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

Capítulo sexto

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL

En términos generales y según se mencionó, los medios de impugnación en materia electoral tienen propiamente un carácter correctivo, pues entre sus efectos está la revocación, anulación o modificación del acto (generalmente de autoridad) irregular (por adolecer de deficiencia, error o ilegalidad), a fin de reparar la violación cometida y, en su caso, restituir al promovente en el uso o goce del derecho político-electoral que le hubiese sido violado. Toda vez que los medios de impugnación electoral tienen por objeto hacer prevalecer o restaurar el orden jurídico electoral, *constituyen la garantía principal y la más efectiva de la justicia electoral* (sin que ello implique que no sea conveniente promover los demás mecanismos para resolver conflictos electorales, como serían las responsabilidades penales y administrativas, así como mecanismos alternativos).

El análisis de los medios de impugnación electoral que se han establecido en los diversos ordenamientos electorales y procesales (en su caso, electorales)[245] resulta un tanto complejo, en virtud de la confusión prevaleciente en la legislación, la práctica e, incluso, la doctrina científica, en cuanto a la naturaleza del respectivo medio de impugnación (por ejemplo, con frecuencia se le llama recurso a lo que estrictamente sería un juicio o proceso impugnativo), así como la anarquía e imprecisión en cuanto a la denominación de los correspondientes medios de impugnación (además de la multiplicidad de nombres asignados a los diversos medios de impugnación en los distintos ordenamientos para combatir actos similares, en ocasiones no se les atribuye denominación alguna, o bien el calificativo que se utiliza para referirse a un recurso administrativo en determinado país se usa en otro para aludir a uno propiamente procesal). Un problema adicional, como se había señalado, es la frecuente vaguedad de la regulación de los medios de impugnación electoral, toda vez que ciertos aspectos de éstos no se encuentran definidos legalmente, así como su dispersión en diversos or-

[245] Para el desarrollo de este tema se seguirá el enfoque metodológico propuesto por el ilustre iusprocesalista mexicano Héctor Fix-Zamudio, *Introducción...*, *cit.*, nota 12, pp. 1-42.

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

denamientos electorales o, incluso, procesales a los cuales aquéllos remiten. A continuación, se expondrán algunas características básicas de los medios de impugnación electoral, cuyas modalidades se precisan en los cuadros 2 y 5 de este trabajo.

I. Clases

Los medios de impugnación electoral se pueden clasificar en administrativos, jurisdiccionales e, incluso, legislativos e internacionales. Ante las dificultades derivadas de la anarquía prevaleciente en los ordenamientos electorales de los diversos países, se adoptará un criterio formal, atendiendo a la naturaleza y denominación del órgano que conoce y resuelve el correspondiente medio de impugnación electoral a fin de determinar si éste es administrativo, jurisdiccional, legislativo o internacional.

1. *Administrativos*

Los medios de impugnación electoral de carácter administrativo son aquellos instrumentos jurídicos previstos legalmente para ser interpuestos y resueltos dentro de la esfera interna del OAE encargado de la dirección, organización, administración y vigilancia de los procedimientos electorales. A través de este tipo de medios de impugnación, los afectados (partidos políticos, candidatos y/o ciudadanos) pueden oponerse a un acto o resolución electoral, mediante un procedimiento en el que el mismo órgano o autoridad electoral de naturaleza administrativa que emitió el acto o resolución impugnado, u otro jerárquicamente superior, decide la controversia respectiva.

La totalidad de los países latinoamericanos bajo análisis cuenta con medios de impugnación electoral de carácter administrativo, cuya resolución se encomienda, como se apuntó, a alguno de los órganos del correspondiente OAE. Al respecto, cabe distinguir entre los SJE que cuentan exclusivamente con medios de impugnación electoral de carácter administrativo (*v. gr.*, Costa Rica, Nicaragua y Uruguay) y aquellos que los combinan con alguna impugnación posterior ante un órgano jurisdiccional o legislativo, como es el caso de los quince países restantes.

Como se mencionó con anterioridad,[246] entre los diversos OAE adoptados en el mundo es posible distinguir entre el *Modelo independiente de administración electoral* (donde el OAE es institucionalmente independiente y autó-

[246] Véase, *supra*, el desarrollo del apartado II.2 del capítulo segundo, siguiendo, al efecto, la obra *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, *cit.*, nota 49.

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

nomo del Poder Ejecutivo y maneja su propio presupuesto, como ocurre en prácticamente todos los países de la región, con la excepción parcialmente de Argentina), el *Modelo gubernamental de administración electoral* (donde la organización y administración de las elecciones se encuentra a cargo de una dependencia del Poder Ejecutivo, como el Ministerio del Interior, en diversos países europeos, o la secretaría general de gobierno, en varias entidades federativas de Estados Unidos), y el *Modelo mixto de administración electoral* (donde coexisten los dos diversos tipos de órganos, uno de los cuales tiene una naturaleza independiente o autónoma del Ejecutivo con funciones normativas y/o de supervisión, como es el caso de Argentina).

Por lo general, los diversos OAE se encuentran estructurados en una forma piramidal, en cuya cúspide aparece una instancia suprema central a nivel nacional (en su caso, federal), a la que se subordinan otras de carácter intermedio que, principalmente, obedecen a la división territorial, política, administrativa y electoral del Estado, hasta llegar a la mesa o junta receptora del voto, lugar específico en donde el ciudadano sufraga.

Es así como los recursos administrativos interpuestos en contra de ciertos actos son conocidos por los propios OAE de los cuales emanó el acto impugnado o por sus inmediatos superiores, hasta llegar, en su caso, al de la cúspide.

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

Es así como en diversos países se contemplan impugnaciones electorales administrativas, las cuales son resueltas *por el propio OAE cuyo acto o resolución se impugna* (piénsese, por ejemplo, en el que conoce y resuelve el Registrador Nacional del Estado Civil de Colombia por indebida expedición o cancelación de cédulas de ciudadanía, así como en el llamado recurso de revisión ante el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua contra los cómputos realizados por dicho Consejo) o *por su superior jerárquico* (como ocurre con la revocatoria ante el director general del Registro de Ciudadanos en Colombia contra resoluciones definitivas dictadas por dependencias del referido Regis-

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

tro de Ciudadanos, o bien el recurso de revisión que se interpone contra actos del secretario ejecutivo y de los consejos locales y distritales del Instituto Nacional Electoral de México ante el superior jerárquico, respectivamente, Junta General Ejecutiva, el Consejo General o el consejo local competente).

Por lo general, dichos medios de impugnación electoral de naturaleza administrativa se denominan recursos de revisión, si bien en ocasiones se les nombra recursos de reconsideración (en este último caso, si su resolución se encomienda al mismo órgano del que emanó el acto impugnado). Teniendo en cuenta que los medios de impugnación o recursos administrativos se sustancian y resuelven por alguno de los órganos del propio OAE, ya sea el mismo órgano que emitió el acto o resolución electoral impugnado o su superior jerárquico, que no son sino una de las partes eventualmente en conflicto, es posible calificarlos como mecanismos de autotutela,[247] distintos de los mecanismos propiamente procesales para la resolución de conflictos electorales, los cuales se analizan a continuación.

2. *Jurisdiccionales*

Los medios de impugnación electoral de carácter jurisdiccional son aquellos instrumentos jurídicos de naturaleza procesal previstos legalmente, a través de los cuales dos partes enfrentadas plantean a un órgano jurisdiccional (juez o tribunal, sea que forme parte o no del Poder Judicial) una controversia sobre algún presunto error, irregularidad, deficiencia o ilegalidad de cierto acto o resolución electoral. En su oportunidad, el órgano jurisdiccional (juez o tribunal), con el carácter de tercero y como órgano del Estado, decide dicha controversia de manera imperativa e imparcial.

Cada vez es más acentuada la tendencia a establecer medios de impugnación jurisdiccionales en los diversos regímenes electorales, pudiendo distinguirse según sean interpuestos ante la jurisdicción ordinaria que forma parte del respectivo Poder Judicial (esto es, ante el respectivo Tribunal o Corte Suprema de Justicia, como en Brasil, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela); una jurisdicción constitucional (los tribunales o cortes constitucionales, como ocurre en Bolivia, Guatemala y República Dominicana); una jurisdicción contenciosa administrativa autónoma (como en Colombia); una jurisdicción electoral especializada (los llamados tribunales o cortes electorales, como en Chile, Ecuador, México y Perú), en el entendido de que hay países entre los anteriores en que se presenta alguna combinación de jurisdicciones (por ejemplo, en Guatemala, se pueden im-

[247] Véase el desarrollo del inciso III.1 del capítulo segundo de este trabajo.

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

pugnar los resultados electorales ante el órgano cúspide de la jurisdicción ordinaria y después ante la jurisdicción constitucional).

En términos generales y siguiendo al distinguido iusprocesalista mexicano Héctor Fix-Zamudio,[248] es posible clasificar los diversos medios de impugnación electoral de carácter jurisdiccional en tres sectores: procesos impugnativos o juicios, remedios procesales y recursos jurisdiccionales o procesales (estos últimos, a su vez, se pueden subdividir en tres: recursos ordinarios o apelaciones, recursos extraordinarios y recursos excepcionales).

A. *Juicios*

Son los instrumentos o medios de impugnación que dan lugar a un verdadero proceso o juicio diverso al procedimiento en el cual se dictó la resolución electoral-administrativa que, habitualmente, se impugna (si bien, como se indicó, pueden llegar a impugnarse sentencias de órganos jurisdiccionales). A diferencia de lo que ocurre con los recursos procesales o apelaciones, donde el órgano jurisdiccional de segundo grado continúa un juicio ya iniciado ante un órgano jurisdiccional inferior, en los procesos impugnativos o juicios, con anterioridad, por lo general, sólo existe un procedimiento de carácter administrativo; en ocasiones, éste dio lugar a la resolución de un OAE recaída a un medio de impugnación de naturaleza administrativa o sencillamente es un acto del propio órgano administrativo respecto del cual no se prevé impugnación administrativa alguna; en otras, se trata de un acto definitivo y firme de un partido político (una vez agotadas, en su caso, las instancias internas de impugnación previstas en los estatutos del propio partido). Lo relevante es que el acto o resolución electoral-administrativo (emanado de un OAE o un partido político) se combate a través del correspondiente proceso impugnativo o juicio, cuya resolución se encomienda a un órgano jurisdiccional imparcial que decide la controversia en una posición superior a las partes y por medio de un proceso de carácter contradictorio.

En este sentido, cabe mencionar la demanda directa que se puede promover ante la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de Colombia en contra de los actos y resoluciones del Consejo Nacional Electoral sobre resultados electorales; el llamado amparo del elector en Argentina o el *habeas corpus* o *mandato de segurança* en Brasil, contra los actos que impidan ejercer el derecho constitucional al sufragio y que se puede presentar, respectivamente, ante el magistrado más cercano o un funcionario nacional, o bien ante el juez electoral, tribunal regional

[248] Véase Fix-Zamudio, *Introducción..., cit.*, nota 12, pp. 1-42.

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

electoral o el Tribunal Superior Electoral. Aquí cabe clasificar también, por ejemplo, la llamada reclamación ante el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile para impugnar las resoluciones del tribunal supremo interno de un partido político con motivo de la impugnación de la sanción impuesta a alguno de sus afiliados, al igual que el denominado "recurso contencioso electoral" contra las resoluciones del Consejo Nacional Electoral de Venezuela que se promueve ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia.

Igualmente, por lo que se refiere a México, tienen la naturaleza de juicios o procedimientos impugnativos el juicio de inconformidad contra los resultados electorales federales (consignados en los cómputos distritales o de entidad federativa emanados de los consejos distritales y locales del Instituto Nacional Electoral) y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano por presuntas violaciones a sus derechos de votar, ser votado, asociación y afiliación, los cuales se presentan por los partidos políticos y los ciudadanos, respectivamente, ante las salas Superior o regionales, según el caso, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

B. *Remedios procesales*

Son los instrumentos o medios de impugnación que pretenden la corrección de los actos o resoluciones jurisdiccionales ante el mismo órgano del cual emanaron. Un remedio procesal típico y que se presenta en varios de los países analizados es lo que se conoce como aclaración de sentencia. Por ejemplo, el artículo 78 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México faculta a las salas para que de oficio o a petición de parte aclaren un concepto o precisen los efectos de una resolución aprobada, siempre y cuando esto no implique una alteración sustancial de los puntos resolutivos o del sentido del fallo.

De manera similar, el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile y el Tribunal Electoral de Panamá pueden aclarar sus resoluciones, ya sea de oficio o a petición de parte, en tanto que el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala también, pero sólo a petición de parte, cuando los términos de una resolución sean obscuros, ambiguos o contradictorios.

C. *Recursos jurisdiccionales o procesales*

Son los instrumentos o medios de impugnación que se pueden interponer ante un órgano jurisdiccional superior, contra violaciones cometidas

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

tanto en el propio procedimiento como en el fondo de la resolución jurisdiccional emanada del inferior.

Los recursos procesales constituyen el sector más importante de los medios de impugnación electoral de carácter jurisdiccional, pudiendo interponerse dentro y como continuación de un juicio. También siguiendo a Fix-Zamudio,[249] de acuerdo con la doctrina predominante, los recursos procesales se pueden dividir en tres categorías: ordinarios, extraordinarios y excepcionales.

a. Recursos ordinarios o apelaciones

El recurso ordinario por antonomasia, y que posee carácter universal, es el de apelación, por medio del cual, a petición de la parte agraviada por una resolución jurisdiccional, el tribunal de segundo grado, generalmente colegiado, examina todo el material del proceso, tanto fáctico como jurídico, así como las violaciones al procedimiento y de fondo, cuyos efectos pueden ser confirmar, modificar o revocar la resolución impugnada, sustituyéndose al juez o tribunal de primer grado, o bien ordenando la reposición del procedimiento, cuando existen motivos graves para su nulidad.

Piénsese aquí en los recursos de apelación que se interponen ante la Cámara Nacional Electoral de Argentina, contra actos o resoluciones de los jueces federales con competencia electoral o de las juntas electorales; la Corte de Apelaciones competente de Chile, contra sentencias pronunciadas por jueces del crimen respecto de negativas de inscripción electoral o exclusión; el Jurado Nacional de Elecciones de Perú, contra resoluciones de los jurados provinciales de elecciones, así como la Corte Electoral de Uruguay contra resoluciones de las juntas electorales.[250]

Sin embargo, aún en estos sistemas y dada la brevedad de los plazos electorales y la necesidad de ir avanzando en el desarrollo de los comicios, como se expondrá, generalmente los medios de impugnación previstos tienen un carácter extraordinario y/o excepcional.

---

[249] *Cfr. idem.*

[250] Conforme con la terminología iusprocesalista prevaleciente y que ha quedado indicada, resulta inadecuada la denominación de recurso de apelación que se utiliza en otros casos, como en el específico de México, para referirse a las impugnaciones que pueden interponer los partidos políticos o las agrupaciones políticas en contra de alguna resolución electoral administrativa del OAE, ya que no existe un previo proceso jurisdiccional de primer grado cuya resolución se impugne, sino meramente una resolución administrativa que se combate a través de un proceso impugnativo, por lo que propiamente tiene la naturaleza de un juicio.

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

b. Recursos extraordinarios

Son aquellos que sólo pueden interponerse por motivos específicamente regulados en las leyes procesales e implican, únicamente, el examen de la legalidad del procedimiento o de las resoluciones jurisdiccionales impugnadas; en consecuencia, sólo comprenden las cuestiones jurídicas, ya que la apreciación de los hechos, por regla general, se conserva en la esfera del tribunal que pronunció el fallo combatido.

Bajo este supuesto encuadra el llamado recurso de reconsideración,[251] que se puede interponer ante la Sala Superior Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México para combatir las resoluciones de las salas regionales del propio Tribunal recaídas al juicio de inconformidad en que se impugnan los resultados de las elecciones de diputados y senadores, ya que sólo procede, entre otros requisitos, cuando pueda tener como consecuencia la modificación del resultado de una elección (si bien, en la práctica, la Sala Superior también ha revisado el material fáctico y no sólo los aspectos jurídicos de la sentencia del órgano *a quo*).

De igual modo, aquí podrían ubicarse aquellas impugnaciones que pueden interponerse por razones de constitucionalidad ante el correspondiente tribunal facultado para ejercer el control respectivo, si bien se considera que propiamente en tales casos se trata de un juicio distinto, pero no de una nueva instancia. En estos supuestos se encuentran las impugnaciones que se interponen ante la respectiva Corte Suprema de Justicia en contra de las resoluciones de los tribunales electorales que infrinjan preceptos constitucionales, como ocurre con el recurso extraordinario de inconstitucionalidad en Argentina, el recurso extraordinario de amparo en Guatemala, el recurso de amparo en El Salvador y Honduras, el recurso de inconstitucionalidad en Panamá, así como la acción de inconstitucionalidad en Paraguay. Aquí cabe incluir también la impugnación que puede interponerse por igual razón ante el Tribunal Constitucional de Bolivia, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala respecto de la resolución de la Corte Suprema de Justicia, o bien el juicio de revisión constitucional electoral ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México para controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales, generalmente, de los tribunales electorales de las entidades federativas.

[251] A pesar de que tal denominación es más frecuente que se utilice para designar el recurso administrativo que se hace valer ante la misma autoridad que expidió el acto o resolución de carácter administrativo impugnado, en el caso que se comenta se trata propiamente de un recurso jurisdiccional o procesal.

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

c. Recursos excepcionales

Son aquellos que sólo proceden en casos infrecuentes o muy raros y complicados, ya que se interponen contra las resoluciones firmes que han adquirido la autoridad de cosa juzgada, pero con posterioridad a su pronunciamiento con carácter firme sobrevienen circunstancias que desvirtúan la motivación esencial del fallo. Como ejemplo cabe citar el recurso excepcional de revisión en Ecuador, que le corresponde resolver al Tribunal Contencioso Electoral con motivo de errores de hecho o de derecho del Consejo Nacional Electoral o el propio Tribunal Contencioso Electoral en el examen o juzgamiento de las cuentas de campaña o los gastos electorales de los partidos políticos, si en un plazo de cinco años surgieran pruebas supervenientes. Aquí cabría incluir también lo previsto en el artículo 148 del Código Electoral de Costa Rica, en el sentido de que: "Después de la declaratoria de elección, no se podrá volver a tratar la validez de la misma ni de la aptitud legal de la persona electa, a no ser por causas posteriores que la inhabiliten para el ejercicio del cargo".

3. *Legislativos*

Los medios de impugnación electoral de carácter legislativo son aquellos instrumentos jurídicos previstos constitucional o legalmente en algunos países, a través de los cuales se confieren atribuciones a órganos legislativos u otras asambleas políticas (como en Argentina) para resolver formalmente algunas impugnaciones electorales o emitir la calificación o resolución final de cierta elección.

Este tipo de medios de impugnación electoral también llegan a ser considerados como políticos, no sólo por la naturaleza política del órgano encargado de resolverlos, sino por la ausencia de controles jurídicos para garantizar que las resoluciones correspondientes se ajusten invariablemente a la Constitución y la ley, toda vez que con frecuencia tienden a prevalecer los intereses, criterios o negociaciones de carácter político de quienes conforman la mayoría en tales asambleas.

Cada vez es menos frecuente que los países contemplen este tipo de medios de impugnación electoral y donde aún se prevén, por lo general, los hacen coexistir con instancias impugnativas administrativas y, frecuentemente, jurisdiccionales, ya sean de carácter previo (como en Argentina, Estados Unidos de América, Italia y Suiza) o posterior (como en Alemania), a fin de que en éstas haya suficientes garantías de que las resoluciones correspon-

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

dientes se ajusten a lo previsto en la Constitución y la ley, con el objeto de que prevalezca el Estado democrático de derecho.

4. *Internacionales*

Toda vez que los derechos político-electorales son derechos humanos y varios de ellos se encuentran consagrados en diversos instrumentos internacionales, algunos de éstos han diseñado y desarrollado organismos y procedimientos encargados de reforzar, de manera *subsidiaria* y *complementaria*, los medios de protección y defensa establecidos en el ámbito nacional interno.

Existen instrumentos internacionales tanto universales como regionales sobre derechos humanos. Su obligatoriedad depende de que los respectivos Estados los hayan suscrito y ratificado a través de sus órganos competentes (con independencia del importante carácter persuasivo que tienen tales instrumentos aún para los Estados que no sean parte). En cuanto a los organismos internacionales encargados de vigilar su cumplimiento, también se requiere que su competencia haya sido reconocida por los Estados parte.

Los medios de impugnación electoral de carácter internacional son aquellos instrumentos jurídicos previstos en los tratados o convenciones internacionales, por los cuales los sujetos legitimados pueden acudir, de manera subsidiaria y complementaria, a la instancia internacional competente para impugnar un acto o resolución que viole algún derecho político-electoral consagrado en el respectivo instrumento internacional, una vez agotados los recursos internos previstos en los países que sean parte. En su oportunidad, la instancia internacional competente resuelve la controversia de manera vinculatoria (si el Estado parte le ha reconocido jurisdicción).

