Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

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

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

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

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

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

---

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

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

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

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

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

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

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

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

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

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

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

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

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

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

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

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

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

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

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

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

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

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

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

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

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

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/3Q8amg

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

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

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

José de Jesús Orozco Henríquez
Ciudad Universitaria, Ciudad de México, invierno de 2018

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas