

VI Jornada de Estudios Electorales

**LA JUSTICIA ELECTORAL:
GARANTÍA DE REGULARIDAD DE LAS
ELECCIONES Y PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICO – ELECTORALES**

AGOSTO 2021

Índice

Introducción.....	5
Biografías de expertos nacionales e internacionales	6
Primera sesión: “Los sistemas de justicia electoral en América Latina”	
<i>Dr. José de Jesús Orozco</i>	<i>7</i>
Comentarios	
<i>Dr. Rodolfo González.....</i>	<i>15</i>
Preguntas	18
Segunda sesión: “Los medios de impugnación en materia electoral”	
<i>Dr. Raúl Ávila</i>	<i>23</i>
Comentarios	
<i>Mtra. Ruth Eleonora López.....</i>	<i>31</i>
Preguntas	35
Tercera sesión: “La integridad electoral y el Índice Global de Justicia Electoral”	
<i>Dr. Miguel Ángel Lara Otaola.....</i>	<i>38</i>
Comentarios	
<i>Dr. Miguel Ángel Cardoza.....</i>	<i>46</i>
Preguntas	48
Cuarta sesión: “La imparcialidad y autonomía como características fundamentales de los tribunales electorales. El caso mexicano”	
<i>Dra. María del Carmen Alanís</i>	<i>52</i>
Comentarios	
<i>Magistrado Noel Orellana.....</i>	<i>61</i>
Preguntas	65

Introducción

Las jornadas de estudios electorales fueron inauguradas en el 2015 con el apoyo de la Hanns Seidel Stiftung, con la finalidad de discutir los retos en temas estratégicos vinculados a la celebración de elecciones íntegras. Las ediciones anteriores han contribuido a la discusión de aspectos como la regulación del financiamiento político, la democracia interna en los partidos, el uso de la tecnología, la observación electoral, la administración de justicia, entre otros.

Adicionalmente, han contado con el acompañamiento de grandes expertos a nivel internacional, entre ellos la expresidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla; el Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos, Francisco Guerrero; consejeros del Instituto Nacional Electoral de México, como Ciro Murayama y Pamela San Martín; el magistrado del Tribunal Superior de Elecciones de Costa Rica, Hugo Picado; el expresidente del Consejo Nacional Electoral de Ecuador, Juan Pablo Pozo; el expresidente del Tribunal Supremo Electoral y de la entonces Corte Nacional Electoral de Bolivia, Salvador Romero; y profesores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, como Flavia Freidenberg, María Laborde y Hugo Concha Cantú.

Biografías de expertos nacionales e internacionales

Dr. José de Jesús Orozco

Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Doctor Honoris Causa por la Universidad San Martín de Porres del Perú y la Universidad Autónoma de Coahuila. Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas y miembro de la Junta de Gobierno de la UNAM. Comisionado expresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Consejero de la Comisión Nacional de Arbitraje de México y exmagistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Dr. Rodolfo González

Abogado constitucionalista y exmagistrado de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

Dr. Raúl Ávila

Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Texas, en Austin.

Mtra. Ruth Eleonora López

Abogada salvadoreña, Maestra en Derecho Electoral por las universidades de Castilla La Mancha y Valencia, así como en Derecho Societario por la Universidad de Barcelona y experta en Derecho Electoral por la Universidad Autónoma de México.

Dr. Miguel Ángel Lara Otaola

Doctor en Integridad Electoral y Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Sussex, Maestro en Política Comparada por la London School of Economics (LSE) y Maestro en Administración Pública y Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Es Especialista Principal en Evaluación de la Democracia Experticia y lidera los índices del Estado Mundial de la Democracia (GSoD, por sus siglas en inglés) en IDEA Internacional. Es miembro del Consejo del Proyecto de Integridad Electoral.

Dr. Miguel Ángel Cardoza

Destacado jurista salvadoreño, catedrático y académico. Fue Procurador General de la República, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, específicamente de la Sala de lo Contencioso Administrativo y Magistrado del Tribunal Supremo Electoral.

Dra. María del Carmen Alanís

Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Maestra en Gobierno Comparado por la London School of Economics (LSE). También es catedrática en la Facultad de Derecho de la UNAM, investigadora invitada de la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard, y entre sus áreas de especialización se encuentran: derechos humanos, Estado de derecho, democracia, elecciones, acceso a la justicia, género y violencia política. Durante una década, entre 2006 y 2016, fue magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México y primera mujer presidenta en dirigir el organismo jurisdiccional, entre 2007 y 2011.

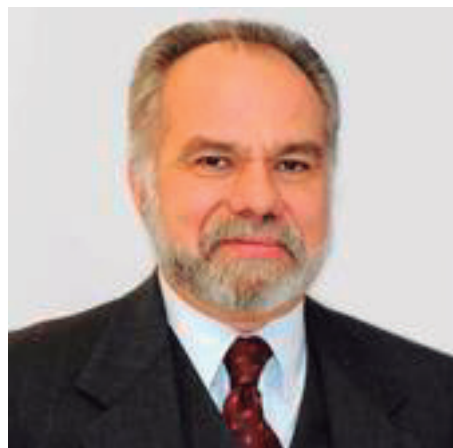
Magistrado Noel Orellana

Destacado jurista salvadoreño y académico. Fue Gerente de Operaciones de la Asamblea Legislativa y actualmente es Magistrado del Tribunal Supremo Electoral.

