

Democracia & Elecciones



JUSTICIA ELECTORAL

MARÍA G. SILVA ROJAS – FABIOLA NAVARRO LUNA
ARMANDO HERNÁNDEZ – JAIME TALANCON – HERNÁN GONÇALVES
JAVIER TEJERIZO – DIEGO ZAMBRANO ÁLVAREZ

UNA REVISTA DE



STRATEGIA
ELECTORAL

JULIO 2016, NÚMERO 5

CONTENIDO

Editorial	3
Presentamos el Observatorio Electoral	4
Transparencia Judicial y Acceso a la Justicia	7
La Fragilidad de la Justicia electoral	14
Justicia Electoral Local a partir de la Reforma del 10 de febrero de 2014	21
Justicia Electoral a la carta	26
Organización de la Justicia Nacional Electoral Argentina y su rol para fortalecer la Integridad de las Elecciones 2015	34
El Contencioso Electoral Argentino	43
El Tribunal Contencioso Electoral: entre la norma y el discurso.	49

EDITORIAL

Las elecciones en el mundo cada vez son más competidas, los resultados cerrados y la lucha por el poder más intensa. En este contexto la justicia electoral ha ido cobrando una mayor relevancia dentro de las democracias electorales. Los órganos encargados de impartir justicia sobre temas electorales se han convertido en actores, y a veces protagonistas, de los procesos electivos.

En particular, 2016 es un año muy importante para la justicia electoral mexicana, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación cumple 20 años de haberse expedido, en este tiempo ha sufrido pocos cambios, por lo que diversos especialistas en la materia han mencionado la necesidad de una revisión a uno de los instrumentos normativos rectores de la justicia electoral mexicana. Además en noviembre de este año concluyen en su cargo la magistrada y los magistrados que actualmente integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, última instancia y definitiva, para la resolución de conflictos electorales, esto implicará la designación por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Senado de la República de 7 nuevas magistradas y magistrados, la tercera integración de este órgano fundamental de la justicia electoral mexicana.

Es en este contexto que hemos dedicado el quinto número de la revista Democracia & Elecciones a hacer una revisión de la justicia electoral en México, Ecuador y Argentina, para lo cual invitamos a destacados especialistas en el tema que analizan desde diferentes ángulos la relevancia de la justicia electoral en los procesos electivos, y los retos por venir.

Arturo Espinosa Silis
Director Estrategia Electoral

Presentamos el

bservatorio

ELECTORAL

En 2006 se designó a los magistrados que actualmente integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fueron nombrados por 10 años, por lo que para noviembre de 2016 la Suprema Corte de Justicia de la Nación en conjunto con el Senado de la República deben nombrar nuevamente a los 7 magistrados que integrarán la Sala Superior, en esta ocasión el cargo tendrá una duración de 9 años, a partir de entonces se buscará que la renovación sea escalonada, es decir, se designarán magistrados por 3, 6 y 9 años.

Durante la última década el papel de la Sala Superior ha cobrado una mayor relevancia en el desarrollo de la legislación electoral y los procesos electorales, con decisiones celebradas y otras polémicas, la justicia electoral se ha convertido en pieza protagónica de la democracia electoral mexicana.

Es por eso, que consideramos que la designación de las magistradas y magistrados de la Sala Superior es de la mayor relevancia en la agenda pública. Las autoridades electorales son pieza fundamental para el funcionamiento del sistema democrático electoral mexicano y, por lo tanto, quienes las integren reviste una importancia total.

Por esta razón, en un ejercicio ciudadano y de transparencia consideramos fundamental que exista un acompañamiento especializado e imparcial a través de un Observatorio de Designaciones en Materia Electoral que cumpla con tres propósitos esenciales:

- **Informar.** Aunque los procesos de designación de autoridades electorales han ido adquiriendo mayor publicidad, aún existe poca información acerca de los mismos. Los ciudadanos “de a pie” desconocen, en su mayoría, elementos básicos que les permitan formarse una opinión informada y hacer uso de mecanismos de observación y participación social. Por esta razón, el Observatorio tiene como objetivo generar información accesible, didáctica, útil y actualizada respecto del procedimiento, los plazos, los aspirantes y los cargos a elegir.

- **Monitorear.** Por su importancia porque los actores involucrados en los procesos de designación de autoridades electorales están altamente politizados. Al ser un órgano político el encargado de las designaciones, estos procesos son susceptibles de descalificaciones e injerencias no deseadas que pueden interferir con el objetivo último de conformar autoridades especializadas, independientes e imparciales. Por ello, el Observatorio pretende dar seguimiento puntual e informado a dichos procesos, identificar alarmas y vigilar el apego de los mismos a la ley y a los fines que se persiguen.

- **Debatir.** El Observatorio también busca ser un centro generador de debate alrededor de estos procesos. Incentivar la participación, a partir de textos de opinión, análisis y notas, de personas interesadas en los mismos, en un contexto de seriedad y pluralidad.

EL OBSERVATORIO ELECTORAL de autoridades electorales será una plataforma digital la cual tendrá como objetivo llevar a cabo un ejercicio exhaustivo de observación, monitoreo y análisis de los diversos procesos de designación a partir de los cuales se conforman las distintas autoridades electorales a nivel nacional; es decir, la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En este contexto, el principal objetivo es realizar un acompañamiento ciudadano y especializado en primer lugar, al proceso de renovación de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que dio comienzo el 5 de julio de 2016, con la emisión de la convocatoria por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para el proceso de designación de los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, presentaremos los siguientes materiales:

- El perfil de la actual integración de la Sala Superior, con el objetivo de dar cuenta de la trayectoria de los magistrados salientes.
- Presentaremos un calendario accesible en el cual se identifiquen plazos, fechas límite y otros eventos relevantes en el proceso de designación.
- Material gráfico y audiovisual que permita conocer de manera sencilla los detalles del proceso de designación, así como información relevante respecto de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Presentaremos una selección de las sentencias que marcaron el desempeño de la integración saliente de la Sala Superior.

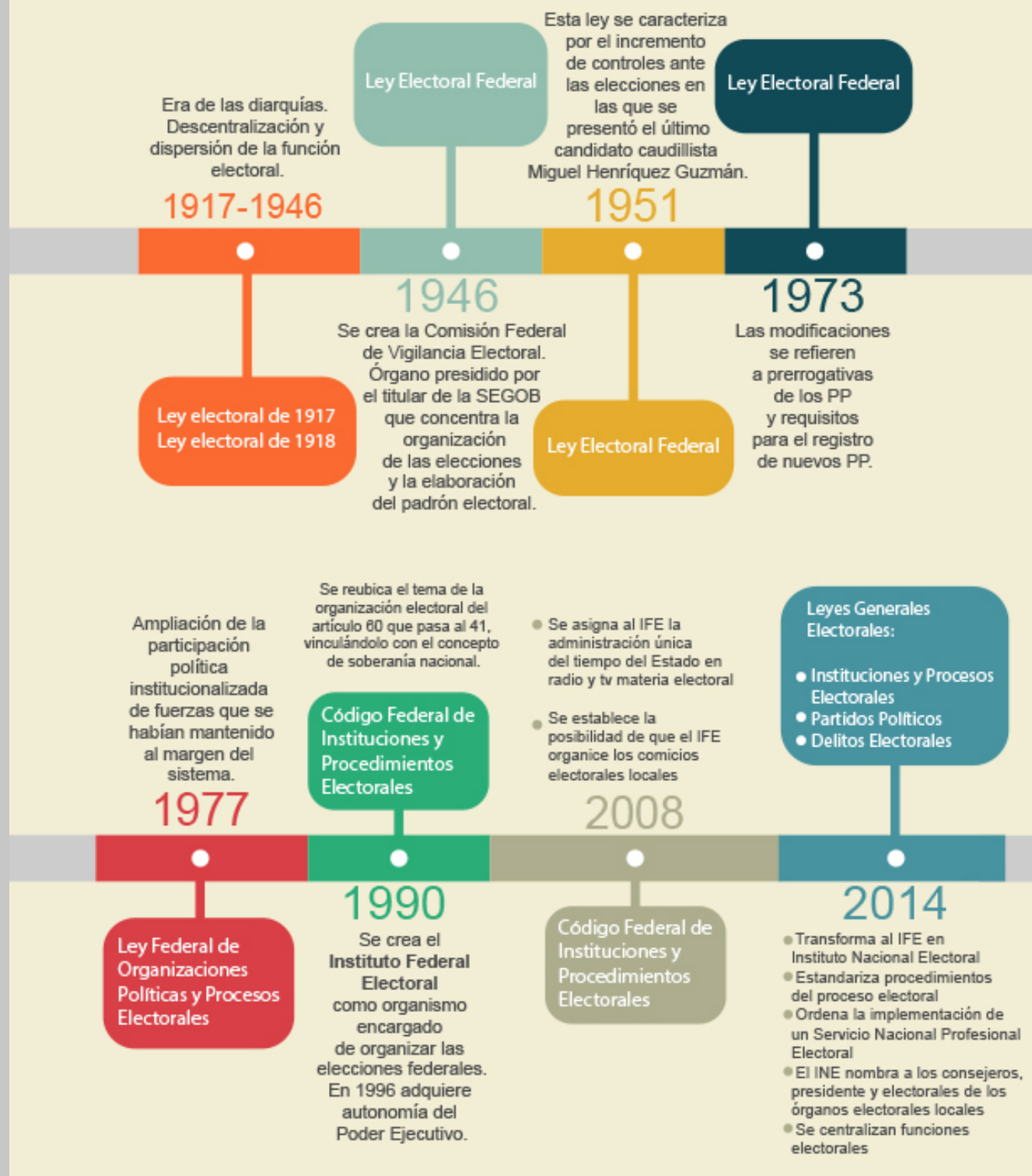
- Elaboraremos un perfil de los aspirantes que se propongan al Senado de la República para ocupar los 7 lugares de la magistrada y los magistrados salientes, a efecto de conocer a quienes ocuparán cargos de tal relevancia.

- Contaremos con un blog para que especialistas en la materia analicen desde diferentes ángulos los temas relacionados con la designación de los nuevos integrantes de la Sala Superior.

Esperamos con este ejercicio contribuir al acompañamiento ciudadano en la conformación de estas Instituciones que es crucial para la democracia en México. En el contexto de inseguridad, inestabilidad y corrupción que atraviesa el país, creemos que quienes integren la Sala Superior que calificará la elección presidencial en 2018, jugarán un rol fundamental ya sea en remontar la crisis democrática en México o, por el contrario, en abonar a su descrédito actual.

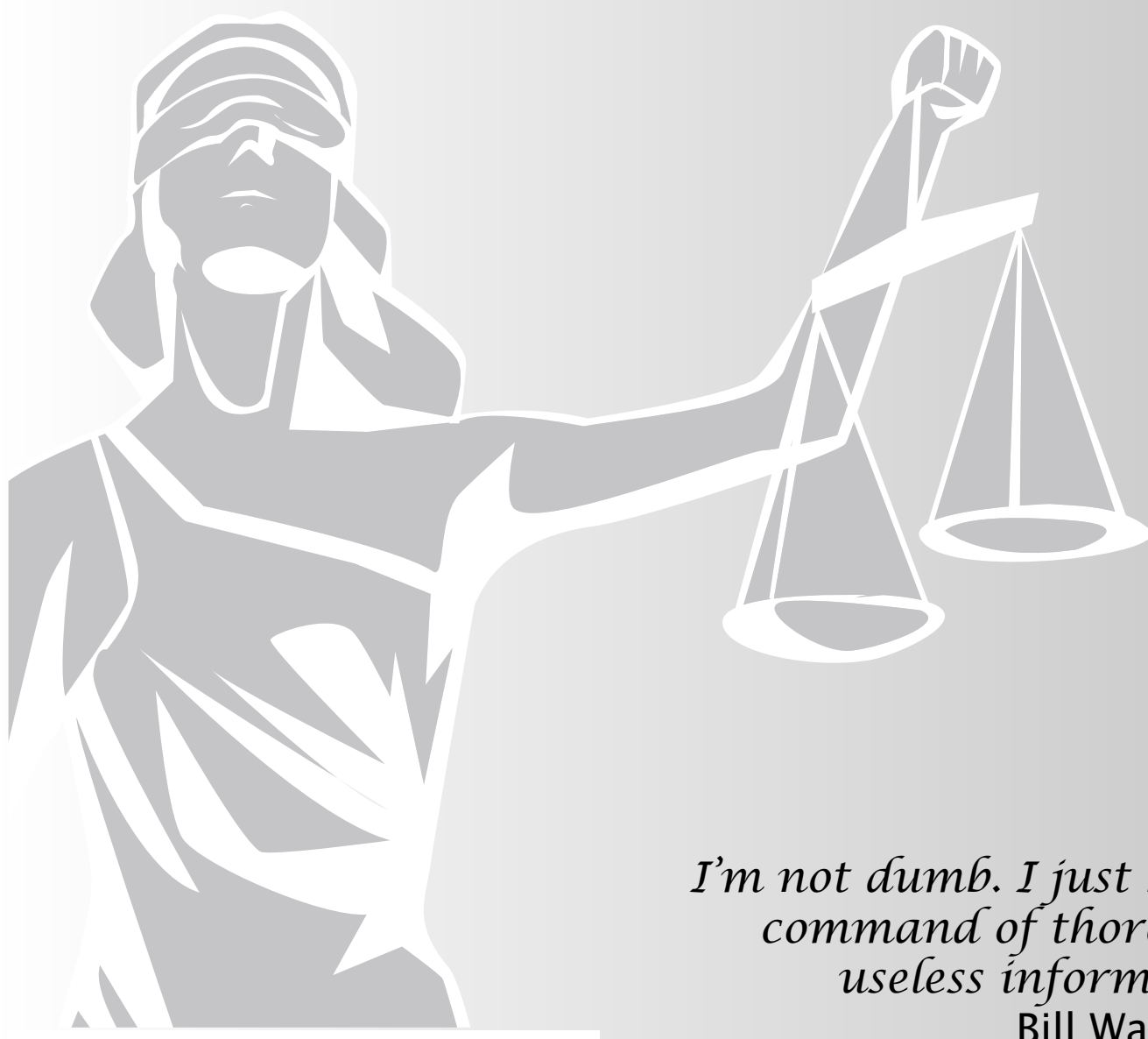


Organización de los órganos electorales en México



Transparencia Judicial y Acceso a la Justicia

Por María G. Silva Rojas¹ (@marweea)



*I'm not dumb. I just have a
command of thoroughly
useless information.²*

Bill Watterson
(Calvin & Hobbes)

La información, afirman, es poder.

Mientras terminaba de escribir este artículo me enteré de un caso reciente que es imposible no mencionar: El 26 de mayo diversos medios nacionales anunciaron que la Presidenta Municipal de Chenalhó, Chiapas, había renunciado a su cargo. El 2 de junio siguiente, algunos medios locales divulgaron que había interpuesto un amparo contra el decreto del Congreso de Chiapas que admitía su renuncia y ordenaba su destitución; ella afirma que la renuncia fue resultado de violencia psicológica, presión y coacción.

En 2008, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) emitió la Jurisprudencia 20/2010 estableciendo que el derecho a ser votado implica el derecho a ocupar y desempeñar el cargo para el que una persona fue electa. Una de las sentencias que dio origen a esa jurisprudencia (SUP-JDC-79/2008) derivó del estudio de un caso en que una mujer impugnó la aceptación y calificación de su renuncia como regidora, por parte del Congreso local, diciendo que ella no la había firmado; la sentencia dejó sin efectos el decreto del Congreso y ordenó la restitución de la actora en su cargo de regidora.

¿Cómo y cuándo será resuelto el amparo que interpuso la expresidenta municipal de Chenalhó? ¿Qué hubiera pasado si, en vez de un amparo, hubiera interpuesto un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC)? ¿Sabía que podía presentar una demanda de este tipo?

La información, afirman, es poder.

El poder que da la información no es solamente aquel concebido como moneda de cambio, la información empodera a las personas al brindarles mayores oportunidades derivadas del conocimiento de sus derechos y los mecanismos para exigir su respeto, pues una correcta toma de decisiones puede conllevar a tener una vida mejor y la transparencia judicial es fundamental para ello.

¿Por qué es fundamental la transparencia judicial para una mejor toma de decisiones y el ejercicio de nuestros derechos? en el presente artículo pretendo responder esta pregunta explicando breve-

mente en qué consisten el derecho de acceso a la información y a la justicia, así como la necesaria relación de la transparencia como herramienta necesaria para garantizar ambos derechos.

TRANSPARENCIA: DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

El derecho de acceso a la información fue reconocido en 1948 en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre la cual señala que *“toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, opinión, expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio”* (Art. 4); posteriormente fue consagrado en otros mecanismos internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos la cual establece que *“toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole (...)”* (Art. 13)

Al interpretar esta norma, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que las acciones “buscar” y “recibir” deben ser entendidas como dos acciones distintas, siendo la primera el derecho de las personas a realizar investigaciones para conseguir información, mientras que la segunda hace referencia a que la “libertad de recibir información debe impedir que las autoridades interrumpen el flujo de información hacia los ciudadanos”³ por lo que esta obligación consiste no solamente en el deber que tienen los órganos del Estado de entregar la información que solicitan los particulares –sujeto a los límites legales–, sino en la obligación de proporcionar cierta información a la población en general, aun cuando no haya sido pedida⁴.

Este derecho fue incluido en nuestra Constitución en 1977, en el artículo 6° mencionando que *“el derecho a la información será garantizado por el Estado”* y en 2013 fue reformado en términos semejantes a los establecidos por la Convención incluyendo –entre otros– un segundo párrafo que señala que *“toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información”*

e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”.

Así pues, el acceso a la información es uno de los derechos humanos reconocidos en nuestro país y las obligaciones a cargo del Estado que han quedado indicadas líneas arriba deben ser cumplidas por los organismos de los tres poderes, incluidos los juzgados y tribunales.

El Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y del Consejo de la Judicatura Federal para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, modificado por última vez en 2007, establece que las sentencias ejecutorias y demás resoluciones públicas podrán consultarse una vez que sean emitidas (art. 7⁵); por su parte, el TEPJF emitió en 2008 el Acuerdo General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en el que apunta la obligación de publicar en el portal de internet de dicho órgano, las sentencias emitidas que hayan causado estado (art. 8-II).

