunal Superior Electoral	J							2 ⁵¹	2/3	X							
		Registro de candidaturas o negativa	Tribunal Superior Electoral	J		X	X	X			3	5								

Cuadro 9. Características básicas de los medios de impugnación electoral

PAÍS	MEDIO DE IMPUGNACIÓN	ACTOS IMPUGNABLE(S)	ÓRGANO QUE LO RESUELVE	LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLO							MEDIOS DE PRUEBA					VALORACIÓN DE PRUEBAS				
				NATURALEZA JURÍDICA	DE OFICIO	CIUDADANOS	PARTIDOS POLÍTICOS	CANDIDATOS	MINISTERIO PÚBLICO O FISCAL ELECTORAL	OTROS	PLAZO PARA INTERPONERLO (DÍAS)	PLAZO PARA RESOLVERLO (DÍAS)	INDEFINIDOS	CUALQUIERA	SE EXIGE ADJUNTAR DOCUMENTALES	LIMITADOS	DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER	LIBRE	TASADO	SANA CRÍTICA
REPÚBLICA DOMINICANA	Demanda de nulidad	Resultados electorales	Juntas Electorales de cada Municipio y Distrito Nacional	A			X	X			1/2	2	X							
	Oposición	Conflictos internos partidos políticos	Tribunal Superior Electoral	J					X ²	30	2	X								
	Revisión	Decisiones Tribunal Superior Electoral	Tribunal Superior Electoral	J						1/3	5/15	X								
	Amparo electoral	Afectación de inmunidades, libertad, seguridad o privación del ejercicio del sufragio de los electores	Tribunal Superior Electoral y Juntas Electorales correspondientes	J		X			X*	JE	JE									
		Revisión constitucional de las resoluciones del Tribunal Superior Electoral	Tribunal Constitucional							30	90									

Cuadro 9. Características básicas de los medios de impugnación electoral

PAÍS	MEDIO DE IMPUGNACIÓN	ACTOS IMPUGNABLE(S)	ÓRGANO QUE LO RESUELVE	LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLO							MEDIOS DE PRUEBA				VALORACIÓN DE PRUEBAS					
				NATURALEZA JURÍDICA	DE OFICIO	CIUDADANOS	PARTIDOS POLÍTICOS	CANDIDATOS	MINISTERIO PÚBLICO O FISCAL ELECTORAL	OTROS	PLAZO PARA INTERPONERLO (DÍAS)	PLAZO PARA RESOLVERLO (DÍAS)	INDEFINIDOS	CUALQUIERA	SE EXIGE ADJUNTAR DOCUMENTALES	LIMITADOS	DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER	LIBRE	TASADO	SANA CRÍTICA
URUGUAY	Reposición	a) Actos previos a la elección	Junta electoral	J			X				5	3	X							
		b) Registro partidos políticos y de las listas de candidatos					X				5									
		c) Conformación de circuitos electorales					X				5	3								
		d) Integración de comisiones receptoras					X				5	3								
		e) Resoluciones y procedimientos de las juntas electorales durante los escrutinios				X	X	X			2	3								
	Reposición	Actos y procedimientos de la Corte Electoral en materia de padrón electoral	Corte Electoral	J		X					5	10	X		X					
Innominado	Votos observados (cuestionados) e irregularidad ante comisiones receptoras	Junta Electoral	J	X						5		X								
Protesta por anulación	Resultados electorales	Junta Electoral o, en su caso, Corte Electoral	J		X ⁵²	X ⁵²	X ⁵²			5		X								
Apelación	a) Resoluciones recaídas al de reposición ante las juntas electorales por actos previstos a la elección b) Resoluciones de las juntas electorales recaídas a los recursos por observaciones y votos observados ante comisiones receptoras, cuando no exista unanimidad	Corte Electoral				X						X								