Primera sesión: “Los sistemas de justicia electoral en América Latina”

Dr. José de Jesús Orozco

*Exmagistrado de la Sala Superior del Tribunal
Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)*



Para iniciar, es importante tener presente lo que ocurría antes de que iniciara la tercera ola democrática. Según un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a mediados de la década de los 70, sólo tres países eran democráticos, refiriéndome a América Latina. La agenda estaba caracterizada por poner énfasis en resolver los problemas y desafíos que habían surgido en los sistemas electorales y también en cómo se integraba la representación política. Uno de los temas que merecían especial atención eran las garantías de autonomía del organismo electoral, encargado de realizar las elecciones, así como el aseguramiento de la independencia e imparcialidad de sus miembros. Otro de los desafíos consistía en contar con un registro electoral, pero además que todos los procedimientos electorales de recepción y escrutinio de los votos estuvieran ajustados a niveles de gran eficiencia técnica y que se establecieran condiciones equitativas para la competencia electoral.

En la actualidad podemos ver que los desafíos han cambiado. Ahora la agenda pone énfasis en las garantías orgánicas y procesales para la

impartición de justicia electoral, incluso en cómo garantizar no sólo que los actos y procedimientos electorales se ajusten al derecho, sino también a la Constitución e incluso a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que se refiere a los países de América Latina. Asimismo, reclaman garantías para el control y una fiscalización efectiva de los recursos de los partidos políticos. También se pone atención en la garantía jurisdiccional para la democracia interna de los partidos políticos y para el establecimiento de garantías jurisdiccionales para la participación equitativa, en los países que así lo contemplan, de candidaturas independientes. De igual forma, es importante establecer garantías para el acceso equitativo a medios electrónicos de comunicación, incluso ante campañas de desinformación, y la protección de la libertad de expresión; el derecho a la información; las garantías a la legalidad y autenticidad del sufragio ante resultados electorales ajustados, los cuales cada vez son más frecuentes; la incorporación de mecanismos de democracia participativa e indirecta; y la incorporación de estándares internacionales en la impartición de la justicia electoral.

Así pues, todos estos son los temas en la agenda que ponen más énfasis en la impartición de una justicia electoral efectiva y eficiente, pero ¿qué es la justicia electoral? Por justicia electoral, se entiende todos aquellos medios y mecanismos de carácter procesal que tienen por objeto dos aspectos fundamentales: primero, garantizar que todo acto electoral se ajuste al derecho, esto es a la Constitución, a la ley y también a los tratados internacionales, así como a toda norma que regule precisamente los procedimientos electorales; segundo, tienen la finalidad de proteger o restaurar el goce del derecho electoral que en determinado momento haya sido violado, para lo cual toda persona agraviada debe ser oída y estar habilitada para impugnar y que se resuelva su impugnación.

Por otra parte, podemos efectuar una distinción entre los diferentes mecanismos de justicia electoral. Unos tienen un carácter directo, es decir, aquellos que tienen como finalidad garantizar la regularidad de las elecciones (que todos y cada uno de los procedimientos electorales se ajusten a lo establecido en la Constitución, la ley y los tratados internacionales), pero también proteger o restaurar el uso efectivo de los derechos. Precisamente eso de restituir la vigencia del derecho requiere a su vez de un régimen de medios de impugnación electoral que tiene como finalidad revocar o modificar cualquier acto irregular (restaurar el orden jurídico violado), lo cual se efectúa a través del conjunto de medios de impugnación electoral.

Adicionalmente, existen mecanismos indirectos, a través de los cuales se busca sancionar a la persona responsable de haber cometido alguna irregularidad a través de un régimen de responsabilidades, en el cual se establecen un conjunto de delitos que precisamente propician

que se le pueda imponer una sanción a quien los haya cometido. Por otro lado, algunos de ellos contemplan una serie de procedimientos disciplinarios para imponer alguna sanción administrativa a la persona responsable de cometer la irregularidad. De este modo, no se pretende restaurar el orden jurídico violado, sino más bien incentivar a que las personas se ajusten a lo establecido en el derecho, la Constitución, las leyes y los tratados internacionales, bajo la amenaza de que si no lo hacen, se les impondrá una sanción. Es importante mencionar que también existen medios alternativos de solución de conflictos: aquellos que se establecen en algunos sistemas y a los cuales se les atribuye un carácter informal.

La garantía principal para la regularidad de las elecciones es el sistema de medios de impugnación electoral porque es a través del cual se logra restaurar el orden jurídico violado. El órgano jurídico aplicador, encargado de adjudicarlos, puede revocar aquel acto irregular o puede modificarlo para hacer que tenga y recobre la regularidad de las elecciones.

Después de estas bases y haber definido lo que se entiende por justicia electoral, debemos abordar, antes de referirnos a los sistemas de justicia electoral de América Latina, cuáles son los diversos sistemas de justicia electoral que existen en el mundo, que actualmente son cuatro. Por un lado, existen sistemas cuya decisión final sobre la validez de una elección se encomienda a un órgano legislativo u otra asamblea política. Este es el sistema más antiguo porque surge desde que hubo parlamentos.