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública promulgada en 2015 dispone que es pública la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados –los tribunales entre otros– (art. 12), la cual debe publicarse de manera completa, oportuna, accesible, confiable, verificable y veraz (arts. 11 y 13); adicionalmente, señala que la información generada debe tener un lenguaje sencillo para cualquier persona (art. 13). El 9 de mayo de este año (2016) fue publicada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, según la cual, los órganos del Poder Judicial son sujetos obligados y entre otras cuestiones, deben (arts. 11–XII y 67–II):

- Difundir proactivamente información de interés público.
- Propiciar el acceso público a las audiencias y sesiones en las que resuelvan asuntos jurisdiccionales (conforme a la legislación aplicable).
- Procurar la utilización de lenguaje sencillo en sus resoluciones⁶.
- Implementar plataformas electrónicas y otras herramientas que permita la interacción de la sociedad frente a la actuación jurisdiccional.

En términos generales, el cumplimiento de las obligaciones del Estado en esta materia genera un gobierno transparente –y sienta las bases para un gobierno abierto– que permite a la población co-

nocer y cuestionar las actividades realizadas en el ejercicio de la gestión pública. Pero, además de ser una herramienta para la correcta rendición de cuentas, la transparencia de los tribunales, tiene una estrecha relación con el derecho de acceso a la justicia.

DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA

El concepto de derecho de acceso a la justicia ha ido evolucionado a lo largo de la historia y hay varias definiciones del mismo, sin embargo, tanto el derecho internacional⁷ como la doctrina coinciden en reconocerlo como un derecho humano.

Como tal, nuestra Constitución señala en su artículo 17 que “toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla ... emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”. El origen de esta facultad/obligación del gobierno de dirimir las controversias que surgen entre los particulares, radica en la formación del Estado Moderno que prohíbe a sus integrantes hacerse justicia por sí mismos; por eso es tan importante que al asumir esta función, garantice su correcto desempeño.

Para hablar de un derecho de acceso a la justicia real, es preciso que existan tribunales establecidos con anterioridad a los hechos que resuelvan, y que sean independientes, imparciales y competentes en su actuación. Pero existen otros supuestos que deben existir para poder hablar de un acceso a la justicia que son relevantes para el tema de este trabajo:

1. La primera de estas circunstancias es que aquella persona que sufra una injusticia, lo sepa. Es decir, los individuos deben conocer los derechos que tienen y los mecanismos para protegerlos.
2. En segundo lugar, la justicia debe ser administrada de tal manera que las partes que intervienen en un proceso, entiendan lo que está sucediendo en el mismo, cuestión que es parte fundamental del derecho de acceso a la justicia⁸.

Es en este punto donde convergen los dos temas de este artículo, transparencia y derecho de acceso a la justicia.

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA JUSTICIA

El derecho de acceso a la justicia está íntimamente relacionado con el cumplimiento que el Estado

dé a sus obligaciones en materia de transparencia, pues esta característica permite a las personas conocer algunos de sus derechos y obligaciones y entender lo que acontece y se va resolviendo en los procesos jurisdiccionales en que participan y que les afectan directamente.

I. CONOCIMIENTO DE DERECHOS Y OBLIGACIONES

Como ya quedó mencionado, uno de los requisitos necesarios para la tutela efectiva de este derecho consiste en que los individuos conozcan qué derechos tienen, para así poder identificar aquellas conductas u omisiones que implican una violación a éstos, qué mecanismos tienen para exigir su respeto y cómo hacerlos efectivos.

Si bien es cierto que la mayoría de estos derechos están contemplados en leyes, en ocasiones están contenidos en acuerdos administrativos, emanados de la labor de los organismos del poder ejecutivo, o en reglamentos y acuerdos emitidos por los órganos del poder judicial.

En adición a estas normas, como producto de su labor jurisdiccional, los tribunales emiten jurisprudencia en la que interpretan o precisan los derechos y obligaciones de las personas resultando fundamental que ésta sea publicada para que la sociedad las conozca. Dicha jurisprudencia surge de la reiteración de criterios sostenidos por los tribunales o de la contradicción de éstos, por lo que también es importante la publicación y difusión de las sentencias, pues pueden convertirse en una herramienta para los abogados que atienden casos similares a los ya resueltos, como lo expresó el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región al resolver el Amparo en Revisión 112/20016:

“... si bien es cierto los principales destinatarios de una sentencia son las partes en el proceso, también lo es que, en términos generales, de manera indirecta también interesan a toda la sociedad, pues los precedentes judiciales vinculan al propio órgano jurisdiccional, pueden servir de guía a otros órganos del Estado para resolver casos análogos...”

A fin de ejemplificar la necesidad de la transparencia judicial en la garantía de un efectivo acceso a la justicia, mencionaré a continuación algunos casos.

Caso 1: El matrimonio igualitario. Durante varios años fueron presentados diversos amparos ante la SCJN contra normas que definían al matrimonio como la unión entre un hombre y una mujer, finalmente, en 2015, la SCJN publicó la Jurisprudencia 43/2015 que declaró inconstitucional cualquier ley que contuviera esta definición, por considerarla discriminatoria.

Esta jurisprudencia es obligatoria para todos los jueces del país, por lo que no pueden negar el amparo a quienes lo soliciten por considerar que las leyes de sus estados les discriminan al impedirles contraer matrimonio por no ser una pareja conformada por hombre y mujer.

Caso 2: La “paridad horizontal”, contenida en la jurisprudencia 7/2015 de la Sala Superior del TEP-JF en la cual, derivado de la interpretación sistemática y funcional del derecho a la participación política en condiciones de igualdad, dicho órgano determinó que la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales debe darse no solamente de manera vertical sino también horizontal.

En virtud de esta jurisprudencia, tanto las autoridades electorales como los partidos políticos están obligados a garantizar la paridad de género en esta dimensión horizontal, por lo que quienes tengan interés en reclamar la violación a este principio, pueden demandar su cumplimiento en tribunales, aunque las normas estatales no establezcan de manera expresa la obligación de este tipo de postulación paritaria.

La falta de conocimiento de los criterios antes señalados, puede provocar, por ejemplo, que siendo obligatoria la jurisprudencia 43/2015 de la SCJN, haya parejas del mismo género que, deseando contraer matrimonio no lo hagan porque las leyes de sus estados no lo permiten, sin saber que tales normas ya fueron declaradas inconstitucionales por la SCJN; o que haya casos en que cierto partido incumpla su obligación de postular paritariamente sus candidaturas de Ayuntamientos de manera horizontal y algunas de las mujeres que participaron en sus procesos internos de selección de candidaturas, desconozcan esa obligación y por tal razón no exijan su cumplimiento en defensa de su derecho de ser postuladas y votadas.

II. ENTENDIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES

La principal función de los tribunales es impartir justicia. En pocas palabras, esta actividad consiste en “decir el derecho” en cada caso que es sometido a su jurisdicción, estudiándolo a fin de determinar si hay alguna violación al derecho de una de las partes y en caso de ser así, restituirle en la medida de lo posible el goce del mismo.

Para realizar esta actividad, forzosamente debe haber un diálogo entre las partes y el juez, ya sea mediante escritos o de manera oral. Esta comunicación comienza con la demanda y termina ordinariamente, con la sentencia y como todo diálogo, es fundamental que las partes se entiendan mutuamente.

Por esta razón, para poder hablar de un verdadero acceso a la justicia, la obligación que tienen los tribunales de emitir sus resoluciones en lenguaje claro cobra especial relevancia, pues el acceso a la justicia implica necesariamente que las partes que intervienen en cada proceso entiendan lo que está aconteciendo en el mismo, así como la resolución que le ponga fin, para lo cual es necesario que:

- Expliquen en cada sentencia por qué es resuelta en ese sentido.
- Redacten las resoluciones de manera clara, cuidando que puedan ser entendidas por cada una de las partes y por cualquier otra persona que las lea –ya sea por resultarle de interés o porque quiere saber si puede aplicarse, o no, a algún otro caso–.
- Actualicen la información que publiquen de manera constante.
- Sistematicen y ordenen la información pública de tal manera que quien quiera buscar algún dato particular en ella, pueda encontrarlo con facilidad.

CONCLUSIONES

El derecho de acceso a la justicia garantiza a las personas que cuando exista un conflicto con otro individuo o cuando alguna autoridad actúe violando sus derechos, podrán acudir a los tribunales para que resuelvan tales situaciones.

Sin embargo, para afirmar que el Estado tutela efectivamente este derecho, además de tener tribunales que realicen su actividad de manera independiente, imparcial y profesional, es necesario que sean transparentes, pues esto permite que las personas (i) entiendan los procesos de los cuales son parte y (ii) conozcan sus derechos y obligaciones –contenidos en actos jurisdiccionales–.

Así, el cumplimiento de las obligaciones en materia de acceso a la información por parte de los tribunales es fundamental para que la población esté en aptitud de acceder verdaderamente a la justicia y pueda, con ello tomar mejores decisiones que contribuyan a elevar su nivel de vida.

Bibliografía

Birgin, Haydée y Gherardi, Natalia, Coords. (2011). “La Garantía de Acceso a la Justicia: Aportes Empíricos y Conceptuales”, Tomo 6. Serie Género y Justicia. México. SCJN-Fontamara. Consultable en: http://www.equidad.scjn.gob.mx/biblioteca_virtual/GeneroDerechoYJusticia/05.pdf

Blanc Altemir, Antonio. (2001). “Universalidad, Indivisibilidad e Interdependencia de los Derechos Humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal”. En: La Protección Internacional de los Derechos Humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal. España, Universitat de Lleida, Tecnos, ANUE.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2003. Consultable en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=139&IID=2>

Equis. Verificación de la Obligación de Transparentar Sentencias Judiciales. Diagnóstico de Obligaciones. Consultable en: <http://equis.org.mx/wp-content/uploads/2015/12/DIAGNOSTICO-TRANSPARENCIA-WEB.pdf>

Jiménez Gómez, Carlos E. (2014). “Justicia Abierta: Transparencia y proximidad de la justicia dentro del actual contexto de Open Government”. Barcelona. Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada del Departamento de Justicia. Generalidad de Cataluña. Consultable en: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/justicia_oberta_recerca_jimenez_spa.pdf

Poder Judicial del Perú. (2014). “Manual Judicial de Lenguaje Claro y Accesible a los Ciudadanos”. Poder Judicial del Perú y USAID. Consultable en: <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/7b17ec0047a0dbf6ba8abfd87f5ca43e/MANUAL+JUDICIAL+DE+LENGUAJE+CLARO+Y+ACCESIBLE.pdf?MOD=AJPERES>

Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015). “Manual para la Elaboración de la Sentencias. Justicia Electoral cercana a la Ciudadanía”. TEPJF. Consultable en: <http://portales.te.gob.mx/salas/sites/default/files/estante/Manual%20de%20sentencias%20TEPJF%20Sala%20Monterrey.pdf#page=40?platform=hootsuite>

Torres Rojas, Manuel Alejandro. (2014). “Pobreza y Acceso a la Justicia.” Tesis de Maestría, FLACSO. México.

Normas consultadas

- Acuerdo General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
 - Convención Americana sobre Derechos Humanos
 - Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
 - Declaración de Asunción-Paraguay (Asamblea Plenaria – XVIII Cumbre Judicial Iberoamericana)
- Anexo XIII a la Declaración Final de Asunción-Paraguay (Asamblea Plenaria – XVIII Cumbre Judicial Iberoamericana)
- Anexo V a la Declaración Final de Asunción-Paraguay (Segunda Reunión Preparatoria – XVIII Cumbre Judicial Iberoamericana)
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
 - Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
 - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
 - Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

¹ Magistrada de la Sala Regional Ciudad de México, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

² No soy tonto, solo tengo demasiada información totalmente inútil.

³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2003. (párrafo 28 del Capítulo IV).

⁴ En términos generales, este derecho es más amplio pues incluye la facultad de las personas de recibir información no solamente generada por el Estado sino por terceras personas, que a su vez, tienen derecho a generar esta información, amparados en su libertad de expresión, pero éste –aunque muy interesante–, es un tema que no abordaré en este trabajo cuyo tema está relacionado con la información que el Estado debe proporcionar a los particulares.

⁵ En el Considerando Décimo Tercero, este Reglamento establece de manera expresa que el acceso a todas las resoluciones emitidas dentro de un juicio, así como a las diversas constancias que obran en los expedientes judiciales, deben ser públicas, con las excepciones de ley.

⁶ Como puede verse, hay un énfasis en el deber de los juzgadores de utilizar un lenguaje claro en sus resoluciones. Esta obligación no es una cuestión exclusiva de nuestro país, en la XVIII Cumbre Judicial Iberoamericana celebrada en abril de este año –derivado de acuerdos tomados en años anteriores– los países que la integran acordaron que las sentencias debían redactarse utilizando un lenguaje claro, inclusivo, no discriminatorio y adaptado a las circunstancias personales y culturales del caso, afirmando que esta obligación “constituye un verdadero derecho fundamental del debido proceso” pues permite a las partes el conocimiento de lo que se está sustanciando y resolviendo.

⁷ El párrafo primero del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que “toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter” y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en su primer párrafo que “todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.”

⁸ Cfr. Párrafo 2 inciso a) del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La de la Justicia Electoral

Por Fabiola Navarro (@Fabiolanavarro)¹

La conclusión en el cargo de los seis magistrados que actualmente integran el pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral Poder Judicial de la Federación proporciona una excelente ocasión para hacer una reflexión general en torno al funcionamiento de la justicia electoral ¿Cómo se ha llevado la función que realiza el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en los últimos años? ¿Tenemos un modelo de justicia eficaz? ¿La justicia contiene y encauza las disputas político-electorales? ¿La justicia electoral resuelve más problemas de los que crea? Son solo algunas de las muchas preguntas que surgen al empezar a reflexionar sobre el tema.

Los jueces electorales han ido adquiriendo mayor visibilidad en nuestro país y se les ve constantemente en foros hablando de la labor jurisdiccional que realizan. Además, quienes integran la Sala Superior del TEPJF cuentan con un importante presupuesto público y espacios en radio y televisión, además de su canal de televisión por internet “Plataforma Electoral”, donde se tratan diversos temas de justicia electoral (Justicia electoral a la semana; Sentencias a debate; Entre argumentos; En consecuencia; Informativo electoral; Plataforma electoral). Aunque la expansión de la función de los jueces no es un asunto exclusivo de México, podemos decir que no existe en el mundo otro tribunal electoral que tenga el tamaño, estructura, asuntos y recursos que emplea el nuestro.

Algunos autores han llamado a este fenómeno “la expansión global del poder de los jueces”

Frecuentemente escuchamos a estos jueces dando cifras sobre el crecimiento del número de expedientes que reciben año con año, sólo en el periodo comprendido entre el 1º de noviembre de 2014 y el 15 de octubre de 2015, el TEP-JF recibió 28,676 asuntos². Este incremento plantea dos reflexiones primarias: ¿A qué se debe el aumento de litigios? ¿Debemos celebrar o preocuparnos por el incremento en el número de asuntos litigioso-electorales y por el tamaño del aparato que ocupa la justicia electoral?

En este espacio no podría intentarse una respuesta para todas las preguntas que en el desarrollo del presente texto se formulan, de manera que la intención es solo anunciar y plantear algunas cuestiones para iniciar un análisis de manera más profunda.

I. Sobre el crecimiento de asuntos a revisión

Una primera intuición sugiere que hay más conflictos porque hay más competencia electoral, y sin duda, ello es cierto. La información de los procesos electorales demuestra más competencia en los partidos y en los procesos. Hay factores normativos que aumentan el número de casos litigiosos como la creación de nuevas infracciones y la introducción de un nuevo procedimiento de sanción.

La reforma electoral constitucional y legal de los años 2007–2008 amplió el número de sujetos regulados y el listado de infracciones sobre todo en materia de propaganda electoral. Solamente la regulación de concesionarios, permisionarios de radio y televisión junto con la de servidores públicos, acumuló un número importante de expedientes. El informe de labores del TEPJF del año 2010, indica que 2009 fue el de mayor carga jurisdiccional en la historia de la justicia electoral, entonces se recibieron 21,773 medios de impugnación (años 2008–2009). “En doce meses ingresaron más asuntos que los recibidos en una década (1999– 2008): 20,982.” Las nuevas conductas generaron muchos más expedientes, pero son los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) el medio de impugnación electoral más utilizados por quienes acuden a la jurisdicción electoral federal³.

Estos hechos no son la única explicación del aumento de casos litigiosos. La revisión de sentencias muestra que los criterios de los jueces electorales han optado por ampliar los supuestos de competencia y procedencia de los medios de impugnación, por tanto, su carga de trabajo. Algunos autores han llamado a este fenómeno “la expansión global del poder de los jueces”⁴. De manera que es conveniente revisar si esa libertad que se irrogan los jueces electorales es sosteniblemente conveniente o bajo qué circunstancias y con qué límites. ¿Qué justifica que los jueces se auto amplíen su competencia y atribuciones en sustitución del legislador? y ¿Qué controles garantizan que esa actuación no sea excesiva y arbitraria?

Al analizar la expansión del poder de los jueces en nuestro país Rodolfo Vázquez Cardoso (2008)⁵ considera que existen *condiciones objetivas* que la explican. Entre ellas menciona el redimensionamiento del Poder Judicial a partir de un cuestionamiento a fondo del principio de división de poderes: de un partido hegemónico a un gobierno dividido en las cámaras que favorece un mayor equilibrio entre los poderes, y la gran desconfianza de la ciudadanía en los partidos políticos que han reorientado la mirada hacia el Poder Judicial *como un equilibrio de la gobernabilidad democrática*.

En materia electoral esta expansión del poder de los jueces o activismo judicial ha provocado una vasta producción de criterios. Las y los nuevos magistrados que integrarán la Sala Superior del TEPJF no pueden llegar y aplicar los criterios que dejan los magistrados salientes sin analizar su impacto y pertinencia en el nuevo contexto.

II. El crecimiento en la competencia del TEPJF

La competencia del TEPJF ha crecido inconteniblemente, prácticamente todos los actos de las autoridades electorales –aunque no solo éstas, pues también se han dado instrucciones a congresos locales– son revisables en cualquier momento. Pese a que la competencia original que el legislador dio al TEPJF no fue ni para todos los actos ni en todo momento.

Al revisar la ley y sus propósitos en conjunto, vemos que desde sus primeras disposiciones la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral advierte que son objetivos revisar que en los procesos electorales y de consulta popular (esto se agregó en 2014) todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad. Por su parte, la Constitución también establece desde el 2007, que durante los procesos electorales se conocerá de ciertas faltas (en radio y televisión) a través de un procedimiento expedito (conocido como PES). El objeto de protección consiste en cuidar la integridad de los procesos electorales, a pesar de ello, tanto todo el sistema de medios de impugnación como el PES son empleados en todo el tiempo, con apoyo en reglas que el propio tribunal ha creado.