Sin embargo, también cabe la posibilidad de que otros organismos internacionales emitan recomendaciones no vinculantes para cierto Estado parte de un instrumento internacional, siempre y cuando éste le reconozca su competencia. Por ejemplo, el artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establece un Comité de Derechos Humanos (compuesto por 18 miembros, nacionales de los Estados parte). En los términos del Protocolo Facultativo del PIDCP, el Comité es competente para recibir quejas de los individuos que se consideren víctimas de la violación, por alguna autoridad del Estado parte, de cualquiera de sus derechos (incluidos los político-electorales) establecidos en el Pacto. En su oportunidad, el Comité está facultado para hacer comentarios generales, observaciones y recomendaciones no vinculantes a los Estados parte.[252]

[252] Véase Castañeda, Mireya, *Compilación de tratados y observaciones generales del Sistema de Protección de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Estudio preliminar*, México, CNDH, 2015.

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

En el ámbito regional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es competente para conocer de las peticiones individuales que le presente cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental, dentro de los seis meses siguientes en que se le haya notificado la decisión definitiva interna que estime le causa alguna lesión a sus derechos humanos (incluidos los político-electorales establecidos en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y/o la Convención Americana sobre Derechos Humanos, teniendo en cuenta que todos y cada uno de los países analizados, con excepción de Venezuela que la denunció en septiembre de 2013 [y de Cuba que jamás se ha adherido], son parte de la Convención). Si el hecho denunciado es violatorio de la Convención, la Comisión emite recomendaciones al Estado involucrado a fin de reparar a las víctimas y, si el respectivo Estado no cumple con las recomendaciones, cabe la posibilidad de que la Comisión plantee el caso contencioso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en tanto que todos los países analizados, con excepción de Venezuela a partir de la referida fecha, han reconocido su jurisdicción), cuya sentencia tiene efectos vinculatorios y puede establecer la responsabilidad internacional del Estado por la violación y ordenar la reparación a la víctima y, de ser posible, la restitución a la misma en su derecho político-electoral violado, habiéndose generado ya una rica jurisprudencia interamericana en materia de derechos políticos.[253]

II. Actos impugnables

En términos generales, es posible clasificar los diversos actos electorales susceptibles de ser impugnados ante un OJE con base en la naturaleza del órgano o entidad cuyo acto o resolución se impugna, o bien atendiendo al momento en que se promueve el correspondiente medio de impugnación, teniendo como referencia los diversos periodos del ciclo electoral (esto es, el preelectoral, el electoral o el poselectoral). Es claro que la anterior clasificación tiene propósitos exclusivamente analíticos y no coincide necesariamente con determinada regulación positiva de los actos y procedimientos electorales.

1. *Atendiendo a la naturaleza del órgano o entidad cuyo acto o resolución se impugna*

Atendiendo al presente criterio de clasificación es posible distinguir entre las impugnaciones interpuestas en contra de actos de autoridades electo-

[253] Véase *infra*, el desarrollo del capítulo séptimo.

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

rales y de los provenientes de partidos políticos, así como aquellos otros que emanan de otras entidades (como candidatos, medios de comunicación, etcétera), en el entendido de que dependerá del SJE de cada país determinar cuáles son propiamente los actos electorales impugnables.

Ciertamente, un buen número de SJE sólo contempla la posibilidad de interponer un medio de impugnación electoral en forma directa contra actos de autoridad (esto es, del correspondiente OAE). Sin embargo, toda vez que existen otras entidades cuyos actos pueden incidir nocivamente en el desarrollo de un proceso electoral y potencialmente afectar derechos político-electorales (*v. gr*. partidos políticos, medios de comunicación, etcétera), con frecuencia en estos sistemas se ha pretendido vincular la actuación del OAE con ese otro tipo de actos y, una vez que éste se pronuncia sobre el particular (asumiendo o rechazando el acto de esa otra entidad), lo que impugna la parte afectada es propiamente el acto del OAE. De este modo, en tales sistemas, se llega a proporcionar la defensa de los derechos político-electorales sólo en forma indirecta respecto de los actos de esas otras entidades (por ejemplo, si un ciudadano afiliado a un partido político se ve afectado por algún órgano partidario, en virtud de que éste, en lugar de declararlo vencedor a él en una elección interna para seleccionar candidatos del propio partido político a cargos de elección popular, considera a otro como triunfador y es a este último a quien el partido político postula o pretende registrar como candidato ante el OAE; una vez que este órgano registra o proclama como candidato a esa otra persona, el ciudadano afiliado impugna el acto del OAE ante el OJE, con el objeto de que este último revoque el acto del primero y le ordene al OAE registrar o proclamar al actor, peticionario o quejoso como candidato; así, de manera indirecta, el OJE restituye al ciudadano interesado en el goce de su derecho político-electoral a ser votado que le había violado el órgano interno de un partido político).

Teniendo en cuenta la complejidad y posible mora que implica seguir el procedimiento descrito en el párrafo que antecede para lograr la defensa de los derechos político-electorales con relación a entidades distintas al OAE, diversos SJE han venido identificando como actos directamente impugnables los provenientes de esas otras entidades, máxime el riesgo de irreparabilidad de ciertos derechos que pudiera presentarse si se sigue aquel procedimiento largo y complejo.

En todo caso, lo deseable es que no haya acto o resolución electoral susceptible de causar alguna afectación que no pueda impugnarse (ya sea en forma directa o indirecta), con el objeto de asegurar que todos y cada uno de ellos se sujeten a lo previsto en la Constitución y la ley a fin de preservar el Estado democrático de derecho y garantizar el derecho fundamental

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 la justicia electoral y la salvaguarda de los derechos político-electorales involucrados. Incluso, como se mencionó, se debe estar consciente de que si el derecho fundamental para acceder a la justicia electoral no estuviera suficientemente garantizado en el ámbito interno en cierto Estado serían procedentes, de manera subsidiaria y complementaria, las instancias internacionales previstas en los instrumentos y convenciones internacionales de derechos humanos en que el propio Estado sea parte.

Cabe advertir que si bien en esta sección se identifican los diversos órganos o entidades cuyos actos son susceptibles de ser impugnados, la variedad de actos electorales impugnables se analizará propiamente al desarrollar la sección relativa a los diversos momentos en que se pueden interponer las impugnaciones, los cuales cabe clasificarlos según correspondan a los distintos periodos del ciclo electoral, esto es, el preelectoral, el electoral o el poselectoral.

A. *Actos de autoridades electorales*

Por lo general, los medios de impugnación electoral se presentan en contra de los actos de los OAE encargados de organizar o administrar los comicios.

Como se mencionó, atendiendo a los diversos tipos de OAE adoptados en el mundo, es posible distinguir entre el modelo independiente o autónomo de administración electoral, el modelo gubernamental de administración electoral y el modelo mixto de administración electoral.[254] Ciertamente, en los países que adoptan el modelo independiente o autónomo de administración electoral e, incluso, algunos que siguen el modelo mixto, por prescripción legal los respectivos OAE asumen una posición más relevante y protagónica con motivo de la organización y administración de los comicios, a fin de asegurar condiciones equitativas en el desarrollo del proceso electoral y su apego al marco constitucional y legal. Lo anterior no sólo ha contribuido a garantizar la celebración de elecciones libres, justas y auténticas en los países correspondientes, sino, frecuentemente, a prevenir o evitar el surgimiento de conflictos electorales; sin embargo, en ocasiones, el mayor número de actos electorales-administrativos ha incrementado, potencialmente, las impugnaciones.

Con independencia del tipo de OAE que se adopte, los mismos realizan una serie de actos y procedimientos electorales susceptibles de ser impug-

[254] Véase, *supra*, el desarrollo del tema II.2 del capítulo segundo.

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

nados, que tienen lugar en los distintos periodos del ciclo electoral, según se verá más adelante.

B. *Actos de órganos de partidos políticos*

Diversos sistemas identifican como actos impugnables, en forma directa ante un OJE, los provenientes de partidos políticos que se estime violen alguna norma constitucional o legal electoral y, en su caso, vulneren algún derecho político-electoral. Al respecto, es posible distinguir según la parte presuntamente afectada sea un ciudadano afiliado al propio partido político cuyo acto se combate, o bien otro partido político, candidato opositor o entidad distinta al respectivo partido cuyo acto se impugna.

La justiciabilidad de los actos de partidos políticos se justifica, entre otras razones, como parte de la defensa integral de los derechos político-electorales fundamentales, incluso, respecto de actos de entidades distintas a las autoridades (como los partidos políticos) que, dada su situación de predominio, están en aptitud de violarlos, por lo que se requiere de un remedio oportuno y eficaz.

En efecto, cada vez más sistemas prevén la posibilidad, en forma explícita o implícita, que el respectivo OJE conozca de impugnaciones en forma directa respecto de actos de partidos políticos por la presunta violación del derecho político-electoral de sus afiliados, lo cual ha contribuido a fortalecer y ampliar la democracia interna de los partidos políticos, como se verá más adelante; por lo general, la procedencia del medio de impugnación ante el OJE en este tipo de casos tiene un carácter subsidiario y complementario, pues se exige el previo agotamiento de las instancias partidarias internas. Con independencia de la previsión de medios para impugnar directamente los actos de partidos políticos por parte de sus afiliados, es frecuente que éstos recurran a medios indirectos para la defensa de sus derechos político-electorales, a través de la impugnación del acto del OAE que se base, convalide u otorgue eficacia al respectivo acto partidario.

Por otra parte, también hay algunos SJE (frecuentemente, aquellos encomendados a tribunales ordinarios del Poder Judicial) que prevén la posibilidad de que cualquier presunto afectado demande, directamente ante un OJE, que cierto partido político realice alguna conducta indebida o se abstenga de realizar otra que se estime viola el orden jurídico electoral (*v. gr.*, ante la publicación impresa de propaganda difamatoria, algunos OJE de la región estarían en posibilidad de ordenarle al partido político infractor que suspenda la difusión de ese tipo de propaganda e, incluso, podría ordenar la confiscación de la misma).

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

Sin embargo, hay que advertir que este último tipo de remedios no es común en los SJE, sino, más bien, tratándose de violaciones que pudiesen afectar a otros partidos políticos o candidatos opositores, lo más frecuente es que se recurra a medios indirectos de control de la regularidad electoral y defensa de los respectivos derechos político-electorales, a través del inicio de un procedimiento administrativo sancionador ante el OAE que conduzca a que éste ordene la suspensión de la respectiva propaganda y/o su confiscación y, eventualmente, contra la respectiva decisión del OAE sea posible su control jurisdiccional ante el OJE.

Tal es el caso, por ejemplo, del procedimiento administrativo seguido en México ante el OAE (primero, creado jurisprudencialmente por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el marco del proceso electoral federal de 2006 y por reforma de noviembre de 2007, convalidada en la de 2014, se estableció a nivel constitucional), para analizar el contenido de *spots* o promocionales transmitidos en la radio y televisión que se estime violen normas legales, el cual puede acarrear la orden del OAE, como medida cautelar y/o al concluir el procedimiento, de suspender la difusión de propaganda electoral prohibida legalmente. Lo relevante aquí es el carácter correctivo del remedio jurídico otorgado, a fin de depurar el desarrollo del proceso electoral e impedir que los efectos nocivos de la irregularidad cometida persistan y lleguen a afectar sustancialmente el eventual resultado electoral, por lo que no se concreta a sancionar administrativamente al infractor, en el entendido de que tales cuestiones, en la práctica, involucran cuestiones relevantes relacionadas con el ejercicio y límites de la libertad de expresión, que finalmente se resuelven a través de la impugnación de la decisión del OAE ante el OJE.

C. *Actos de otros sujetos o entidades (candidatos, medios de comunicación, autoridades no electorales, etcétera)*

Existen otros sujetos o entidades cuyos actos también están en aptitud de violar normas legales electorales y, en su caso, vulnerar los derechos político-electorales. De ahí que algunos sistemas (particularmente aquellos encomendados a tribunales ordinarios del Poder Judicial) prevean, en forma explícita o implícita, la posibilidad de que el respectivo OJE conozca de impugnaciones en forma directa respecto de actos de esos otros sujetos o entidades (piénsese, por ejemplo, cuando alguna autoridad no electoral se involucra en forma indebida en el desarrollo del proceso electoral, pretendiendo influir en la voluntad del electorado a favor de determinada fuerza

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

política, a través de campañas gubernamentales o institucionales que inviten a votar).

Sin embargo, este tipo de impugnaciones directas contra actos de esos otros sujetos o entidades tampoco es común en los SJE, sino, más bien —tratándose de presuntas violaciones a las normas legales electorales o a los derechos político-electorales—, la mayoría de las veces se recurre a medios indirectos, a través de la impugnación del acto del OAE en que se base, convalide u otorgue eficacia al respectivo acto de ese otro sujeto o entidad. Asimismo, en ocasiones, lo que se prevé es la posibilidad de iniciar un procedimiento administrativo ante el propio OAE, con el objeto de que investigue si tales sujetos electorales han incurrido en alguna irregularidad electoral y, en caso de estar así previsto, otorgue un remedio jurídico o sancione al infractor (*v. gr.*, la difusión de propaganda ilegal a través de medios de comunicación electrónica), en cuyo caso la determinación de la referida autoridad es la que es susceptible de impugnación ante el OJE.

2. *Atendiendo al momento en que se interpone la impugnación*

En general, los medios de impugnación electoral pueden presentarse en cualquier etapa del ciclo electoral, es decir, dentro del periodo en que se desarrolla determinado procedimiento comicial o durante el periodo que transcurre entre dos procedimientos electorales, ya se trate del periodo preelectoral o poselectoral.[255]

A. *Impugnaciones durante el periodo que transcurre entre dos procedimientos electorales*

Como se mencionó en el capítulo primero, un SJE bien diseñado prevé mecanismos para resolver los conflictos que puedan surgir en cualquier etapa del ciclo electoral, es decir, no sólo durante el periodo propiamente electoral, sino también en los periodos preelectoral y poselectoral. En efecto, antes de que inicie un procedimiento comicial o una vez concluido éste, es frecuente que se presenten impugnaciones relacionadas con el registro de nuevos partidos políticos; algunos actos de los partidos políticos relacionados con su democracia interna o la elección de sus dirigentes, así como las resoluciones sobre financiamiento y fiscalización del origen de los recursos de los partidos

[255] Véase, *supra*, el desarrollo del tema II del capítulo primero.

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

políticos y sus gastos ordinarios y de campaña. Asimismo, con relación a la conformación de los distritos o circunscripciones electorales en que se subdivide el territorio para efectos político-electorales (la llamada geografía electoral), o bien con motivo de la actualización del registro de electores. Adicionalmente, en algunos sistemas, durante el periodo que transcurre entre dos procedimientos electorales se interponen impugnaciones relativas a otro tipo de elecciones, distintas a los cargos de elección popular, como las vinculadas con los procedimientos de democracia participativa o semi-directa.

a. Determinaciones sobre el otorgamiento, negativa o cancelación del registro como partido político

Los actos susceptibles de impugnación vienen a ser, por una parte, los relativos a la constitución, funcionamiento o extinción de los partidos políticos, así como los que se refieren a la inscripción o registro de tales partidos (o de otras agrupaciones políticas), o bien la negativa, suspensión o cancelación del mismo por parte del OAE.

Varios países de la región establecen procedimientos para el registro de los partidos políticos (y, en su caso, de otras organizaciones o agrupaciones políticas) que satisfagan los requisitos legalmente exigidos. Es claro que los mismos deben tener mero carácter instrumental y en ningún momento hacer nugatorio el derecho político-electoral fundamental de asociación.

En términos generales, además de por decisión de sus miembros, acordada por las causas y según los procedimientos previstos en sus estatutos, sólo procede la disolución o extinción de un partido político y, en su caso, la cancelación de su registro, por decisión del OJE competente en los supuestos taxativamente previstos en la Constitución y/o la ley, entre los cuales con frecuencia se incluye en los países bajo estudio el que deje de cumplir con los requisitos previstos para la obtención del registro, como podría ser el mínimo de afiliados exigido legalmente; incumplir de manera grave y sistemática sus obligaciones legales; abstenerse de participar o presentar candidaturas en algún procedimiento electoral general ordinario (México) o durante cierto periodo (Argentina, en tres elecciones consecutivas); no obtener determinado porcentaje mínimo de votación en un procedimiento electoral ordinario específico (por ejemplo, 3000 electores en el caso de Costa Rica, 3% en Bolivia y México, 4% en Nicaragua o 5% en Chile o Panamá) o no alcanzar representación en el Congreso (Colombia), así como abstenerse de realizar elecciones partidarias durante cierto periodo (por ejemplo, cuatro años en Argentina).

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

Cabe señalar que, siguiendo el sistema alemán,[256] algunos países (como Chile)[257] establecen la competencia del Tribunal Constitucional (o algún otro órgano jurisdiccional supremo) para declarar la inconstitucionalidad de los partidos políticos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional. Adicionalmente, en Paraguay, se prevén como causas de extinción de los partidos políticos: la constitución de organizaciones paramilitares, así como su actuación atentatoria a los principios democráticos y republicanos consagrados en la Constitución, el Código Electoral, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados internacionales en que el Estado sea parte, además de la comprobada subordinación o dependencia respecto de organizaciones o gobiernos extranjeros; en el mismo sentido, en Bolivia, se considera causa de cancelación del registro de un partido político su participación en algún golpe de Estado o sedición.

b. Democracia interna de los partidos políticos

Como se analiza en el último apartado de este capítulo, varios SJE prevén la posibilidad de impugnar diversos actos o decisiones vinculadas con la democracia interna de los partidos políticos, pudiéndose distinguir, al efecto, según tengan por objeto la nulidad o rechazo de estatutos presuntamente antidemocráticos, controvertir la selección interna de dirigentes partidarios o candidatos a cargos de elección popular, o bien la expulsión u otras sanciones impuestas a los afiliados por sus respectivos partidos políticos. Ciertamente, algunos de esos actos ocurren durante el periodo electoral pero también muchos otros se llevan a cabo en el periodo que transcurre entre dos procesos electorales.

c. Financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos

En general, son actos también impugnables las determinaciones de los OAE sobre las asignaciones de financiamiento público a los partidos políticos, así como su control patrimonial a través de las resoluciones que recaigan a los informes sobre el origen de sus recursos y sus gastos ordinarios,

[256] En conformidad con lo dispuesto en la Ley Fundamental de Bonn de 1949, por ejemplo, el Tribunal Constitucional Federal proscribió en 1952 al Partido Socialista del Reich y en 1956 al Partido Comunista de Alemania.

[257] Artículos 15 y 82, numeral 7, de la Constitución Política de la República de Chile.

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

toda vez que la fiscalización de los relativos a los gastos de campaña se da, por lo general, una vez concluido el procedimiento comicial. Asimismo, son susceptibles de impugnación las determinaciones de los OAE respecto de las quejas o denuncias por presuntas irregularidades sobre el particular, además de la consecuente imposición de alguna sanción si se incurrió en alguna infracción o, en su caso, la decisión del OAE de no imponerla. Como en el caso anterior, algunas decisiones del OAE sobre el particular ocurren durante el periodo electoral pero también muchas otras tienen lugar durante el periodo preelectoral o el poselectoral, siendo susceptibles de control jurisdiccional en varios países de la región, tal y como se analiza más adelante.[258]

d. Conformación de los distritos o circunscripciones electorales

Las determinaciones del OAE (aun cuando en algunos países tales decisiones llegan a ser competencia del órgano legislativo) sobre la conformación de los distritos o circunscripciones electorales también se realizan habitualmente en el periodo preelectoral y son susceptibles de control por el OJE.

e. Registro electoral y credencial para votar

El registro electoral es un instrumento fundamental del régimen democrático, pues contribuye a actualizar el principio jurídico-político que se expresa en la frase: *one man one vote* (un hombre, un voto), en tanto se encuentra diseñado para producir un censo público, cierto, fiscalizable, actualizado y confiable, de las personas que reúnen la categoría de ciudadanos y que, además, no tienen impedimento alguno para ejercer el sufragio.

El registro e identificación de los electores se realiza a través de un procedimiento que desemboca, para el individuo que solicita su inscripción o actualización, en un acto o resolución del OAE que le permitirá probar su calidad de elector el día de los comicios, con su credencial para votar y su inclusión en la lista nominal de electores; asimismo, se traduce en una base de datos con los nombres e información electoral básica de todos los ciudadanos-electores que, potencialmente, podrían ejercer su derecho de sufragio el día de la jornada electoral. La información electoral que se contiene en esta base de datos debe ser (además de confidencial) integral, auténtica y confiable.

Entre los actos impugnables vinculados con este rubro es pertinente incluir todos aquellos realizados por los OAE con relación al registro o padrón

[258] Véase, *infra*, el desarrollo del tema VII de este capítulo.