Ahora, en estos sistemas encomendados a asambleas políticas, puede que lleguen a prevalecer ciertos criterios políticos en la decisión

y cabe la posibilidad de que exista ese factor de negociación final. Se han dado casos en los que han existido abusos de las mayorías que en determinado momento se conforman en un órgano legislativo o asamblea política porque da lugar a la discrecionalidad, es decir a resolver de acuerdo al principio de oportunidad o de negociación de los intereses en pugna.

Esto ocurrió en la práctica en Inglaterra, en Francia e incluso en Estados Unidos, país en el que se registran casos de abusos a la fecha. Esta es la razón por la cual en diversos sistemas empezó a surgir la necesidad de encomendar esta tarea a un órgano jurisdiccional, lo cual ocurrió por primera ocasión en el Reino Unido de Gran Bretaña, en Inglaterra, cuando en 1868 se encomendó esta decisión a los tribunales de justicia (*“Queen’s Bench Division of the High Court of Justice”*). A partir de ahí, se tradujo en que se encomendara la decisión final sobre la validez de una elección, ya no a los presuntos legisladores electos, quienes adquirirían el carácter de juez y parte, sino a un órgano jurisdiccional para garantizar que la decisión se ajustara a lo establecido en el derecho. Este es el sistema que posteriormente se adoptó en varios países del *“Commonwealth”*, y en la actualidad es el más difundido y predominante en el mundo: lo tienen Rusia, Japón, Taiwán, entre otros.

Pero también hay casos en los cuales la decisión final sobre la validez de una elección se encomendó al primer Tribunal Constitucional en el mundo, previsto precisamente en la Constitución de Austria de 1920. En efecto, la Constitución le encomendó a este Tribunal Constitucional la atribución de resolver de manera final sobre la validez de las elecciones parlamentarias de 1920. Esto después se amplió a otros ejercicios democráticos como el referéndum de 1929 y las elecciones presidenciales de 1931. Cabe

mencionar que incluso las elecciones de cada una de las entidades federativas las resolvió de manera final el Tribunal Constitucional y así se creó un nuevo sistema de justicia electoral.

Este sistema ha proliferado en varias partes del mundo como Armenia, Indonesia, Burkina Faso, Mozambique, Alemania a partir de 1949 y también en Francia, en 1959, sobre todo después de los abusos que se cometieron por las mayorías parlamentarias en unas elecciones previas que desembocaron en una crisis y propiciaron el surgimiento de la Constitución de la Quinta República, en 1958, en la que se estableció un Consejo Constitucional, al cual se le confirió la tarea de “verificar los poderes”, es decir la función de resolver sobre la validez de una elección.

También es el sistema que existe en España, en donde en caso de impugnaciones contra los resultados electorales, primero se acude a la justicia ordinaria a través del Tribunal Supremo y después cabe la posibilidad de acudir al Tribunal Constitucional. Lo mismo ocurre en Portugal. En fin, es un sistema de justicia electoral ampliamente difundido.

Existe otro sistema en el cual la decisión final se encomienda a un tribunal administrativo. Por ejemplo, en Finlandia, la decisión final sobre la validez de una elección se encomienda a la Suprema Corte Administrativa. En Colombia, las decisiones del Consejo Nacional Electoral pueden ser impugnadas precisamente ante el Consejo de Estado, un órgano de justicia administrativa que resuelve de manera final sobre la validez de una elección.

Un tercer tipo de sistema es el que predomina en nuestra región, en el cual se encomienda la decisión final sobre la validez de una elección a un tribunal

electoral especializado, particularmente cuando este no tiene atribuciones administrativas, sino es propiamente y exclusivamente jurisdiccional. Lo utilizan países como Costa Rica, a través del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, y/o bien la Corte Electoral del Uruguay.

Un último tipo de sistema de justicia electoral que posee carácter excepcional y transitorio entra en operación cuando se presenta algún conflicto que rebasa la institucionalidad vigente y propicia que la solución se encomiende a un órgano nacional interno. En ocasiones, este órgano tiene una participación internacional; por ejemplo, las elecciones de 2006, en Kenia, propiciaron unos enfrentamientos muy amplios y se encomendó su solución a algún otro órgano.

Antes de referirme a los sistemas de justicia electoral en América Latina y profundizar sobre ellos, podemos apreciar esta tendencia hacia la judicialización de los procedimientos electorales, lo cual implica conferir a órganos jurisdiccionales la resolución final de las controversias electorales y que se haya previsto, como condición para que pueda funcionar de manera adecuada, que sus miembros cuenten con garantías equivalentes a las de los miembros del poder judicial, con el objeto de garantizar su independencia e imparcialidad.

Una de las peculiaridades del ámbito contencioso electoral latinoamericano es la existencia de órganos electorales especializados, previstos generalmente en las Constituciones, con funciones jurisdiccionales y/o administrativas en la materia: los llamados tribunales, cortes, jurados, cámaras, juntas o consejos supremos electorales, ya sea que tengan una naturaleza autónoma respecto a los tradicionales poderes públicos como el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, o

que constituyan una rama especializada dentro del correspondiente poder judicial.

En términos generales, podemos considerar que la existencia de estos tribunales electorales constituye una de las aportaciones más significativas de la región a la Ciencia Política y al Derecho Constitucional y Electoral. Se han convertido en un factor importante para los procesos de transición y consolidación democrática en varios de los países de la región, así como en la cabal impartición de justicia electoral y en la vigencia del Estado de Derecho.