La ampliación de competencia del TEPJF no ha propiciado el arraigo de las normas o una cultura de legalidad en materia electoral. Una de las principales críticas a la Sala Superior señala que no ha logrado construir una narrativa judicial predecible que ayude a proporcionar certeza en las reglas de la competencia. Hay prácticamente tantos criterios como asuntos. Sobre los actos que se revisan también hay cuestionamientos importantes ¿Por qué la Sala Superior conoció y se pronunció sobre la designación del titular de la Unidad Técnica de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del IFE en el año 2009? ¿O por qué debe conocer de oficios internos de las autoridades electorales que no son resoluciones por tanto no determinan ni derecho ni obligaciones en el ámbito de los derechos político electorales? Y ¿Qué justifica que revise –como sucedió en 2016– las bases que aprobó el Comité Académico del INE con motivo del *Primer Concurso Nacional de Tesis*? dirigido a estudiantes e investigadores de nivel licenciatura, maestría o doctorado interesados en realizar su proyecto de investigación, en formato de tesis o tesina, sobre el tema “Comunicación política y medios de comunicación en los procesos electorales”.

Los límites de la actuación del tribunal no quedan claros a nadie. El TEPJF como cualquier autoridad tiene límites y debe ceñir su actuación a un ámbito

Los partidos no tienen derechos humanos ni son vulnerables frente al aparato estatal ni las autoridades electorales.

específico, el de sus competencias constitucionales. La ampliación de la competencia de los jueces electorales, vía sus propias sentencias, afecta la certeza de la función electoral en su conjunto. Es necesario repensar y establecer con puntualidad ¿Qué tipo de actos deben y qué tipo de actos no deben ser revisados por los tribunales? Por citar un ejemplo, el recurso de apelación es una caja oscura y enorme en la que entra a revisión todo tipo de actos de la autoridad administrativa electoral.

Dieter Grimm (1976) jurista y politólogo alemán, al estudiar los límites de la función de la jurisdicción constitucional, señaló que los límites no provienen de una pretendida esencia de la justicia ni son derivables de un concepto de derecho positivo de división de poderes “Si el Tribunal constitucional puede mantener en sus límites constitucionales a los órganos democráticamente legitimados, pero él mismo no se encuentra bajo control alguno, no es por ello un órgano sin límites y su autocontrol no es una cuestión de generosidad voluntaria, sino un mandato constitucional” y sobre esto concluye que sus límites deben ser buscados en el reparto de funciones de la ley fundamental⁶.

Para redefinir la actuación del TEPJF, no se necesita reformar la ley; se necesitan ojos e ideas frescas. Se requieren análisis y definiciones en torno al funcionamiento de los jueces electorales en los últimos años y frente a ello fijar criterios de actuación. Las y los magistrados que formen la tercera integración de la Sala Superior se van a encontrar con una importante producción de criterios en las tesis de jurisprudencia y en las propias sentencias que tendrán que aplicar o declarar su inaplicación de cara a la elección presidencial del año 2018. Es indispensable revisar ¿Qué ha servido y qué no?.

III. Garantismo y certeza

El garantismo judicial no debe sacrificar la certeza. Los jueces electorales gustan decir que son garantistas pero ello por sí solo no ayuda o significa nada. Podría decirse que siguen una tendencia que se deriva de una exigencia nacida de la reforma constitucional en materia de derechos humanos (2011). Desde entonces, muchas de las sentencias del tribunal incorporan referencias a dicha reforma. Puede coincidir en que existe un grupo de asuntos que deben revisarse desde la perspectiva de los derechos humanos, p.e. algunos de los que se revisan a través del JDC, pero existe otro grupo en los que no, especialmente los que refieren actos de los partidos políticos. **Los partidos no tienen derechos humanos ni son vulnerables frente al aparato estatal ni las autoridades electorales.**

Existe otro campo de las revisiones en donde estimo que los jueces electorales tampoco deberían ser condescendientes bajo consideraciones de derechos humanos: frente a incumplimientos de las reglas de la competencia. El garantismo como método de actuación que privilegia la expansión de los derechos de las personas tiene principios de aplicación, por lo que no debe usarse para eximir el cumplimiento de las cargas electorales impuestas a los contendientes. Las condiciones de la competencia deben ser las mismas para todos. El



garantismo debe entenderse y equilibrarse con el fortalecimiento de las instituciones de democracia. El arraigo de las leyes y la cultura de la legalidad requieren del respaldo de los jueces. Estamos urgidos de jueces dispuestos a aplicar la ley y exigir que las conductas de quienes intervienen en las competencias electorales se ajusten al marco normativo creado para tal fin.

En palabras de César Astudillo, académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, existe una mutación en el funcionamiento del TEPJF al pasar de ser un órgano garante de las elecciones a garante de la “salud del sistema político”⁷.

El garantismo debe ayudar a la certeza. El paso de tribunales de legalidad a tribunales de constitucionalidad legal tiene que servir para mejorar o corregir las fallas de los sistemas normativos pero dentro del marco de los límites de la propia competencia del tribunal. Esto significa repensar varias cosas, para el ministro José Ramón Cossío (2008) “racionalidad jurídica no es lo mismo que formalismo jurídico, aun cuando el formalismo jurídico cumple una enorme y muy importante función social” considera también que la justicia constitucional requiere de ejercicios de una gran imaginación y también de enorme auto restricción porque los órganos que cuentan con enormes posibilidades (facultades) competenciales tienen la posibilidad de afectar de manera muy general a la sociedad con decisiones equivocadas⁸.

IV. La contribución de los jueces electorales

En México la función de los jueces electorales⁹ es una fuente importante del derecho electoral. Su intervención en muchas áreas de la materia y sus contribuciones son reconocidas dentro y fuera del ámbito nacional.

La creación del Tribunal Federal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional especializada en la materia ayudó a fortalecer a las instituciones, el sistema de partidos y con el paso de los años ha contribuido a la expansión de los derechos político electorales de los ciudadanos. Durante muchos años la labor de los jueces consistió en garantizar que la función electoral se realizara con estricto apego a la normatividad.

Las contribuciones de los jueces electorales a la democracia electoral son muchas, p.e. su intervención en materia de financiamiento y libre competencia electoral. Al resolver el asunto conocido como *Pemexgate*, los magistrados de entonces establecieron importantes criterios para superar impedimentos para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, entre ellos la jurisprudencia relativa a la inoponibilidad del secreto bancario y fiduciario al IFE en ejercicio de sus facultades de investigación, así como el del secreto ministerial de la averiguación previa (2003).

En materia de transparencia también han sido muy importantes sus aportaciones. La Sala Superior estableció jurisprudencia sobre el derecho a la información en materia político-electoral en asuntos donde determinó que todo ciudadano tiene derecho a conocer la información de los partidos políticos nacionales, dado su status constitucional de entidades de interés público, y, por otra parte, en el hecho de que un ciudadano debe contar con información, porque ello constituye un prerequisite para ejercer de manera efectiva su libertad de asociación política con el objeto de que pueda decidir libremente afiliarse o no a determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafilarse (2003– 2004).

En materia de paridad de género y participación política de las mujeres tam-

bién hay una importante contribución de los jueces electorales en los últimos años (2014–2015).

V. Nueva integración de la Sala Superior cerca al inicio del proceso presidencial de 2018

El entorno político y normativo de las contiendas electorales ha ido cambiado. Los temas de los litigios electorales también son otros. Desde hace casi más de una década la organización de las elecciones y la confianza de los instrumentos electorales no son los temas de la disputa¹⁰. Los temas de las disputas electorales actualmente se refieren a la competencia política, a acusaciones escandalosas y/o cercanas a lo delictivo o éticamente cuestionables, y a financiación ilegal de las campañas.

La revisión de los actos y los derechos es necesaria eso no está en controversia. El trabajo de la y los magistrados que están por concluir el cargo es muy profuso pero atiende a un contexto específico, el que va de los años 2008 a 2014. El contexto de las nuevas elecciones es otro, tiene como referencia de corte en el tiempo la reforma electoral de 2014, desde entonces muchas cosas han cambiado normativa y políticamente. Las y los nuevos magistrados deberán considerar el nuevo contexto de la contienda y considerar que muchos de los precedentes judiciales atienden a un marco jurídico y político distintos.

El próximo proceso presidencial iniciará en septiembre del año 2017, y no está claro si lo hará con las reglas actuales o con unas nuevas. Hay quienes desde el Senado de la República anticipan una nueva reforma y hay quienes consideramos que los problemas de la convivencia política no están en las leyes por tanto no se resuelven mediante modificaciones legales.

De mantenerse el marco legal actual urgen definiciones concretas ¿qué hacer y cómo tratar los actos anticipados de campaña? Hay que insistir en que la promoción de la participación política no es el problema, lo que con esa normatividad se quiso evitar fue el uso ilimitado de dinero y la compra de tiempo en radio y televisión, no la libre participación política. La equidad de la competencia solo puede –racionalmente– tener sentido y cuidarse durante la competencia electoral formal. De manera que los tribunales deben dejar de conocer de todas las acusaciones anticipadas de lo que pasa en el ambiente político.

Estos temas requieren de nuevas y puntuales definiciones, menos abstractas más prácticas. Ayudará mucho que las y los nuevos jueces electorales tengan claridad sobre la problemática que la casuística ha generado y la falta de definición de criterios puntuales sobre los grandes temas generales. No es difícil anticipar que entre los principales temas del proceso presidencial que está por iniciar estarán los actos anticipados y el financiamiento ilícito de las campañas.

Es necesario construir una narrativa de la justicia electoral racional, congruente y real, de otra manera seguiremos teniendo una frágil justicia electoral y poco respeto por el trabajo de los jueces.

Hay buenos esfuerzos que desde el propio TEPJF se impulsan, como el *Manual para la elaboración de sentencias. Justicia electoral cercana a la ciudadanía* de los magistrados de la Sala Monterrey, que parte de reconocer que hay una crisis de credibilidad en los juzgadores y que es necesario cambiar cosas.

¹ Colaboradora de Strategia Electoral.

² Informe de labores 2014–2015, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

³ Conforme a los datos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultables en los Informes de labores.

⁴ Vázquez Cardoso Rodolfo, Justicia constitucional y democracia. La independencia judicial y el argumento contramayoritario, en Tribunales Constitucionales y Democracia, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008.

⁵ Idem.

⁶ Dieter Grimm, Jurisdicción Constitucional en el sistema democrático, en Tribunales Constitucionales y Democracia, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008.

⁷ En Foro sobre la justicia electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, junio de 2016.

⁸ Cossío Díaz José Ramón, Influencias de la Suprema Corte en la consolidación de la democracia en México, en Tribunales Constitucionales y Democracia, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008.

⁹ Además de la existencia del Tribunal Electoral como instancia especializada del Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con facultades para conocer de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral. Y existen en cada una de las entidades federativas y de la Ciudad de México tribunales locales en materia electoral.

¹⁰ En los 7,509, JDC que el Tribunal Electoral recibió en sus cinco salas desde noviembre de 1996 hasta septiembre de 1997 se impugnó la no expedición de credencial en 5,239 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, la improcedencia de rectificación de la lista nominal en 208, la falta de respuesta en tiempo a la expedición de credencial en 16, la falta de respuesta en tiempo para la rectificación de la lista nominal uno, la inclusión o exclusión indebida 157, la resolución improcedente de solicitud y entrega de credencial 305 y otro 1,556.

Justicia Electoral Local a partir de la Reforma del 10 de febrero de 2014

Armando Hernández Cruz (@drarmandohdz)¹

I. Introducción

La reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 modifica sustancialmente a las autoridades electorales en nuestro país. El cambio más significativo pudo observarse en el Instituto Nacional Electoral y la creación de los Organismos Públicos Locales en materia electoral, conocidos como OPLES.

En cuanto a la justicia electoral, se crearon dos nuevas salas regionales y una especializada; las regionales no han sido instaladas a la fecha y la especializada tuvo su primera participación en el ámbito federal en el proceso electoral 2014-2015. En el orden federal, la justicia electoral sigue perteneciendo al Poder Judicial de la Federación, cambio sustancial que fue consecuencia de la reforma constitucional de 1996.

En el ámbito local, la libertad configurativa permitía que cada entidad federativa determinara la naturaleza jurídica de su órgano jurisdiccional en materia electoral. Algunas entidades optaron por incorporarlo en su Constitución como un órgano autónomo, y otras tantas decidieron que fuera parte del poder judicial estatal.

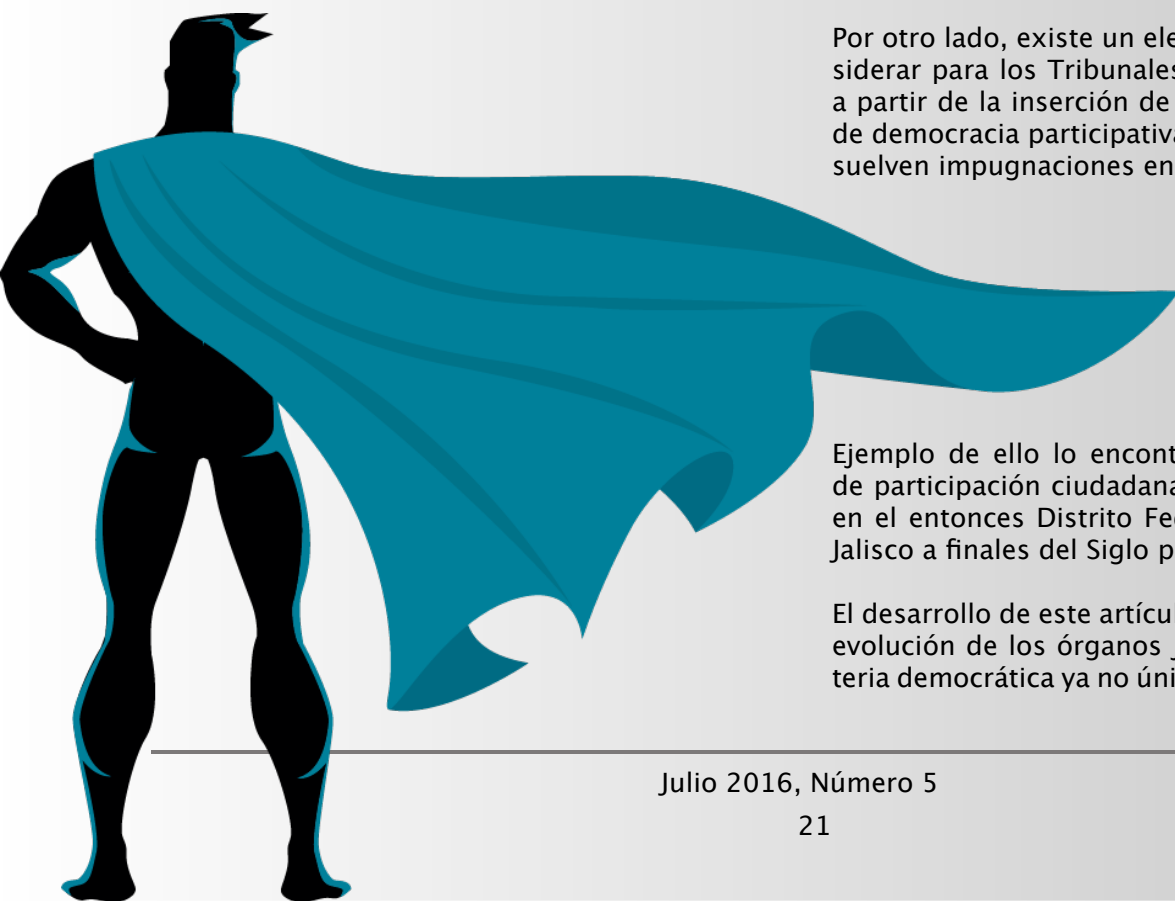
Tal es el caso de Chiapas, en cuyo artículo 17 constitucional definía al Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa como un órgano del Poder Judicial del Estado.

Sin embargo, a partir de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, se estableció un marco constitucional que debe ser respetado por las legislaturas locales.

Por otro lado, existe un elemento adicional a considerar para los Tribunales Electorales, los cuales a partir de la inserción de diferentes mecanismos de democracia participativa, ya no únicamente resuelven impugnaciones en materia electoral.

Ejemplo de ello lo encontraremos en las figuras de participación ciudadana que fueron insertadas en el entonces Distrito Federal y en el estado de Jalisco a finales del Siglo pasado.

El desarrollo de este artículo hará referencia a esta evolución de los órganos jurisdiccionales en materia democrática ya no únicamente en lo electoral.



II. Marco constitucional para los organismos jurisdiccionales locales en materia electoral

El marco constitucional aplicable para los organismos jurisdiccionales locales se encuentra en el artículo 116 fracción IV, inciso c), el cual dispone que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, deben garantizar que *“Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones...”*

Es decir, tanto los Institutos Electorales locales como los Tribunales Electorales locales deben ser incorporados en las Constituciones de los Estados como órganos autónomos.

En el mismo sentido, el artículo 105 numeral 1 de la LGIPE define a las autoridades electorales jurisdiccionales locales:

“...son los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral de cada entidad federativa, que gozarán de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Deberán cumplir sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad”.

Estas disposiciones normativas originaron que algunas entidades federativas modificaran sus constituciones locales, tal es el caso del ya mencionado estado de Chiapas:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHIAPAS	
TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA	TEXTO ACTUAL
Artículo 17 Apartado C (...) III. El Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa es un órgano del Poder Judicial del Estado con autonomía en su funcionamiento, patrimonio y presupuesto propios. Es la máxima autoridad jurisdiccional en las materias electoral y administrativa, conforme a la competencia y atribuciones conferidas en los ordenamientos legales de las respectivas materias	Artículo 17 Apartado C (...) III El Tribunal Electoral del Estado de Chiapas es un organismo constitucional autónomo, de carácter permanente con personalidad jurídica y patrimonio propios, independiente en sus decisiones que será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con la jurisdicción y competencia que determinen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Leyes Generales, esta Constitución y la ley local de la materia. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

Armonización de la Constitución de Chiapas a partir de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014. Fuente: elaboración propia.

En algunos otros casos, los Tribunales electorales locales ya eran considerados órganos autónomos por lo que no fue necesario un cambio.

Tal es el caso del Tribunal Electoral del Distrito Federal, el cual desde la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de diciembre de 1997 se estableció que el Tribunal Electoral es un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional:

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	
TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA	TEXTO ACTUAL
Artículo 128. El Tribunal Electoral del Distrito Federal será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en esta materia.	Artículo 128. El Tribunal Electoral del Distrito Federal es el órgano jurisdiccional especializado en materia electoral; gozará de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal antes y después de la reforma del 27 de junio de 2014. Fuente: elaboración propia.