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

electoral o ciudadano, la expedición individual o no de la cédula de identidad ciudadana (cuando ésta tiene efectos electorales) o de la correspondiente credencial para votar (en su caso, con fotografía), así como la conformación de las listas nominales de electores, particularmente por la inclusión o exclusión indebida de algún ciudadano (aun cuando esto último tiene lugar, por lo general, en la etapa de preparación de la elección como parte propiamente del periodo electoral, que se analiza a continuación).

f. Impugnaciones respecto de otro tipo de elecciones y asuntos

Algunos sistemas establecen la competencia del respectivo OJE (particularmente los encomendados a tribunales electorales especializados) para conocer y resolver impugnaciones contra ciertas elecciones distintas de las relativas a los cargos de elección popular, por ejemplo, no sólo las internas de los partidos políticos (según se vio en el desarrollo de la sección anterior) sino otras, como las de carácter gremial y las de los grupos intermedios (Chile y Paraguay) o las universitarias (Paraguay y Uruguay), las cuales pueden celebrarse en el periodo que transcurre entre dos procesos electorales.

Asimismo, es única la competencia que se le confiere a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México para conocer y resolver de las diferencias laborales entre las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales (INE y TEPJF) y sus respectivos servidores, lo cual también se presenta en diversas entidades federativas con su respectivo Tribunal Electoral.

g. Procedimientos de democracia participativa o semi-directa

La mayoría de los países que contemplan procedimientos de democracia participativa o semi-directa —como referéndum, plebiscito, revocatoria de mandato e, incluso, iniciativa popular (particularmente en aquellos que su organización es competencia del respectivo OAE)— establecen la competencia del respectivo OJE para conocer de la impugnaciones relacionadas con tales procedimientos, los cuales pueden tener lugar en algunos países fuera del periodo electoral.

B. *Impugnaciones dentro del periodo o procedimiento electoral*

Es frecuente subdividir el periodo del procedimiento electoral en tres etapas: preparación de la elección, jornada electoral y resultados electora-

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

les. Sin embargo, para efectos de clasificar las impugnaciones electorales que se pueden interponer durante el periodo electoral, es posible distinguir únicamente entre las que se presentan contra actos relacionados con la etapa de preparación de la elección y las que se interponen en contra de los resultados electorales (toda vez que lo ocurrido el día de la jornada electoral es parte propiamente de las eventuales impugnaciones contra los resultados electorales). Cabe insistir en que lo anterior no siempre coincide con lo establecido en determinada legislación electoral, sino que tiene propósitos exclusivamente analíticos.

a. Etapa de preparación de la elección

Por lo que se refiere a los actos susceptibles de impugnación durante la etapa de preparación de la elección, cabe aludir a los relacionados con la actualización del registro electoral y la obtención del documento para votar; el registro de candidaturas o la llamada proclamación de candidatos; la integración y ubicación de las mesas, juntas o casillas receptoras de votos; el registro de observadores electorales, además de los actos relacionados con las campañas electorales.

— *Actualización del registro electoral y de las listas nominales de electores.* Además de las tareas permanentes relacionadas con el registro o padrón electoral o ciudadano, así como la expedición de la cédula de identidad ciudadana o de la correspondiente credencial para votar, que pueden tener lugar entre dos procesos electorales, durante el periodo electoral es importante prever la actualización de las listas nominales de electores o listas para votar —particularmente por la inclusión o exclusión indebida de algún ciudadano— y, en su caso, de la respectiva credencial para votar, por parte del OAE, cuyas decisiones deben ser susceptibles de impugnación ante el OJE.

Al respecto, hay dos cuestiones íntimamente relacionadas, pero que constituyen actos distintos (por lo general, inmersos en la preparación de la jornada electoral), como son la impugnación de la publicación general del padrón o registro electoral y la de los listados globales definitivos de electores.

Mientras que la legitimación para impugnar el primer tipo de actos, referidos en el penúltimo párrafo, generalmente, corresponde a los ciudadanos interesados, la de los segundos habitualmente se confiere a los partidos políticos (como ocurre en México).

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

— *Registro de candidaturas o proclamación de candidatos.* Aun cuando los partidos políticos tienen un rol central en la gran mayoría de los regímenes electorales, los candidatos son un elemento indispensable. No hay elección sin candidatura, pues es la oferta política sobre la cual se pronuncian los electores. Además, el registro de candidaturas o proclamación de candidatos es un elemento esencial de todo procedimiento comicial por dos motivos: por una parte, verificar que los candidatos satisfacen los requisitos de elegibilidad correspondiente (lo cual también es susceptible de revisión por el órgano contencioso electoral en caso de impugnación); por la otra, definir quiénes participarán en la liza o contienda electoral, no sólo como un derecho entre los adversarios sino para que el OAE esté en posibilidad de vigilar el correcto desarrollo del procedimiento electoral y que todos los contendientes se ajusten durante la campaña electoral a lo previsto en la Constitución y la ley.

— *Integración y ubicación de las mesas receptoras de votación.* La integración y ubicación de las mesas receptoras de votación a cargo del OAE es otro procedimiento indispensable para la realización de comicios, con el objeto de que el sufragio sea recibido y contado por un órgano debidamente integrado y en un lugar determinado.

La forma de integración de las mesas de votación varía según los distintos sistemas y atiende a la tradición y específica experiencia de cada país. Aun cuando es habitual que las mesas se sigan conformando con representantes de los partidos políticos contendientes, en diversos sistemas se ha ido modificando su participación; si bien en varios países siguen siendo los responsables o encargados de recibir y contar directamente los votos, cada vez es más frecuente que su intervención se reduzca a vigilar que tales actividades se realicen conforme a derecho. En estos casos, la responsabilidad se ha encomendado a servidores públicos (por ejemplo, Uruguay), o bien directamente a ciudadanos escogidos al azar y debidamente capacitados (*v. gr.*, México), toda vez que, en este último caso, por experiencias previas la participación de servidores públicos genera suspicacias en cuanto que pudiera haber sesgo en su actuación para favorecer al partido en el gobierno (incluso, en algunos países no ser servidor público es requisito para integrar las mesas).

Del mismo modo, el procedimiento de ubicación de las mesas receptoras de votación pretende asegurar que el lugar o sitio se haya determinado con reglas objetivas y claras para los actores políticos y los ciudadanos, que esté geográficamente lo más cercano

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 los electores, para propiciar la mayor participación posible de los ciudadanos, y cuente con dimensiones y condiciones físicas que permitan las operaciones normales y fiscalizables el día de la jornada electoral (no sólo que permita libertad en la votación, en tanto que sus condiciones materiales impidan violar el secreto del voto, sino la imparcialidad, en tanto que sus propietarios o responsables legales carezcan de ligas políticas con partidos, candidatos o gobiernos).

En todo caso, la determinación del OAE sobre la integración y ubicación de las mesas debe ser susceptible de control ante el OJE, para garantizar que se ajustan al marco constitucional y legal.

— *Actos relacionados con las campañas electorales.* Los diversos SJE ofrecen una variedad de mecanismos para garantizar que las campañas electorales se ajusten al marco constitucional y legal, tanto por lo que se refiere a los contendientes (partidos políticos y candidatos) como a la eventual intervención de terceros (por ejemplo, medios de comunicación). La finalidad es también asegurar condiciones equitativas para la competencia electoral.

Al efecto, algunos sistemas prevén mecanismos directos ante el OJE (como en Argentina), pero también hay ocasiones en que el diseño normativo o institucional consiste en hacer un planteamiento ante el OAE (sin que formalmente se trate de un medio de impugnación electoral de naturaleza administrativa ni de un procedimiento para fincar alguna responsabilidad administrativa para el infractor, aunque tampoco excluye esto último) para que inicie un procedimiento administrativo por el cual, previo derecho de audiencia a las partes involucradas (partidos, candidatos y, en su caso, medios de comunicación), se tome la determinación de hacer cesar los efectos nocivos de alguna irregularidad en el desarrollo del procedimiento electoral (por ejemplo, ordenar la suspensión de la difusión de algún *spot* o promocional ilegal en la radio o televisión). Tal es el caso, según se mencionó, de lo establecido por la reforma constitucional de noviembre de 2007 y reiterada en 2014 en México.

Asimismo, por lo general, se prevé la posibilidad de un control de la determinación del OAE por parte del OJE. Evidentemente, tales órganos electorales deben actuar en plazos sumamente breves con el objeto de proporcionar un remedio oportuno y eficaz para evitar que la irregularidad correspondiente llegue a afectar de manera sustancial el eventual resultado electoral.

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

b. Resultados electorales

Por lo que se refiere a las impugnaciones contra los resultados electorales, con frecuencia se incluyen las relacionadas con los procedimientos de escrutinio y cómputo de la votación recibida; declaración de validez de la elección; distribución de escaños; proclamación de electos y determinación de sus condiciones de elegibilidad, así como, en su caso, publicación de resultados electorales.

En este sentido, conviene señalar que mientras en algunos países las impugnaciones en contra de los resultados electorales se sustancian y resuelven antes de realizarse el escrutinio final, declararse la validez de una elección y proclamarse formalmente a los electos por parte de los correspondientes órganos electorales (Costa Rica, Chile y, sólo por lo que se refiere a la elección presidencial, Argentina y México), por lo que después de esto ya no puede cuestionarse o impugnarse la referida elección,[259] en la mayoría de los SJE los actos o resoluciones que se impugnan son precisamente los relativos a la calificación de las elecciones (declaración de validez de una elección y, en su caso, proclamación de electos), ya que los mismos se encomiendan al OAE (por ejemplo, en México, por lo que se refiere a las elecciones de diputados y senadores, cuya calificación se encomienda a los respectivos consejos distritales y locales del Instituto Nacional Electoral) o, en su caso, a órganos jurisdiccionales electorales inferiores o, incluso, al de mayor jerarquía (del OJE), pero se admite alguna impugnación posterior sobre el particular (ya sea ante algún órgano legislativo o jurisdiccional distinto).

Por lo que se refiere a los remedios jurídicos previstos para las resoluciones relacionadas con la impugnación de resultados electorales, véase, más adelante, el tema VI de este capítulo.

III. Legitimación para interponerlos

Los distintos SJE prevén diversos sujetos legitimados para impugnar los actos y procedimientos electorales que les afecten (*v. gr.*, partidos políticos, candidatos, electores, ciudadanos u otras entidades o personas, como autoridades, observadores, medios de comunicación, etcétera).

Lo realmente significativo es que el sistema establezca el derecho fundamental de toda persona a impugnar ante el OJE cualquier acto electoral

[259] Con la salvedad señalada respecto de Costa Rica en cuanto al surgimiento posterior de alguna inelegibilidad.

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

que estime le perjudica, como parte del derecho a acceder a la justicia y, en particular, a la impartición de justicia electoral completa y efectiva, consagrado en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. En este sentido, si en alguno de los Estados parte no se le otorgara legitimación a alguna persona afectada por un acto electoral, se surtiría la competencia, en forma complementaria y subsidiaria, de las instancias internacionales protectoras.

Prácticamente todos los SJE de la región confieren legitimación a los ciudadanos para interponer algún medio de impugnación en contra de su inclusión o exclusión indebida en el padrón electoral o lista nominal de electores, así como de la negativa a expedirle su respectiva cédula de identidad o credencial para votar.

Mientras algunos países latinoamericanos confieren también legitimación a partidos políticos y candidatos —incluso, al ministerio público (en tanto representante de la sociedad) o fiscal electoral— para impugnar cualquier resolución relacionada con el padrón electoral, aunque sólo se refiera a algún ciudadano en lo individual (Argentina, Bolivia y Costa Rica), en México se reserva tal legitimación a los partidos políticos tratándose de la impugnación jurisdiccional al informe general del Instituto Nacional Electoral con motivo de las observaciones formuladas por los propios partidos políticos respecto de la publicación de las listas nominales de electores.

Por otra parte, es frecuente que las decisiones del OAE acerca del registro o negativa del mismo a un nuevo partido político sean susceptibles de ser impugnadas ante un OJE, respectivamente, por los otros partidos políticos o por los ciudadanos interesados en constituirlo.

Por lo que se refiere a los estatutos de los partidos políticos, aun cuando, por lo general, son los respectivos ciudadanos afiliados y los demás partidos políticos (en este último caso, cuando se trate de actos de autoridad que aprueben o convaliden los correspondientes estatutos) quienes se encuentran legitimados para impugnarlos, cabe mencionar que en Colombia se prevé que cualquier ciudadano podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral las cláusulas estatutarias contrarias a la Constitución o a la ley.

Asimismo, prácticamente todos los países confieren legitimación a los partidos políticos para impugnar las resoluciones de los OAE que los afectan o cuando estiman que las mismas adolecen de ilegalidad (en ocasiones también a otro tipo de organizaciones políticas, como en Argentina y México), así como las encaminadas a la preparación de las elecciones y las relativas a los resultados electorales o la inelegibilidad de los electos.

En cuanto a la legitimación para impugnar alguna elección ante un órgano legislativo, como es el caso de las elecciones legislativas en Argentina (al

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

igual que en Alemania), además de los partidos políticos, generalmente se le confiere a cualquier legislador del propio órgano, ya sea en ejercicio o electo.

En relación también con los resultados electorales, además de algunos casos en que se permite que los OAE puedan revisar oficiosamente la legalidad de tales resultados, doce países latinoamericanos le atribuyen legitimación a los candidatos para impugnarlos (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela, en tanto que Uruguay sólo para el caso de elecciones legislativas, puesto que reserva a los dirigentes partidarios registrados ante la Corte Electoral la impugnación de elecciones presidenciales); en dos de ellos sólo les otorga el carácter de coadyuvantes (México, salvo que involucre problemas de inelegibilidad en que sí pueden ser actores o se trate de candidatos independientes, y Paraguay), y otros cuatro no prevén expresamente legitimación alguna para los candidatos (Argentina, El Salvador, Guatemala y República Dominicana), si bien podría considerarse implícita, al menos, en el primero de estos últimos. Es claro que la referida legitimación a los candidatos se encuentra relacionada frecuentemente con el grado de evolución y características del correspondiente sistema de partidos y, en este sentido, con la posibilidad o no de candidaturas independientes.

En cuanto a las candidaturas independientes, cabe señalar que, si bien en el *caso Jorge Castañeda Gutman vs. México* (2008), la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió que el hecho de que el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales estableciera que sólo los partidos políticos podían postular candidatos para presidente de la República no era violatorio de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ciertamente estableció diversos parámetros que deben satisfacerse en los casos de normativas concretas para verificar su conformidad con dicho instrumento internacional.[260]

Cabe tener presente que mientras en la mayoría de los países latinoamericanos no se contemplan las llamadas candidaturas independientes para la Presidencia de la República, en la mayoría de esos países sí se permiten para el ámbito municipal.

Por otra parte, siete países latinoamericanos establecen acción popular o pública para impugnar resultados electorales o condiciones de inelegibilidad (Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, Nicaragua, Perú y Venezuela, en el entendido de que Uruguay la prevé sólo para las elecciones legislativas), en tanto que además de los partidos políticos y los candidatos

[260] Véase, *infra*, el desarrollo del capítulo séptimo; asimismo, Ferrer MacGregor, *El caso Castañeda..., cit.*, nota 51.

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

se encuentran legitimados los propios ciudadanos para tal efecto. Lo anterior se considera un factor fundamental y loable que facilita el acceso a la justicia electoral, si bien debe advertirse que la eventual proliferación de impugnaciones (incluso, como estrategia política de algún partido minoritario o perdedor) puede influir negativamente en su adecuada sustanciación y resolución por los OJE (máxime ante plazos tan reducidos), afectando eventualmente la confiabilidad y legitimidad de determinados comicios.

Vinculado con la cuestión de legitimación y el acceso al SJE, así como la conveniencia de evitar que se le distorsione como mecanismo indebido de deslegitimación de los comicios, cabe recordar que si bien la gran mayoría de los regímenes contemplan la gratuidad del sistema —como en México, por ejemplo, donde se establece como un derecho fundamental constitucionalmente garantizado que el servicio de justicia debe ser gratuito—, en algunos se prevé algún tipo de gravamen como prerrequisito para acceder a la justicia electoral (así, en Perú, se establece la obligación de depositar determinada cantidad cuando se promueva algún recurso de tacha de inscripción de un partido político o de inscripción de candidaturas, o bien, un recurso de nulidad de alguna elección, la cual se devolverá sólo en caso de que el recurso sea declarado fundado). De manera similar, en algunos países se prevé la posibilidad de condenar en costas cuando alguna parte sostiene posiciones notoriamente infundadas que revelen temeridad o malicia (Paraguay, a pesar de que en el propio país se dispone la exención de todo impuesto o tasa judicial por actuaciones ante la justicia electoral), o bien la imposición de una multa al partido político que interponga impugnaciones o escritos frívolos (México).

Antes de concluir este numeral es pertinente señalar que en algunos países se prevé que, con motivo de la interposición de determinado medio de impugnación, se dé vista del mismo, además del correspondiente partido político y/o candidato tercero(s) interesado(s), al fiscal electoral y/o al fiscal general de la República o ministerio público, en representación del interés de la sociedad (Argentina, El Salvador, Panamá y Paraguay).

IV. Plazos para su interposición y resolución

Debido a la necesaria renovación oportuna de los órganos representativos de gobierno y la tendencia a reducir el periodo de campañas electorales, los plazos para la interposición y resolución de las impugnaciones electorales son muy breves, si bien no siempre se encuentran expresamente previstos.

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

En cuanto a los plazos establecidos para la interposición de los medios de impugnación dentro del periodo electoral, cabe distinguir aquellos relacionados con las resoluciones en materia de padrón electoral y los demás actos preparatorios de las elecciones, respecto de los relativos a los resultados electorales. Asimismo, es posible diferenciar los plazos vinculados con las anteriores impugnaciones con aquellas que se interponen fuera del procedimiento electoral.

Por lo que se refiere a los vinculados con el registro electoral, existe gran variedad, fluctuando entre tres y cinco días (la mayoría de los casos), llegando a establecerse plazos más amplios hasta de quince o veinte e, incluso, treinta días;[261] tratándose, en general, de los actos preparatorios de la elección, la mayoría también prevé plazos de tres o cinco días,[262] en el entendido de que para ciertos tipos de actos algunos países llegan a prever periodos de impugnación más amplios, como es el caso de las resoluciones recaídas a inscripciones o registro de partidos políticos.[263]

Por lo que respecta a los plazos de interposición de impugnaciones contra los resultados electorales, éstos fluctúan entre la inmediatez de los escrutinios realizados en las mesas receptoras de votación y, en consecuencia, pudiera interpretarse como menos de veinticuatro horas (Bolivia y Colombia), así como aquellas otras "reclamaciones" y "protestas" que pueden interponerse ante órganos electorales superiores, que también tienen un plazo, muy breve, de dos días (Argentina, Ecuador, El Salvador y República Dominicana). Igualmente, algunos países prevén un plazo de tres días para impugnar los resultados electorales (Brasil y Costa Rica), otro de cuatro días (México), un puñado más lo contemplan de cinco días (Honduras, Nicaragua, Panamá y Uruguay), uno lo establece de quince días (Chile) y otro lo abre hasta por veinte días, aunque tratándose de elección presidencial contempla hasta treinta días (Venezuela), si bien otro más prevé una referencia de ocasión, como el interponerlo antes de la correspondiente proclamación de electo, lo cual no deja de generar cierta incertidumbre y riesgo de indefensión (Perú).

En relación también con los resultados electorales, debe tenerse presente que algunos sistemas prevén, además, otra instancia dentro del respectivo OJE, contemplando un plazo de tres días para la interposición de la nueva impugnación, como es el caso de Brasil (ante el Tribunal Superior Electoral

[261] Así, tratándose de impugnaciones relacionadas con el registro electoral, se prevé un plazo de tres días en Costa Rica, Guatemala y Panamá; cuatro en México; cinco en Chile, República Dominicana y Uruguay; veinte en Argentina, e, incluso, treinta días en Colombia.

[262] Respecto de las que se presentan durante la etapa de preparación de la elección, se prevén plazos de tres días en Brasil y Guatemala; cuatro en México, o cinco días en Argentina y Uruguay.

[263] Así, por ejemplo, de diez en Perú, y de treinta en Paraguay.

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

respecto de las resoluciones de tribunales regionales electorales) y México (ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, tratándose de resoluciones de las salas regionales recaídas a los juicios de inconformidad respecto de elecciones legislativas), o bien un medio de impugnación ante el propio órgano electoral cúspide (Guatemala y Nicaragua).

Adicionalmente, como se había señalado, algunos sistemas contemplan la posibilidad de ulterior impugnación ante un órgano jurisdiccional no electoral por razones de constitucionalidad (Bolivia y Brasil, tres días; Guatemala, cinco días para recurso de amparo ante Corte Suprema de Justicia y, en su oportunidad, dos días más para recurso de apelación ante la Corte de Constitucionalidad, así como Honduras y Panamá) y/o legalidad (Colombia, ocho días), o bien ante un órgano de naturaleza legislativa (Argentina, sin que se precise plazo).

Asimismo, respecto de ciertos actos realizados fuera del periodo electoral, algunos países llegan a prever periodos de impugnación más amplios, como es el caso de las resoluciones recaídas a inscripciones o registro de partidos políticos.