Como ya mencionaba, a mediados de la década de los 70, antes de la tercera ola democrática, sólo tres países de la región eran considerados auténticamente democráticos. Razonablemente, podemos decir que, en la actualidad, casi en la totalidad de los países de la región, los órganos de gobierno son resultado de elecciones razonablemente libres y auténticas. De ahí que puedan considerarse democráticos, por lo menos desde una perspectiva de la democracia electoral. Sabemos que existen otros desafíos en materia de democracia social, pero en su democracia política electoral podemos considerar razonablemente ello. Muchos de los procesos de transición y consolidación democrática que ha habido en la región son en buena medida una contribución de tribunales electorales.

En los sistemas de justicia electoral en América Latina, atendemos al órgano final de decisión, es decir a quien resuelve de manera definitiva las impugnaciones electorales, la validez de una elección, poniendo énfasis en los resultados electorales. Esto ocurre, por un lado, cuando aquellos sistemas que prevén que la impugnación que se llega a dar con respecto a los resultados electorales es ante el propio organismo electoral

que organizó la elección. Así, puede ser el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua y la Corte Electoral del Uruguay.

Puede suceder que la impugnación ocurra por razones de constitucionalidad ante las propias cortes o tribunales supremos, como ocurre en Brasil, en El Salvador (existe la posibilidad de acudir ante la Corte Suprema de Justicia o ante la Sala Constitucional), Honduras, Panamá, Paraguay y Argentina. Adicionalmente, existen sistemas en los cuales la impugnación por razones de constitucionalidad se realiza ante un tribunal constitucional; por ejemplo, los casos de Bolivia, Chile y República Dominicana (las decisiones del Tribunal Supremo de Elecciones, por razones de constitucionalidad, se pueden impugnar ante el correspondiente Tribunal Constitucional). En Guatemala, puede recurrirse la decisión del Tribunal Supremo Electoral ante la Corte Suprema de Justicia y luego ante la Corte de Constitucionalidad.

Entonces, en Latinoamérica existe una impugnación ante el propio órgano encargado de organizar la elección o ante la justicia constitucional, ya sea una Corte Suprema de Justicia o un Tribunal Constitucional. Sin embargo, también existe la posibilidad de que haya una impugnación ante la justicia administrativa; como decía, es el caso de Colombia en donde la decisión del Consejo Nacional Electoral puede ser impugnada ante la Sala Quinta del Consejo de Estado, o bien cuando la impugnación es ante un tribunal electoral especializado. Esto ocurre en cuatro países, en donde las decisiones del organismo electoral administrativo, encargado de organizar las elecciones, son impugnables ante una justicia electoral especializada, ya sea que tenga un carácter autónomo como es el caso

de Ecuador y Perú, o cuando esa justicia electoral especializada se encomienda a un órgano que forma parte del respectivo poder judicial como es el caso de México y Venezuela.

Después de estos cuatro tipos de sistemas de justicia electoral, podemos advertir que hay algunos dilemas o desafíos en los países de la región en cuanto a cómo organizar su sistema de justicia electoral. En uno de ellos es evidente que sí debe haber uno o dos organismos propiamente electorales, ya mencionaba los casos de Chile, Ecuador, México, Perú, República Dominicana y Venezuela, en donde además del órgano encargado de realizar las elecciones hay un Tribunal Electoral; o bien hay algunos sistemas, en los cuales es un solo organismo electoral el que resuelve de manera final las elecciones, como es el caso del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, la Corte Electoral del Uruguay y también como es el caso de El Salvador, en donde el Tribunal Supremo Electoral (TSE) tiene funciones tanto administrativas como jurisdiccionales en el sentido de resolver las impugnaciones.

Si bien, en este último caso, cabe la posibilidad de que por razones de constitucionalidad se pueda acudir al Tribunal Constitucional, ciertamente el costo es un factor importante en la decisión, pero también el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es decir el derecho humano de acudir a un tribunal tercero imparcial, previamente establecido.

Otro desafío es que existe cierta tendencia, en América, hacia la despartidización de organismos electorales para cuyo efecto hay que prever garantías para su integración. En El Salvador, la mayoría de los miembros que integran el Tribunal

Supremo Electoral (3 de 5) son propuestos por los partidos políticos que acumularon un mayor número de votos en la última elección. Asimismo, existen casos mixtos, como por ejemplo, el de la Corte Electoral del Uruguay, en donde una mayoría de sus miembros son neutrales, pero también existen algunos que son postulados por partidos políticos. Y existen incluso otros casos, no muchos, de organismos electorales encargados de organizar la elección, en donde si bien existen representantes de partidos políticos, estos no tienen derecho a voto, atendiendo esa tendencia a la despartidización.