Cuadro 9. Características básicas de los medios de impugnación electoral

PAÍS	MEDIO DE IMPUGNACIÓN	ACTOS IMPUGNABLE(S)	ÓRGANO QUE LO RESUELVE	LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLO							MEDIOS DE PRUEBA					VALORACIÓN DE PRUEBAS				
				NATURALEZA JURÍDICA	DE OFICIO	CIUDADANOS	PARTIDOS POLÍTICOS	CANDIDATOS	MINISTERIO PÚBLICO O FISCAL ELECTORAL	OTROS	PLAZO PARA INTERPONERLO (DÍAS)	PLAZO PARA RESOLVERLO (DÍAS)	INDEFINIDOS	CUALQUIERA	SE EXIGE ADJUNTAR DOCUMENTALES	LIMITADOS	DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER	LIBRE	TASADO	SANA CRÍTICA
URUGUAY	Innominado	c) Resoluciones recaídas al de reposición en materia de resoluciones y procedimientos de las juntas electorales durante los escrutinios Actos y procedimientos electorales referentes a elecciones internas de partidos políticos	Corte Electoral	J									X							
VENEZUELA	Recurso jerárquico	Actos u omisiones de organismos electorales inferiores, incluyendo nulidad de actos y acatas electorales.	Consejo Nacional electoral	A	X	X	X		X ¹	20/30 ⁵³	15	X								
	Innominado	Padrón electoral.	Consejo Nacional Electoral	A	X					X ⁵⁷		X								
	Recursos de interpretación ⁵⁴	Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política, normas de otras leyes que regulen la materia electoral, los referendums consultivos y la constitución.	Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia ⁵⁵	J	X	X	X		X ¹											
	Recurso contencioso electoral	Resoluciones del Consejo Nacional Electoral	Sala Electoral de Tribunal Supremo de Justicia ⁵⁵	J	X	X			X ¹	15	15/30	X								
	Oposición	CANCELACIÓN de inscripción de partidos políticos por el Consejo Nacional Electoral	Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia	J			X			30										

Nomenclatura:

A=Administrativo.

J=Jurisdiccional.

P=Político.

OP=Organizaciones políticas.

- ¹ Cualquier elector. Tratándose del presente caso como de aquellos en que se establece una acción popular o pública, en el cuadro se marca la legitimación de ciudadanos, partidos políticos, candidatos y, en su caso, ministerio público o fiscal electoral.
- ² Afiliados o militantes de partidos políticos una vez agotadas instancias partidarias.
- ³ Decisiones de jueces electorales sobre elegibilidad candidatos.
- ⁴ Decisiones de juntas electorales sobre elecciones partidarias internas.
- ⁵ Tratándose de diputados, además, algún diputado en ejercicio o electo; de senadores, además de algún senador electo, el candidato y una institución o particular responsable a juicio del Senado.
- ⁶ En el caso de darse a conocer la resolución.
- ⁷ Quince días antes de la elección.
- ⁸ Quienes aleguen un interés legítimo.
- ⁹ Una vez vencido el término de prueba que es de seis días.
- ¹⁰ Quien haya sido parte en el proceso.
- ¹¹ La impugnación se presenta dentro de 10 días y se sustancia ante el Tribunal Electoral Regional correspondiente y debe resolverse, a más tardar; 14 días después de la votación, salvo elección presidencial que se presenta directamente ante el Tribunal Calificador de Elecciones dentro de seis días.
- ¹² Con exclusión del miembro que conoció en primera instancia.
- ¹³ Cualquier persona que tenga interés directo en ellas.
- ¹⁴ En cualquier momento
- ¹⁵ La acción es pública.
- ¹⁶ Antes de la declaratoria de elección correspondiente; después de ésta sólo se revisa por causas posteriores que lo inhabiliten.
- ¹⁷ Un grupo no menor de 10% de los participantes de las asambleas.
- ¹⁸ En caso de elecciones de presidente o vicepresidente de la República será de 10 días.
- ¹⁹ Se establecerá un plazo perentorio de cinco días al TSE para que resuelva, y si no lo hace en el plazo indicado, impondrá a los vocales una sanción de suspensión de los derechos de ciudadanía.
- ²⁰ Si resulta afectado.
- ²¹ Fiscal general de la República y procurador de la Defensa de los Derechos Humanos.
- ²² Ministerio Público y procurador de los derechos humanos.
- ²³ Segunda sesión posterior a su recepción.
- ²⁴ Documentales públicas y privadas; pruebas técnicas y presuncional; pericial (salvo impugnaciones relacionadas con el proceso electoral y sus resultados); confesional y testimonial con cierta peculiaridades.