Por otra parte, no siempre se encuentran expresamente regulados los plazos límites para resolver las impugnaciones electorales, presentándose gran diversidad entre los que sí lo regulan. En cuanto a las impugnaciones contra el padrón electoral, los plazos para resolverlas a partir de su admisión fluctúan entre seis (Chile y México), ocho (Guatemala) y diez días (Uruguay). Con relación a las que combatan las resoluciones que recaigan sobre constitución de partidos políticos, varían entre tres (Costa Rica), cuatro (Perú), seis (México), diez (Argentina) y quince días (Chile). Asimismo, las impugnaciones que se interpongan contra los actos preparatorios de la elección deben resolverse dentro de un plazo de tres (Guatemala), cinco (Argentina) o seis días (México).

Finalmente, en cuanto a los plazos límites para que los órganos electorales resuelvan las impugnaciones contra los resultados de los comicios, los mismos varían entre un día a partir de su admisión (Bolivia, respecto de las impugnaciones que combatan resoluciones de órganos inferiores), tres (Guatemala), cinco (Ecuador, para el caso de elecciones legislativas), seis (El Salvador), ocho (Perú) y diez días (Ecuador, tratándose de elecciones presidenciales, Honduras y Nicaragua). Asimismo, hay algunos sistemas que no prevén un plazo específico, sino una referencia de ocasión, como el de que se resuelva antes de la declaratoria de la elección (Costa Rica) o antes de la toma de posesión o la instalación de los órganos elegidos (México, tratándose de las impugnaciones ante la Sala Superior del Tribunal Electoral respecto de elecciones locales), o bien un término o fecha límite específico (México,

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

lo cual se traduce en un plazo aproximado de veinte días para las salas regionales del Tribunal Electoral, tratándose de elecciones legislativas federales, y de diez a quince días para la Sala Superior del propio Tribunal Electoral respecto del recurso de reconsideración contra tales elecciones, o bien de sesenta días para esta última Sala tratándose de elecciones presidenciales).

Por lo que se refiere a los plazos que se confieren a órganos jurisdiccionales no electorales para resolver impugnaciones contra resoluciones de OJE sobre resultados comiciales, varía entre tres días (para que la Corte Suprema de Justicia de Guatemala resuelva el recurso de amparo), cinco (para que la Corte de Constitucionalidad de Guatemala resuelva, en su caso, el recurso de apelación), y cincuenta días (Colombia).

Por lo que respecta a las impugnaciones de los resultados electorales ante órganos legislativos, en Argentina, tratándose de las elecciones legislativas, los reglamentos de las Cámaras respectivas no prevén plazo límite alguno sino, por el contrario, admiten expresamente la posibilidad de que las impugnaciones sean resueltas con posterioridad al inicio de las sesiones ordinarias (lo cual implica que ciertos legisladores puedan incorporarse provisionalmente a su respectiva Cámara, sujetos al resultado de la impugnación correspondiente, pudiéndose dar el caso de que con posterioridad alguno de ellos pierda su investidura y sea otro quien asuma el cargo).

V. Pruebas

Las disposiciones de los códigos y leyes electorales en materia de pruebas son escasas, pues generalmente no hay referencia alguna sobre el particular (a diferencia de lo que ocurre en aquellos países que cuentan con leyes procesales electorales específicas). En ocasiones, la propia ley electoral remite a los códigos procesales civiles o administrativos (Bolivia, Guatemala y Paraguay). Además, en aquellos países en que se permite alguna impugnación ulterior ante órganos jurisdiccionales no electorales es claro que las pruebas se encuentran normadas por los códigos o leyes procesales aplicables a las impugnaciones de que conocen estos últimos órganos (ya se trate de órganos jurisdiccionales constitucionales, ordinarios del Poder Judicial o administrativos). Sin embargo, es posible extraer algunas conclusiones:

1. *Cargas probatorias*

La gran mayoría de las leyes electorales y/o procesales establecen, en forma explícita o implícita, el principio general de que quien afirma está

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

obligado a probar. Asimismo, le corresponde la carga probatoria a quien niega algo, cuando su negación implica o envuelve la afirmación de un hecho. Por otra parte, son objeto de prueba sólo los hechos controvertidos. Por tanto, no es objeto de prueba el derecho. Tampoco lo son los hechos admitidos, notorios ni los imposibles de probar.

Los anteriores principios (recogidos de manera expresa, por ejemplo, en la ley procesal electoral en México) se complementan, por lo general, con el de presunción de validez de los actos de derecho administrativo, esto es, los realizados por el OAE; de ahí que, cuando se impugne un acto electoral administrativo por presunta ilegalidad o irregularidad, corresponderá al actor o demandante demostrar que el acto impugnado efectivamente adolece de ilegalidad o constituye una irregularidad. De no cumplir con su carga probatoria el actor, deberá desestimarse la pretensión del actor y, en consecuencia, el acto electoral administrativo deberá seguir siendo válido.

2. *Medios de prueba*

La legislación (procesal) electoral debe regular adecuadamente los medios de prueba para que los justiciables puedan estar conscientes del tipo y cantidad de elementos probatorios que se requieren para sustentar y respaldar sus alegatos y pretensiones con suficiente material fáctico con sustento jurídico.

La mayoría de los códigos y leyes electorales no definen cuáles son los medios de prueba autorizados en el SJE, en el entendido de que algunos prevén la aplicación supletoria de ordenamientos procesales civiles o administrativos. Un buen número de países exigen adjuntar las pruebas documentales pertinentes al escrito de interposición del medio de impugnación (Costa Rica, Chile (tratándose del padrón electoral), Ecuador, México y Perú).

Asimismo, mientras que varios países latinoamericanos expresamente prevén que las partes pueden ofrecer cualquier medio de prueba (Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Honduras y Panamá), en dos países se establece alguna restricción, ya sea que admitan sólo los documentos electorales (respecto de las impugnaciones contra resultados electorales de que conocen el Consejo Nacional Electoral de Colombia o sus delegados, si bien para la ulterior impugnación ante la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado expresamente se prevé en este país que se puede ofrecer cualquier medio de prueba, además de que el auto que deniegue alguna de las pruebas solicitadas puede ser recurrido en súplica, la cual se resuelve de plano), o bien únicamente las documentales públicas

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

y privadas, así como las pruebas técnicas, la instrumental de actuaciones y la denominada presuncional legal y humana, además de que la confesional, testimonial y pericial sólo se admiten bajo ciertas peculiaridades y restricciones (como ocurre también en México).

Cabe destacar que en la mayoría de los países de la región se autoriza al respectivo OJE para ordenar la diligencia de pruebas para mejor proveer, esto es, allegarse mayores elementos probatorios para resolver (Argentina, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, México y Panamá, así como Paraguay, Perú y Uruguay en determinados casos).

Resulta claro que, ante lo reducido de los plazos para resolver las impugnaciones electorales a fin de permitir la renovación oportuna de las instituciones republicanas y la naturaleza de los procedimientos electorales, los OJE cuya normativa no excluye ciertos medios probatorios han requerido desarrollar criterios para admitir sólo aquellos que resulten idóneos y pertinentes o conducentes para acreditar las pretensiones de las partes dentro de los plazos límite para resolver (por ejemplo, la prueba testimonial difícilmente puede ofrecer elementos de convicción al OJE en ciertos casos sobre resultados electorales, toda vez que tanto el partido impugnador como el partido tercero interesado podrían ofrecer innumerables testigos cuyos testimonios probablemente resultarían contradictorios y proclives a favorecer los intereses del partido al que pertenezcan).

Así pues, es importante puntualizar que, en la práctica, los referidos sistemas probatorios se asemejan, toda vez que mientras en un sistema de carácter abierto en cuanto al ofrecimiento de pruebas, el OJE tiende a restringir su admisión a sólo aquellas idóneas y pertinentes o conducentes, en uno que limite los medios de prueba (como ocurre en Colombia y México), el respectivo OJE puede ampliarlos a través de las diligencias para mejor proveer, con el objeto de resolver en ambos sistemas con los elementos de convicción pertinentes y necesarios dentro de los plazos establecidos, sin dejar a alguna de las partes en indefensión.

3. *Sistemas de valoración de pruebas*

De acuerdo con la doctrina iusprocesalista predominante, los sistemas de valoración de las pruebas se pueden clasificar en cuatro grupos: *i*) sistema de la prueba legal o tasada: cuando la ley señala por anticipado cuál es el grado de eficacia que el órgano jurisdiccional debe atribuir a determinado medio probatorio; *ii*) sistema de la prueba libre: cuando el órgano jurisdiccional puede apreciar las pruebas ofrecidas, admitidas y desahogadas

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

sin traba legal alguna, de manera que pueda formarse su convicción libremente, haciendo la valoración según su sentir personal, racional, moral o en conciencia, sin impedimentos de alguna especie y menos de orden jurídico; *iii*) sistema de libre apreciación razonada o de la sana crítica: cuando el órgano jurisdiccional tiene la facultad para determinar en forma concreta la eficacia de cada uno de los elementos que obren en autos, de acuerdo con las reglas de la lógica y las máximas de la experiencia, considerándose como un sistema intermedio entre los anteriores, y *iv*) sistema mixto: aquel que combina algunos de los sistemas que anteceden.[264]

Muy pocos códigos y leyes electorales definen los sistemas de valoración de las pruebas que deben seguir los respectivos OJE en los casos contenciosos de que conozcan. Mientras que algunos países latinoamericanos adoptan el sistema de la prueba libre (Colombia, parcialmente, en cuanto que el Consejo Nacional Electoral o sus delegados tienen plena y completa competencia para apreciar cuestiones de hecho; Chile, en tanto que el Tribunal Calificador de Elecciones procederá como jurado en la apreciación los hechos, y Perú, toda vez que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones está facultado para apreciar los hechos con criterio en conciencia), otros establecen las reglas de la sana crítica (Costa Rica y Panamá), alguno contempla cuando menos ciertos aspectos del tasado (El Salvador, al prescribir que en la prueba testimonial se podrá presentar un máximo de tres testigos y que la misma no será suficiente para declarar la nulidad solicitada), y otro más prevé un sistema mixto (México, en virtud de que combina el tasado, al conferirle legalmente eficacia plena a las documentales públicas [aun cuando admite prueba en contrario], con el de la sana crítica).

Uno de los mayores impactos de introducir sistemas de votación electrónica se presenta en los mecanismos de resolución de conflictos electorales existentes y los correspondientes SJE (por ejemplo, en Brasil). Los desafíos que surgen en este contexto se relacionan con el aseguramiento y valoración de los elementos probatorios y los mecanismos a través de los cuales se resuelven los medios de impugnación. En algunos países donde los medios de impugnación electoral se encuentran a cargo de los tribunales ordinarios pertenecientes al Poder Judicial, estas cuestiones se encuentran reguladas por disposiciones especiales, requiriendo de reformas legislativas. Asimismo, indagar estos aspectos puede requerir de un entrenamiento especial para el personal del OJE y un conocimiento adecuado de las cuestiones

[264] Véase Couture, Eduardo J., *Fundamentos de derecho procesal civil*, México, Editora Nacional, 1984; Gómez Lara, *Teoría general del proceso*, *cit.*, nota 13, pp. 160 y ss.; Ovalle Favela, "El recurso de inconformidad...", *cit.*, nota 183, pp. 174-177, y Varela, Casimiro, *Valoración de la prueba: procedimientos civil, comercial y penal*, 2a. ed., Buenos Aires, Astrea, 2004, p. 98).

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

tecnológicas involucradas. En todo caso, las reglas de valoración de pruebas de carácter electrónico o digital deben revisarse y requerir de alguna medida o reforma especial en los países que las han adoptado. En México se han venido desarrollando ejercicios piloto que incorporan la votación por medios electrónicos en algunas entidades federativa (como en Coahuila y Ciudad de México).

VI. Remedios en impugnaciones contra resultados electorales

Uno de los aspectos cruciales en todo SJE es el establecimiento de medios de impugnación eficaces en contra de los resultados electorales a fin de garantizar el respeto absoluto a la voluntad popular. Aun cuando, nuevamente, la diversidad de mecanismos entre los distintos sistemas parte de su distinta tradición jurídica y contexto histórico y político-social, en términos generales, es posible analizarlos atendiendo a los remedios jurídicos que cada uno puede brindar (que, en realidad, depende de la pretensión del respectivo partido político o, en su caso, candidato actor que promueva la demanda).

En este sentido, el remedio jurídico que, por lo general, pretende el actor o demandante en impugnaciones contra resultados electorales puede ser, por una parte, la modificación del resultado electoral, con el consecuente cambio de ganador, derivado de un recuento total o parcial de la votación, de estar así legalmente previsto, o de la nulidad de la votación recibida en cierto número de mesas o casillas por haberse presentado irregularidades (por lo que se busca que tal votación se suprima del cómputo correspondiente); por otra, la nulidad de la elección, cuando se presenten irregularidades sustanciales que hayan afectado el resultado electoral, o bien, finalmente, la revocación de la proclamación de electo de cierto candidato por no satisfacer los requisitos de elegibilidad. A continuación, se analizan tales alternativas.

1. *Modificación de los resultados electorales (en su caso, cambio de ganador)*

Como se mencionó, uno de los remedios pretendidos por el actor o demandante puede ser la modificación del resultado electoral emanado del OAE, ya sea el emanado directamente de las mesas receptoras de votación el día de la jornada electoral o del órgano superior que haya realizado en los días inmediatos el cómputo total o, en su caso, el cómputo de cierto distrito o circunscripción electoral con relación a la votación recibida en un conjunto de mesas de votación.

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

El objetivo final es que haya un cambio de ganador de la elección, esto es, de quien presuntamente había obtenido el triunfo según ese resultado emanado del órgano electoral administrativo. Para el efecto, se puede pretender que haya un recuento total o parcial de la votación, en los términos previstos legalmente según cada SJE, y/o la nulidad de la votación recibida en cierto número de mesas por estimar que hubo irregularidades sustanciales en la mesa respectiva, que afectaron el resultado ahí obtenido.

A. *Recuento total o parcial de la votación*

En general, es posible distinguir cuatro sistemas en materia de recuentos totales o parciales de la votación: en primer lugar, aquellos que constitucional o legalmente prevén un recuento total de la votación en toda elección, independientemente de la diferencia en el resultado o de que éste se haya impugnado (es el caso de Costa Rica); en segundo lugar, aquellos que prevén legalmente un recuento total en caso de resultados ajustados (por ejemplo, cuando la diferencia entre ganador y segundo lugar es inferior a 1%), ya sea en forma automática o previa solicitud de parte interesada (como en algunas entidades federativas de Estados Unidos de América, en el entendido de que no tendría un carácter total para la elección presidencial, pues hay Estados que no contemplan tal posibilidad; asimismo, es el caso de México, según reforma de 2007); en tercer lugar, aquellos que sólo prevén un recuento parcial para ciertas mesas o casillas en que se encuentre legalmente justificado (como ocurre en la gran mayoría de los SJE y era el caso de México hasta 2006), y, finalmente, aquellos que no prevén legalmente en forma expresa recuentos totales ni parciales (diversos países y, al menos, tres entidades federativas de Estados Unidos). Ciertamente, los sistemas que prevén algún recuento total cuando hay resultados ajustados también contemplan la posibilidad de recuentos parciales en casos legalmente justificados (esto es, la combinación de los supuestos segundo y tercero mencionados).

a. Posibilidad de recuento total de la votación

Es conveniente puntualizar las características de los recuentos totales que sí se prevén en Costa Rica y algunas entidades federativas de Estados Unidos de América y, a partir de 2007, en México, con respecto al de otros países que no los contemplan, en el entendido de que estos últimos constituyen la gran mayoría.

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

— *Costa Rica*. La diferencia fundamental entre el régimen de Costa Rica y otros SJE que también contemplan un recuento total de la votación es que en aquél se encuentra legalmente prevista, en forma expresa, la atribución-obligación para el Tribunal Supremo de Elecciones de realizar, en todos los casos, dicho nuevo escrutinio general de la votación recibida en todas y cada una de las respectivas mesas que se hubiesen instalado, con independencia de lo estrecho o no del resultado electoral y si éste se haya o no impugnado.

Otra diferencia relevante es *la integración de las mesas receptoras de la votación.* Mientras que en Costa Rica las mesas receptoras de votos se integran con representantes de los partidos políticos (aun cuando formalmente son designados por el Tribunal Supremo de Elecciones), en gran parte de los países que no establecen un posterior recuento total de la votación, sino sólo uno parcial en donde esté legalmente justificado, las mesas se integran de distinta forma.

De ahí que en Costa Rica genere mayor certeza que todo lo actuado por las mesas receptoras de votación sea susceptible de ser revisado y corregido por el Tribunal Supremo de Elecciones, el cual cuenta con atribuciones para revisar oficiosamente lo actuado por las mesas receptoras de votación, en tanto que son propiamente órganos subordinados. Asimismo, dicho Tribunal cuenta con relevantes garantías de independencia e imparcialidad y goza de gran prestigio por su honorable y eficiente desempeño durante más de setenta años.

De este modo, durante las semanas siguientes al día de la jornada electoral, el Tribunal Supremo de Elecciones realiza manualmente el respectivo recuento total (con independencia de cuál haya sido el resultado y si éste hubiese sido impugnado o no por alguno de los contendientes). Aun cuando lo anterior aporta altos niveles de credibilidad y legitimidad al resultado es claro que sólo es materialmente posible llevarlo a cabo en comunidades cuyo electorado no sea muy grande (en el entendido de que si el electorado sí fuese muy grande pudieran ensayarse otros mecanismos en apoyo al OJE para realizar un recuento total).

— *Algunas entidades federativas de Estados Unidos de América.* En algunas entidades federativas estadounidenses también se prevé legalmente el recuento total de la votación recibida en el Estado respectivo a solicitud de cualquiera de las partes (en su caso, a costa del peticionario en el supuesto de que finalmente no le asista la razón) o, de manera automática, por el propio OAE, cuando la diferencia entre el primero y segundo lugar sea inferior a determinado porcentaje;

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

por ejemplo, en el estado de Washington se prevé tal recuento automático cuando dicha diferencia es menor a 0.5%.[265]

Debe tenerse presente que si bien en diversas entidades federativas de los Estados Unidos de América sí se prevé un recuento total de votos en las elecciones de representantes y senadores (así como de gobernador, diputados y, en su caso, senadores locales), en el referido país no se prevé en la actualidad un recuento total sino tan solo parcial de la votación de una elección presidencial, pues existen, al menos, tres estados (Alabama, Illinois y Kentucky) que no prevén la posibilidad de impugnación ni recuento alguno. Asimismo, salvo en los catorce estados que prevén algún recuento automático, es claro que se requiere de previa impugnación o solicitud de parte interesada (con independencia de que la designación de los integrantes de las mesas receptoras de votación en las diversas entidades federativas de los Estados Unidos, por lo general, también es a propuesta de los partidos políticos y, en la mayoría, la votación se realiza en forma automatizada, esto es, a través de diversos tipos de máquinas).[266]

— *México*. El artículo 311, párrafos 2 y 3, de la vigente Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2014 (como se preveía desde 2008 a fin de instrumentar lo previsto en la reforma constitucional de noviembre de 2007), además de los supuestos de recuentos parciales en casos legalmente justificados —como se explica más adelante—, establece la posibilidad jurídica de realizar un recuento total de la votación cuando haya indicios de que la diferencia entre el primero y segundo lugar sea inferior al 1% en determinado distrito electoral y así sea solicitado por el partido político cuyo candidato haya quedado en segundo lugar, en cuyo caso el consejo distrital competente del INE (el miércoles siguiente a la elección) realizará el recuento total de la votación recibida en todas y cada una de las casillas instaladas en el distrito correspondiente, en el entendido de que la omisión de realizar el recuento por el

[265] Véase Garber, Marie y Frank, Abe, *Contested Elections and Recounts*, 2 vols., Washington, D. C., Federal Election Commission, 1990.

[266] Véase *Contested Elections and Recounts. Issues and Options Resolving Disputed Federal Elections*, 2 vols., Washington, National Clearinghouse on Election Administration-Federal Election Comission, 1990; Garber y Frank, *op. cit.*, nota anterior; Orozco Henríquez, "Contencioso electoral y calificación de las elecciones en los Estados Unidos de América", *cit.*, nota 58, pp. 25-33; Ryden, David K. (ed.), *The U. S. Supreme Court and the Electoral Process*, 2a. ed., Washington, D. C., Georgetown University Press, 2002.

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

consejo distrital sería susceptible de impugnación ante el Tribunal Electoral, quien resolvería lo que en derecho procediera (si bien, en forma expresa, la ley establece que si el INE realiza determinado recuento éste ya no podrá ser revisado por el Tribunal Electoral).