Una cuestión que cabe tener en cuenta en este dilema, desde mi perspectiva, es que cuando se trata de un organismo encargado de organizar la elección, la presencia de representantes de partidos políticos, aún cuando no tengan derecho a voto, puede contribuir a que el propio órgano electoral tenga la sensibilidad de la perspectiva que tienen los partidos políticos en el desarrollo del proceso electoral. Esto puede ser enriquecedor, pero desde mi perspectiva, no puede llegar al grado de que sean ellos quienes tomen las decisiones. Particularmente, cuando se trata de resolver una impugnación y de que esta sea resuelta conforme a lo establecido en el derecho, la Constitución, las leyes y los tratados internacionales, desde mi perspectiva, podría hablarse de razones importantes para que no corresponda a los partidos políticos esta toma de decisiones, y de ahí que podamos distinguir esta diversa función.

Otro de los desafíos, en general, es que existan medios de control, y no sólo de carácter jurisdiccional, que controlen la legalidad y también la constitucionalidad de las leyes electorales. Aún cuando ha habido avances significativos y buenas prácticas en el ámbito

y se cuenta con ciertas garantías orgánicas o institucionales de los tribunales electorales en la región, desde mi perspectiva, cabría ponderar en algunos países su fortalecimiento, a fin de asegurar tanto la independencia, autonomía y sostenibilidad del órgano, así como también la independencia, imparcialidad, profesionalización y rendición de cuentas de sus miembros.

En tal sentido, resulta relevante asegurar la estabilidad de los miembros de los tribunales electorales de la región, mediante el establecimiento de períodos precisos y largos de duración en un cargo, cuyo funcionamiento no se vea reducido a los procesos electorales, ya que afecta su desempeño. Asimismo, la renovación escalonada de sus integrantes contribuye a la estabilidad institucional.

Para la incorporación a la carrera judicial de los integrantes de los tribunales electorales, también resulta relevante una remuneración decorosa, así como la depuración de los procedimientos y requisitos profesionales y apartidistas de designación con base en el consenso entre las diversas fuerzas políticas y bajo el escrutinio público y la participación de la sociedad civil, con el objeto de asegurar la idoneidad profesional y técnica para el cargo, así como para otorgarles garantías equivalentes a las que disfrutaban los miembros del poder judicial y establecer un adecuado régimen de responsabilidades e incompatibilidades para sus miembros.

Adicionalmente, entre los desafíos, cabría fortalecer las garantías procesales a través de la depuración del sistema de medios de impugnación del respectivo país, a fin de asegurar que todo acto electoral se ajuste al derecho, como decía no sólo a la ley, sino a la Constitución y los tratados internacionales; así como para

proteger o restaurar de manera efectiva el goce del derecho electoral violado. De este modo, se requiere garantizar la accesibilidad a la justicia electoral completa y efectiva, previendo la gratuidad o al menos un bajo costo del servicio de justicia electoral; así como el derecho de defensa y debido proceso legal de los justiciados, en donde los tribunales electorales observen los principios de congruencia y exhaustividad de sus resoluciones con lo planteado por las partes; y también el estricto apego al marco jurídico y su consistencia con los precedentes, además de la plena ejecución de sus sentencias y resoluciones.

Otro de los desafíos o pendientes en diversos países de la región es implementar lo establecido en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) e incorporar, como base mínima, estándares internacionales en la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía y la impartición de justicia electoral. En este sentido, por ejemplo, según lo establecido por la CIDH en la sentencia del caso *Castaneda Gutman contra México*, el derecho a un recurso efectivo ante un tribunal independiente e imparcial, previamente establecido para la protección de sus derechos y previsto en el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, abarca la posibilidad de plantear que se invalide alguna norma legal, presuntamente inconstitucional y no convencional, o al menos que no se aplique en caso concreto. De lo anterior se desprende que los diversos Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) deben contemplar instrumentos específicos internos, accesibles a cualquier persona para el ejercicio de un control jurisdiccional de la constitucionalidad e incluso de la convencionalidad de normas legales electorales.

Aquellos países que aún no los contemplan deberán llevar a cabo las reformas legales correspondientes. Por ejemplo, los casos de Nicaragua y Uruguay, en donde ni el Consejo Supremo Electoral ni la Corte Electoral cuentan con atribuciones para efectuar un control jurisdiccional de la constitucionalidad de normas legales y, por otra parte, la respectiva Corte Suprema de Justicia no se ha considerado competente para revisar sus resoluciones, ni siquiera por razones de constitucionalidad.

Al respecto, si bien hay distintos países en donde sí se prevé que las resoluciones del respectivo Tribunal Electoral sean susceptibles de revisión en cuanto a su constitucionalidad por la Corte Suprema de Justicia, como es el caso en Brasil, Costa Rica, El Salvador y Panamá; o por un tribunal constitucional como en Bolivia, Chile y República Dominicana; o incluso por ambos sucesivamente, como en Guatemala, teniendo en cuenta la brevedad de los plazos electorales, la necesidad de la renovación oportuna de los órganos representativos del poder público y las ventajas de que lo realice un órgano especializado en lo electoral, cabría ponderar la conveniencia de conferir atribuciones para ejercer el control jurisdiccional de normas generales, presuntamente inconstitucionales o no convencionales, a los correspondientes tribunales electorales para su aplicación al caso concreto, dejando su control abstracto y eventual expulsión del ordenamiento a la Suprema Corte o al Tribunal Constitucional, como ocurre en México, Ecuador y Perú.

Otro ejemplo de jurisprudencia interamericana son los casos de *López Mendoza contra Venezuela* y *Gustavo Petro contra Colombia*, en donde la CIDH, como garantía de no repetición, ordenó reformar su marco jurídico para impedir que una autoridad administrativa como la Contraloría General

de la República, en Venezuela, o el Procurador General de la República, en Colombia, cuenten con atribuciones para destituir funcionarios de elección popular o inhabilitar a algún ciudadano en sus derechos políticos, por resultar violatorio al párrafo dos del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, wl cual establece que las restricciones a los derechos políticos sólo pueden ser establecidas por un juez competente, previo proceso penal, más no por determinación administrativa. Un reto más para varios países que aún no lo han hecho es establecer medios jurisdiccionales idóneos para impugnar las decisiones definitivas de los partidos políticos, a fin de garantizar su democracia interna y salvaguardar los derechos político-electorales de sus afiliados.

En términos generales, el reto para todo ordenamiento constitucional y legal que pretenda regular la democracia interna de los partidos políticos, y de manera especial de cualquier órgano jurisdiccional al que le competa garantizarla, es lograr un equilibrio entre dos principios o valores aparentemente contrapuestos: el derecho de los afiliados a la participación democrática en la formación de la voluntad partidaria y el derecho de los partidos políticos para su libre auto-organización.

Otro desafío es la incorporación recurrente de estándares internacionales para proteger los derechos políticos con criterios de inclusión en los órganos de justicia electoral, a fin de fomentar y garantizar la igualdad. Esto es juzgar con perspectiva de género y ética para salvaguardar los derechos al sufragio activo y pasivo de mujeres indígenas y afrodescendientes, así como el acceso al voto y a la justicia electoral de personas con discapacidad, privadas de libertad o de nacionales residentes en el extranjero.

El adecuado diseño normativo institucional para el control jurisdiccional y la fiscalización efectiva de los recursos de los partidos políticos, la participación equitativa de candidaturas independientes y partidistas, así como la salvaguarda de la legalidad y autenticidad del sufragio, incluso ante resultados electorales ajustados o estrechos, continúa siendo un reto. Es relevante regular de manera precisa las causas de nulidad de elecciones o de los votos emitidos de manera irregular, así como ponderar la posibilidad de realizar recuentos totales o parciales. Un tema de mayor actualidad es lo relativo a la propaganda electoral y el acceso equitativo a los medios de comunicación, cuya regulación y ejercicio jurisdiccional requieren de garantías para evitar intervenciones indebidas de terceros y salvaguardar la libertad de expresión, el derecho a la información y la equidad de la contienda electoral.

Asimismo y concluyo, las nuevas tecnologías de la información y las plataformas de redes sociales, así como su impacto en las contiendas electorales, incluso a través de campañas de desinformación, son un desafío mayor para la justicia electoral. Piénsese, por ejemplo, en los casos en los cuales Twitter etiqueta contenidos falsos o engañosos de presidentes de la república, como ocurrió recientemente en la elección presidencial de Estados Unidos ante el contexto de la emergencia sanitaria, con lo cual si bien la discreción no se suprimió del debate público y pareciera razonable el proceder, se tradujo en un poder amplísimo de censura privada. Su eventual regulación y resolución de cualquier conflicto jurisdiccional debe ser escrupulosamente respetuoso de la libertad de expresión y el derecho a la información, así como de la salud pública y el interés general en una sociedad democrática.

Comentarios

Dr. Rodolfo González

Abogado constitucionalista y exmagistrado de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador



Agradezco la invitación para participar en esta actividad académica que siempre resulta necesaria e importante para analizar la situación del funcionamiento de nuestras instituciones, la vigencia de nuestros derechos políticos, y en general, la calidad de nuestra democracia y el funcionamiento de nuestras instituciones.

Quiero, en esta función de apostillar la exposición que ha tenido el Dr. Orozco, hacer referencia a tres aspectos que me parecen relevantes e importantes en relación con nuestro sistema electoral. En primer lugar, el enfoque de nuestra Constitución de cómo debemos entender los derechos fundamentales de la persona, entre ellos los derechos políticos y la configuración, estructuración y regulación de las instituciones.

El enfoque de la justicia electoral, desde la perspectiva de los derechos del ciudadano, es algo en lo que nos hemos embarcado en cierta medida en los últimos años. Cuando se habla de una mejora de los mecanismos del sistema electoral, se habla de lo caro que puede resultar, así como de la complejidad del sistema electoral y del estrés institucional que de alguna manera se pone sobre el Tribunal Supremo Electoral y demás

organismos electorales por el hecho de tratar de cumplir con los postulados que el artículo 78 de la Constitución establecen para el sufragio, el cual debe ser libre, directo, igualitario y secreto.

Sin embargo, el Dr. Orozco ha resaltado, en sus escritos y ahora en su exposición, la importancia de que la justicia electoral esté orientada, por un lado, a garantizar la regularidad de los actos electorales (vale decir que estos actos sean conformes a derecho, es decir conformes a la Constitución, a la normativa internacional y a la legalidad), pero por otro lado, a hacer efectivos los derechos políticos, que son derechos fundamentales de la persona humana, reconocidos en las leyes supremas y en las cartas fundamentales.