III. La autonomía constitucional del Tribunal Electoral de la Ciudad de México

La reforma constitucional del 29 de enero de 2016 originó que la Ciudad de México iniciara el proceso de redacción de su propia Constitución, en la cual ya se encuentra trabajando el grupo de especialistas designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

A pesar de que la Asamblea Constituyente se instala el 15 de septiembre de 2016 y concluye labores el 31 de enero de 2017, algunas opiniones ya se han manifestado respecto de las autoridades electorales.

Toda incorporación a la Constitución de la Ciudad de México tendrá que realizarse de conformidad con el marco constitucional federal. En ese sentido, tanto las autoridades electorales que organicen las elecciones y el organismo jurisdiccional electoral de la Ciudad de México, tendrán que constituirse como órganos autónomos.

El artículo 122, apartado A, fracción VI, de la Constitución federal establece que la Ciudad de México contará con los organismos constitucionales autónomos que la Constitución prevé para las entidades federativas.

Por lo que respecta a la materia electoral, el artículo 122, apartado A, fracción IX remite al contenido de la fracción IV, del artículo 116, disposición constitucional que ya fue analizada y en la que establece la autonomía de las autoridades y órganos jurisdiccionales en materia electoral.

Tal como se mostró en el cuadro anterior, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal dispone en el artículo 128 que el Tribunal Electoral del Distrito Federal es el órgano jurisdiccional especializado en materia electoral; y que gozará de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Algunas voces han señalado que el Tribunal Electoral de la Ciudad de México

podría pertenecer al Poder Judicial de la Ciudad de México, sin embargo para que pudiera lograrse este supuesto, sería necesario reformar la Constitución federal, y establecer en el artículo 116 fracción IV, inciso c) que los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral pueden ser parte del Poder Judicial de la respectiva entidad federativa.

Sin embargo, dicha reforma es poco probable, ya que significaría un retroceso respecto a la reforma de 10 de febrero de 2014, en la que se procuró que los Tribunales Electorales se mantuvieran lo más alejados de la intervención de los Poderes de las entidades federativas.

Esta situación pudo observarse incluso desde la facultad de nombramiento, la cual anteriormente correspondía al órgano legislativo local y fue trasladada al Senado de la República.

Con el objetivo de atender a un mandato de la Constitución federal, la Constitución de la Ciudad de México seguramente retomará una definición similar a la contenida en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ya que el Tribunal Electoral seguirá siendo el órgano jurisdiccional especializado en materia electoral con autonomía constitucional.

IV. La justicia en procesos democráticos de los Tribunales Electorales

La evolución de la democracia mexicana ha ocasionado también una evolución de las autoridades y órganos jurisdiccionales en materia electoral. Los que consideran que un Tribunal Electoral se dedica única y exclusivamente a resolver controversias de tipo electoral tienen una concepción del siglo pasado. En la Ciudad de México, la Ley de Participación Ciudadana de 1995 es un primer antecedente de la democracia participativa. Dicha ley fue sustituida por la del año 2005, la cual contempla figuras como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana y los comités ciudadanos.

En el estado de Jalisco se publicó la Ley de Participación Ciudadana en el año de 1998, en la cual se establecen las figuras de plebiscito y referéndum. En el mismo sentido, otros estados cuentan con mecanismos de participación ciudadana, los cuales fortalecen la democracia participativa, y con ello la actividad de las autoridades y órganos jurisdiccionales “electorales”.

En el ámbito federal, es hasta la reforma constitucional de 9 de agosto de 2012 que se incorpora al artículo 35 la facultad de los ciudadanos para iniciar leyes y la facultad de votar en las consultas populares sobre trascendencia nacional, estableciendo con ello mecanismos de democracia participativa en la Constitución federal.

Respecto de las consultas populares, a pesar de no haberse presentado ninguna a la fecha, en su momento será facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolver los medios de impugnación correspondientes.

Es decir, la actividad de las autoridades y organismos jurisdiccionales electorales, no se circunscribe únicamente a organizar procesos electorales y resolver medios de impugnación en materia electoral.

Los nuevos mecanismos de democracia participativa han originado incluso que algunos Institutos Electorales cambien su denominación por Institutos

Electorales y de Participación Ciudadana, tal es el caso de Jalisco, Tabasco, Durango, Coahuila y Guerrero por mencionar algunos ejemplos.

Así como los Institutos Electorales y de Participación Ciudadana organizan los procesos de participación ciudadana como las consultas ciudadanas; los Tribunales Electorales son los encargados de resolver los medios de impugnación respecto a dichas consultas.

En ese sentido, se ha propuesto que la denominación de los Tribunales Electorales haga también referencia a estas facultades en materia de democracia participativa, por ejemplo para la Ciudad de México, se podría denominar Tribunal Electoral y de Procesos Democráticos.

Ejemplo de la participación del Tribunal Electoral del Distrito Federal en los procesos de participación ciudadana puede observarse en el artículo 95 de la Ley Procesal Electoral del Distrito Federal, el cual dispone:

*“Artículo 95. El juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos en el Distrito Federal, tiene por objeto la protección de los derechos político-electorales, cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones, entre otros, a los derechos siguientes:
(...)”*

IV. En las controversias que deriven de los procesos de participación ciudadana expresamente previstos en la ley de la materia como competencia del Tribunal, siempre y cuando se hagan valer presuntas violaciones a sus derechos políticoelectorales.”

El contenido de la Ley Procesal Electoral del Distrito Federal hace referencia constante a los procesos de participación ciudadana y no únicamente procesos electorales.

V. Conclusión

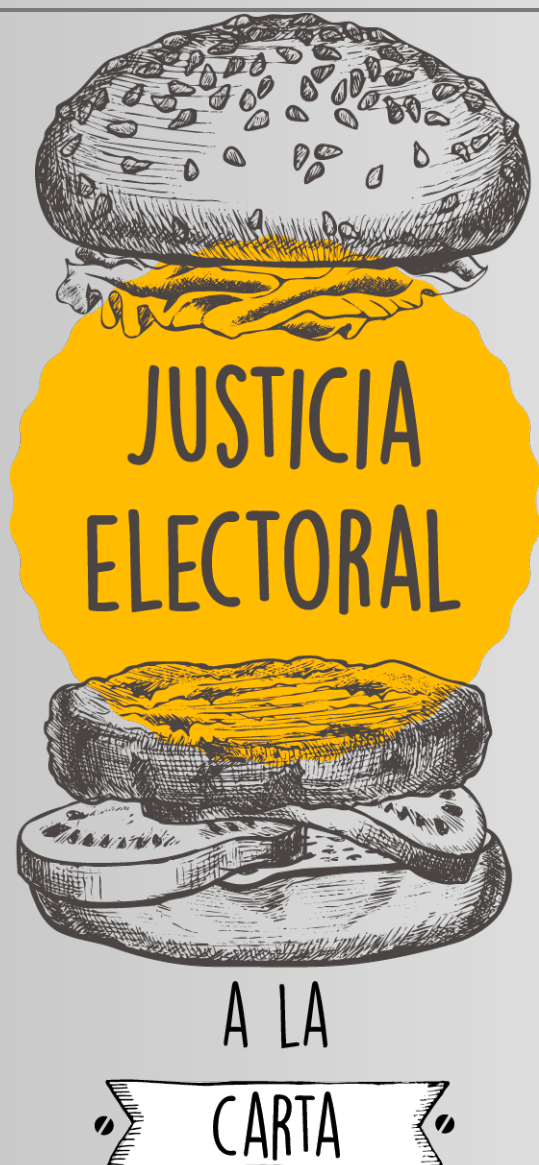
La justicia electoral a partir de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 presenta una evolución en diferentes sentidos.

Por un lado, se homogeniza la naturaleza jurídica de los órganos jurisdiccionales en materia electoral al dotarlos de autonomía constitucional, dejando muchos de ellos de pertenecer al Poder Judicial local.

Por otro lado, se observa una tendencia generalizada en las entidades federativas hacia la apertura de nuevos mecanismos de democracia participativa, por la cual, los Tribunales Electorales ya no resuelven únicamente asuntos de tipo electoral sino también en materia de participación ciudadana.

Es decir, es importante dejar de hablar de justicia electoral para posicionar el concepto de justicia electoral y de procesos democráticos.

1 Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal y Profesor de la Unidad de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.



Jaime Talancón Martínez¹ (@_Talancon_)

En noviembre de este año se renovará el pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con lo cual concluirá el periodo de diez años de los actuales magistrados electorales. Diez intensos años en los que se ha visto un incremento exponencial de los asuntos que se dirimen en dicho órgano jurisdiccional.

Al término de las elecciones intermedias 2014-2015, el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral, Constanancio Carrasco Daza informó que en dicho proceso se presentaron 12 mil 988 asuntos más que en la elección federal intermedia de 2008-2009, lo cual implica **un aumento de 820%**.

“No somos inapelables porque seamos infalibles; somos infalibles sólo porque somos inapelables”².

Ante este panorama es oportuno hacer un balance sobre el trabajo realizado por el máximo órgano de justicia electoral en la última década ya que si bien se han triplicado los asuntos que se someten a su jurisdicción, es importante identificar si tal incremento es una normal respuesta del fortalecimiento democrático o si, por el contrario, es una señal de su debilitamiento y trivialización.

En efecto, en distintas etapas de la integración que está por concluir, el TEPJF ha estado bajo los embates de la polémica, en parte por lo “sofisticado” de algunas de sus sentencias cuya inconsistencia respecto a casos análogos del pasado, lejos de dotar de certeza jurídica a la democracia mexicana, la ha metido en una tómbola donde ya nunca se sabe a qué criterio atenernos.

La diversidad de criterios no es lo que nos debe alarmar. Éstos constituyen una consecuencia normal tanto del ejercicio jurisdiccional como de la inercia de un Estado democrático, máxime en tiempos en que la *globalización constitucional*, ha obligado a las autoridades a velar ya no sólo por la constitucionalidad sino también por la convencionalidad de todos sus actos.

El problema se presenta cuando las sentencias no sólo no guardan armonía con el principio de legalidad sino que por el contrario, lo quebrantan.

El TEPJF es de Marte y el INE de Venus (en percepción de legalidad)

Uno de los hechos más recurrentes que hemos podido constatar en la relación entre el Instituto Nacional Electoral (INE antes IFE) y el Tribunal Electoral, es la discordancia entre los actos y/o resoluciones que lleva a cabo el primero y la frecuente rectificación de los mismos por parte del segundo, en especial en asuntos de alta trascendencia en la opinión pública.

El tema llama la atención porque, salvo por el marco legal de atribuciones de cada uno, en esencia tanto el INE como el TEPJF deberían llevar a cabo sus funciones electorales observando los mismos ordenamientos constitucionales y legales por lo que, partiendo de esa premisa ¿qué tan ajenas pueden ser sus interpretaciones?

La estricta aplicación de las normas, **el pleno respeto al principio constitucional de legalidad** que obliga a la autoridad electoral a constreñir su función única y exclusivamente a aquello que de manera expresa la Constitución y las leyes le faculta, es el camino inequívoco para garantizar actos apegados a derecho.

¿Entonces qué explica que las actuaciones que realiza el INE y que se revocan en el TEPJF sean tan ostensibles?

La interacción que desde hace ya varios años han sostenido el INE y el TEPJF, lejos de mostrarse desde una óptica de complementariedad en la labor de dotar a la función electoral de certeza jurídica, ha sido de discrepancia sobre todo –como se ha dicho– en los asuntos que tienen más alto impacto en el escaparate de la opinión pública.

Veamos algunos casos ilustrativos provenientes del último proceso electoral federal.

Resurrección del Partido del Trabajo

El artículo 94 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), establece como causa de pérdida de registro como partido *“No obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de partidos políticos nacionales...”*

Con base en tal dispositivo, en las elecciones del año 2015 el Partido del Trabajo (PT) no alcanzó el tres por ciento de la votación válida emitida en **dicha elección** federal ordinaria, razón por la cual el INE, **en estricto apego a la legalidad**, determinó la pérdida de registro del referido instituto político.

No obstante, en el recurso de apelación **SUP-RAP-756-2015**, el TEPJF concluyó que era impropio determinar la pérdida del registro del PT hasta en tanto no se tuvieran los resultados del cómputo de la elección extraordinaria del Distrito 01 de Aguascalientes, (elección que fue previamente anulada) para determinar si el partido alcanzó el 3% de la votación válida emitida para conservar su registro.

Al final, el PT mantuvo su registro **pese a que en los comicios ordinarios no había cumplido el mínimo legal**. El absurdo se confirma con el hecho de que no se le restituyeron las diputaciones por el principio de representación proporcional (RP) que le hubieran correspondido, ya que la asignación ya estaba hecha en favor de los otros partidos de acuerdo con sus resultados **en las elecciones ordinarias**.

Caso PVEM

La aberración es evidente: para un propósito sí se le avalaron los votos en comicios extraordinarios y para el otro no.

Si bien los plazos ya no admitían reformular la lista de RP, lo paradójico es que suponiendo sin conceder que el razonamiento del TEPJF que salvó el registro del PT fue adecuado, se lesionaron derechos políticos de algunos miembros del PT para ocupar la curul que en la lógica de la sentencia les correspondía.

Es un buen ejemplo de que la creación de normas no es ociosa, tiene una lógica y cuando ésta no se sigue y se improvisa en su aplicación, se genera una reacción en cadena de pifias que termina alterando el orden constitucional y legal.

Otra causal de pérdida de registro establecida en el mismo artículo 94 de la LGPP, es *“incumplir de manera grave y sistemática con las obligaciones que señala la constitución y la normatividad electoral”*.

En las elecciones de 2015 el PVEM fue sancionado con más de 600 millones de pesos por violar más de trece veces diversas normas constitucionales y legales.

Entre las conductas por las que se le sancionó hubo algunas consideradas graves, establecidas en los artículos 41 y 134 de la propia Constitución Federal.

Sólo en la décima segunda sanción de 322 millones de pesos que le fue impuesta por faltas calificadas como graves por el INE, se violaron tres mandatos constitucionales: con **recursos públicos de grupos parlamentarios** en las cámaras de diputados y senadores, **persona moral distinta al INE** compró espacios de radio y tv para **finés de influir en la contienda electoral** en favor de un partido político y de sus candidatos, **afectando con ello la equidad de la contienda electoral**.

Ello sin contar la violación al régimen de financiamiento establecido en el artículo 54 de la LGPP, el cual mandata que **“bajo ninguna circunstancia** podrán realizarse aportaciones o donativos a los partidos políticos y/o precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por parte de poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación”.

No obstante, y contrario al en ocasiones desmedido entusiasmo del TEPJF para generar interpretaciones, al punto de tirar a la basura el mentado espíritu del legislador, en este caso se mostró –digamos– demasiado “prudente” y se limitó a ratificar las endebles e insuficientes resoluciones del INE.

Aparentemente ni para el INE ni para el TEPJF violar la normatividad más de trece veces en el mismo proceso electoral constituye un ánimo reiterado y violar la Constitución, pues claramente, no es tan grave.

La cereza del pastel. Caso David Monreal³

En el artículo 229, párrafo tercero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), se mandata: *“Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo antes establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato.”*

Nuevamente, la norma es muy clara y no admite interpretación.

Sin embargo, en el expediente del juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano promovido por David Monreal, y su recurso de apelación acumulado del partido MORENA (esta es otra historia aberrante), consta que no fue sino hasta que el INE requirió al precandidato –ya vencido el plazo legal establecido– que éste lo entregó.

No obstante, el TEPJF determinó revocar la cancelación del registro de la candidatura ordenada por el INE, sin argüir razonamiento alguno que justificara su determinación, a pesar de la probada extemporaneidad en que fue entregado el dichoso informe.

Una vez más, ¿dónde se coloca la seguridad jurídica cuando el órgano de última instancia contraviene al órgano administrativo electoral inferior, sobre actos donde se llevó a cabo una adecuada aplicación de las normas? El mensaje es gravísimo. ¿Si aplicar la ley no es el camino correcto, con qué brújula debe proceder el INE?

En un **extraordinario análisis** sobre el tema, Fabiola Navarro alerta que bajo esta nociva dinámica, “lejos está aquella idea que plantea que la democracia debe ser un régimen de certidumbre de las reglas y de incertidumbre en los resultados de las urnas”.



Introducción al estudio del principio *pro personae*

Una característica de las polémicas sentencias derivadas de la desmedida capacidad de interpretación sistemática y funcional del TEPJF (que donde la ley señala que algo no se puede, su Sala Superior determina que no es para tanto), es la perversa o confusa manera de entender el principio *pro personae*.

Es relevante recordar que dicho principio, contenido en el artículo 1° Constitucional, obliga al juzgador a llevar a cabo la interpretación más favorable en materia de derechos humanos, contriéndose a las posibilidades de sanción que la ley expresamente contemple para quien hubiese cometido una falta determinada y sólo con base en ese catálogo es que el juzgador puede establecer el parámetro para determinar la interpretación que más favorezca a la persona.

Partiendo de lo anterior, tenemos que ni en el caso del registro del PT de no alcanzar tres por ciento de la votación válida emitida en una elección federal ordinaria, ni en el caso de la cancelación de la candidatura de David Monreal por no presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo legal establecido existía el catálogo antes mencionado donde buscar la sanción más benéfica.

En los casos descritos, tanto las obligaciones legales como las sanciones eran claras y concretas y no daban margen excepto para la estricta aplicación de la ley.

Es de la mayor trascendencia que los jueces reparen en que **interpretar, no es legislar**.

Desde las elecciones del año 2008–2009, Pedro Salazar Ugarte advertía en el libro “Democracia sin Garantes” –que coordinó y que por cierto, se escribió precisamente para hacer patentes las inconsistencias tanto del entonces IFE como del TEPJF en dicho proceso electoral–, que “en los últimos años ha sido ostensible la tendencia de algunos jueces constitucionales mexicanos para suplantar al legislador democrático”.

En el caso de la restitución del registro al PT, el magistrado Salvador Nava lo justificó asegurando que “eran inconstitucionales las leyes secundarias relativas al derecho de los partidos a permanecer con el registro cuando aún falta por computar un distrito electoral” (...) y que “un Tribunal Constitucional tiene la obligación de expandir y hacer progresivos los derechos humanos, en este caso de carácter político–electoral”.