Cabe advertir que el hecho de que, según la ley electoral mexicana en vigor, el ámbito de referencia para establecer la procedencia del recuento sea que la diferencia del 1% entre el primero y segundo lugar haya ocurrido en determinado distrito electoral, podría no estar ofreciendo una solución efectiva y satisfactoria para una elección presidencial o senatorial si lo que se desea es prever la posibilidad de un recuento total de la votación ante un escenario de una elección sumamente competida y con resultados tan estrechos como la presidencial de 2006. Efectivamente, si la referida reforma de 2007-2008 hubiese estado vigente en aquel año, sólo se habría realizado un recuento total de votos en tres de los trescientos distritos electorales federales, toda vez que fueron los únicos en que el candidato que finalmente quedó en segundo lugar en la votación general habría quedado en ese lugar en el distrito electoral correspondiente con una diferencia menor al 1%, por lo que tampoco ahora se estaría previendo, en la práctica, un recuento total de la votación en casos de resultados electorales ajustados en la elección presidencial. Tal situación, de prevalecer, podría generar falsas expectativas en algunos y la eventual decisión del Tribunal Electoral por la cual se abstenga de ordenar un recuento total de la votación, aun cuando estuviese plenamente ajustada a derecho, podría malinterpretarse como una falta de transparencia o decisión arbitraria del OJE, por lo que cabría ponderar una nueva reforma sobre el particular.[267]

[267] En relación con la imposibilidad jurídica del recuento total de la votación en la elección presidencial de México en 2006, es pertinente tener presente lo siguiente: 1) la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en ese entonces, exigía que el partido o coalición interesado impugnara cada uno de los cómputos distritales (300 federales) y precisara cada una de las casillas (130,477 instaladas en 2006), cuyos resultados deseara combatir; 2) si un cómputo electoral (distrital o de casilla) no se impugnaba, de acuerdo con los artículos 41, fracción IV (hoy VI), de la Constitución federal y 72 de la invocada ley procesal electoral, el resultado se consideraba válido, definitivo e inatacable. Por tanto, no era susceptible de revisión por el Tribunal Electoral; 3) la coalición cuyo candidato quedó en segundo lugar sólo impugnó 230 (de los 300) cómputos distritales y aproximadamente 43,000 (de las 130,477) casillas. Incluso, la coalición sólo pidió el recuento de unas 22,000 casillas, de las cuales el Tribunal Electoral ordenó el recuento de 11,724 (poco más del 53% de las demandadas), en virtud de que fueron las únicas en las que, de acuerdo con la

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

En general, los países —en su caso, entidades federativas— que sí prevén legalmente un recuento total de votos (ya sea de manera regular, como en Costa Rica, o bien en forma automática o a petición de parte en cierto tipo de casos, como el de resultados electorales estrechos en algunas entidades federativas de los Estados Unidos y, a partir de noviembre de 2007, en México), le confieren tal competencia, en primera instancia, a un órgano superior de la respectiva mesa receptora de votos, en cuyo caso el correspondiente OJE estaría revisando propiamente los actos provenientes de un órgano subordinado. Aun cuando la omisión del OAE de realizar el recuento o, en algunas ocasiones, su actuar indebido para el efecto es susceptible de control jurisdiccional en varios SJE (como ocurre en México), debe tenerse presente que en tales supuestos la intervención del correspondiente tribunal (OJE) sería, eventualmente, para sustituirse a dicho OAE y corregir su acción u omisión indebida, pero no porque, por propia autoridad, pueda oficiosamente (es decir, sin que haya sido instado para ello) realizar un recuento total de votos.

---

ley y siguiendo un criterio muy amplio, resultaba jurídicamente procedente, ya que las actas respectivas efectivamente contenían alguna inconsistencia, discrepancia o error evidente en los rubros fundamentales relacionados con votos, por mínimo que fuera. Por tanto, bastó la diferencia de un solo voto entre los datos que aparecían en las actas de las casillas impugnadas para que el tribunal ordenara su recuento. En las sentencias interlocutorias de los respectivos incidentes de los juicios de inconformidad que promovió la coalición, se exponen las razones jurídicas por las cuales se ordenó o no el recuento en cada una de esas 22,000 casillas impugnadas (tales sentencias son públicas y pueden consultarse a través de Internet); 4) el Tribunal Electoral, como órgano tercero imparcial, sólo puede actuar previa impugnación o a instancia de parte y carece de atribuciones para actuar oficiosamente. Si los integrantes del tribunal hubiesen pretendido revisar o modificar cómputos no impugnados, habrían violado la ley e incurrido en responsabilidad; 5) ciertamente, el Tribunal Electoral cuenta con atribuciones legales para ordenar diligencias para mejor proveer (así lo hizo al ordenar el recuento de más del 9% de las casillas, mismo que se llevó a cabo por magistrados y jueces del Poder Judicial de la Federación, voto por voto y casilla por casilla, en sesiones públicas y en presencia de todos los partidos políticos, coaliciones y demás interesados). Sin embargo, tales diligencias sólo era posible ordenarlas respecto de aquellas casillas efectivamente impugnadas. Si los cómputos de diversas casillas no se impugnaron, como se señaló, su revisión jurisdiccional se encontraba legalmente prohibida; 6) una vez que se verificó el recuento por el Tribunal Electoral, la diferencia entre el primero y segundo lugar se redujo en 4,859 votos, lo cual equivale aproximadamente a una centésima, esto es, de 0.58%, según los resultados oficiales del entonces IFE, pasó a 0.57%. Una opinión crítica a los argumentos anteriores puede observarse en Crespo, José Antonio, *2006: Hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*, México, Debate, 2008; sin embargo, respecto de lo sostenido en este último libro, se sugiere también ver la réplica en Orozco Henríquez, J. Jesús, "Comentario al libro de José Antonio Crespo, *2006: Hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. 59, núm. 261, 2009, pp. 267-276.

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

b. Imposibilidad de recuento alguno en ciertos países

Al igual que en las referidas tres entidades federativas de los Estados Unidos de América, en algunos países (*v. gr.*, Bolivia y Perú) tampoco se prevé la posibilidad de recuento alguno parcial ni total de la votación recibida, por estimar que, de acuerdo con el principio de preclusión, el escrutinio llevado a cabo en la mesa receptora de votos al final de la jornada electoral es un acto irrepetible.

Tal imposibilidad jurídica de recuento también se presenta en aquellos países que destruyen las boletas electorales con los votos tan pronto concluye el escrutinio en la mesa receptora de votos o que no forman parte de la documentación electoral que se traslada al OAE superior jerárquico, como en Colombia y Panamá, en cuyo caso los escrutinios generales se basan en los resultados plasmados en las actas o documentos elaborados por las mesas correspondientes.

c. Recuentos parciales

Cabe señalar que en los SJE que no prevén un recuento total de la votación, sino tan solo uno parcial donde legalmente se encuentre justificado —como ocurre en la gran mayoría de los países democráticos—, se ha considerado que la mayor certeza en el resultado electoral radica en las múltiples medidas de seguridad establecidas para la integración de las mesas receptoras de votación, así como para la identificación de los electores, el desarrollo de la votación y la realización del escrutinio y cómputo de la votación recibida en la mesa respectiva, del cual se levanta un acta suscrita por los funcionarios de la mesa y los representantes de los distintos partidos políticos, quienes, después de haber vigilado todo el procedimiento de votación, tienen derecho no sólo a presentar algún escrito de protesta ante cualquier irregularidad o anomalía que hayan advertido durante el desarrollo de la jornada electoral, sino a recibir un ejemplar de la respectiva acta de escrutinio y cómputo como prueba del resultado obtenido en la mesa e, incluso, en algunos países si lo desean, a acompañar a los funcionarios de casilla a entregar los paquetes con la documentación electoral resultante ante el órgano superior del OAE.

En su oportunidad, cada partido político, a través de su representante, se encuentra en aptitud de cotejar los resultados con los que pretendan manejarse como oficiales durante la sesión de cómputo total o parcial (en el distrito o circunscripción electoral correspondiente) que lleve a cabo el OAE

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

en los días inmediatos a la jornada electoral. En la mayoría de los SJE (como es el caso de México, desde el establecimiento del entonces Instituto Federal Electoral en 1990 y se mantiene con el actual Instituto Nacional Electoral) se prevé legalmente que si durante la sesión de cómputo ante el OAE (superior jerárquico de la mesa receptora de votos) se advierte que el acta de escrutinio y cómputo de la votación recibida en determinada mesa en poder del propio órgano tiene muestras de alteración, presenta errores evidentes en los datos que consigna, no existe dicha acta o sus datos no concuerdan con los de la copia de la misma que tienen los representantes de los partidos políticos, éstos tienen oportunidad de solicitar que se realice un recuento de la votación recibida en la mesa respectiva (lo que equivale a un recuento parcial de la votación recibida en cierto número de mesas).

En todo caso, los partidos políticos (y, en la mayoría de los SJE, también los candidatos) tienen derecho a impugnar los resultados derivados de la sesión de cómputo de la votación del OAE ante el correspondiente OJE, ya sea para hacer valer sus derechos respecto de presuntas irregularidades cometidas el día de la jornada electoral y que no fueron corregidas en la sesión de cómputo por el OAE, o bien por nuevas irregularidades cometidas por éste. En su caso, ante alguna acción u omisión indebida del OAE, el OJE está en aptitud de llevar a cabo el recuento de la votación recibida en las mesas respectivas.

B. *Nulidad de la votación recibida en algunas mesas*

Es esencial distinguir la nulidad de un voto, de la nulidad de la votación recibida en alguna mesa y de la nulidad de una elección. Esta sección se refiere estrictamente al segundo supuesto, si bien resulta conveniente abordar brevemente algunos aspectos del primero, en tanto que el tercero se aborda más adelante.

a. Nulidad de un voto

Prácticamente todos los ordenamientos electorales establecen diversos supuestos conforme con los cuales el voto, individualmente considerado, se estima nulo. En términos generales, se considera nulo cualquier voto emitido en forma distinta a la prevista legalmente para ser considerado válido. Al respecto, varios países enuncian las distintas hipótesis que pueden presentarse: por ejemplo, utilización de boletas o papeletas no oficializadas, no entregadas o, en su caso, no firmadas por la mesa o su presidente; destrucción

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

parcial, mutilación, alteración o tachaduras en las boletas; marcas para más de un candidato o lista, o bien la existencia de más de dos boletas de distinto partido para un mismo cargo o la pretensión de depositar en el sobre dos o más papeletas para un mismo cargo o una papeleta distinta a la entregada; marcas distintas en las boletas, al agregar o repetir nombres, que la misma sea ilegible o incluir la palabra nulo. Asimismo, por muerte o falta de reemplazo oportuno del candidato o falta de aceptación oportuna del candidato y cuando el elector exhiba su voto o haga alguna manifestación que viole el secreto, como el firmar las boletas o incluir algún dato que permita identificar al elector.

Los anteriores casos de nulidad del voto se diferencian, por lo general, de los casos en que no se marcan las boletas y que se consideran como votos en blanco (distinción que puede tener relevancia en aquellos sistemas que prevén algún umbral para que los partidos políticos conserven su registro, o bien tengan acceso a la representación proporcional o al financiamiento público).

Aun cuando la gran mayoría de los países reservan a las correspondientes mesas (juntas, jurados o casillas) receptoras de votos la competencia "soberana" para apreciar y declarar la nulidad de un voto individual, sin posibilidad de impugnación, lo cual se decide durante el acto de escrutinio respectivo, en algunas ocasiones se presentan los llamados votos impugnados, recurridos u observados para referirse a los casos en que existe duda sobre la calidad o identidad del sufragante, resolviendo el OAE jerárquicamente superior.

En principio, la nulidad bajo estudio sólo se aplica al voto individual de un elector particular, por lo que no afecta a la votación recibida en una mesa, ni a la elección que resulte de dicha votación. Sin embargo, algunos ordenamientos vinculan el número elevado de votos nulos con la posibilidad de nulidad de una votación o, incluso, una elección; por ejemplo, si hay más votos nulos que votos válidos en determinada mesa electoral o si el número de los votos nulos afecta a más de la mitad de los votos de la respectiva elección o si dos terceras partes de los votos emitidos son nulos o en blanco.

b. Nulidad de una votación

El presente supuesto se refiere a la nulidad de la votación recibida en una mesa (junta, jurado o casilla) electoral. Al respecto, es posible clasificar las diversas causales de nulidad de votación en mesa o casilla en los siguientes tres grupos: irregularidades en la constitución de la mesa, junta, jurado

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 casilla electoral; irregularidades en el desarrollo de la votación, o bien, irregularidades en el escrutinio o en las actas respectivas.

— *Irregularidades en la constitución de la mesa electoral*. En general, es causa de nulidad la constitución ilegal de la mesa o junta receptora de votos. Al respecto, se puede distinguir también entre la indebida integración de la mesa o junta, por vicios en la elección o designación de sus miembros, y aquellos casos en que la mesa se ha instalado en lugar distinto al autorizado, sin causa justificada.
— *Irregularidades en el desarrollo de la votación*. Entre las causales de nulidad previstas en diversos ordenamientos latinoamericanos por irregularidades durante la votación, cabe destacar las siguientes: cuando el registro electoral de la mesa resulte falso, apócrifo o alterado; existan errores en las boletas con relación a los nombres de los candidatos o los emblemas de los partidos; se haya impedido votar a quien tiene derecho; se haya permitido votar a quien no aparece en el padrón o sin verificar la identidad del elector, o bien se haya admitido el sufragio múltiple; se haya impedido la fiscalización a los representantes de los partidos políticos.

  Además, cuando se hubiere ejercido por la mesa actos de coacción contra los electores de manera que los hubiesen obligado a abstenerse de votar o a votar en contra de su voluntad o sin las garantías legales; violencia sobre los miembros de la mesa o casilla durante la votación; violencia, coacción o amenaza contra los electores; fraude, cohecho, soborno, intimidación o violencia en favor de algún candidato; violencia generalizada que impida la libre y pacífica emisión del voto; violación del secreto del voto; vicios por falsedad, fraude o coacción; realización de propaganda o captación de sufragios vedados legalmente; interferencia económica o abuso de poder de la autoridad contra la libertad del voto; cualquier otro acto que razonablemente pueda haber alterado el resultado de la votación.

  Asimismo, cuando la votación se hubiere realizado en fecha distinta a la señalada por los órganos electorales competentes, o bien antes de la hora fijada legalmente para el inicio de la votación o después del cierre de la misma, salvo caso fortuito o fuerza mayor; cuando se hubiere producido una apertura tardía o una clausura anticipada de la votación de la mesa, privándose maliciosamente a los electores del derecho de votar; cuando se hubiere iniciado la votación después de las trece horas sin causa justificada o habiendo

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

impedido el libre ejercicio del sufragio, después de las catorce horas y hubiere votado menos del 50% del electorado; cuando la votación se hubiere practicado en lugar distinto al autorizado. Igualmente, cuando la votación se hubiere recibido por personas no autorizadas o, en general, que existan irregularidades graves que pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado.

— *Irregularidades en el escrutinio o en las actas respectivas*. Los ordenamientos electorales latinoamericanos prevén los siguientes tipos de causales de nulidad sobre el particular: la realización de escrutinios en lugar distinto al autorizado; cuando se hubiere ejercido violencia sobre los miembros de la mesa en la realización del escrutinio, al extremo de haberse afectado el resultado de la votación; dolo o error en el cómputo de los votos que beneficie a un candidato o fórmula de candidatos y ello sea determinante para el resultado de la votación; diferencia de cinco o más entre número de sufragantes y número de sobres utilizados, un número de sufragantes mayor que el número de electores, más votos nulos que votos válidos o si el número de boletas utilizadas supera ostensiblemente al padrón de la junta; error en la aplicación de la fórmula electoral; vicios en el escrutinio, así como errores (aritméticos) o alteraciones en el cómputo.

Asimismo, son causales de nulidad la elaboración o firma de actas por personas no autorizadas o la utilización de formularios no autorizados, así como la alteración o falsedad de las actas; la ausencia, destrucción o desaparición de documentación electoral; la falta de firma de por lo menos tres jurados o la del presidente y del secretario, o bien la falta de firma del presidente, así como la violación del llamado paquete o bolsa electoral. De igual modo, la entrega extemporánea de los paquetes, pliegos o bolsas electorales, en tanto que el depósito extemporáneo del acta de escrutinio en el correo hace presumir que sea fraudulenta.

Por otra parte, resulta especialmente importante referirse a los efectos que puede tener la nulidad de una votación. En principio, como advierte Brewer-Carías,[268] los casos de nulidad de la votación recibida en una mesa, junta, jurado o casilla electoral sólo afecta la votación respectiva y, por tanto, no afecta la elección o el procedimiento electoral. El efecto inmediato de la nulidad de una votación es que deben excluirse los votos de esa mesa, junta, jurado o casilla

[268] *Cfr*. Brewer-Carías, "La nulidad de los actos electorales...", *cit.*, nota 10, pp. 89-92; asimismo, Hernández Valle, *Derecho electoral...*, *cit.*, nota 10, p. 243.

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

del cómputo general de los votos emitidos en la elección de que se trate (lo cual, eventualmente, podría producir que la recomposición del cómputo arroje un cambio de ganador en la elección).

Sin embargo, puede darse el supuesto de que la nulidad de la votación en diversas mesas puede tener influencia en la validez de la elección, toda vez que casi todos los ordenamientos electorales establecen el principio, formulado tanto en forma positiva como negativa, de que si la nulidad de la votación en una mesa o conjunto de mesas es determinante para el resultado general o validez de la elección, se requerirá de una nueva votación o, en su caso, de una nueva elección, como se verá en la siguiente sección.

En efecto, algunos ordenamientos establecen el principio en forma negativa, al prescribir que no habrá lugar a nuevas elecciones si se evidencia que la nueva votación (en la mesa en concreto) no tendría influencia sobre el resultado general de la elección, en tanto que otras lo formulan en sentido positivo, al establecer que debe haber una nueva elección si las votaciones anuladas pueden alterar o ser determinantes para el resultado de la elección, o bien suficientes para decidir la subsistencia legal de un partido.

En estos supuestos, es frecuente que en los ordenamientos (o jurisprudencialmente) se prevean presunciones para definir cuándo debe considerarse determinante la nulidad de la votación en una mesa respecto de una elección, en cuyo caso se requiere convocar a una nueva elección: si la nulidad de las votaciones afecta a más de la mitad de las mesas, o bien si las nulidades de votación afectan a más de la mitad de los votos o representan un tercio de la votación nacional válida. En algunos países se establece el 20% de las mesas o secciones electorales anuladas.

Al respecto, es conveniente señalar que mientras varios países admiten la posibilidad de que la nueva elección se realice únicamente en las mesas cuya votación haya sido anulada (o, incluso, cuando en alguna mesa no se haya celebrado la elección), dando lugar a elecciones parciales, algunos establecen que deberán llevarse a cabo nuevas elecciones.

Es necesario diferenciar los anteriores casos en que la nulidad de la votación recibida en mesas acarrean la nulidad de una elección, requiriéndose convocar a una nueva, de aquellos otros en que la nulidad de votación tiene como efecto solamente la exclusión de los votos de esa mesa, junta, jurado o casilla del cómputo general de los votos emitidos en la elección de que se trate, dando lugar a una recomposición del cómputo (que puede influir, en algunos sistemas, en el número de asignaciones por representación propor-

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

cional) y, en su caso, a un cambio de candidato o fórmula de candidatos ganadora, en cuyo supuesto procede la revocación de la constancia expedida en favor de una fórmula o candidato a diputado o senador, así como el otorgamiento al candidato o fórmula que resulta ganadora como consecuencia de la anulación de la votación emitida en una o varias casillas.

Igualmente, deben diferenciarse los casos de nulidad de votación que anteceden del supuesto previsto en Colombia con respecto a que en los jurados de votación o las comisiones escrutadoras participen cónyuges o parientes de los candidatos hasta el segundo grado, en cuyo supuesto no se anula toda la votación de la mesa o jurado sino tan solo los votos emitidos en favor del candidato respectivo.

Por último, conviene advertir que algunos países contemplan expresamente la posibilidad de que oficiosamente, por parte del órgano electoral competente, bajo ciertos parámetros legales, se hagan valer algunas causales de nulidad de votación recibida en alguna mesa, o bien de determinada elección (Argentina, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana; en cuanto a México, tal atribución se reserva excepcionalmente, una vez que ha sido instado el órgano jurisdiccional electoral respectivo, para los casos en que, como resultado de la acumulación de las resoluciones a distintos medios de impugnación en que se haya declarado la nulidad de votación en diversas casillas, se actualice la nulidad de determinada elección de diputados o senadores, así como en el supuesto de que se presenten en forma generalizada violaciones sustanciales durante la jornada electoral que sean determinantes para el resultado de la elección). La razón de tal atribución es el interés público (superior al de las partes procesales) inherente a los procedimientos electorales, del cual es garante el órgano electoral competente (también conocido como interés en beneficio de la ley, esto es, asegurar que los actos y procedimientos electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y/o legalidad). Vinculado con lo apuntado, conviene también aludir aquí a la atribución de algunos OJE para suplir la deficiencia de la queja o en la argumentación de los agravios (como ocurre igualmente en México), en el entendido de que en estos casos se trata de suplir la deficiencia en la argumentación de los agravios y no sustituirse o actuar oficiosamente ante la ausencia de estos.