Pues bien, en El Salvador, estamos obligados por el artículo 1 de nuestra Constitución a enfocar el sistema electoral, el sistema político, el sistema económico y el Estado en general, desde la perspectiva de los derechos de los ciudadanos. La creación y el desarrollo normativo e institucional del sistema electoral, de los organismos electorales, el financiamiento, la logística para la preparación de las elecciones, la realización de los comicios y todo el conteo hasta dar los

resultados finales debe tener como horizonte, como criterio definidor central, los derechos de la persona. Las instituciones deben estar al servicio de los derechos, así como las reformas, el financiamiento y la capacitación. Es decir, todo en función de garantizar de mejor manera los derechos de las personas.

Al final, en eso se traduce también, desde cierta perspectiva, la democracia en las decisiones políticas fundamentales que se expresan en nuestra Constitución. La protección de la persona humana y sus derechos es fundamental y, por tanto, esto es un proceso inacabado, que así como nos ha consumido ya casi una década, nos puede consumir otra década más en términos de reforma, normativa de fortalecimiento y diseño, y readecuación de la institucionalidad para cumplir ese gran objetivo.

También, el Dr. Orozco hace referencia a la integridad electoral, en el sentido que los valores y los principios constitucionales que se proyecten sobre el sistema electoral estén orientados a cumplir los objetivos que establece la democracia representativa, complementada con los elementos de consulta popular, el Estado de Derecho y el sistema republicano.

El gran horizonte es permitirle a la persona una real participación política en forma de su derecho al sufragio activo y pasivo, que también comprende, según la Constitución, el derecho a participar en la consulta popular; pero también otros derechos conexos como la libertad de expresión, el acceso a la información, la igualdad en términos de la modalidad de las cuotas de género o los mecanismos que permitan mayor representatividad de mujeres, minorías étnicas lingüísticas o sectores vulnerables, de manera

que en ese punto nuestra democracia se vea fortalecida.

Entonces, yo rescato, en primer lugar, este componente de fuerte presencia, determinante y con capacidad de incidir en todo el diseño del sistema electoral que tienen nuestros derechos constitucionales y fundamentales, el cual está claramente reflejado como parte de las decisiones políticas fundamentales que se expresan en nuestra Constitución.

En segundo lugar, hago referencia a esta tendencia a la judicialización de la que habla el Dr. Orozco, a la despartidización de organismos electorales y a este gran objetivo de que el sistema electoral y la justicia electoral funcionen como mecanismos de garantía. Creo que la tendencia, por lo menos desde el Derecho Constitucional que es mi especialidad, va orientada a que las garantías de los derechos sean efectivas y, en América Latina, nos hace mucha falta todavía. Somos muy buenos y damos cátedra al planeta, creo yo, con unas constituciones extensas, con unos catálogos de derechos muy amplios, con unas grandes pretensiones que se formulan en términos de valores, principios, garantías y derechos de las personas, pero que contrastan con la realidad de ineficiencia e ineficacia de estos mandatos constitucionales en el verdadero cumplimiento de los derechos por parte de los titulares, es decir, la persona humana.

Y entonces, la justicia en general y la justicia electoral en concreto deben estar orientadas a esa función de garantía efectiva. Por supuesto que hay garantías de tipo administrativo, de tipo institucional y político, pero yo me adscribo a quienes piensan que la máxima expresión de la garantía es la garantía judicial.

Llevamos siglos, algunos dirían milenios, si nos remontamos a la cultura jurídico-política romana, de tratar a los tribunales como ese lugar donde podemos hacer valer nuestros derechos, luego de ser oídos en un debido proceso, en igualdad de armas con la contraparte por un juez imparcial, independiente y técnico que actúa sometido a la legalidad y que falla de manera motivada; y de tener un sistema judicial y un debido proceso que nos permite la posibilidad de recurrir aquellas decisiones que no nos parezcan apegadas a derecho para que un tribunal no contaminado con los hechos pueda revisarlo, eliminarlo y sustituirlo por otra decisión que sí lo esté.

En El Salvador, el Tribunal Supremo Electoral es la máxima autoridad en materia electoral, según el artículo 208 de la Constitución. De las dos caras que tiene, la más importante, a mi juicio, es la jurisdiccional. El TSE es un verdadero tribunal, en el sentido que tiene la facultad y obligación de hacer cumplir el debido proceso para todos los actores electorales; y por supuesto que los partidos también son actores políticos relevantes. Prácticamente toda la existencia de la Sala de lo Constitucional, desde que fue creada en 1983, hace referencia a que el debido proceso y el ejercicio de potestades jurisdiccionales implica que la personas, las partes y el justiciable se sientan seguros, es decir que tengan seguridad jurídica en términos de estar investidos de un conjunto de garantías del debido proceso, de manera que la decisión final esté legitimada por el procedimiento.

Hay varias formas de legitimar las decisiones y los actos estatales, pero en la parte procesal es la legitimación por el procedimiento y el TSE, como ha sido reconocido por la misma Sala de lo Constitucional, quien ejerce verdaderas potestades jurisdiccionales. Por tanto, tiene la

facultad de garantizar plenamente el debido proceso y tiene la potestad de ejercer un control difuso de constitucionalidad de las leyes. Es cierto que luego de su inaplicación, pues la Ley de Procedimientos Constitucionales obliga, como a todo tribunal que ha hecho control difuso, a certificar su resolución y mandarla a la Sala de lo Constitucional. Sin embargo, no ocurre lo que pasa en países de Europa, tales como Italia, España, Portugal, Alemania u otros, donde el tribunal ordinario no puede "*motu proprio*" ejercer control, sino que tiene que preguntarle al tribunal concentrado.