Sobre este punto en primer lugar hay que destacar que los derechos humanos y el principio *pro personae*, fueron concebidos para potencializar y hacer progresivos los derechos de las personas, no de los partidos políticos.

En segundo lugar, la pérdida del registro del PT nunca atentó contra los derechos político–electorales de persona alguna. El que un instituto político deje de cumplir los requisitos para mantenerse como tal, en forma alguna coarta la prerrogativa que tienen sus miembros para seguir participando y organizándose políticamente en la forma que mejor prefieran.

Finalmente, hay que señalar que si partiéramos de la interpretación del principio de progresividad de los derechos humanos a partir de la cual la mayoría de magistrados aprobó tales sentencias, habría que eliminar todos los requisitos establecidos en las leyes para hacer valer el derecho a votar y ser votado, ya que, bajo esta lógica, las obligaciones deben abolirse del orden constitucional y legal de este país.

Ello implica que podremos votar aunque no hagamos el trámite para sacar la credencial de elector porque lo que sugiere la inefable resolución que regresó la vida al PT y que en esencia se replica en el caso David Monreal, es que en aras de la “progresividad de los derechos”, podemos invalidar toda norma legal que imponga obligaciones o limite derechos.

Por otro lado, un aspecto adicional que está generando precedentes confusos, es el de determinar la inaplicación de normas sin ser declaradas inconstitucionales.

De acuerdo con el artículo 99 constitucional, el control de constitucionalidad es la única figura que faculta al TEPJF para inaplicar normas, exclusivamente ante supuestos en que las mismas se consideren inconstitucionales.

No obstante, en casos como el del registro del PT en que el TEPJF propone pasar por alto disposiciones legales bajo la romántica tesis de la progresividad de los derechos, el sistema queda en el limbo ya que el principio *pro personae* no faculta para inaplicar normas sino sólo para preferir las que mayormente benefician a la persona, dentro del catálogo de normas vigentes y susceptibles de utilizarse en el caso concreto.

De esta forma tenemos que las normas no se inaplican por inconstitucionales sino por una errónea interpretación del principio *pro personae* en asuntos donde ni siquiera tiene cabida dicha figura, como en el citado caso del resucitado PT.

La facultad de inaplicar normas no autoriza a sólo inobservarlas. Si las normas aplicadas son válidas pero se inaplican, ¿qué clase de estado de derecho está construyendo el TEPJF con estas determinaciones y qué tipo de certeza jurídica está plasmando en sus resolutivos? Así los precedentes de nuestro máximo órgano jurisdiccional electoral.

El ex presidente de la Suprema Corte Israelí, Aharon Barack en su texto *“Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia”*⁵, hace patente la delicada función de los jueces y la trascendencia de sus determinaciones, al señalar que *“el significado de una ley antes y después de una decisión judicial no es el mismo. Antes del fallo había, en los casos difíciles, varias soluciones posibles. Después del fallo, la ley es lo que el fallo dice que es. El significado de la ley ha cambiado. Se ha creado una nueva ley. ¿Cuál es mi función, como juez, en este proceso creativo?”*.

¿De qué clase de instrumentos jurídicos está dotando el TEPJF a los tribunales y órganos electorales locales en todo el país para defender la democracia?

Reflexiones hacia una nueva etapa del Tribunal Electoral

El TEPJF es un órgano terminal (de última instancia) y en esa medida, una sentencia elaborada sin garantizar los principios de certeza y objetividad sobre los hechos planteados, en cualquier caso será un fallo con el carácter de inapelable cuyos precedentes, inevitablemente tendrán efectos nocivos a través del tiempo. Es decir, si una sentencia de la Sala Superior es equivocada, el error será verdad jurídica aprobada por la mayoría de los magistrados.

Recientemente escuché a **Javier Aparicio** señalar que no porque las sentencias del TEPJF sean inapelables, pueden ser indefendibles.

Indefectiblemente frente a una sentencia siempre habrá una parte inconforme. Sin embargo, la misma puede mermarse o exacerbarse dependiendo de la objetividad, congruencia y certidumbre impresa en cada una de ellas. No es obligación del TEPJF que gusten sus resoluciones, pero sin duda lo es dotar cada una de ellas de certeza jurídica y de coherencia.

Sin importar la cantidad ni mucho menos calidad de los elementos de prueba, hoy los partidos políticos y candidatos echan mano de la judicialización electoral como parte de su estrategia y, por principio, todas las elecciones se impugnan. No obstante que la LGIPE establece como infracción la promoción de denuncias frívolas, ni el INE ni el TEPJF hacen mucho para combatir este tipo de prácticas y por el contrario, las alientan al recibirlas y hasta en algunos casos, darles un valor legal que no tienen. Se debe valorar cuánta responsabilidad tienen los órganos electorales, en ser precisamente quienes motivan la judicialización de la política.

Ni judicialización de la política ni politización de la justicia electoral. La justicia, además de ponerse en manos de juristas con una probada solvencia académica y profesional, debe estar en manos de personas de impecable congruencia personal, que garanticen absoluta lealtad con la legalidad, a partir de no adquirir compromisos políticos con nadie. En palabras de nuevo de Aharon Barak:

“Como juez, no tengo agenda política. No me involucro en la política de partidos o en la política de cualquier otra clase. Mi preocupación es la política judicial; es decir, el formular un enfoque sistemático y de principios para ejercer mi discreción”⁶.

El TEPJF, al tener facultades de tribunal constitucional nos hace cuestionarnos si debe o no ser un tribunal de estricta legalidad. ¿Son atributos antagónicos o más bien, complementarios y obligados? Conviene garantizar que la nueva integración del TEPJF asuma todas y cada una de sus atribuciones constitucionales y legales con absoluta responsabilidad, imparcialidad y compromiso única y exclusivamente con la democracia.

El Tribunal Electoral debe ser ante todo, un tribunal de certeza. Así, el multi referido juez Aharon Barack apuntó⁷:

“...la confianza pública en la judicatura implica confianza pública en la justicia, imparcialidad y neutralidad de la judicatura. Se refiere a la confianza en la integridad moral del juez más que a su tendencia a concordar con la opinión pública en cada caso concreto. Esto requiere la firme convicción ciudadana de que el juez no es, bajo ninguna circunstancia, parcial; siendo su única motivación la protección del imperio de la ley, no su propio poder o prestigio”.

Por esta razón, en la próxima integración de la Sala Superior del TEPJF se deberá garantizar la integración de mujeres y hombres que dignifiquen la función jurisdiccional electoral. Mujeres y hombres que no sean inapelables sólo por diseño institucional sino que sean inapelables por ser honorables.

¹ Abogado electoral y constitucionalista.

² Aarón Barak, ex Presidente de la Corte israelí citando las palabras de un juez del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, en el discurso de agradecimiento al Jurado de la Unión Internacional de Magistrados por la concesión del Premio Justicia en el Mundo. Madrid, 14 de mayo de 1999.

³ SUP-JDC-1521/2016

⁴ “Democracia sin Garantes”, Salazar Pedro y Córdova Lorenzo, Coordinadores, IIJ, UNAM, 2009.

⁵ Tribunales Constitucionales y Democracia, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011, pág. 630.

⁶ Aharon Barack, Tribunales Constitucionales y Democracia, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011, pág. 630.

⁷ Discurso durante el acto de entrega del Premio Internacional Justicia en el Mundo en mayo de 1999 en Madrid, España.

Países que concentran la organización de la función electoral y la justicia electoral en un solo órgano



Países que concentran la organización de la función electoral y la justicia electoral en dos órganos o autoridades

Elaboración propia, con datos de José Alfredo Pérez Duharte, El impacto de la administración electoral, 2014.

Organización de la Justicia Nacional Electoral Argentina y su rol para fortalecer la Integridad de las Elecciones 2015

Por Hernán R. Gonçalves Figueiredo¹

INTRODUCCIÓN

La República Argentina es un país de estructura federal con varios regímenes electorales, en diferentes niveles de gobierno. A grandes rasgos, puede decirse que existe uno en el orden nacional para la designación de las autoridades federales, y otros en cada una de las veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para la elección de las autoridades provinciales y municipales o comunales.

En los distintos niveles, la organización y el control de los procesos electorales se encomienda a autoridades propias. Sin embargo, cuando los comicios nacionales y provinciales se celebran en un mismo día, las funciones son ejercidas por la Autoridad Electoral Nacional.

En este trabajo nos ocuparemos del modelo nacional, pero el lector advertirá que los sistemas aplicados en las dos órbitas de gobierno, con sus fortalezas y sus debilidades, se interrelacionan y producen efectos que se influyen recíprocamente. Por esta razón, se ha explicado que la Nación y las provincias tienen que alcanzar “cooperativamente la funcionalidad de la estructura federal in totum²”, lo cual, en materia electoral, implica tutelar y promover el ejercicio pleno de los derechos políticos individuales –por sobre los intereses estatales– que es en definitiva el fin último del sistema democrático³.

Como datos de contexto, debemos señalar que la elección del titular del Poder Ejecutivo Nacional se lleva a cabo cada 4 años, por voto directo y en doble vuelta. El Poder Legislativo está compuesto por un Congreso bicameral integrado por 257 diputados y 72 senadores. La elección legislativa se produce cada 2 años. Se renueva la mitad de la Cámara de Diputados y un tercio del Senado.

El sufragio es universal, igualitario, secreto, personal, directo y obligatorio, aunque no sancionable para los menores de 18 años ni para los mayores de 70. En la última elección nacional (2015), el cuerpo electoral estuvo formado por poco más de 32 millones de ciudadanos. La participación efectiva es del orden del 80% de los empadronados.

Los partidos políticos están reconocidos en el texto constitucional desde 1994 como instituciones fundamentales del sistema democrático. Existen diferentes tipos de partidos: 1) nacionales, con capacidad para nominar candidatos a Presidente y Vicepresidente; 2) de distrito, habilitados a participar en las elecciones legislativas y de parlamentarios de MERCOSUR; 3) provinciales, que intervienen en los comicios de la provincia respectiva y 4) municipales, cuya actuación se limita a las circunscripciones en las que se hallan inscriptos. En el orden federal, se encuentran registrados 42 partidos nacionales y 639 de distrito.

En las elecciones de las últimas décadas ha venido predominando la participación de los partidos asociados bajo la figura de alianzas, aunque las normas que regulan el reconocimiento y la actuación de estas coaliciones han demostrado ser insuficientes para reflejar la dinámica contemporánea del sistema político.

Los partidos son los únicos habilitados a postular candidatos, pues no existe la posibilidad de presentar candidaturas independientes.

El Estado contribuye económicamente a las actividades permanentes de los partidos y a sus campañas electorales. Hay un esquema de financiamiento mixto, con una ley que regula las fuentes de los recursos y limita los gastos de campaña. Los espacios en radio y televisión para la publicidad electoral no pueden ser contratados por los partidos, sino que son asignados en forma exclusiva por el Estado con base en criterios de igualdad estricta (reparto igualitario) y proporcional (según los votos obtenidos en la última elección).

LA AUTORIDAD ELECTORAL NACIONAL

La Justicia Electoral es un fuero especializado del Poder Judicial de la Nación, cuya máxima autoridad es la Cámara Nacional Electoral, que se compone de tres jueces designados mediante el procedimiento constitucional establecido para todos los magistrados de los tribunales federales inferiores a la Corte Suprema de Justicia. Esto es, por nombramiento del Poder Ejecutivo Nacional, con acuerdo del Senado, en base a una propuesta vinculante –en terna– del Consejo de la Magistratura, en sesión pública, en la que se tiene en cuenta la idoneidad de los candidatos.

En primera instancia integran el fuero los jueces federales con competencia electoral; a razón de uno por cada distrito en el que se divide el país, coincidentes con el territorio de cada provincia y el de la Capital Federal.

En lo que se refiere a la resolución de conflictos contenciosos existen dos tipos de casos bien diferenciados: los que tienen que ver con el reconocimiento y la actuación de los partidos políticos, por un lado, y los que se generan con motivo de los procesos electorales, por el otro.

A su vez, en el primer grupo pueden identificarse conflictos intrapartidarios e interpartidarios. Los primeros, como su nombre lo indica, son los que se originan en la vida interna de cada agrupación, como los derivados de procesos disciplinarios contra los afiliados; los enfrentamientos entre distintos sectores que alteran el funcionamiento de los órganos partidarios; las intervenciones que los partidos nacionales disponen respecto de sus distritos o los litigios generados en las elecciones internas, etc. Los conflictos interpartidarios son los que se suscitan entre diferentes agrupaciones, como ocurre cuando un partido se opone al nombre con el que otro pretende actuar, o por divergencias entre los partidos miembros de una coalición.

Adicionalmente, existen procesos judiciales de tipo voluntario, que pueden convertirse o no en procedimientos contenciosos. Entre otros de este tipo, se ubican los procesos de reconocimiento de las agrupaciones partidarias; la cancelación de su personalidad jurídica, así como el control de su financiamiento, tanto habitual como de campaña, que culmina con la aprobación o desaprobación de las rendiciones de cuentas. Otra especie de casos que lleva la Justicia Electoral –a través de lo que

Los enfrentamientos entre distintos sectores que alteran el funcionamiento de los órganos partidarios

se ha dado en llamar procedimiento electoral sancionador– son los dirigidos a determinar las responsabilidades personales por infracciones a las normas de financiamiento.

En el marco de los procesos electorales las controversias pueden clasificarse, según su oportunidad, como: preelectorales, relativas al acto electoral y postelectorales; o según su naturaleza, como: registrales, administrativas y contencioso–electorales. Siguiendo la primera clasificación, las controversias previas más comunes son las referidas a la depuración de las listas de electores para la conformación del padrón electoral; las relativas a la constitución y reconocimiento de nuevas agrupaciones que pretenden competir en la contienda electoral; las de registro de candidaturas y las vinculadas con la oficialización de las boletas de sufragio. Con motivo del acto electoral, pueden originarse conflictos en la constitución de las mesas receptoras de votos; respecto de la admisibilidad del voto de los electores o vinculados con el funcionamiento de los cuartos oscuros. Este tipo de conflictos rara vez motivan procesos contenciosos. Finalmente, con posterioridad al acto electoral, las controversias más comunes tienen que ver con reclamos sobre los escrutinios de mesa y sobre el escrutinio a cargo de las juntas electorales nacionales.

En el ejercicio de su función jurisdiccional –y en tutela de los derechos constitucionales– a la Justicia Electoral le corresponde ejercer el control de constitucionalidad, bajo el sistema imperante en nuestro país que es el modelo difuso, es decir, que todos los jueces electorales tienen la atribución de controlar que las leyes y demás normas inferiores no sean contrarias a la Constitución Nacional ni a los tratados internacionales. El control debe realizarse en el marco de un caso, causa o controversia concreta, pues no se admite su ejercicio en abstracto.

La declaración de inconstitucionalidad es considerada como última ratio del sistema jurídico, en tanto representa la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia, a la que solo cabe acudir cuando no existe otro modo de salvaguardar algún derecho o garantía amparado por la Constitución, si no es a costa de remover el obstáculo que representan normas de inferior jerarquía⁴. Por ello, el interesado en tal declaración debe demostrar claramente de qué manera la norma atacada contraría la Constitución Nacional⁵.

Además de las funciones judiciales mencionadas de forma sintética, a la Justicia Electoral también se le han encomendado desde sus orígenes, atribuciones de otra naturaleza que forman parte estructural de la administración electoral argentina.

Por ejemplo, la ley de creación de la Cámara Nacional Electoral (19.108 y modif.) le reconoce una serie de “atribuciones especiales”, que son de índole registral, de fiscalización, reglamentarias y de administración financiera.

En apretada síntesis, también corresponde a la justicia electoral: llevar el registro de los electores y confeccionar los padrones; registrar a los partidos políticos, a sus afiliados y sus atributos de identificación (nombre, símbolos, número, etc.); oficializar e inscribir las listas de candidatos; oficializar las boletas de votación; designar los establecimientos de votación y nombrar a las autoridades de las mesa; realizar el escrutinio definitivo, entre muchas otras tareas dirigidas a la realización de las elecciones.

Además de los 24 juzgados electorales, que son permanentes, en cada distrito existe un organismo transitorio de primera instancia, al que se denomina Junta Electoral Nacional, que se constituye 60 días antes de los comicios para asumir algunas de las tareas más importantes del proceso. La integra el juez electoral, otro juez federal y un juez de la máxima autoridad judicial provincial. Aunque podría decirse que la finalidad de este esquema –de integrar una autoridad colegiada– es dar una mayor legitimación a las resoluciones, existe también una razón política, que es dar a la autoridad provincial la posibilidad de formar parte de decisiones que incumben a las elecciones locales, históricamente simultáneas con las nacionales.

Las juntas electorales son organismos transitorios que desarrollan su actividad hasta la proclamación de los candidatos electos, período durante el cual el control directo del proceso electoral se transfiere de los jueces a dichas juntas.

Si bien no forman parte del Poder Judicial, la justicia conserva su papel de supervisor final, toda vez que las decisiones que ellas adoptan son revisables –vía apelación– por la Cámara Nacional Electoral.

LAS ELECCIONES DE 2015

En 2015 se realizaron elecciones primarias y generales en el orden nacional para la designación del Presidente y Vicepresidente de la Nación, 24 Senadores Nacionales, 130 Diputados Nacionales y 43 Parlamentarios del MERCOSUR. También se desarrollaron múltiples elecciones de nivel provincial y municipal. Entre otros cargos, se eligieron 22 jefes de Estados provinciales (21 Gobernadores y el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y una gran cantidad de mandatos legislativos.

“verdadera maratón electoral, un estado de elección permanente en el que se realizaron actos omiciales en 30 domingos del año”

Muchas de esas elecciones provinciales y municipales se llevaron a cabo el mismo día que las nacionales, pero otras tantas se celebraron en fechas distintas, lo cual dio lugar a un exhaustivo cronograma, que no en vano mereció la calificación de “verdadera maratón electoral, un estado de elección permanente en el que se realizaron actos comiciales en 30 domingos del año” ⁶.

En ese contexto se suscitaron problemas de gravedad en una de las elecciones provinciales (Tucumán, 23/08/15) organizada en forma separada de los comicios nacionales que motivaron una serie de cuestionamientos y sospechas de fraude que se expandieron más allá de las fronteras provinciales, alcanzando trascendencia nacional.

La crisis generada en esa provincia y otras situaciones que la Cámara Nacional Electoral venía advirtiendo desde tiempo antes⁷ generaron un escenario de fuerte desconfianza frente al sistema electoral en su conjunto, lo cual convirtió al proceso electoral de 2015 en uno de los más difíciles de las últimas décadas.