No obstante lo apuntado en el párrafo que antecede, la regla en el resto de los países (así como en los citados anteriormente en aquellos aspectos en que no se encuentran facultados en forma expresa) es que las resoluciones jurisdiccionales sean congruentes con las cuestiones debatidas, sin que puedan abordar nulidades distintas a las demandadas, de acuerdo con los principios generales de derecho invocados de que el juez no puede proceder de

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

oficio (*Ne procedat judex ex officio*) y de que la intervención judicial requiere de un actor que ponga en movimiento la administración de justicia (*Nemo judex sine actore*), así como los que establecen que la intervención del juez y la definición del material relativo a cada juicio está limitada por el principio de congruencia y los planteamientos de las partes (*Ne eat judex ultra petita partium* y *Sentencia debet ese conforms libellum)*.

2. *Nulidad de la elección*

Con el objeto de garantizar la legalidad de los actos y procedimientos electorales, los ordenamientos electorales establecen diversas causales de nulidad (como una "sanción" a la violación de esta), en el entendido de que en esta sección se hará referencia exclusivamente a las aplicables a los resultados electorales. Cabe advertir que, en materia electoral, como en cualquier otro campo del derecho público, no toda violación de una norma legal electoral produce los mismos efectos, sino que para determinar el grado de éstos habrá que atender a las consecuencias previstas legalmente respecto de los actos irregulares susceptibles de ser anulados.

Es importante señalar que, según disposición explícita en diversos ordenamientos electorales, la nulidad sólo puede ser decretada por las causales expresamente previstas en la ley, si bien hay algunos regímenes que otorgan cierto arbitrio al correspondiente OJE para decretar alguna nulidad, en tanto se permite, por ejemplo, "protestar una elección y solicitar su anulación por actos que la hubieren viciado", siempre y cuando los "hechos, defectos o irregularidades... influyan en los resultados generales de la elección" (Uruguay), o bien, después de regular en forma enunciativa diversas causales de nulidad de votación en alguna mesa, entre éstas se incluye "cualquier otro acto que razonablemente pueda haber alterado el resultado de la votación" (Guatemala).

Asimismo, por lo general, la nulidad sólo puede ser declarada cuando la misma sea determinante para el resultado de la elección o cause perjuicio evidente, además de que la interposición de la impugnación no suspende los efectos (así sean provisionales) de la resolución o el acto impugnado y, una vez transcurrido el plazo previsto sin que se haya interpuesto alguna impugnación, el acto o resolución correspondiente adquiere el carácter de definitivo. Otra cuestión relevante es que, en caso de duda, deberá estarse por la validez de las elecciones (Ecuador). Las anteriores disposiciones tienen su razón de ser en el principio general de derecho de conservación de los actos públicos válidamente celebrados, recogido en el aforismo latino *utile*

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

per inutile non vitiatur, el cual tiene especial relevancia en el derecho electoral, como lo han destacado jurisprudencialmente diversos órganos contenciosos electorales (como Costa Rica, España y México).

Por otra parte, es conveniente advertir que, de acuerdo con lo dispuesto en las respectivas legislaciones, la nulidad no puede ser invocada por quien haya dado causa a la misma, según otro principio general de derecho que establece que nadie puede alegar en su beneficio los actos de su propia torpeza, plasmado en el brocardo latino *nemo admittitur aut auditur propriam turpitudinem allegans*.

Conforme con los ordenamientos electorales, es posible distinguir tres tipos de causales de nulidad de una elección: como consecuencia de la nulidad de votación en diversas mesas; por razones de inelegibilidad de un candidato o fórmula de candidatos, y cuando la elección no estuvo revestida de las garantías necesarias.

— *Como consecuencia de la nulidad de votación en diversas mesas*. Es el caso a que se hacía referencia al final del inciso anterior, distinguiéndose los casos en que la nulidad de las votaciones afecta a más de la mitad de las mesas, más de la mitad de los votos, un tercio de la votación nacional válida, o bien el 20% de las mesas o secciones electorales.
— *Por razones de inelegibilidad de un candidato o fórmula de candidatos*. Gran número de las leyes electorales prevén como causal de nulidad de elección que el candidato o, en su caso, los integrantes de la fórmula de candidatos no reúnan los requisitos de elegibilidad o las cualidades que exija la ley, o bien el candidato respectivo hubiere falseado los requisitos legales. Sin embargo, en aquellos países que no lo contemplan como causa de nulidad de elección, ante un caso de inelegibilidad de un candidato electo, podría sólo proceder la revocación de la proclamación o constancia correspondiente, como se verá en la siguiente sección.
— *Cuando la elección no estuvo revestida de las garantías necesarias*. Diversos ordenamientos electorales establecen como causal de nulidad de la elección cuando hayan ocurrido actos de violencia o coacción suficientes para alterar el resultado, así como la celebración de ellas sin las garantías requeridas (Panamá); la comisión en forma generalizada de violaciones sustanciales o graves durante la jornada electoral en el distrito o entidad de que se trate y las mismas sean dolosas y determinantes para el resultado de la elección,[269] se exceda en el

[269] Para un análisis del dictamen sobre la calificación de la elección presidencial de 2006 en México por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

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

gasto de campaña en un cinco por ciento o más del monto autorizado, se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos legales, o bien se reciban o utilicen recursos públicos en las campañas (México); la realización de actos que hubieren viciado la elección, siempre y cuando influyan en los resultados generales (Uruguay); la distorsión generalizada de los escrutinios por error, dolo o violencia (Paraguay); error o fraude en el cómputo de los votos, si ello decidiere el resultado de la elección (Honduras); fraude, cohecho, soborno o violencia en las inscripciones, votaciones o escrutinios, y dichos vicios alteren el resultado de la elección (Venezuela), o bien cuando se comprueben graves irregularidades que, a juicio del órgano jurisdiccional competente, hubiesen modificado los resultados de la votación (Perú).

Como advierte Brewer-Carías,[270] los anteriores supuestos contemplan diversos conceptos jurídicos indeterminados (por ejemplo, "garantías requeridas", "violaciones sustanciales", "actos que hubieren viciado la elección", "distorsión generalizada de los escrutinios" o "graves irregularidades"), que no dan origen a la discrecionalidad (en cuanto a la potestad de decidir libre y prudencialmente, según el criterio de oportunidad), sino al arbitrio del órgano jurisdiccional electoral (entendido como la apreciación circunstancial dentro del parámetro legal), lo cual requiere la aplicación técnica de los llamados conceptos jurídicos indeterminados que exigen precisión del supuesto previsto en la norma por parte del órgano decisorio, con

—si bien no es este el espacio para formular alguna réplica o comentario—, véase Ackerman, John M., *Autenticidad y nulidad. Por un derecho electoral al servicio de la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 1-40; Cárdenas Gracia, Jaime, *La nulidad de la elección presidencial*, México, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 71-82; Córdova Vianello, Lorenzo, "Las lecciones del Tribunal Electoral a propósito de la nulidad de la elección presidencial", *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio, en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. VI, Interpretación constitucional y jurisdicción electoral, México, IMDPC-Marcial Pons-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 545-559; Cruz Parcero, Juan Antonio, "Comentario del dictamen de la elección presidencial", *Dictamen 2006 relativo al cómputo final de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de validez de la elección y de presidente electo*, México, TEPJF, 2007, pp. 41-78; Elizondo Gasperín, Ma. Macarita, *Causales de nulidad electoral. Doctrina jurisprudencial, estudio de las pruebas*, México, Porrúa-UNAM, 2007; Orozco Henríquez, J. Jesús, "Lecciones aprendidas de la experiencia mexicana sobre la impugnación y calificación de la elección presidencial de 2006", *Resultados electorales ajustados. Lecciones aprendidas de Costa Rica y México*, Guatemala, Konrad Adenauer Stiftung, 2008, pp. 45-62.

[270] *Cfr*. Brewer-Carías, "La nulidad de los actos electorales...", *cit.*, nota 10, pp. 203 y 204.

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

su respectiva calificación jurídica, la prueba para tomar una decisión y su adecuación al fin perseguido en la norma.

Al respecto, resulta aplicable lo expresado al final del inciso anterior en cuanto a los efectos de la nulidad de una elección, en el entendido de que si se trata de una elección uninominal procede la expedición de nueva convocatoria y la celebración de una elección extraordinaria. Asimismo, algunos SJE prevén que en este último caso no podrá participar la persona sancionada.

Es importante analizar el supuesto de nulidad general de elecciones que se contempla en muy pocos países, en cuyo caso se convoca a nuevas elecciones, si bien en otros se encuentra expresamente prohibido (por ejemplo, Bolivia, atendiendo al principio de que las irregularidades relacionadas con determinada elección no son susceptibles de hacerse extensivas a una distinta, el cual rige en prácticamente todos los sistemas y, por tanto, de manera implícita no habría posibilidad jurídica de declarar la nulidad general de las elecciones, sino, en su caso, debería hacerse una ponderación respecto de cada una).

Sin embargo, en ciertos países se establece como causa de nulidad de la totalidad de las elecciones, la celebración de ellas sin la convocatoria previa del órgano competente, así como la realización de ellas en día distinto al de la convocatoria, o bien cuando hayan ocurrido actos de violencia o coacción suficientes para alterar el resultado de las elecciones o éstas se hayan realizado sin las garantías debidas.

3. *Revocación de la constancia o proclamación de electo a un candidato por no satisfacer requisitos de elegibilidad*

Otro posible remedio que pretenda algún actor o demandante es la revocación de la constancia o proclamación de electo que se hubiese expedido a favor de un candidato, si se demuestra que no satisface los requisitos de elegibilidad establecidos legalmente. Este supuesto se presenta cuando no se prevé como consecuencia legal la nulidad de la elección si alguien no satisface los requisitos de elegibilidad, particularmente cuando la ineligibilidad sólo abarca a uno de los candidatos de cierta fórmula (de propietario y suplente) o en aquellos casos de elecciones bajo el principio de representación proporcional.

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

VII. Fiscalización de los recursos de los partidos políticos y su control jurisdiccional

Como se adelantó, varios países de la región han desarrollado mecanismos para la fiscalización de los partidos políticos, a través de las resoluciones de los OAE que recaigan a los informes sobre el origen y monto de sus recursos y sus gastos ordinarios y de campaña. Asimismo, son susceptibles de impugnación no sólo las determinaciones respectivas de los OAE, sino las relacionadas con las quejas o denuncias por presuntas irregularidades sobre el particular, además de la consecuente imposición de alguna sanción si se incurrió en alguna infracción o, en su caso, la decisión del OAE de no imponerla.[271]

En general, corresponde al OAE y, en algunos casos, al OJE ejercer dicha fiscalización, si bien en algunos SJE de la región se prevé la posibilidad de que éstos cuenten con el apoyo de la correspondiente Contraloría General de la República, el Tribunal de Cuentas o la Cámara de Cuentas, en tanto órgano constitucional encargado de la fiscalización, en general, de los recursos públicos (por ejemplo, en Bolivia, Brasil y República Dominicana).[272] Es oportuno señalar que en el supuesto de que llegue a acreditarse una infracción administrativa por violación a alguna norma legal en materia de fiscalización y se imponga una sanción administrativa por el OAE u OJE competente, ello puede ser independiente de que, simultáneamente, con la misma conducta se pueda tipificar la comisión de algún delito previsto en una norma legal penal, en cuyo caso procedería que el órgano competente encargado de la investigación y procuración de justicia penal (ministerio

[271] Véase Lujambio, Alonso, "La fiscalización de los gastos de los partidos políticos", en Nohlen, Dieter (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica-IIDH-CAPEL-Universidad de Hidelberg-IDEA Internacional-TEPJF-IFE, 2007, pp. 821-835.

[272] Incluso, en España, corresponde en exclusiva al Tribunal de Cuentas (TC) el control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, abarcando tanto los ingresos públicos recibidos como los de origen privado. El TC puede iniciar procedimientos e imponer las sanciones que correspondan en caso de configurarse alguna de las infracciones previstas en la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos, sin perjuicio de las responsabilidades legales que pudieran originarse en otras materias (*cfr.* artículos 16 y 17 de la Ley Orgánica 8/2007, Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos). La Junta Electoral Central y las juntas electorales provinciales tienen también atribuciones fiscalizadoras en tanto son competentes para vigilar el desempeño de los administradores electorales sobre el manejo de los recursos y los gastos realizados por los partidos, federaciones o coaliciones políticas. Además, pueden recabar en todo momento de las entidades bancarias y de las Cajas de Ahorro el estado de las cuentas electorales, números e identidad de los investigados, en el entendido de que los resultados de su actividad fiscalizadora son informados al TC (*cfr.* artículo 132, Ley Orgánica 5/1985, Ley Orgánica del Régimen Electoral General).

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

público, fiscal general o fiscal especializado en delitos electorales, según el SJE de que se trate) realice la indagatoria y, eventualmente, consigne ante el tribunal penal (ordinario o especializado en materia electoral, según el SJE de que se trate) competente.

Antes de analizar los diversos sistemas de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, por su relevancia para lograr una fiscalización efectiva, cabe mencionar la reforma constitucional de 2007 en México, a través de la cual se establece de manera explícita que al órgano técnico del Consejo General del Instituto Nacional Electoral encargado de fiscalizar los recursos de los partidos políticos no le serán oponibles los secretos bancario, fiduciario ni fiscal, con lo cual se elevó a nivel constitucional la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que así lo interpretó respecto del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, con base en lo previsto en la entonces normativa aplicable (y que permitió, por ejemplo, fincarle responsabilidad a los partidos que conformaron la coalición que ganó la presidencia de la República en el 2000, en el caso conocido como "Amigos de Fox").[273]

En Argentina, la justicia electoral federal y la Cámara Nacional Electoral, a través del Cuerpo de Auditores Contadores organizado por ésta, tienen competencia para fiscalizar el patrimonio y auditar el estado contable de los partidos políticos, ya sea a petición de parte o de oficio. Al efecto, cuentan con 180 días para auditar los estados contables anuales y con 30 días para elaborar y notificar a los partidos políticos tales informes. Vencido el término, el juez con competencia electoral cuenta con 30 días para resolver sobre los informes, pudiendo ser ampliado para que el partido político

[273] Al efecto, la Sala Superior del propio Tribunal Electoral incrementó a unos cuarenta y cinco millones de dólares estadounidenses la sanción que el Consejo General del entonces IFE le había impuesto al Partido Acción Nacional y al Partido Verde Ecologista de México, que conformaron la coalición cuyo candidato ganó la Presidencia, en virtud de haber recibido financiamiento paralelo sin haberlo informado. Asimismo, previamente, la propia Sala Superior confirmó la sanción que el Consejo General del IFE impuso al partido político con mayor fuerza electoral en el legislativo (el Partido Revolucionario Institucional), en 2002, de aproximadamente cien millones de dólares estadounidenses, por haber recibido dinero irregular por parte de un sindicato de la empresa pública petrolera, en el caso conocido como "Pemexgate" (véase Orozco Henríquez, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, *cit.*, nota 194, pp. 88-94). Asimismo, véase Córdova Vianello, Lorenzo y Murayama, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006. En contraste, véase, por ejemplo, Eisenstadt, Todd, "Intrusos en la recámara de Lincoln: cómo la pobreza de las disposiciones del derecho electoral de los Estados Unidos de América acerca del gasto en campañas contrarresta los arraigados parámetros del derecho al voto", en Orozco Henríquez, Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral, Evaluación y perspectivas*, México, IFE-PNUD-UNAM-IFES-IDEA-TEPJF, 2001, pp. 155-174.

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

auditado realice aclaraciones o presente un nuevo informe cuando corresponda. Asimismo, la Cámara Nacional Electoral es competente para implementar un sistema de auditoría de medios de comunicación.[274]

En Bolivia, el Órgano Electoral Plurinacional es competente para regular y fiscalizar el patrimonio, origen y manejo de los recursos económicos de las organizaciones políticas y de los gastos de propaganda en los procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato; para regular y fiscalizar la propaganda electoral en medios de comunicación, así como la elaboración y difusión de estudios de opinión con efecto electoral. Por su parte, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) es competente para regular y fiscalizar los gastos de propaganda de las organizaciones políticas de alcance nacional, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de las naciones y pueblos indígenas originarios que participen en procesos electorales. Existe una Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) dentro de la estructura del TSE encargada de llevar a cabo las tareas de fiscalización a organizaciones políticas, ello, en coordinación con la Contraloría General del Estado. El TSE podrá requerir a la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero información sobre las cuentas bancarias de los partidos políticos, quien la gestionará de manera pronta y oportuna. Asimismo, el TSE, funcionando en pleno, se encarga de aprobar los estados financieros presentados por las agrupaciones políticas, en tanto que la UTF es la encargada de verificar el cumplimiento de las sentencias relativas a la aprobación o desaprobación de los informes presentados por las agrupaciones políticas que hayan sido emitidas por el TSE.[275]

---

[274] *Cfr*. artículos 4o., incisos d) y e), y 12, fracción II, inciso c), de la Ley 19.108, Ley de Organización de la Justicia Electoral, así como 26 de la Ley 26.215, Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos.

[275] El TSE también es competente para regular y fiscalizar la contratación y uso de medios de comunicación masiva en la difusión de propaganda electoral en procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato; monitorear la información, propaganda electoral y estudios de opinión difundidos a nivel nacional, así como para reglamentar la difusión gratuita de propaganda electoral de las organizaciones políticas en los medios de comunicación estatales durante los procesos electorales de alcance nacional. El TSE tiene atribuciones para fiscalizar el patrimonio, origen y manejo de los recursos económicos de las organizaciones políticas de alcance nacional. Los tribunales electorales departamentales, según las directrices establecidas por el TSE, están encargados de llevar a cabo, durante los procesos electorales, la fiscalización de los gastos de propaganda realizados por las organizaciones políticas departamentales, regionales o municipales, así como las erogaciones realizadas por las organizaciones de la sociedad civil y de las naciones y pueblos indígenas originarios con alcance regional, departamental o municipal (*cfr.* artículos 5o., 6o., 9o., 10, 18, 19, 21-24, 28-33, 38, 45 y 85 de la Ley 018, Ley del Órgano Electoral Plurinacional, así como 84 de la Ley 1096 del 1o. de septiembre de 2018, Ley de Organizaciones Políticas).

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

En Brasil, el Tribunal Superior Electoral (TSE) es competente para conocer de la fiscalización de los partidos en cuanto a su patrimonio y respecto del gasto ejercido en campaña. Los partidos políticos tienen la obligación de mantener, por cinco años al menos, la documentación de sus estados contables. Los informes deben rendirse hasta antes del 30 de abril del año siguiente. Para llevar a cabo sus funciones de fiscalización respecto del patrimonio de partidos políticos o gastos de campaña (estos ligados al candidato y no al partido), el Tribunal Superior Electoral podrá solicitar el apoyo del Tribunal de Cuentas de la Unión o de los Estados por el tiempo que considere necesario. La desaprobación de los estados financieros en ningún momento dará lugar a sanción que implique la no participación del partido político en cuestión en el proceso electoral; sin embargo, la sanción puede llegar a que se niegue la toma de posesión del cargo público para el cual fue electo el candidato, o bien a la revocación del cargo si se comprueba la recepción y uso de recursos de procedencia ilícita. El TSE y los tribunales regionales pueden solicitar la representación de la Procuraduría General para iniciar un proceso penal sobre el mal uso de los recursos partidarios.[276]

Por lo que se refiere a Colombia, el Consejo Nacional Electoral (OAE) puede constituir tribunales o comisiones de garantías o vigilancia, ordenar y practicar pruebas, revisar libros y documentos públicos y privados e inspeccionar la contabilidad de las entidades políticas. Cuando las actividades de un partido o de un movimiento sean manifiestamente contrarias a los principios de organización y funcionamiento (cumplir la Constitución y las leyes, defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica y propender al logro y mantenimiento de la paz), el Consejo Nacional Electoral podrá ordenar que se le prive de la financiación estatal y del acceso a los medios de comunicación del Estado, además de la cancelación de su personería jurídica. El Consejo Nacional Electoral tiene atribuciones especiales para distribuir el financiamiento público destinado a campañas electorales y para reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado.[277]

---

[276] Dependiendo del nivel del órgano partidario se determina ante quién deben rendir los informes contables correspondientes (los órganos nacionales, ante el TSE; los órganos estatales, ante los tribunales regionales electorales, y los órganos municipales, ante los jueces electorales). Tratándose de la fiscalización ejercida por los tribunales regionales, son apelables sus determinaciones ante el TSE cuando no se apliquen correctamente disposiciones constitucionales o de la ley respectiva y, en su caso, cuando exista contradicción en la interpretación de la ley entre dos o más tribunales regionales. Las resoluciones del TSE en materia de fiscalización son inapelables a menos que contravengan alguna disposición constitucional (*cfr.* artículos 32 y 34 de la Ley núm. 9.096, Ley de los Partidos Políticos).

[277] *Cfr*. artículos 8o. y 39 de la Ley 130 de 1994, así como 265 de la Constitución Política de Colombia.