- ²⁵ Un día antes de que se instale el Congreso, la presidencial y 28 días antes de las restantes.
- ²⁶ Antes de la instalación o toma de posesión de los órganos electos.
- ²⁷ Los relacionados con juicios de inconformidad, 10 días antes de la instalación del Congreso, y las relativas a las asignaciones por representación proporcional, tres días antes de dicha instalación.
- ²⁸ A solicitud de los fiscales acreditados ante el Consejo Electoral durante el proceso de revisión.
- ²⁹ Una vez recibido se abrirá a prueba por tres días y el Consejo Supremo Electoral resolverá dentro de los tres días siguientes.
- ³⁰ Se rige por lo dispuesto en el Código Judicial.
- ³¹ Durante el periodo de inscripción y hasta cinco días después de cerrado el mismo. Igualmente dentro del año siguiente a la inscripción desde el inicio del periodo de inscripción hasta 30 días después.
- ³² Entre el 1 de junio y el 15 de julio y entre el 1 y el 30 de noviembre del año anterior a las elecciones.
- ³³ Durante el periodo de inscripción y hasta cinco días después de cerrado el mismo. Igualmente dentro del año siguiente a la inscripción desde el inicio de periodo de inscripción hasta 30 días después.
- ³⁴ Movimientos políticos y alianzas, al igual que los partidos políticos, a través de sus representantes. Los extranjeros, siempre que estén inscritos, igualmente podrán ejercer el derecho a decidir una tacha sobre la inscripción del otro ciudadano o extranjero inscrito.
- ³⁵ Durante el mes de noviembre de cada año.
- ³⁶ El juez deberá resolver la tacha o el reclamo antes del 20 de diciembre de cada año.
- ³⁷ Las reclamaciones sobre candidaturas a cargos nacionales y departamentales se presentan ante los tribunales electorales respectivos y cargos municipales ante los juzgados electorales.
- ³⁸ Movimientos políticos alianzas.
- ³⁹ Como terceros coadyuvantes.
- ⁴⁰ Su interposición puede hacerse en forma independiente, conjunta o separada con el de apelación y el plazo para la denegación del recurso es de 48 horas.
- ⁴¹ El plazo es para resolver la denegación del recurso.
- ⁴² En el caso de las sentencias es de tres días y, en el de otras resoluciones, de 48 horas
- ⁴³ algún movimiento político.
- ⁴⁴ El plazo se computa desde la última publicación por edictos de la solicitud de reconocimiento.
- ⁴⁵ El primer plazo es para autos interlocutorios y el segundo para sentencias definitivas.
- ⁴⁶ El plazo es para el recurso de reposición.
- ⁴⁷ Personeros legales de partidos políticos, alianzas de partidos, agrupaciones o listas independientes.
- ⁴⁸ Prueba Instrumental.
- ⁴⁹ Empece en el Banco de la Nación.
- ⁵⁰ Organización política y lista independiente.
- ⁵¹ En el caso de apelación contra registro de candidaturas el plazo es de tres días.
- ⁵² Tratándose de elecciones presidenciales, sólo autoridades partidarias registradas ante la Corte Electoral.
- ⁵³ La impugnación en contra de la inelegibilidad de un candidato o de una persona electa podrá hacerse en cualquier tiempo, cuando se impugnen votaciones o actas de escrutinio relativas a elección de presidente de la República el plazo es de 30 días.

⁵⁴ Remítase a la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

⁵⁵ Véase la sentencia 159 de 7 de octubre de 2004 de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia.

⁵⁶ Si el recurso tiene por objeto la nulidad de la elección de un candidato a la Presidencia de la República por causa de inelegibilidad, no habrá lapso de caducidad para intentarlo.

⁵⁷ A más tardar 30 días antes de que comience el proceso electoral.

⁵⁸ Unidad competente del Instituto Nacional Electoral para procedimientos especiales sancionadores.

Justicia electoral comparada de América Latina, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 28 de marzo de 2019 en los talleres de Gráfica Premier, S.A. de C.V., 5 de febrero 2309, colonia San Jerónimo Chichahualco, Metepec, 52170 Estado de México, tel. 0172 2199 1345. Se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel *cream book* 70 x 95 de 60 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros.

Consta de 300 ejemplares (impresión *offset*).

La presente obra ofrece un panorama sobre los diversos sistemas de justicia electoral en los países de América Latina desde una perspectiva comparativa, tanto en el espacio como en el tiempo, recogiendo la experiencia de más de treinta años en que el autor ha estado involucrado en el tema, tanto desde una perspectiva académica como jurisdiccional electoral y en una instancia internacional de protección de los derechos político-electorales fundamentales de los ciudadanos.

Al efecto, analiza los distintos mecanismos procesales establecidos en los sistemas de la región para garantizar que los actos y procedimientos electorales se ajusten a lo establecido en la Constitución, la ley, los tratados internacionales y demás normativa aplicable, así como para proteger o restaurar a los ciudadanos en el ejercicio de los derechos político-electorales que eventualmente les hubiesen violado.

Al explorar las alternativas de sistemas de justicia electoral disponibles y sus consecuencias, mostrando cómo han funcionado a lo largo del universo democrático y, en particular, en América Latina, este trabajo busca no sólo promover el conocimiento académico y estimular el aprendizaje de los sistemas de resolución de controversias y los medios impugnativos electorales, sino ofrecer a los correspondientes legisladores y diseñadores de marcos normativos, así como a los integrantes de los órganos jurisdiccionales electorales, herramientas que les ayuden a tomar decisiones informadas, poniendo énfasis en las garantías orgánicas y procesales que propician tanto la independencia de éstos como la eficiencia y efectividad de los respectivos sistemas, según estándares internacionales, partiendo de la premisa de que la celebración de elecciones libres y auténticas, así como su garantía jurisdiccional, constituyen un principio y valor fundamental de todo Estado constitucional democrático de derecho.