En ese contexto, la Cámara Nacional Electoral asumió un rol activo en la búsqueda de medidas que fortalecieran en la mayor medida posible –dentro de los límites que permitía la legislación vigente– la transparencia y la legitimidad del proceso electoral.

MEDIDAS PROACTIVAS PARA RESGUARDAR LA INTEGRIDAD ELECTORAL

La noción de integridad alude a un valor preeminente del derecho electoral, que en los últimos años ha cobrado importancia en el campo de la investigación. Comprende los principios, directrices y estándares internacionales utilizados para evaluar el grado de legitimidad de los procesos electorales, teniendo en cuenta las normas y prácticas aplicadas en su desarrollo.

La politóloga Pippa Norris –directora del ambicioso *The electoral integrity project*– explica que el concepto de integridad electoral, en sentido amplio, hace referencia al conjunto de “principios internacionales, valores y estándares de elecciones aplicados universalmente a todos los países del mundo a través del ciclo electoral, que incluye el período pre-electoral, la campaña, el día de la votación, y su epílogo”⁸.

La noción de integridad “enfatisa la importancia de atender las etapas anteriores y posteriores a la jornada electoral en el análisis de las elecciones –hoy en día por la alta incidencia del financiamiento de los partidos y de las campañas electorales, así como por el acceso a los medios de comunicación en la contienda electoral– sin duda clave en la evaluación de las elecciones con criterios democráticos”⁹.

En el campo de los instrumentos internacionales, la integridad electoral fue presentada por primera vez en los Principios de Accra de Justicia Electoral, y se la ha calificado como “la piedra angular de todos los demás valores”¹⁰.

Un interés eminente en preservar la integridad del proceso electoral

Valga esta somera explicación del concepto, a efectos de referirnos al rol asumido por la Cámara Nacional Electoral durante el conflictivo proceso electoral de 2015, para preservar su integridad.

Luego de las primarias del 9 de agosto, y con anticipación a la elección de Tucumán, la Cámara se pronunció sobre algunas imperfecciones del marco legal vigente¹¹ centradas principalmente: 1) en la debilidad del sistema de votación con boletas partidarias, advertida desde el año 2007; 2) en las dificultades de armonización de los estándares nacionales y provinciales, con relación a la definición del cuerpo electoral, a la equidad en la contienda, así como a la comprensión del electorado sobre el objeto de la elección y las reglas que la rigen; 3) en la regulación de los plazos de campaña y de difusión de encuestas y; 4) en la elaboración y difusión del escrutinio provisorio.

A raíz de las deficiencias legales que señaló sobre estas cuestiones, la Cámara se dirigió formalmente al Congreso de la Nación y al Poder Ejecutivo Nacional, solicitando que se formularan “soluciones adecuadas para consolidar la integridad de los procesos electorales”. También requirió la “colaboración de los partidos políticos para el correcto desarrollo del proceso electoral”.

En sustento a su decisión, hizo notar que el Estado tiene un **interés eminente en preservar la integridad del proceso electoral**, asegurando que el derecho a votar no se vea menoscabado por la confusión o una influencia indebida en la voluntad de los electores. Explicó, además, que **la noción de integridad electoral comprende el derecho de los votantes a tener la misma oportunidad de participar en los debates públicos, desarrollando sus preferencias políticas a través del acceso a medios de comunicación independientes y variados.**

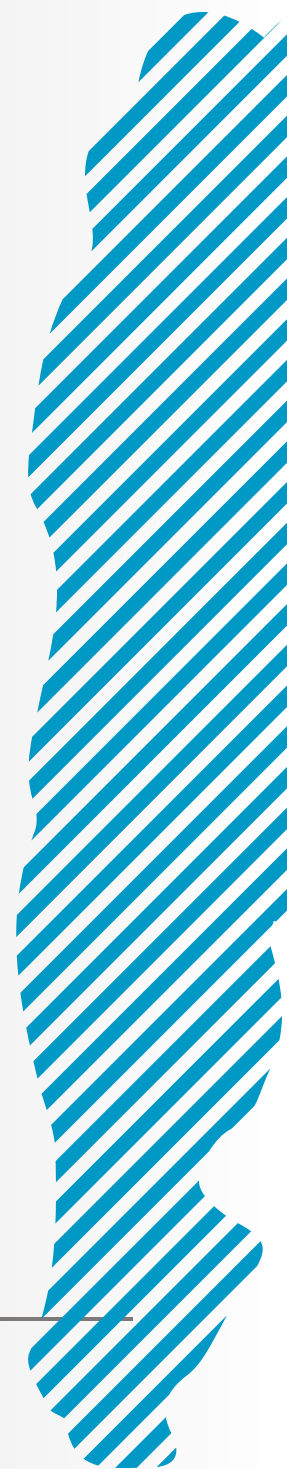
Con posterioridad a lo ocurrido en Tucumán, la opinión pública exteriorizaba un descreimiento generalizado sobre la legitimidad de los procesos electorales y los medios de comunicación debatían a diario sobre la posibilidad de que existiera fraude. En tal contexto, la Cámara Electoral tuvo un rol activo en la búsqueda de medidas para fortalecer la fiscalización y la transparencia de todo el proceso, a fin de dar confianza a la ciudadanía y a los actores involucrados en la elección.

Con tal propósito, generó ámbitos de discusión y propuesta, a través de reuniones consultivas con organizaciones de la sociedad civil y con los partidos políticos, para buscar soluciones que dieran mayor tranquilidad a todos los involucrados y principalmente a la comunidad.

Con base en esa modalidad, adoptó –mediante su Acordada 111/15– una serie de medidas operativas sobre distintas áreas, a las cuales los medios de comunicación dieron amplia difusión. Fundamentalmente para: 1) el resguardo de las boletas de votación; 2) el mejoramiento de la información que ofrece el escrutinio provisorio; 3) la mayor fiscalización partidaria en diferentes instancias del proceso; 4) más transparencia en el despliegue y repliegue del material electoral; 5) la instrumentación de dispositivos de seguridad y prevención de faltas y delitos.

La elección presidencial fue muy competitiva y se dirimió en doble vuelta –en lo que fue el primer balotaje en la historia Argentina– por una diferencia inferior al 3%¹². Pese a ello, no hubo conflictos postelectorales de ninguna naturaleza. Seguramente, la confianza pública en los resultados finales sea atribuible a varios factores. Principalmente, su aceptación por el partido y el candidato perdedor, pero también por el compromiso de todos los actores en formar parte de las soluciones para aumentar la integridad del proceso electoral.

Las elecciones son procesos masivos muy complejos, en los que intervienen muchas personas no profesionalizadas, como las autoridades de las mesas de votación, y naturalmente en su desarrollo es frecuente que se produzcan errores, inconsistencias e irregularidades, pero como bien explica Dieter Nohlen “integridad electoral no puede significar ausencia de errores, aunque las faltas generalizadas pueden tener graves consecuencias respecto a la confianza en los resultados electorales, en especial, cuando los medios de comunicación les magnifican indebidamente, las confunden para este efecto



con fraude o manipulación, y los perdedores de la contienda aprovechan la confusión para tratar de deslegitimar el resultado electoral. El fraude o manipulación electoral, en contraste, tiene que ser percibido como actitud intencionada, en contra de la integridad electoral”¹³.

Incluso frente a maniobras delictivas de quienes buscan manipular el resultado o simplemente alterar el proceso, puede decirse desde el punto de vista legal, que a la hora de determinar si las irregularidades de una votación justifican o no su anulación rige el principio de eficacia del voto libremente emitido, que tiende a reconocer validez a los actos celebrados mientras no se acredite que las irregularidades han producido una distorsión comprobable, o al menos fuertemente presumible, de la genuina voluntad del electorado.

Sin embargo, **para que las elecciones cumplan su función no basta con que sean correctamente conducidas y los conflictos resueltos con objetividad e imparcialidad. Esas son condiciones necesarias, pero además, el proceso electoral debe ser creíble a los ojos de los votantes, porque el sistema democrático se funda en la creencia, en la confianza, de que los representantes fueron designados por el pueblo.** De allí que puede hablarse de una función psicológica de las elecciones. Su objetivo es generar legitimidad, lo cual implica la confianza en que los gobernantes fueron elegidos porque los votos fueron bien contados. De modo que basta con que esa percepción resulte dañada –con o sin fundamento– para afectar la propia legitimidad democrática de la autoridad proclamada.

Según el teorema de Thomas “si las personas definen situaciones como reales, estas son reales en sus consecuencias”. Por esto, bien se ha remarcado que “la percepción no transforma en fraudulenta una elección exitosa pero sí escatima la legitimidad”¹⁴. Esto puede ocurrir con la deslegitimación de una autoridad electa, cuando se perciben fallas graves en la integridad del proceso electoral.

Precisamente, la legitimidad vale mucho en el mundo político porque “la creencia en la legitimidad ayuda a provocar el consenso, a estimular la obediencia, a cooperar a la energía del poder, a que cuente con dispositivos favorables para su funcionamiento (...) En tanto –a la inversa– la representación colectiva de la ilegitimidad de origen o de ejercicio del poder, discapacita al poder, predispone mal la respuesta social frente al mismo, tiende a suscitarle resistencia”¹⁵.

La integridad de las elecciones no depende del desempeño de uno o algunos actores, sino que incluye el grado de responsabilidad con que todos los involucrados asumen su compromiso con los valores del juego democrático. Los partidos políticos y sus candidatos, la autoridad electoral, los medios de comunicación y la sociedad civil; todos contribuyen a formar la percepción de legitimidad de un proceso que es por naturaleza colectivo, tanto como su éxito o su fracaso.

¹ Abogado. Magíster en Magistratura (UBA), profesor de Derecho Electoral (UNSAM) y Secretario de Actuación Judicial de la Cámara Nacional Electoral

² Bidart Campos, Germán J., "Manual de la Constitución reformada" Ediar, T. I., Bs. As. 1998, p. 470

³ Gonçalves Figueiredo, Hernán R., "Federalismo y garantías de la forma republicana en el campo de los derechos políticos", El Derecho – Constitucional, [2014] – (10/12/2014, nro 13.626)

⁴ Fallos 288:325; 290:83; 292:190; 294:383; 304:849,892,1062; 307:531, 1656 y 312:2315, entre otros

⁵ Fallos 307:1656 y 1983

⁶ Perelli, Carina, su ponencia en el "Seminario: Evaluación de los procesos electorales y propuestas para su perfeccionamiento", organizado por la Cámara Nacional Electoral en homenaje y memoria del Dr. Rodolfo E. Munné, en Buenos Aires, 6 de marzo de 2016.

⁷ Acordada 100/15 y antecedentes allí citados

⁸ Norris, Pipa, "Why Electoral Integrity Matters", Cambridge, Cambridge University Press, 2014, cit. en Garrido Antonio y Martinez Antonia "INTEGRIDAD DE LAS ELECCIONES Y DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA: CONCEPTOS, ÍNDICES Y EVIDENCIA EMPÍRICA" disponible en <http://www.alice-comunicacionpolitica.com/abrir-ponencia.php?f=594-F5417e86b5941410852971-ponencia-1.pdf>

⁹ Nohlen, D. (2016). "Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral. Desafíos", 28(I), 429–453

¹⁰ Cp. Rafolisy, Patrick, "Los principios de Accra para la justicia electoral: medios para mejorar la confianza en las elecciones", en Estándares Internacionales de Justicia Electoral, TEDF, DBI, ob. col., p. 79.

¹¹ Acordada 100/15 CNE

¹² 12.997.937 (51,34%) Macri-Michetti y 12.317.330 (48,66%) Scioli-Zannini

¹³ Nohlen, D., ob. cit.

¹⁴ Pedro Salazar Ugarte, "La legitimidad dúctil: México frente al espejo latinoamericano", disponible al 13/06/16 en <http://www.nexos.com.mx/?p=15050>

¹⁵ Bidart Campos, Germán J., "El Poder", Bs. As., Ediar, 1985, p. 42.

El Contencioso Electoral Argentino

Javier Tejerizo (@JavierTejerizo)¹

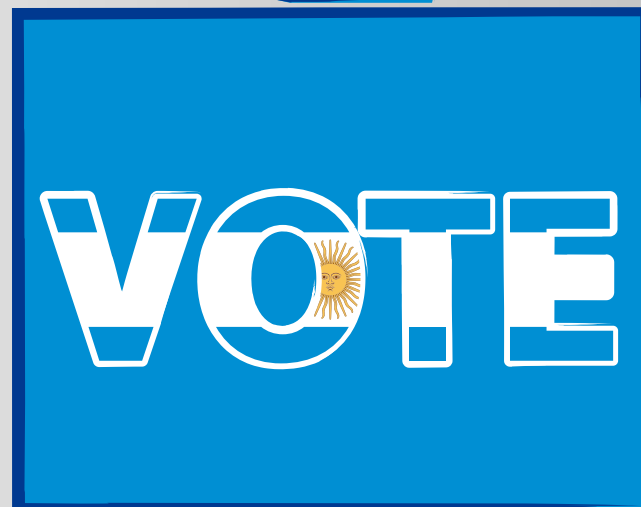
I. Introducción

El siguiente trabajo tiene como finalidad realizar un aporte al trabajo realizado por el Dr. Jesús Orozco Henríquez a través de la publicación *“Tratado de derecho electoral comparado de América Latina”*², para ello se analizará la última gran reforma política-electoral argentina, detallando las principales modificaciones en materia contenciosa.

El contencioso electoral, en su noción amplia, representa los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control de los actos y procedimientos electorales para garantizar la regularidad de las elecciones³. Para ello se cuenta con órganos administrativos, jurisdiccionales o políticos que buscan corregir errores o infracciones a la normativa electoral, principalmente para asegurar el cumplimiento del derecho a elegir o ser elegido, impidiendo que se vulnere la voluntad popular.

Estas son características generales del contencioso electoral, pero el mismo puede presentar diferentes sistemas, los cuales clasificaremos aquí según el órgano al cual se le atribuye el control de la regularidad sobre los actos y procedimientos electorales. Teniendo en cuenta esto último, se puede diferenciar entre el contencioso político, el cual confía la solución de las controversias electorales a un órgano político, el contencioso jurisdiccional, a un órgano jurisdiccional, y el contencioso electoral administrativo⁴, cuando la resolución de los recursos le corresponde al propio órgano encargado de organizar las elecciones y el mismo tiene naturaleza propiamente administrativa. Normalmente se dan combinaciones de estos sistemas, a las cuales nos referiremos como contencioso mixto.

Una de las características fundamentales del contencioso electoral en los países latinoamericanos es la existencia de órganos electorales especializados con funciones jurisdiccionales y administrativas en la materia, normalmente autónomos respecto al Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial o constituyendo una rama especializada dentro del correspondiente Poder Judicial, pero este no es el caso de Argentina.



II. El Contencioso Electoral Argentino

Como mencionamos, el contencioso mixto surge de combinar sucesivamente impugnaciones ante órganos administrativos, jurisdiccionales o políticos, siendo la Argentina uno de los sistemas que combinan un contencioso administrativo con uno jurisdiccional y, en cierta medida, con uno político⁵.

En la República Argentina el contralor de la vigencia de los derechos, atributos, poderes, garantías y obligaciones que regulan los actos electorales, así como también la actividad partidaria, se encuentra principalmente en manos del Poder Judicial (Tullio, 2008). Para ello, la Justicia cuenta con un fuero especializado de carácter permanente, la Cámara Nacional Electoral (CNE), que funge como tribunal único de apelaciones en materia electoral para todo el país. Asimismo, además de la Cámara, el fuero electoral está compuesto por 24 juzgados electorales de primera instancia que tienen competencia asignada en cada uno de los distritos electorales en los que se divide el país. La Cámara Nacional Electoral es el órgano que constituye la máxima autoridad en la materia y representa la segunda instancia, pues actúa como tribunal de alzada respecto de las cuestiones iniciadas ante los veinticuatro jueces federales con competencia electoral y las veinticuatro Juntas Nacionales Electorales (JNE)⁸.

La CNE está compuesta por una sala única con tres jueces y tiene su sede en la Ciudad de Buenos Aires, desde allí ejerce su jurisdicción en todo el país. La jurisdicción de la Cámara abarca toda la República, sólo en materia federal, sus decisiones son finales, salvo que se presente un caso extraordinario de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, y su jurisprudencia prevalece sobre los criterios de las Juntas electorales y de los jueces de primera instancia.

A pesar de que la mayoría de los actos electorales sólo pueden impugnarse ante la Cámara Nacional Electoral, que forma parte del Poder Judicial, el contencioso argentino a su vez se cuenta con órganos de naturaleza administrativa. Las Juntas Nacionales Electorales deciden sobre las impugnaciones que se sometan a su consideración, además de la realización del escrutinio y, en caso de las elecciones legislativas, la proclamación de electos y el otorgamiento de los respectivos diplomas.

Las Juntas Electorales funcionan en cada capital provincial y en la Ciudad de Autónoma de Buenos Aires

Lo usual es que los países combinen el contencioso administrativo con alguna instancia de impugnación posterior ante un órgano jurisdiccional o político, por ende, quedando catalogados como un contencioso mixto. El caso de Argentina es inverso en este sentido ya que cuenta con órganos electorales autónomos e independientes de naturaleza administrativa, las denominadas Juntas Electorales, ante los cuales cabe impugnar las resoluciones de los órganos jurisdiccionales, lo que les convierte en sistemas contenciosos electorales mixtos. En la causa “Cospito Carina s/nulidad de mesas 334/6; 372/9; 380; 407/416; 795/797; 835/ 843; 872/880 (Unión Cívica Radical)”, fallo FALLO Nº 3630/2005 del 24 de noviembre de 2005, la Cámara Nacional Electoral concluye que la Junta Nacional Electoral no designa pero si decide cuestiones sobre elecciones y representación; por ejemplo la Junta Nacional Electoral tiene la atribución de decidir si corresponde convocar a elecciones complementarias, incluso en los casos en que éstas sólo estén destinadas a categorías de cargos locales.

Las Juntas Electorales funcionan en cada capital provincial y en la Ciudad de Autónoma de Buenos Aires; son órganos colegiados *temporarios* de naturaleza administrativa que se constituyen en ocasión a la convocatoria de elecciones en un lapso de tiempo que va desde sesenta días antes de la fecha asignada a los comicios hasta diez días después de haberse celebrado éstos, cuando ya se han proclamado los resultados de los comicios.