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

En Costa Rica, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) es competente para reglamentar y hacer cumplir las normas relativas a la contribución estatal y privada a favor de los partidos políticos; asimismo, se encarga de vigilar el cumplimiento de la normativa referente a la propaganda y encuestas electorales. Además, podrá, en cualquier momento, ordenar las auditorías que pudiera estimar convenientes; en el proceso colaborarán de forma obligatoria la auditoría o tesorería y los contadores de los partidos políticos. Existe un Departamento de Financiamiento de los Partidos Políticos dentro de la estructura del TSE, que es la instancia técnica y especializada en la materia, encargado de fiscalizar las contribuciones que reciben las agrupaciones políticas, tanto de origen público como privado; los informes financieros periódicos presentados por los partidos políticos; auditar a los partidos políticos; conocer de las denuncias, y realizar los estudios de rigor en materia de financiamiento político.[278]

En Ecuador, el Tribunal Contencioso Electoral (TCE) es competente para sancionar las infracciones a las normas en materia de financiamiento, propaganda y gasto electoral. Por su parte, es función del Consejo Nacional Electoral (CNE) ejecutar, administrar y controlar el financiamiento público destinado a campañas electorales y el gasto ordinario de los partidos políticos, así como controlar la propaganda y el gasto electoral, conocer y resolver en sede administrativa sobre las cuentas de las organizaciones políticas y remitir, en caso de ser necesario, los expedientes correspondientes al TCE. El Consejo Nacional Electoral, las juntas provinciales electorales y el Tribunal Contencioso Electoral, tendrán la facultad de requerir, a cualquier organismo público o privado, que sea depositario de información pertinente, los datos que precise para el control del monto, origen y destino de los recursos que se utilicen en las campañas electorales. Los órganos electorales examinarán las cuentas presentadas, y, en caso de detectarse indicios de infracciones a la ley, ordenarán la realización de auditorías especiales que deberán ser realizadas en el lapso de 30 días. Notificados los resultados a las partes involucradas, contarán con 15 días para alegar lo que a su derecho convenga. Los costos derivados de las auditorías especiales deberán ser cubiertos por los hallados infractores, contra quienes el TCE expedirá el título de crédito correspondiente. Las resoluciones del CNE en la materia son apelables ante el TCE en el plazo de tres días.[279]

---

[278] *Cfr.* artículos 12, 274 y ss., 287 y 288 del Código Electoral, así como 8o. del Reglamento de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos.

[279] La persona que tenga a su cargo el manejo económico de la campaña electoral será responsable de la liquidación de cuentas y del reporte al organismo competente sobre los

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

Por lo que se refiere a México, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos se encuentra a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), por conducto de su Comisión de Fiscalización.[280] La Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del INE es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes trimestrales, anuales, de precampaña y de campaña que presenten los partidos políticos y los candidatos independientes respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y para ello contará con la Unidad Técnica de Fiscalización, que será el conducto para superar la limitación referida. De igual forma, la Unidad Técnica de Fiscalización podrá requerir a los particulares, personas físicas y morales, le proporcionen la información y documentación necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones.[281]

Corresponde al Consejo General del INE emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones

---

fondos, ingresos y egresos de la campaña electoral. En el plazo de 90 días, tras efectuadas las elecciones, la o el responsable del movimiento económico de la campaña, con intervención de una contadora o contador público autorizado, liquidará los valores correspondientes a ingresos y egresos de la campaña electoral presentando para ello un balance consolidado, el listado de contribuyentes a la campaña y los comprobantes correspondientes. En caso de no ser presentado transcurrido el plazo de 90 días, los órganos electorales solicitarán que sean presentados en los siguientes 15 días mediante requerimiento; de persistir la situación, de oficio, el órgano electoral competente procederá a imponer las sanciones correspondientes, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a las que hubiere lugar (*cfr.* artículos 221.2 de la Constitución de la República del Ecuador; 25 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, así como 69.5, 211, 213, 224, 225, 230 y 234 a 236 del Código de la Democracia).

[280] Para algunos antecedentes, véase Barquín Álvarez, Manuel, "Reflexiones sobre los medios de control y verificación del financiamiento", *Dinero y partidos*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1993, pp. 163-170; Córdova Vianello, Lorenzo, "Los desafíos de la fiscalización electoral de cara al 2006", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. LVI, núm. 245, enero-junio de 2006; Mijangos Borja, María de la Luz, "El control sobre el financiamiento de los partidos políticos", *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 199-216; Orozco Henríquez, Jesús, "Financing and Monitoring Political Parties in Mexico: Strengths and Weaknesses", *Election Law Journal*, vol 3, núm. 3, 2004, pp. 463-473; Prud'home, Jean François (coord.), "Alternativas para la regulación y el control del financiamiento de los partidos políticos en México", *Dinero y partidos*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1993, pp. 15-148.

[281] Véase artículos 190-200 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 72-84 de la Ley General de Partidos Políticos.

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

de los partidos políticos, así como desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos; igualmente, resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado que le presente la Comisión de Fiscalización a propuesta de la referida Unidad, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos y de las quejas que se presenten en materia de fiscalización, además de imponer las sanciones que procedan, en caso de incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad.[282] Las resoluciones del Consejo General del INE respecto de los informes de los partidos políticos y de las quejas que se presenten en materia de fiscalización, así como las sanciones que, en su caso, se impongan, son impugnables, vía recurso de apelación, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En República Dominicana, los partidos políticos están obligados a llevar un sistema contable que refleje los movimientos de ingresos y egresos que generen. Dicho sistema puede ser auditado en cualquier momento que así lo señale la Junta Central Electoral. Asimismo, la Unidad Especializada de Control Financiero de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos de la Junta Central Electoral será responsable de verificar que los partidos, agrupaciones y movimientos políticos cumplan con todos los requisitos legales necesarios para acceder al financiamiento público electoral y de fiscalizar su distribución en el presupuesto anual de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos a fin de que se empleen acorde con lo establecido por el referido presupuesto y la ley, así como de elaborar las normativas, formularios y catálogos de manejo de cuentas para los reportes de gastos de precampaña de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos y de los candidatos. Los partidos, movimientos y agrupaciones políticas deben presentar, ante la Junta Central Electoral, una relación pormenorizada de los ingresos y gastos, hasta seis meses después del cierre del ejercicio presupues-

[282] Por su parte, la Comisión de Fiscalización está facultada para ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos políticos de manera directa o bien a través de terceros especializados en la materia; ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes, así como llevar a cabo, con el apoyo de la Unidad Técnica de Fiscalización, la liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro. Entre las atribuciones de la Unidad Técnica de Fiscalización se encuentra la de auditar, con plena independencia técnica, la documentación soporte, así como la contabilidad que presenten los partidos políticos y, en su caso, las candidaturas independientes en cada uno de los informes que están obligados a presentar, así como requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos (véase *ibidem*).

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

tario del año correspondiente. El Tribunal Superior Electoral, sin perjuicio de los asuntos o infracciones que sean competencia de los tribunales penales del Poder Judicial, será el responsable de juzgar las infracciones cometidas a la presente ley, sea por sometimiento de la Junta Central Electoral o por apoderamiento de la parte interesada. En los casos que se formulen sometimientos judiciales, la Junta Central Electoral dará seguimiento a esos casos, haciéndose representar legalmente como parte querellante.[283]

En cuanto a Uruguay, la Corte Electoral se encarga de examinar, con base en informes presentados por los partidos políticos, los ingresos y egresos ejercidos por los partidos. Al efecto, los partidos políticos deben presentar a la Corte Electoral, dentro de los 120 días de vencido el año civil, la rendición de cuentas detallada de los ingresos y egresos producidos durante el ejercicio. En el caso de que un partido político no envíe su rendición de cuentas dentro del plazo previsto, la Corte Electoral suspenderá el pago del financiamiento público hasta que cumpla con la obligación referida.[284]

VIII. Democracia interna de los partidos políticos y su garantía jurisdiccional

Aun cuando hay quien no considera pertinente que el OJE (o, en su caso, el OAE) se involucre en la vida interna de los partidos políticos, cabe señalar que hay varias razones que han conducido a que en varios países se contemple la tutela o protección jurisdiccional efectiva del derecho político-electoral de asociación de los afiliados a un partido político y a que éste cumpla con el mínimo democrático legalmente exigido,[285] como son:

---

[283] *Cfr*. artículos 52 de la Ley 275/97, Ley Electoral, así como 67, 68 y 81 de la Ley núm. 33-18, Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos. Cabe advertir que, si bien esta última ley, de agosto de 2018, en su artículo 83, prevé la derogación de toda disposición que la contraríe, no queda claro si continúan vigentes algunas disposiciones de la Ley 10-04, Ley de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, que prevén que la Cámara de Cuentas realizará auditorías e investigaciones especiales a los partidos políticos, en tanto estos reciban, administren y ejecuten recursos públicos. Derivado de las investigaciones y auditorías, la Cámara de Cuentas emite recomendaciones de cumplimiento obligatorio y puede requerir a las autoridades correspondientes la aplicación de sanciones a quien o quienes corresponda.

[284] *Cfr*. artículos 52 y 54 de la Ley 18.485.

[285] Cabe señalar que la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de actos de partidos políticos tuvo un origen jurisprudencial o pretoriano, tanto en México como en Costa Rica. Incluso, en México, quien esto escribe primero estuvo sólo en la minoría cuando sostuvo ese criterio en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero después éste logró la mayoría y

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

- La evolución histórica de la protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de los ciudadanos en el mundo.
- Las exigencias teóricas y jurídicas del modelo de Estado constitucional democrático de derecho que consagran los ordenamientos constitucionales de los regímenes democráticos y diversos instrumentos internacionales de derechos humanos.
- El relevante papel que los partidos desempeñan para la participación política y el desarrollo de la vida democrática.
- La naturaleza de entidades de interés público que se les reconoce en diversos países.
- La posición de predominio de los partidos políticos frente a los ciudadanos, cuya eventual inmunidad al control jurisdiccional de la constitucionalidad y legalidad de sus actos podría hacer nugatorio el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, máxime el monopolio o cuasi-monopolio que en varios países se les ha conferido para la postulación de candidatos a cargos de elección popular.
- La tendencia que se observa en el derecho comparado con respecto a la protección de los derechos humanos también en el tráfico privado y no sólo con relación a los actos de autoridad.
- El derecho del afiliado a que el partido político al que pertenece cumpla con lo dispuesto en sus estatutos, los cuales generalmente deben establecer, entre otros aspectos, procedimientos democráticos para la selección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos, así como medios y procedimientos de defensa internos para los afiliados a quienes se les hubiera aplicado una sanción como la de expulsión.

Sin duda, el incremento de la calidad de la democracia pasa por la ampliación y profundización de la democracia interna de los partidos políticos.[286]

---

se convirtió en jurisprudencia, en tanto que, por reforma constitucional de 2007, se estableció expresamente dicha procedencia (*cfr*. Orozco Henríquez, *Justicia electoral*..., *cit.*, nota 194, pp. 83-86; asimismo, véase Castillo González, Leonel, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, México, TEPJF); Orozco Henríquez, J. Jesús y Vargas Baca, Carlos "Regulación jurídica de los partidos políticos en México", en Zovatto, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM-IDEA Internacional, 2006, pp. 579-639; Reyes Zapata, Mauro Miguel, "Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, t. II, México, Porrúa, 2003, pp. 1203-1222.

[286] A pesar de las resistencias que, en general, presentan las estructuras y dirigencias

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

En este sentido, varios ordenamientos constitucionales y/o legales en el mundo y, específicamente, en la región prevén, en forma explícita o implícita, que los tribunales (constitucionales, ordinarios, administrativos o electorales) conozcan de impugnaciones respecto de actos de partidos políticos relacionados con su democracia interna, por la presunta violación del derecho político-electoral de sus afiliados, ya sea en forma directa, donde se combata determinado acto interno partidario, y/o indirecta, a través del acto del OAE que se base, convalide u otorgue eficacia al respectivo acto partidario.

En términos generales, el reto para todo ordenamiento (constitucional o legal) que pretenda regular la democracia interna de los partidos políticos y, de manera especial, de cualquier OJE al que le competa garantizarla, es lograr un equilibrio o armonización entre dos principios o valores involucrados, como es el derecho de los afiliados a la participación democrática en la formación de la voluntad partidaria y el derecho de los partidos políticos a su libre autoorganización, como parte del contenido esencial del respectivo derecho fundamental político-electoral de asociación, en cuyo respeto se debe preservar la existencia de un ámbito *libre* de interferencias de los órganos del poder público en la organización y el funcionamiento interno de los partidos, en el entendido de que, a diferencia de lo que ocurre con otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos ese derecho de autoorganización tiene un límite consistente en el derecho de los propios afiliados a la participación democrática en su organización y funcionamiento.

En México, por ejemplo, la reforma constitucional de noviembre de 2007 establece en forma expresa la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de actos de partidos políticos que vulneren los derechos de sus afiliados, en el entendido de que en tales casos los interesados deberán haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas.[287] Al

---

de los partidos políticos (véase Michels, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, t. 2, trad. de Enrique Molina de Vedia, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1991).

[287] Cabe señalar que la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de actos de partidos políticos tuvo un origen jurisprudencial o pretoriano, tanto en México como en Costa Rica. Incluso, en México, quien esto escribe primero estuvo solo en la minoría cuando sostuvo ese criterio en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero después éste logró la mayoría y se convirtió en jurisprudencia, en tanto que, por reforma constitucional de 2007, se estableció expresamente dicha procedencia (*cfr*. Orozco Henríquez, "Justicia constitucional electoral...", *cit.*, nota 194, pp. 83-86; asimismo, véase Castillo González, Leonel, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, México, TEPJF); Orozco Henríquez, J. Jesús y Vargas

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

respecto, la Constitución establece que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen la propia Constitución y la ley. Por su parte, el artículo 30, numeral 4, de la Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos de la República Dominicana, de agosto de 2018, establece el derecho de los miembros de partidos políticos, para garantizar la democracia interna, a presentar el recurso de reclamación ante el Tribunal Superior Electoral, una vez recurrido a los organismos internos y agotados los mecanismos previstos en los estatutos, cuando considere haber sido vulnerados sus derechos o transgredidas las normas estatutarias o los reglamentos de su partido.

Entre los mecanismos jurisdiccionales previstos en la región para garantizar la democracia interna de los partidos políticos cabe distinguir aquellos que tienen por objeto la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de un partido político, la cancelación del respectivo registro, la nulidad o rechazo de estatutos antidemocráticos, la declaración de inconstitucionalidad de un partido político, la llamada "intervención judicial" para superar situaciones de profunda crisis institucional en algún partido político, o bien, previo agotamiento de las instancias internas para resolver controversias, la selección de dirigentes partidarios y de candidatos a cargos de elección popular o la expulsión de afiliados y otras sanciones impuestas por los partidos políticos.

1. *Declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de un partido político y/o cancelación del respectivo registro*

Siguiendo el sistema alemán y español, los artículos 15 y 82, numeral 7, de la Constitución Política de la República de Chile establecen la competencia del Tribunal Constitucional para declarar la inconstitucionalidad de los partidos políticos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional.

Adicionalmente, como consecuencia de la inobservancia de ciertas exigencias democráticas, en Paraguay, son causas de extinción de los partidos políticos: la constitución de organizaciones paramilitares, así como sus ac-

---

Baca, Carlos "Regulación jurídica de los partidos políticos en México", en Zovatto, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM-IDEA Internacional, 2006, pp. 579-639; Reyes Zapata, Mauro Miguel, "Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano", en Ferrer MacGregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, t. II, México, Porrúa, 2003, pp. 1203-1222.

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

tuaciones atentatorias a los principios democráticos y republicanos consagrados en la Constitución, el Código Electoral, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados internacionales sobre la materia suscritos y ratificados por ese país, además de la comprobada subordinación o dependencia respecto de organizaciones o gobiernos extranjeros; en el mismo sentido, en Bolivia, es causa de cancelación del registro de un partido político su participación en algún golpe de Estado o sedición.

En términos generales, además de por decisión de sus miembros, acordada por las causas y según los procedimientos previstos en sus estatutos, sólo procede la disolución o extinción de un partido político y, en su caso, la cancelación de su registro, por decisión del órgano jurisdiccional competente en los supuestos taxativamente previstos en la Constitución y/o la ley, entre los cuales con frecuencia se incluye en los países bajo estudio el que deje de cumplir con los requisitos previstos para la obtención del registro, como podría ser el mínimo de afiliados exigido legalmente; incumplir de manera grave y sistemática sus obligaciones legales; abstenerse de participar o presentar candidaturas en algún proceso electoral general ordinario (México) o durante cierto periodo (Argentina, en tres elecciones consecutivas); no obtener determinado porcentaje mínimo de votación en determinado proceso electoral general ordinario (por ejemplo, 3000 electores en el caso de Costa Rica; 3% en el caso de Bolivia y México; 4% en Nicaragua, o 5% en Chile y Panamá) o no alcanzar representación en el Congreso (Colombia), así como abstenerse de realizar elecciones partidarias durante cierto periodo (*v. gr.* 4 años en Argentina) o de comunicar la lista actualizada de los titulares de los órganos partidarios nacionales por un determinado periodo.

2. *Nulidad o rechazo de estatutos antidemocráticos*

Si bien varios ordenamientos constitucionales y/o legales prevén determinadas bases y pautas generales o exigencias democráticas a seguir por los partidos políticos, simultáneamente delegan en los órganos de los propios partidos, en ejercicio de su libertad organizativa, la facultad de establecer en sus estatutos las normas relativas a su estructura y funcionamiento democrático interno, en el entendido de que generalmente tales ordenamientos contemplan la obligación de esos institutos políticos de registrar sus estatutos, así como todas las modificaciones a los mismos ante la autoridad electoral competente (generalmente, OAE), oportunidad en la cual ésta generalmente revisa que los mismos se ajusten a las exigencias constitucionales y legales.

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

Cualquier controversia sobre la constitucionalidad o legalidad de los estatutos partidarios o sus respectivas modificaciones es competencia, por lo general, del correspondiente OJE y, en aquellos países donde las resoluciones de éste no son definitivas e inatacables, ulteriormente de la correspondiente Corte Suprema de Justicia o Tribunal Constitucional.

Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional de Bolivia consideró que la Corte Nacional Electoral tiene competencia para resolver, con plena jurisdicción, las controversias sobre modificaciones a los estatutos de un partido político en que se alegue que no se siguió el procedimiento previsto para el efecto.[288] De manera similar, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica se ha considerado competente para conocer de la impugnación de los estatutos de los partidos políticos que se consideren contrarios a la Constitución.[289]

Resulta interesante citar también el caso en que la Corte Suprema de Justicia de Panamá resolvió que era inconstitucional determinado artículo de los estatutos de un partido político, por el cual se pretendía

> disminuir o restringir el periodo para el cual es elegido el legislador —cinco años—, al imponérsele que tiene que permitir que cada suplente ejerza el cargo por un periodo mínimo de un año; cuando es una realidad incuestionable que este aspecto escapa a la autonomía que tienen los partidos políticos, en cuanto a la reglamentación de su estructura interna, por tratarse de una materia de rango constitucional, no delegada ni al legislador ordinario ni mucho menos a las agrupaciones políticas partidistas.[290]

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México resolvió que eran ilegales diversos artículos de los estatutos de un partido político que, no obstante haber sido aprobados con anterioridad por el OAE, no se ajustaban a los requisitos de establecer

---

[288] Al respecto, en la Sentencia Constitucional núm. 37/2002, Sucre, 4 de abril de 2002, recaída en el recurso directo de nulidad bajo el expediente: 2002-04071-08-RDN, respecto de actos de la Corte Nacional Electoral, el Tribunal Constitucional de Bolivia sostuvo lo siguiente: "...vulnera el Estatuto Orgánico de CONDEPA-MP al haber sido convocado solamente con 11 miembros del Consejo Nacional Patriótico, vulnerando la democracia interna de ese partido porque no participó la mayoría del mencionado Consejo Nacional Patriótico, máxime si los artículos 19 y 23 de la citada Ley de Partidos Políticos claramente establecen que se debe garantizar y velar por el ejercicio de la democracia interna".

[289] Costa Rica, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, materia: Constitucional, núm. de expediente 01-001414-0007-CO, 12/09/2001.

[290] Panamá, Corte Suprema de Justicia, Pleno, 29/04/1998, nombre de las partes: Licda. Nohemí Spieguel de Méndez contra el artículo 139 de los Estatutos del Partido Papa Egoró, aprobado por el Tribunal Electoral en la Resolución núm. 87 de 22 de mayo de 1996.