A pesar de que las Juntas están compuestas por personal de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, el presidente de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y el juez electoral, en la Ciudad de Buenos Aires, y en las capitales de provincia está formada por personal de la Cámara Federal, el juez electoral y el presidente del Superior Tribunal de Justicia de la provincia, no es un órgano del Poder Judicial. Dentro de sus atribuciones cabe destacar que le compete decidir sobre las impugnaciones, votos

recurridos y protestas que se sometan a su consideración, resolver respecto de las causas que a su juicio fundan la validez o nulidad de la elección⁹.

Finalmente, tratándose sólo de los resultados de las elecciones legislativas y presidenciales la decisión final sobre la validez de las elecciones es atribución de un órgano político, dando lugar a un sistema contencioso electoral mixto. En efecto, conforme con la reforma constitucional de 1994, que estableció la elección directa de presidente y vicepresidente de la República Argentina, se prevé como atribución de la Asamblea Legislativa (ambas Cámaras del Congreso) hacer el escrutinio general y proclamar a quienes resulten electos como presidente o vicepresidente de la República, determinar si se debe realizar una segunda vuelta o proceder a una nueva elección¹⁰. Por lo que se refiere a las elecciones de diputados y senadores, la Cámara de Diputados y del Senado, respectivamente, serán juez de las elecciones y su validez, sin que exista recurso alguno contra sus decisiones¹¹.

Podemos ver que en Argentina se da una patología al haber pocos instrumentos unificadores de justicia electoral. El país cuenta con una combinación de órganos contenciosos temporales, pues se reúnen unos dos meses antes de los comicios y se disuelven una vez realizados éstos, con otros órganos estables; por otra parte, prevé tribunales electorales especializados que forman parte del Poder Judicial. Asimismo, se contempla un sistema contencioso electoral en que las decisiones de los respectivos órganos electorales autónomos o pertenecientes al Poder Judicial sean susceptibles de impugnación por razones de constitucionalidad o legalidad ante el órgano judicial supremo (salvo los relativos a los resultados de las elecciones legislativas y presidenciales). A lo anterior cabe agregar que se conserva parcialmente un contencioso político, toda vez que las respectivas decisiones de los órganos electorales de naturaleza administrativa pueden ser impugnadas ante un órgano político tratándose de resultados de las elecciones legislativas y presidenciales.

i. Ley 26.571

Promulgada el 11 de diciembre de 2009, la ley de “*Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral*”, realiza modificaciones a las regulaciones de los medios de impugnación y control relacionados a lo electoral, las cuales, en el caso argentino, como bien mencionamos, se encuentra dispersa en varios ordenamientos; asimismo, incluye nuevas disposiciones en materia electoral, como por ejemplo la realización de primarias.

Respecto a este último punto, la norma establece que todas las agrupaciones políticas procederán en forma obligatoria a seleccionar sus candidatos a cargos públicos electivos nacionales y de parlamentarios del Mercosur mediante elecciones primarias, aún en aquellos casos en que se presentare una sola lista, siendo la justicia nacional electoral la encargada de todo lo relacionado a los actos y procedimientos electorales referentes a dichas elecciones. Asimismo, los juzgados federales con competencia electoral ejercerán las funciones conferidas por el Código Electoral Nacional a las Juntas Electorales Nacionales, y las decisiones de los jueces federales con competencia electoral serán apelables ante la Cámara Nacional Electoral en el plazo de 24 horas. Contra las decisiones de la Cámara Nacional Electoral sólo procede deducirse recurso extraordinario dentro de las 48 horas, aunque ni su interposición, ni su concesión suspenderá el cumplimiento de la sentencia, salvo que así se disponga.

El artículo 27 de la reforma establece que la presentación de las candidaturas para primarias pueden ser apeladas ante los juzgados con competencia electoral del distrito que corresponda dentro de las 48 horas de serle notificada la resolución. Los juzgados deberán expedirse en un plazo máximo de 72 horas. La resolución de los jueces de primera instancia podrá ser apelada ante la Cámara Nacional Electoral dentro de las 48 horas de serle notificada la resolución. La Cámara deberá expedirse en un plazo máximo de 72 horas desde su recepción.



Como mencioné, la nueva norma también modifica regulaciones anteriores, por un lado incorpora a la Ley Orgánica de los Partidos Políticos 23.298, la obligatoriedad de un mínimo de afiliados a los partidos, establecido en el 4% de los electores inscriptos en el padrón electoral del distrito, siendo el juzgado federal electoral competente el órgano encargado de verificar la suma. Asimismo, la calidad de afiliado se adquiere a partir de la resolución de los organismos partidarios competentes, pero el rechazo de una afiliación debe ser fundada y será recurrible ante el juez federal con competencia electoral del distrito que corresponda. Los datos de las planillas de afiliación a los partidos políticos en formación deberán presentarse en papel y en los aplicativos informáticos específicos que establezca la Justicia Nacional Electoral, según establece el Decreto 937/2010, que reglamenta la Ley N° 23.298.

Los electores tienen derecho a conocer la situación respecto de su afiliación, por lo que se establece que la Cámara Nacional Electoral arbitrará un mecanismo para que los electores puedan conocer su situación individual¹².

Por otro lado, 20 días después de finalizada la elección primaria, el responsable económico-financiero de cada lista interna que haya participado de la misma, deberá presentar ante el responsable económico-financiero de la agrupación política, un informe final detallado sobre los aportes públicos y privados recibidos, así como los gastos realizados durante la campaña electoral. Transcurridos 90 días del vencimiento el juez federal con competencia electoral podrá disponer la aplicación de una multa a los precandidatos y al responsable económico-financiero y la inhabilitación de los candidatos de hasta dos elecciones¹³.

La nueva norma realiza una fuerte modificación de la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos 26.215, ya que tanto para las elecciones primarias como para las elecciones generales el Estado será el encargado exclusivo de la distribución de espacios de publicidad. Queda prohibida la emisión y publicación de avisos publicitarios en medios televisivos, radiales y gráficos con el fin de promover la captación del sufragio para candidatos a cargos públicos electivos antes de los 25 días previos a la fecha fijada para los comicios. El juzgado federal con competencia electoral podrá disponer el cese automático del aviso cursado cuando éste estuviese fuera de los tiempos y atribuciones regulados por la ley. Las agrupaciones políticas podrán

apelar cuestiones relativas a los aportes públicos o espacios de publicidad electoral ante la Cámara Nacional Electoral¹⁴.

Otra norma que es modificada en el Código Electoral Nacional es respecto a los padrones. La Cámara Nacional Electoral, dispondrá la publicación de los padrones provisionales y de residentes en el exterior 10 días después de la fecha de cierre del registro para cada elección. En el mismo período cualquier elector o partido político tendrá derecho a pedir, al juzgado federal con competencia electoral, que se eliminen o tachen del padrón los ciudadanos fallecidos, los inscriptos más de una vez o los que se encuentren comprendidos en las inhabilidades establecidas en esta ley. Previa verificación sumaria de los hechos que se invoquen y de la audiencia que se concederá al ciudadano impugnado, en caso de corresponder, los jueces dictarán resolución¹⁵.

ii. Consideraciones

Como podemos apreciar, en materia contencioso electoral Argentina cuenta con una combinación de un órgano legislativo, un órgano jurisdiccional y un órgano administrativo con atribuciones jurisdiccionales.

En lo que se refiere al órgano legislativo, actualmente a nivel mundial prácticamente ya no hay sistemas que tengan un contencioso electoral de este tipo, por eso los que lo conservan lo hacen coexistir con otros medios de control previos administrativos como ocurre parcialmente en Argentina con las Juntas electorales. Sin embargo, a pesar de que estas intervienen en el escrutinio, los resultados electorales son juzgados finalmente por cada una de las Cámaras del Congreso respecto de las elecciones de sus miembros y por la Asamblea General, como ya mencionamos, en las elecciones presidenciales

En cuanto a la existencia de un órgano jurisdiccional, la Cámara Nacional Electoral, organismo encargado de organizar las elecciones, desempeña funciones administrativas, como así también con tareas jurisdiccionales, consistentes en la resolución de los conflictos surgidos durante el desarrollo de los comicios. Asimismo, se deja abierta la posibilidad de impugnación por cuestiones de inconstitucionalidad, en lo que se refiere a las decisiones de la Cámara Nacional Electoral, ante la Corte Suprema de Justicia.

Cabe destacar que se ha optado por establecer en la Constitución sólo principios genéricos sobre el contencioso electoral, aunque se incluye la forma de designación de los integrantes del órgano electoral cúspide, dejando a la legislación secundaria la regulación de los aspectos técnicos específicos. Lo anterior obedece a que el procedimiento para reformar la legislación secundaria es más flexible. Asimismo, debido a esta tendencia, la Constitución se ha visto complementada por Leyes electorales o partidarias, las cuales establecen más detalladamente las funciones del contencioso y que han sufrido variaciones a lo largo de los años.

En relación con la reforma política-electoral del año 2009, la misma busca en cierta medida centralizar los medios de impugnación y control electoral alrededor de la Justicia, más específicamente aumentando las atribuciones de la Cámara Nacional Electoral y reduciendo las competencias de las Juntas.

Este 2016 ha sido promocionado como año de la Reforma Electoral, por lo cual son esperables nuevas modificaciones al sistema en su conjunto y en materia contenciosa en particular. Uno de los temas más esperados es la posibilidad de avanzar en la creación de un organismo electoral encargado de la materia administrativa y de organización del acto electoral, dejando en manos de la justicia simplemente las actividades jurisdiccionales y de control. Esto implicará un gran avance si se ve acompañado del nombramiento efectivo de los jueces electorales y de los recursos necesarios para la correcta labor de la Cámara Nacional Electoral.

III. Bibliografía

- ARAGÓN REYES, Manuel, "Legislación electoral comparada y garantías jurídicas del proceso electoral", en Elecciones y democracia en América Latina, San José, IIDH-Capel, 1988
- CÁMARA NACIONAL ELECTORAL, Jurisprudencia. Temas seleccionados, Buenos Aires, CNE, 2007.
- 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, TEPIJ, 2006.
- GRECIA BELEM, Ley Del Organo Electoral Boliviano, La Paz, Bolivia: UMSA, 2010.
- Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne en Haïti: Election Présidentielle Premier Tour Des Elections Legislatives, 7 de febrero de 2006,
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, "El contencioso electoral, La calificación electoral", en Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, 2ª ed., Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.), México, Fondo de Cultura Económica, IIDH/CAPEL, Universidad de Hidelberg, IDEA Internacional, 2008.

Legislación

- Argentina
Constitución Nacional Argentina
Código Electoral Nacional
Ley de financiamiento de partidos.
Ley Orgánica de los Partidos Políticos
Ley De Democratización De La Representación Política, La Transparencia Y La Equidad Electoral
- Bolivia
Nueva Constitución Política Del Estado Boliviano
Ley del Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia.
Ley del Régimen Electoral
- Haití
Constitución.
Ley Electoral haitiana.
Ley de Partidos
Reglamentos Generales del CEP
Artículo 19 de la Ley De Democratización De La Representación Política, La Transparencia Y La Equidad Electoral

¹ **Politólogo y especialista en temas electorales**

² Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, Compiladores Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco Henríquez y José Thompson, 2007, editorial EFE, México.

³ JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ: El Contencioso Electoral, La Calificación Electoral, en Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, Compiladores Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco Henríquez y José Thompson, 2007, editorial EFE, México, página 1153.

⁴ La mayoría de los países de la región cuentan con un contencioso electoral administrativo, con órganos encargados de la dirección, organización, administración y vigilancia de los procedimientos electorales de naturaleza estrictamente administrativa, pero con atribuciones jurisdiccionales en materia electoral.

⁵ Op.cit. página 1180

⁶ Actualmente desempeñan esa función jueces federales hasta que se los designe como establece el artículo 42 del Código Electoral Nacional argentino

⁷ El artículo 4 de la ley 19.108/71 establece las atribuciones especiales que posee la Cámara Nacional Electoral; y en el artículo 5, se reconoce a la CNE como autoridad superior en la materia para actuar: a) en grado de apelación de las resoluciones definitivas recaídas en las cuestiones iniciadas antes los jueces nacionales de primera instancia en lo Federal con competencia electoral, b) de los casos de excusación de los jueces de Sala y de los jueces nacionales de primera instancia federal con competencia electoral.

⁸ Siempre que no tengan que ver con los resultados electorales.

⁹ Artículo 48, 49 y 52 del Código Electoral Nacional argentino.

¹⁰ Artículos 75 y 120 del Código Electoral Nacional argentino.

¹¹ Artículo 64 de la Constitución Nacional Argentina.

¹² Artículos 1 y 2 del Decreto 937/2010 de reglamentación Ley De Democratización De La Representación Política, La Transparencia Y La Equidad Electoral

¹³ Artículo 32 de la Ley De Democratización De La Representación Política, La Transparencia Y La Equidad Electoral.

¹⁴ Ibídem artículo 92.

¹⁵ Op.cit. artículo 26.



Por Diego Zambrano
Álvarez ¹

El Tribunal Contencioso Electoral: entre la norma y el discurso.

I. INTRODUCCIÓN

La configuración institucional predominante en América Latina, en lo que a gestión electoral se refiere, ha tendido hacia la escisión de las competencias de organización, dirección, vigilancia y garantía de transparencia de los procesos electorales; y aquellas relativas al control de constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos y juzgamiento de infracciones en la materia. Estas competencias, antes concentradas en órganos autócratas, han sido distribuidas entre órganos de igual jerarquía, autónomos e independientes entre sí (Orozco; 2007, 1155).

Esta nueva arquitectura institucional ha planteado desafíos para el desarrollo de procesos electorales en lo relativo a las relaciones que se entablan entre estos órganos, la percepción ciudadana y de las organizaciones políticas sobre la traducción procedimental de la voluntad popular en escaños en aplicación de la regla de la mayoría (Bovero, 2002), bajo condiciones de tutela efectiva de los derechos de participación política y de otros derechos conexos, como las libertades de información, pensamiento, expresión y reunión, y la igualdad de condiciones para promover los distintos planes de gobierno; elemento que por la vía institucional pretende establecer los puntos de conflicto entre la propuesta democrática y el federalismo republicano (Singer: 2002, 50–59).

II. EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL ENTRE LA NORMA Y EL DISCURSO

En este sentido, la misión del sistema electoral puede resumirse en la salvaguarda material y procedimental del principio democrático, del que se derivan principios como la prohibición del falseamiento de la voluntad popular², unidad del acto electoral y calendarización (Álvarez, 2013) cuya configuración se centra en permitir, desde el punto de vista procedimental, la alternancia en el ejercicio del poder, con respeto a la voluntad popular y a la Constitución, elementos sustanciales de acuerdo con la Carta Democrática Interamericana.

En Ecuador, la aparición de un tribunal especializado en materia electoral, que integra una función del estado independiente al poder judicial data de octubre de 2008, fecha en que entró en vigencia la Constitución de Montecristi. En este sentido, y puesto que ya contamos con información que nos permite evaluar la gestión de la entidad, en el presente trabajo se pretende aportar una reflexión sobre el rol de la primera integración del Tribunal Contencioso Electoral (TCE)³ con sustento en las actuaciones que develan su desempeño en las elecciones generales de 2013⁴ y de los comicios seccionales de 2014, como antesala para lo que serán las elecciones presidenciales y parlamentarias de febrero de 2017.

De acuerdo con el artículo 221 de la Constitución ecuatoriana, al TCE le corresponde conocer y resolver los recursos que plantearen los sujetos políticos en contra de los actos administrativos emanados del Consejo Nacional Electoral (CNE), juzgar infracciones electorales y establecer jurisprudencia vinculante por medio de sus fallos.

La actual integración del TCE se encuentra en funciones a partir del año 2012 y como tal ha participado en tres procesos electorales de relevancia. El primero, relativo a la designación de autoridades nacionales, el segundo en elecciones locales y en una consulta popular de alcance nacional, que implicó reformas a la Constitución, propuesta por el Presidente de la República.

Durante el proceso electoral 2013, el TCE emitió un total de 264 sentencias. De estos fallos, 158 corresponden a acciones y 106 a recursos. Resulta de especial interés analizar el recurso ordinario de apelación, por ser la vía procesal pertinente para declarar nulidades; y además, por su carácter residual a partir de la que corresponde a esta vía procesal analizar cualquier acto electoral que no cuente con un procedimiento judicial específico. Junto al recurso ordinario de apelación encontramos el recurso extraordinario de nulidad, que solamente ha generado dos sentencias, y el recurso excepcional de revisión, con una sentencia emitida.

Dada la posibilidad de ser absorbidas por el recurso ordinario de apelación, en virtud de la residualidad a la que hemos referido, la legislación ecuatoriana abre la posibilidad a la arbitrariedad del juzgador puesto que el recurso extraordinario de nulidad sirve para la anulación de juntas receptoras, y el recurso ordinario de apelación paradójicamente es el que permite declarar la nulidad de votaciones, elecciones o del escrutinio. Esta distinción casi imperceptible para el común de sujetos políticos ha sido una fuente de confusión de la cual ha sacado partido el TCE ya que éste ha sido el motivo de inadmisión más utilizado, al argumentar que el recurso planteado no es compatible la pretensión invocada, considerando que se trata de una omisión de hecho que no puede ser subsanada por el juzgador.

Cabe decir que el TCE está facultado para aplicar el principio *iura novit curia* y admitir a trámite el proceso al compaginar la vía procesal con la

pretensión esgrimida y de esta forma evitar una denegación de justicia, como consecuencia de un error formal y hasta terminológico. Lo cierto es que en 2013, el 83% de casos en los que fue utilizada esta causal de inadmisión fue para disponer el archivo de acciones y recursos propuestos por sujetos políticos opositores al partido de gobierno. En el año 2014, esta causal fue invocada en diecisiete ocasiones; trece de ellas corresponden a recursos propuestos por la oposición, lo que equivale al 76,5% de los casos. En el caso de recursos planteados por el movimiento oficialista, de las 4 ocasiones que se inadmitieron a trámite por haberse propuesto acciones incompatibles, tres cuentan con un voto salvado.

En cuanto a los recursos atendidos en sede judicial, entre los procesos electorales de 2013 y 2014, solamente el 35% que llegaron a sentencia fueron favorables a las pretensiones del recurrente. Del total de estos, el 72,3% corresponden al Movimiento Alianza País (partido de gobierno) y a Avanza (partido satélite al anterior) (Malamud, 2003, 326), frente al 27,7% que fueron favorables a las demás organizaciones políticas categorizadas como oposición.

La suma del número de sentencias emitidas en causas propuestas por el oficialismo nos permite conocer que su porcentaje de efectividad es muy superior al de la oposición. Así, el 85,7% de causas presentadas por el oficialismo le fueron resueltas favorablemente. Por el contrario, los sectores de oposición presentan un nivel de efectividad del 30%.