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

"procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos" del partido, así como el derecho de los afiliados de "participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos", razón por la cual concedió al respectivo partido político un plazo para modificar sus estatutos y, una vez aprobados por la autoridad electoral en cuanto a su constitucionalidad y legalidad, proceder a renovar su dirigencia con base en la nueva normativa partidaria.[291]

3. *Intervención judicial para superar una profunda crisis institucional en un partido político*

La jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral de Argentina prevé la posibilidad de una intervención judicial de un partido político, como un remedio excepcional y de última *ratio,* "como un desenlace justo para situaciones en las que los partidos atraviesan una profunda crisis institucional... con violación de las reglas que norman su funcionamiento". Esta medida ha tenido el aval de la Corte Suprema de Justicia, "como consecuencia de las irreductibles pretensiones de las partes enfrentadas" y donde la agrupación carece de autoridades "capaces de substraerla del estado de aguda controversia en que se encuentra", en el entendido de que una medida tan extrema "debe necesariamente tener en miras el interés de la entidad y procurar el justo equilibrio entre sus distintos componentes, preservando a la agrupación de toda injerencia que exceda aquellos supuestos para los cuales fue dispuesta".[292]

Así, por ejemplo, la Cámara Nacional Electoral confirmó en 2014 la intervención del Partido Liberal del distrito de Corrientes que había decretado un juez federal con competencia electoral, con cesación de todos los mandatos partidarios y nombrando un interventor como "delegado normalizador", con el cometido de "depurar el padrón electoral y convocar a elecciones internas" en el plazo de ciento ochenta días y su deber de infor-

[291] Véase sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-021/2002. Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, desde la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-781/2002, estableció la siguiente tesis relevante: "ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONTENER PARA CONSIDERARSE DEMOCRÁTICOS".

[292] Véase Penco, Wilfredo, "Judicialización de los conflictos de los partidos políticos", ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional de Justicia Electoral y Valores Democráticos, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, del 16 al 18 de octubre de 2018.

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

mar al juez de su actuación y su sentido de ponderación y ecuanimidad ante las diversas corrientes que compiten en el seno del partido, ante el nivel de controversia alcanzado entre las partes y por considerar dicha intervención el "único mecanismo apto para asegurar la continuidad del Partido Liberal y así garantizar la participación política de sus afiliados".[293]

En cambio, en agosto de 2018, la Cámara Nacional Electoral revocó la sentencia de la señora jueza federal con competencia electoral en la Capital Federal, disponiendo dejar sin efecto la intervención por ella decretada al Partido Justicialista-Orden Nacional, por estimar que adolecía "de severos defectos en los presupuestos de fundamentación", en la medida en que se basaba en argumentos "en su totalidad... de carácter político y no jurídico, lo que evidentemente condujo a... una intromisión injustificada en la vida interna partidaria". Al destacar la prudencia con que se debe actuar para no lesionar el funcionamiento orgánico de la agrupación ni la representatividad de sus dirigentes y sin perjuicio de disponer que la jueza de primera instancia investigara y verificara las circunstancias vinculadas a las denuncias que habían dado lugar a la intervención del Partido Justicialista, con particular atención a las garantías que deberían regir en las próximas elecciones internas partidarias, la Cámara hizo predominar, en su sentencia revocatoria de la intervención, el *status libertatis* que la Constitución Nacional reserva, en su artículo 38, al régimen autónomo de los partidos políticos.[294]

4. *Selección de dirigentes partidarios y candidatos a cargos de elección popular*

Si bien, con frecuencia, se deja a los partidos políticos, en ejercicio de su derecho de autoorganización, la regulación de los respectivos procedimientos democráticos para la selección de sus dirigentes o candidatos a cargos electivos, varias veces también se establecen legalmente algunas bases generales a las cuales se deben ajustar aquéllos en sus correspondientes estatutos y actos concretos de aplicación. Incluso, entre las bases generales previstas legalmente, en ocasiones y según se explicará, se contempla alguna intervención del OAE en la organización de los procedimientos partidarios internos de selección de dirigentes o candidatos, o bien sólo se prevé la posibilidad de impugnar ante el OJE competente los actos y decisiones respectivos.

---

[293] Véase Cámara Nacional Electoral, Partido Liberal distrito Corrientes, Expediente núm. 5430/13 CNE.

[294] Véase Cámara Nacional Electoral, Partido Justicialista Orden Nacional, Expediente núm. CNE 2763/2018/2/CA1, Capital Federal.

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

Así, por ejemplo, en cuanto a los órganos directivos, con frecuencia el legislador enuncia aquellos con los que, por lo menos, debe contar cada partido político (*v. gr*. Chile) o la necesidad de que haya algunos a nivel nacional, estatal (o departamental) y, en su caso, municipal (como en Brasil, Nicaragua y México), si bien excepcionalmente prescribe cómo deben integrarse algunos de esos órganos (así ocurre en Guatemala);[295] el periodo del mandato (no mayor de tres años, en Chile; de dos años, en Ecuador y Guatemala; no mayor a los periodos previstos constitucionalmente para los cargos de elección popular, en República Dominicana), así como los límites a la reelección (un solo periodo más y, en lo sucesivo, transcurrido un periodo, por otro periodo de dos años, en Ecuador, en tanto que en Paraguay se delega en los estatutos la reelección en los cargos partidarios, asegurando la alternancia en los mismos); la obligación de registrar sus órganos directivos ante autoridad electoral (Argentina, Brasil, México y Nicaragua), así como de prever en los estatutos causas y procedimientos de revocatoria de mandatos (Bolivia, El Salvador y Nicaragua) o de control democrático de dirigentes (España).

Por lo que se refiere propiamente a los procedimientos de selección de dirigentes y órganos partidarios, así como de sus candidatos a cargos de elección popular, varias leyes prevén que se realice mediante "elecciones" periódicas, según los principios democráticos pero sin precisar que sean directas o indirectas (Bolivia, Costa Rica, Nicaragua y Venezuela, así como Argentina, Panamá y Uruguay [si bien en el caso de estos tres últimos sí se precisa que debe ser a través de elecciones internas o primarias la postulación de candidatos para determinados cargos de elección popular]), o bien estableciendo que sea a través del sufragio libre y secreto (España, sólo por lo que hace a los órganos directivos partidarios) e, incluso, del voto directo, libre, igual y secreto de sus afiliados, mediante las llamadas elecciones internas o primarias de dirigencias partidarias y sus candidatos (Honduras y Paraguay, así como Panamá sólo en cuanto al candidato a la Presidencia de la República) y, todavía más, del sufragio universal (elecciones abiertas), libre, directo, secreto y no obligatorio (Argentina [respecto de candidatos a presidente y vicepresidente de la República, así como a senadores y diputados nacionales] y Uruguay [por lo que hace a la elección del candidato a presidente de la República y de los quinientos integrantes del órgano deliberativo nacional, que es la máxima autoridad del partido]).

[295] Donde se prevé que la Asamblea Nacional es el órgano de mayor jerarquía del partido y se integra por dos delegados con voz y voto de cada uno de los municipios del país, los cuales serán electos por la Asamblea Municipal respectiva (véanse los artículos 24, 25 y 31 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos).

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

Asimismo, algunas leyes ponen énfasis en la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres para acceder a los órganos partidarios y las candidaturas a cargos electivos, proscribiendo cualquier discriminación (Costa Rica, Ecuador y México) e, incluso, con el fin de reducir las desigualdades de hecho, establecen alguna cuota para las mujeres en todos los niveles de dirección partidaria y en las candidaturas a cargos representativos (no menor al 30% en Bolivia y al 20% en Paraguay), o bien cuota sólo respecto de las candidaturas a cargos de elección popular (no menor al 40% en República Dominicana [en tanto que allí se reserva también un 10% para jóvenes, hombres o mujeres, menores de 35 años] y al 30 % de mujeres en Panamá), siendo interesante que tanto en Honduras como en Paraguay también se contempla la adopción del sistema de representación proporcional previsto legalmente para la distribución de escaños a fin de garantizar la participación de las corrientes o minorías internas en el gobierno partidario y las candidaturas a cargos electivos.

En cuanto a la mencionada intervención del OAE en los procedimientos de selección de dirigentes partidarios y candidatos a cargos de elección popular, cabe señalar que en Colombia se prevé legalmente que la organización electoral colaborará tanto en la escogencia de las directivas nacionales de los partidos y movimientos políticos, cuando ésta se realice con la participación directa de sus afiliados, como en la de candidatos a la Presidencia de la República, gobernaciones departamentales y alcaldías distritales y municipales; asimismo, en Honduras, el Tribunal Supremo Electoral emite la convocatoria a elecciones internas y designa un representante ante la comisión nacional electoral de cada partido político, encargada de la organización, dirección y supervisión de las elecciones internas de autoridades partidarias y candidatos a cargos de elección popular; por su parte, en República Dominicana, la Junta Central Electoral tiene facultades para fiscalizar, cuando lo estime necesario o conveniente, por propia iniciativa o previa solicitud, las asambleas y convenciones que celebren los partidos para elegir sus autoridades o candidatos a cargos electivos a fin de verificar que se ajusten a la ley, los reglamentos y los estatutos, sin lo cual serán nulas; en Chile, la elección interna del candidato a presidente de la República (o la necesaria ratificación por los afiliados de la postulación que haga el Consejo General del respectivo partido político), se hará en presencia de un fedatario público designado por el Servicio Electoral;[296] asimismo, en Argentina,

[296] Cabe advertir, sin embargo, que el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile ha sostenido —con el voto en contra o prevención del magistrado presidente Patricio Valdés— que carece de competencia para revisar la legalidad de las decisiones de los tribunales supre-

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

la justicia federal nombra veedores de actos electorales partidarios a pedido de parte interesada.

Mención especial merece el caso de Uruguay, donde la Corte Electoral, según reforma de 1998, es la que conoce de todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales referentes a las elecciones internas de los partidos políticos para candidato a presidente de la República e integrantes de su respectivo órgano deliberativo nacional, las cuales se celebran en forma simultánea el mismo día en todo el país, siendo su participación como organizadora de tales comicios, dictando las reglamentaciones necesarias para su realización, y, además, como juez de todas las reclamaciones y apelaciones que contra los actos electorales y partidarios se interpongan, cuyas resoluciones tienen carácter inatacable.

En general, el respectivo OAE y/u OJE de los países de la región es competente para registrar las postulaciones de cada partido político a cargos de elección popular, oportunidad en la cual frecuentemente aquél revisa la satisfacción de los requisitos de elegibilidad del candidato y si el mismo fue elegido en conformidad con el procedimiento legal y/o estatutariamente establecido.

Asimismo, en caso de controversia sobre los procedimientos de elecciones internas o primarias de los partidos políticos para dirigentes o candidatos electivos, cabe acudir, generalmente, al OJE para combatir el respectivo acto del OAE que, en su caso, convalide, se base o haga efectivo determinado acto partidario que se estime violatorio de las disposiciones constitucionales, legales o estatutarias, o bien, con frecuencia, una vez agotados los medios de defensa partidarios internos, directamente ante el OJE en contra del acto firme y definitivo del partido político.

Así, por ejemplo, en Argentina se prevé que corresponde a la justicia federal con competencia electoral ser el contralor, entre otros aspectos, de la vigencia efectiva de los derechos, atributos, poderes, garantías y obligaciones, así como registros de las autoridades partidarias, sus candidatos y afiliados; asimismo, es competencia de los jueces electorales, en primera instancia y con apelación ante la Cámara Nacional Electoral, conocer de la elección, escrutinio y proclamación de las autoridades partidarias de su distrito. En este sentido, "Los afiliados y autoridades partidarias pueden acudir a la justicia electoral, con la condición de encontrarse agotada la vía

mos u otros órganos de partidos políticos relacionadas con la selección de dirigentes partidarios o candidatos a cargos de elección popular (véase Sentencia del Tribunal Calificador de Elecciones, Rol núm. 47/2016, Elección del Comité Central del Partido Socialista, así como *idem*, Rol núm. 602/2017, Diputado Rincón, miembro del Partido Demócrata Cristiano).

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

partidaria, ya sea por vía de acción como regla general, ya sea por vía de recurso en el caso de tratarse de una elección interna".[297]

Asimismo, en Costa Rica se prevé que el Tribunal Supremo de Elecciones tiene como función vigilar, conforme con el ordenamiento jurídico y los estatutos respectivos, los procesos internos de los partidos políticos para la designación de candidatos a puestos de elección popular.[298] De manera similar, en Colombia, cualquier ciudadano puede impugnar ante el Consejo Nacional Electoral la designación de directivas de los partidos políticos por violación grave de los estatutos del respectivo partido, en tanto que en Nicaragua se contempla como atribución exclusiva del Consejo Supremo Electoral vigilar y resolver los conflictos sobre la legitimidad de los representantes y directivos de los partidos políticos.

Por su parte, en Honduras, el Tribunal Supremo Electoral interviene en la organización, dirección y supervisión de las elecciones internas de los partidos, no sólo de candidatos, sino de dirigentes, cuyos resultados, una vez agotados los recursos internos de cada partido, son apelables ante el Tribunal Supremo Electoral y, si éste no resuelve en el término legal, se podrá acudir en amparo ante la Corte Suprema de Justicia. De manera similar, en Paraguay, es atribución del Tribunal Superior de Justicia Electoral juzgar las cuestiones y litigios internos de carácter nacional de los partidos políticos, previo agotamiento de las vías estatutarias internas. Igualmente, en República Dominicana, cuando los partidos políticos decidan realizar elecciones primarias, se establece que deberán celebrarlas en forma simultánea y será atribución de la Junta Central Electoral (OAE) reglamentar, organizar, administrar, supervisar y arbitrar las elecciones primarias para seleccionar los candidatos de los partidos políticos a cargos de elección popular.

---

[297] *Cfr*. González Roura, "Sistema de justicia electoral en la Argentina", *cit.*, nota 110, p. 265. El juez federal con competencia electoral resuelve, de manera inatacable, las resoluciones de la junta electoral acerca del desarrollo del proceso electoral interno, en tanto que el fallo de ésta sobre el escrutinio definitivo será recurrible ante el juez federal y el de éste, a su vez, será apelable ante la Cámara Nacional Electoral. Al respecto, cabe tener presente el caso en que una jueza federal anuló las elecciones internas del Partido Justicialista del año 2003 para candidato a la Presidencia de la República, lo que propició que los diversos contendientes internos se postularan como candidatos a la Presidencia por separado y sin arrogarse tal carácter partidario.

[298] En ejercicio de dicha facultad, por ejemplo, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica resolvió en una ocasión revocar la resolución del Tribunal de Elecciones Internas del Partido Liberación Nacional por la cual se postulaba a determinada persona como precandidata a síndico (Resolución núm. 1329-E-2001, de 26 de junio de 2001, en el expediente núm. 1135-F-2001.

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

En México, los afiliados de determinado partido político, a través del denominado juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, tienen legitimación para acudir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tanto para impugnar los actos del OAE a través de los cuales se registra a los dirigentes o a los candidatos a cierto cargo de elección popular por parte de dicho partido, o bien, según se indicó y una vez agotados los medios de defensa internos previstos estatutariamente, para combatir directamente el respectivo acto partidario que se estime violatorio de las disposiciones constitucionales, legales o estatutarias, habiéndose llegado en la práctica a revocar, atendiendo a los méritos de cada caso, actos o resoluciones del OAE y/o de los órganos partidarios relacionados tanto con la selección de dirigentes partidarios como de candidaturas electivas. Cabe señalar que el artículo 41, fracción IV, apartado B, inciso b), numeral 7, constitucional, también prevé que, a petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas sobre el financiamiento público, el Instituto Nacional Electoral podrá organizar las elecciones de sus dirigentes, en los términos establecidos en la ley.

5. *Expulsión de afiliados y otras sanciones*

Con frecuencia se prevé, en términos generales, que todo afiliado o miembro de un partido político puede impugnar, ante el correspondiente OJE (o bien, la jurisdicción de amparo, como ocurre en Guatemala, ocurriendo ante la Corte de Apelaciones y ulteriormente la Corte de Constitucionalidad) los actos y decisiones internos del propio partido que fuesen considerados ilegales o a través de los cuales se les desconoció algún derecho, particularmente el de asociación político-electoral con motivo de su expulsión, una vez agotadas las instancias de defensa internas (como se prevé expresamente en Argentina, Bolivia, Colombia, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana), en el entendido de que en varios de estos países y en algunos otros de la región legalmente se exige que las decisiones partidarias internas sobre el particular respeten el respectivo derecho de defensa y debido proceso (legal o estatutario) del afiliado.

Aun cuando se encuentra escasamente explorado por la doctrina científica y la práctica forense el alcance del control jurisdiccional de los actos disciplinarios de los partidos políticos, se estima que el mismo debe ser amplio o extenso en el ámbito procedimental o formal —garantizando un debido procedimiento estatutario—, en tanto que, en su caso, debe ser más limitado en el ámbito material o sustantivo.

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

Es conveniente advertir que la facultad disciplinaria con que cuentan los partidos políticos respecto de sus miembros o afiliados forma parte de su derecho de autoorganización y, en tal sentido, de su derecho fundamental político-electoral de asociación, con base en el cual cada partido regula en sus estatutos las causas por las cuales cabe sancionar a un socio con la expulsión, así como el procedimiento que ha de seguirse al efecto, cuyo objetivo central es evitar interferencias de los órganos del poder público, sin que ello implique que las decisiones partidarias correspondientes sean ajenas a todo control jurisdiccional.[299]

En todo caso, debe tenerse presente que, particularmente en este tipo de asuntos que involucran la exclusión de algún miembro del seno de una asociación, el derecho fundamental político-electoral de asociación también está integrado por el derecho del miembro o socio a permanecer en la misma mientras no incurra en causa o motivo (legal o estatutariamente) justificado alguno para su expulsión, lo cual también es susceptible de tutela por los órganos jurisdiccionales competentes a fin de no hacer nugatorio o menoscabar el ejercicio de algún derecho fundamental del afiliado, máxime que los partidos políticos constitucionalmente tienen asignada una función preponderante como instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos y el desarrollo de la vida democrática.[300]

En cuanto a los aspectos procedimentales, habida cuenta del carácter sancionador de la expulsión y con la finalidad de impedir la indefensión del afiliado afectado, los OJE competentes —una vez comprobado que los respectivos estatutos partidarios se ajustan al marco constitucional y legal— deben verificar si aquella decisión ha sido adoptada por el órgano competente y si la misma ha seguido el procedimiento establecido en los estatutos y, además, si dicho procedimiento se ha llevado a cabo observando las garantías suficientes, tales como el derecho a ser informado de los cargos que se le imputan, el derecho de defensa (como el de ser oído y aportar pruebas, además de la presunción de inocencia) y, en general, el derecho a un debi-

[299] En este sentido, por ejemplo, el Tribunal Constitucional de España ha sostenido que "la potestad de organización que comprende el derecho de asociación se extiende con toda evidencia a regular en los Estatutos las causas y procedimientos de la expulsión de socios" (STC 218/88).

[300] Véase Navarro Méndez, Ignacio, "La aportación de la justicia constitucional a la definición del modelo de partido en España", en Espín Templado, Eduardo y Díaz Revorio, F. Javier (coords.) *La justicia constitucional en el Estado democrático*, Valencia, Cortes de Castilla La Mancha-Tirant lo Blanch, 2000, pp. 289-329, y Vidal Marín, Tomás, "El derecho fundamental de asociación y el control judicial de la actividad interna de las asociaciones", en Espín Templado, Eduardo y Díaz Revorio F. Javier, (coords.), *La justicia constitucional en el Estado democrático*, *cit.*, pp. 261-278.

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

do proceso legal y/o estatutario. El procedimiento disciplinario seguido sin las debidas garantías supondría la indefensión del afiliado, en virtud de la vulneración de su derecho a no ser expulsado del partido salvo por la concurrencia de una causa legal y estatutariamente prevista y a través de un procedimiento con todas las garantías.

Por lo que se refiere a los aspectos sustantivos, en virtud de la libertad autoorganizativa que corresponde a los partidos políticos, pareciera que el OJE habría de limitarse a contrastar si verdaderamente se han producido los hechos en que se fundamenta el acuerdo de expulsión de los órganos de gobierno del partido y si dicha decisión no carece de racionalidad —incluyendo, en su caso, la proporcionalidad y la ausencia de arbitrariedad— a la vista de lo dispuesto en los estatutos y en las leyes. No obstante, esta restricción al conocimiento judicial podría tener excepciones; en concreto, dada la posición preponderante de los partidos políticos, en aquellos supuestos en que la decisión de expulsión conlleve, por ejemplo, un perjuicio relevante y significativo o la vulneración de algún derecho fundamental del afiliado (por ejemplo, el derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad o, incluso, algún otro que no tuviera carácter político-electoral, por ejemplo, el derecho al honor o alguno de contenido económico), en cuyo caso, quizá, los OJE podrían llevar a cabo una interpretación y valoración de los hechos independiente de la realizada por los órganos partidarios.

En México, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha llegado a revocar sanciones impuestas por algún partido político a sus afiliados sin haberse observado el debido procedimiento estatutario o en violación de otros derechos fundamentales como la libertad de expresión.[301]

[301] Véase Carbonell, Miguel, *La libertad de expresión en materia electoral*, México, TEPJF, 2008; Madrazo Lajous, Alejandro, *Los límites a la libertad de expresión*, México, TEPJF, 2008; Orozco y Villa, Alejandro, *Los límites a la libertad de expresión*, México, Porrúa, 2005.

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