En cuanto al juzgamiento de infracciones, la evidencia empírica no demuestra algún sesgo prima facie. No obstante, podría llamar la atención que las diez denuncias presentadas en contra del Presidente de la República, entre ellas un proceso que acumuló nueve denuncias motivadas por publicidad electoral y presunta utilización de recursos públicos con fines electorales, ni siquiera se motivó la comparecencia del legitimado pasivo a la audiencia pública de prueba y juzgamiento, lo que demuestra una inusual confianza a ser juzgado en rebeldía, la cual se ratifica en cuanto, en ningún caso, el Presidente-candidato recibió sanción.

Durante las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2013 (segunda reelección presidencial), el TCE juzgó a sectores de oposición en 43 ocasiones, habiendo impuesto un total de 17 sanciones. Comparativamente, en 47 oportunidades que se denunció al oficialismo ante el Tribunal Cont-

La suma del número de sentencias emitidas en causas propuestas por el oficialismo nos permite conocer que su porcentaje de efectividad es muy superior al de la oposición.

cioso Electoral, en 17 oportunidades el oficialismo recibió sanción. Así, la oposición presentó un nivel de sanción equivalente al 39,5% y el oficialismo un 36,1%, lo cual no constituye una diferencia estadística relevante que amerite algún análisis.

Pese a que la credibilidad de un tribunal electoral es su principal, quizá su único capital político, garantía de estabilidad institucional y escudo ante las investidas del poder político, la desconfianza de las organizaciones políticas en el TCE queda muy al descubierto puesto que en el proceso electoral que corresponde a las elecciones seccionales de 2014, 42 de las 83 causas propuestas fueron planteadas por el oficialismo; es decir, por dos partidos. Las 41 causas restantes fueron propuestas, por 12 organizaciones políticas, de los 109 habilitadas para participar en las elecciones de 2014. Así, el 1,8% de organizaciones políticas plantearon el 50,5% de las acciones y recursos electorales, frente al 98,2% de organizaciones políticas, que en conjunto presentaron el 49,5% de recursos y acciones, lo que equivale a un promedio de 0,11% de causas planteadas por cada una de ellas.

En contrapunto, la confianza del oficialismo resulta harto justificada, si consideramos que en 2013 de las 31 acciones y recursos presentados por este sector político el 73,8% fueron admitidas a trámite, frente a las 22 planteadas por la oposición. Si atendemos a las resoluciones judiciales, el contraste es más marcado que en la etapa de admisión. En 2013, el TCE resolvió un total de 106 recursos. Cabe precisar que estos recursos, de acuerdo con la ley, solamente pueden ser presentados por una organización política, candidatos o candidatas, y personas que reivindiquen un derecho subjetivo de su titularidad, a diferencia de las denuncias por infracciones, cuya legitimidad activa corresponde a cualquier persona facultada para sufragar.

En materia de infracciones electorales, el proceso

de 2014 dejó una jurisprudencia de muy ingrata recordación dada la incoherencia de pronunciamientos sobre los mismos puntos de derecho. Resulta relevante destacar que el TCE prácticamente renunció a ejercer su potestad sancionadora en lo relativo al control de publicidad electoral no autorizada por el CNE. Por medio de la sentencia dictada en la causa 161-2014-TCE, el TCE señaló: “corresponde al denunciante probar los aciertos indicados en la denuncia, esto es el tiempo y el sitio donde fue instalada la valla, el lugar, el día y la fecha con la indicación de la hora aproximada de su encuentro así como la presentación de la misma. La falta de estos elementos (...) no desvirtúa, por tanto, la presunción de inocencia...” Al colocar tantos requisitos probatorios para que sea procedente declarar el cometimiento de una infracción electoral sin considerar los efectos que esta publicidad produce en detrimento al principio de igualdad –en lo que a igualdad de competencia electoral se refiere– el TCE creó un marco de impunidad que cubrió al oficialismo, dado que el número de denuncias formuladas en su contra y en la de sus simpatizantes fueron cuantitativa y comparativamente muy superiores.

En cuanto a la obligación de los Estados parte del Sistema Interamericano de Protección de Derechos, en cuanto a precautar la igualdad de condiciones para promocionar los planes de gobierno por parte de los candidatos en la etapa de campaña, el Secretario General de las Organización de Estados Americanos, Luis Almagro, en comunicación dirigida a Tibisay Lucena, Presidenta del Consejo Nacional Electoral de Venezuela durante las elecciones parlamentarias de diciembre de 2015 señaló: *“la ausencia de topes o controles al gasto de campaña significa que los candidatos del gobierno pueden, y en efecto lo harían, utilizar recursos. El Gobierno, incluso despliega una gran cantidad de empleados públicos y recursos estatales para campaña”*, lo cual, a criterio del remitente, vulnera el artículo 5 de la Carta Democrática Interamericana por ser contrario al equilibrio y transparencia en el financiamiento de estas actividades. (Almagro, 2015, 3-4).

En Ecuador, a diferencia del sistema venezolano, la publicidad electoral que se difunde por televisión, radio, prensa escrita y vallas publicitarias es financiada exclusivamente con recursos públicos, asignados en igual proporción entre las or-

ganizaciones políticas participantes; no obstante, si consideramos que la capacidad de despliegue de personal y de recursos por parte del gobierno es inmensamente superior al de cualquier otro colectivo, el hecho de renunciar a imponer sanciones por propaganda ilegal, al condicionar la eficacia de la ley sancionatoria a un cúmulo de requisitos probatorios, casi imposibles de cumplir, demuestra que este pronunciamiento beneficia a un sector, en detrimento de sus opositores y como tal, debe ser materia de especial control ciudadano en el 2017.

En cuanto a los 106 recursos electorales que llegaron a sentencia en el 2013, 22 fueron presentados por el sector del oficialismo; habiendo logrado 11 sentencias favorables; es decir, el movimiento del Presidente Correa y su partido satélite alcanzaron un 50% de éxito en sede contencioso electoral. Por su parte, todos los partidos y movimientos no afines al gobierno, en conjunto, presentaron 84 recursos contencioso electorales; en 15 oportunidades se les concedió la razón; es decir, el éxito del sector opositor, en 2013, equivalió al 17,8%.

Para el proceso electoral de 2014, la diferencia resultó más notoria. El TCE emitió 120 sentencias relativas a recursos electorales. De las cuatro únicas sentencias que concedieron alguna declaratoria de nulidad, todas fueron solicitadas por el sector político oficialista. Concordantemente, durante el proceso de 2013, el TCE resolvió nueve casos en los que se solicitó alguna declaración de nulidad, sin que ninguna fuere concedida.

La oposición activó esta vía procesal en siete ocasiones⁵, en tanto que el oficialismo, por medio de Avanza activó dos recursos. Debe considerarse que en estas elecciones, el candidato-presidente logró una holgada victoria, en primera vuelta, con el 57,79% de la votación (4'918.482 sufragios).⁶ De igual manera, el Movimiento Alianza País alcanzó cien de los ciento treinta y siete escaños posibles en la Asamblea Nacional, a los que habría de sumarse cinco asambleístas del partido Avanza; se trató por tanto de un proceso en el que los resultados fueron tan favorables al oficialismo, que poca relevancia política tuvo el TCE, en virtud del *principio de determinancia*; según el cual corresponde declarar una nulidad electoral cuando además de haberse probado la causal, esta declaratoria tuviere tal trascendencia que pudiese alterar los resultados del proceso (Balda, 2009).



III. El uso de los recursos contenciosos electorales

En la práctica, para declarar sin lugar los recursos que contuvieron peticiones de nulidad, el TCE recurrió, entre otros argumentos, al principio de presunción de legitimidad de los actos administrativos, cuyo principal efecto radica en invertir la carga de la prueba hacia quien alega la nulidad. Por su parte, la ley ecuatoriana distingue entre nulidad (cuya petición corresponde al recurso ordinario de apelación) y anulación (cuya petición corresponde al recurso extraordinario de nulidad).

La nulidad implica que el acto declarado como tal debe ser sustituido por la autoridad que originalmente lo dictó. Por su parte, a la anulación le sigue la sola eliminación del acto administrativo, ya que a diferencia de la nulidad en la que el acto debe ser reemplazado, en la anulación se asume que el acto jamás alcanzó existencia jurídica; y como tal, no es necesaria su sustitución.

Dentro del ámbito del derecho electoral, la declaratoria de nulidad o de anulación es excepcional, dado el impacto que esto puede tener en el resultado de los comicios y la agitación social consecuente. Por ello, para la doctrina y la jurisprudencia electoral,⁷ para que proceda la declaratoria de nulidad deben cumplirse, al menos tres requisitos que se presentan como razones necesarias, ninguna de ellas suficiente. El primero, se relaciona con un estricto principio de reserva de ley según la cual, solamente es posible declarar nulidades por las causales expresamente establecidas en la ley. Este principio de legalidad, interpretado a la luz del principio de conservación de los actos electorales y del principio pro elector, exigen una lectura restrictiva de la norma y señalan que en caso de duda, se estará a la validez de las elecciones.

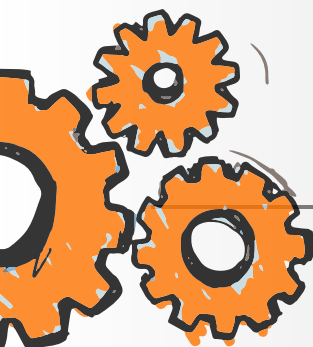
La segunda condición se relaciona con la presunción de legitimidad de la que gozan los actos de la administración electoral y sus efectos probatorios a lo que ya nos hemos referido; el tercer requisito, se relaciona con el principio de determinancia referido a la trascendencia cuantitativa, capaz de alterar la adjudicación de escaños (TCE, Sentencia, 394-2009-TCE).

Con estos elementos, podemos verificar que durante las elecciones seccionales de 2014, los comicios que no arrojaron resultados satisfactorios para el oficialismo, los sectores de oposición presentaron diez recursos con pretensiones de nulidad parcial de las elecciones⁸. En todos los casos, el TCE negó estos recursos. Sin embargo, en las mismas elecciones, el TCE declaró nulidades en cuatro ocasiones⁹, todas ellas corresponden a recursos planteados por la organización política de gobierno.¹⁰

Entre los pronunciamientos que ameritan mención especial, por ser contrario a la hermenéutica y al sentido común, está aquel que declaró la anulación del escrutinio oficial; no obstante, en lugar de reponer el acto, se dispuso la contabilización de las actas de “conteo rápido”¹¹ que no constituye un mecanismo legal generador de efectos jurídicos, por tratarse de una proyección estadística, basada en una muestra, que no es concluyente por no corresponder al escrutinio oficial, y que contradice a la propia jurisprudencia contencioso electoral ecuatoriana, que afirmó que las actas de conteo rápido, al igual que las encuestas a boca de urna o las meras tendencias electorales, no generan derechos sino meras expectativas para los sujetos políticos (Sentencia, 059-2011-TCE). Cabe destacar que solamente en la causa señalada, el TCE le dio este valor al conteo rápido puesto que en la causa 097-2014; es decir, en el mismo proceso electoral, se retomó el criterio original lo que despierta la duda sobre la excepcionalidad de la decisión precedente.

Finalmente, se debe destacar que la jurisprudencia electoral tampoco es uniforme en cuanto a la sustitución del órgano administrativo afectado por la declaración de nulidad. Es posible identificar casos en los que el propio TCE suple a la administración y dispone, por ejemplo la inscripción de una candidatura negada por el CNE, y en otros casos, obliga al CNE a que emita un nuevo acto administrativo libre de vicios. Por tratarse de actuaciones indistintas, y dado que en la jurisprudencia, al igual que en la legislación, el pronunciamiento posterior deroga al anterior, las idas y venidas del TCE poco aportan a la seguridad jurídica y a la confianza ciudadana.

derechos (Ferrajoli, 2008) objetivos que, lamentablemente, el Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador está muy lejos de alcanzar.



I IV. CONCLUSIÓN.

La parcialización que ha tenido el TCE en favor del movimiento oficialista y sectores afines al gobierno constituye motivo de especial preocupación y despierta una alerta que motiva a proponer un ejercicio más estricto y organizado de las garantías sociales (Pisarello; 2009, 115ss) de fiscalización ciudadana sobre las actuaciones del tribunal; sobre todo si consideramos que tres de las cinco autoridades en funciones (debido a la renovación parcial prevista en la Constitución) conformarán la mayoría necesaria para imponer su criterio en los comicios presidenciales de 2017, proceso en el cual no se avizoran mayores posibilidades de triunfo para el oficialismo, al menos no bajo condiciones democráticas transparentes e igualitarias.¹²

Nos plegamos al criterio de Dieter Nohlen al demostrar que en Ecuador se empieza a confirmar la hipótesis según la cual: a mayor peso de la justicia electoral corresponde un menor nivel de consolidación de la democracia (Nohlen, 2010, 137 – 238) puesto que una desnaturalización del rol del juez electoral, protector de derechos humanos y del derecho sustantivo electoral, puede convertirse en un espacio de transacción en la que la repartición de escaños habrá de resolverse en los estrados y no en las juntas receptoras del voto. En definitiva, se concluye, junto al profesor Nohlen, que la justicia electoral es uno de los requisitos para la existencia de la democracia pero por sí misma no puede ser capaz de consolidarla (Nohlen, 2010, 148 – 149). Se necesita de la confianza de la ciudadanía, y ese prodigio solamente se alcanza a través de decisiones coherentes con el modelo constitucional y la voluntad garantista de derechos (Ferrajoli, 2008) objetivos que, lamentablemente, el Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador está muy lejos de alcanzar.

V. Referencias

Almagro, L. (2015) comunicación de 10 de noviembre dirigida a Tibisay Lucena, en calidad de Presidenta del Consejo Nacional Electoral de Venezuela.

Álvarez Conde, E. (2003) “Los principios del derecho electoral” texto digital de libre acceso en: [file:///C:/Users/easynet/Downloads/Dialnet-Los-PrincipiosDelDerechoElectoral-1050875%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/easynet/Downloads/Dialnet-Los-PrincipiosDelDerechoElectoral-1050875%20(3).pdf)

Balda, R. (2009). “El principio de determinancia y su aplicación en el derecho electoral ecuatoriano” en Ortiz R. ed. Estudios de Justicia Electoral, Quito: Tribunal Contencioso Electoral.

Bovero, M. (200). Una Gramática de la Democracia: Contra el Gobierno de los Peores, Madrid: Trotta. Ferrajoli, L. (2008). Democracia y Garantismo. Madrid: Trotta.

Orozco, J. (2010) “El Contencioso Electoral, la calificación electoral” en Zovatto, D. et. al. Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica.

Malamud, A. (2003) “Partidos Políticos”, en Pinto J. Comp., Introducción a la Ciencia Política, Buenos Aires, Eudeba.

Nohlen, D. (2010). Ciencia Política y Democracia en su contexto. Quito: Tribunal Contencioso Electoral.

Pisarello G. (2002). “Del Estado tradicional al Estado Social Constitucional: Por una protección compleja de los derechos sociales” en Carbonell M. Comp., Teoría Constitucional y Derechos Fundamentales, México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Singer, A. (2002). De Rousseau al Federalista: en busca de un terreno común. Argentina: CLACSO. Carta Democrática Interamericana.

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador

¹ Universidad Internacional del Ecuador

² Este principio ha recibido distintas denominaciones. En el caso de la jurisprudencia electoral ecuatoriana, se lo ha acuñado bajo el nombre principio de certeza electoral; no obstante, su contenido es equivalente. Tribunal Contencioso Electoral (Ecuador), Caso 442-2009-TCE.

³ Valga precisar que en 2008 se conformó al Tribunal Contencioso Electoral; no obstante, se trató de un tribunal de transición que terminó sus funciones una vez que las autoridades fueron seleccionadas por medio del procedimiento señalado en la Constitución.

⁴ Por medio del proceso electoral de 2013, se eligió Presidente y Vicepresidente de la República, Asambleístas y Representantes al Parlamento Andino. El proceso electoral de 2014 correspondió a elecciones para la designación de autoridades seccionales.

⁵ 277-213-TCE (CREO); 297-2013-TCE (Sociedad Patriótica); 299-2013-TCE (Machete); 300-2013-TCE (Machete); 320-2013-TCE (Ninguna); 322-2013-TCE (Prian); 348-2013-TCE (Movimiento Independiente).

⁶ Información obtenida del portal oficial del Consejo Nacional Electoral (<http://resultados2013.cne.gob.ec/Results.html?RaceID=1&UnitID=1&IsPS=0&LangID=0>)

⁷ La jurisprudencia electoral mexicana ha establecido que la determinancia debe ser revisada de oficio por parte del juez electoral, en cuanto es obligación del juzgador acudir a una presunción iuris tantum para establecer si las irregularidades demostradas dentro del proceso judicial-electoral son determinantes para la elección. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, Jurisprudencia: 13/2000-TEPJF; en igual sentido: jurisprudencia 11/2004-TEPJF.

⁸ 021-2014-TCE (Alianza integración Carchi); 022-2014-TCE (Pachacutik) Presunción de legitimidad; 024-2014-TCE (Mov. Ind.); 028-2014-TCE (Partido Socialista); 036-2014-TCE (Sociedad Patriótica); 038-2014-TCE (Varios); 058-2014-TCE (Movimiento Playasense); 063-2014-TCE (Suma); 066-2014-TCE (Pachacutik); 067-2014-TCE (Revive)

⁹ Tribunal Contencioso Electoral 055-2014-TCE (Avanza); 073-2014-TCE (Alianza País); 096-2014-TCE (Alianza País) 115-2014-TCE (Alianza País).

¹⁰ **Fuente:** Tribunal Contencioso Electoral (Ecuador): <http://www.tce.gob.ec/sentencias/>

¹¹ Tribunal Contencioso Electoral, Causa 033-2014-TCE.

¹² Según la encuesta de Market la credibilidad de Rafael Correa cayó al 28% y la popularidad del presidente también cayó al 31%, los porcentajes más bajos de los últimos 9 años. A la pregunta realizada acerca de si las cosas en general en el país han mejorado o han empeorado, un 76% respondió que han empeorado. La encuesta citada corresponde a marzo de 2016. Encuesta publicada en el portal de noticias en internet: <http://www.ecuadornoticias.com/2016/03/la-credibilidad-de-rafael-correa-cae.html>.

DESCARGA TU REVISTA EN VERSIÓN DIGITAL

Disponible en:
www.strategiaelectoral.mx

Síguenos:

 @eleccionesymas

    /strategiaelectoral