Como mencioné, este no es el caso de los tribunales de la justicia ordinaria en El Salvador que integran el Órgano Judicial y no es el caso tampoco del TSE, quien además de cumplir con toda la estructura del debido proceso, puede ejercer control de constitucionalidad. No estamos tan avanzados en el tema de control de convencionalidad, pero sí lo están México y otros países de nuestro entorno, como Costa Rica, Colombia y Guatemala.

En este segundo componente, quiero resaltar esta función de garantía de la que habla el Dr. Orozco en sus escritos y ahora en su exposición. Creo que tienen razón quienes piensan que la máxima expresión de las garantías son las judiciales por todos estos elementos que, a lo largo de un proceso evolutivo, las sociedades democráticas hemos ido configurando: juez natural, independiente, imparcial, técnico y responsable. Por las decisiones que implica el ejercicio de la potestad jurisdiccional, las cuales pueden llegar a violar derechos constitucionales, el juez puede ser denunciado, reclamando un resarcimiento económico y, de acuerdo al artículo 245 de la Constitución, debe responder personalmente y el Estado subsidiariamente.

En la actividad dinámica, hay un debido proceso donde todo tribunal debe garantizar la igualdad de armas, la libertad probatoria, el derecho a recurrir, el principio de legalidad procesal, la celeridad procesal y la motivación de los fallos para dar seguridad jurídica. Esta función de garantía de los derechos, que según la Constitución es lo medular y el núcleo central del sistema jurídico y del sistema estatal, conlleva un rol importante del Tribunal Supremo Electoral, siendo este el diseño que establece nuestra Constitución. Yo creo que no se trata de una eliminación, ni mucho menos de una sustitución, del rol de los partidos quienes, además, tienen reconocido un papel relevante en la propia Constitución, sino más bien de una complementariedad y una participación ciudadana. Quizás sin reforma constitucional al Tribunal Supremo Electoral con pura función de administración electoral y pasando la parte de justicia electoral a una sala especializada de la Corte, y tomando en cuenta las facetas que le da la propia Constitución, el Tribunal puede cumplir con esta función de garantía que es propia de todo tribunal y tiene las herramientas que le da la misma legalidad.

Preguntas

Primer bloque

¿Conviene en un país o países con tradiciones de fraude electoral, que los partidos políticos no integren las autoridades electorales? ¿No valdría la pena que hubiese, por ejemplo, una participación de los partidos políticos que, en todo caso, fuera eliminándose de manera gradual, de tal forma que la vigilancia y poder de decisión que actualmente ejercen los partidos, también tuviera un mecanismo de contrapeso dentro de los tribunales electorales?

¿Conviene en un Tribunal Electoral que ejerce funciones jurisdiccionales, como en el caso salvadoreño, que sus magistrados no tengan la profesión de abogado?

Dr. Jorge de Jesús Orozco: En cuanto a las funciones propiamente del Tribunal, de resolver jurisdiccionalmente medios de impugnación, es significativo que existan garantías equivalentes a las que disfrutaban los miembros del poder judicial. Incluso, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió un informe en 2013-2014, que hace referencia a las garantías de independencia de operadoras y operadores de justicia, con el objeto de garantizar el acceso a la justicia y el fortalecimiento al Estado de Derecho. En este informe, se establecen una serie de estándares internacionales en cuanto a los procedimientos de integración de los diversos órganos judiciales, que pudiera estimarse aplicable para los tribunales electorales que ejercen funciones propiamente jurisdiccionales.

Siempre con el mayor respeto de cómo decide organizarse cada país, cuando se hace referencia a uno con tradición de fraude electoral, se debe ponderar debidamente hasta qué punto contribuye a la confiabilidad de los resultados electorales porque, muchas veces, hasta cuando no exista fraude, por el solo hecho de que participen representantes de partidos políticos, siempre habrá una sospecha de si la resolución a la que se llegue está o no basada exclusivamente en lo establecido en el derecho o hay un sesgo por su origen partidario o por el interés partidario de quien lo postuló.

Esto es algo que sí se debe ponderar debidamente y de ahí la conveniencia, respetuosamente lo digo, de una despartidización, así sea gradual, es

decir que la mayoría de los miembros fuese ya de carácter neutral, que ya no tengan más que derecho a voz, o como también ya lo anticipaba el magistrado González, que eventualmente sea una sala especializada dentro de la Corte Suprema de Justicia la que propiamente ejerza funciones jurisdiccionales.

En cuanto al requisito de ser o no abogado, desde mi perspectiva, precisamente si lo que se resuelve son medios de impugnación y se está ejerciendo la función jurisdiccional, sí reclama el que debiera ser abogado. Yo creo que en la actualidad sí es indispensable, incluso con un conocimiento especializado sobre Derecho Electoral.

Dr. Rodolfo González: La tendencia a la judicialización o a la despartidización de organismos electorales de la que ha hablado el Dr. Orozco, más que una tendencia “anti-partidos”, prefiero verla como una tendencia “pro-ciudadanos”, ya que existe un mayor involucramiento y más confianza. Todos sabríamos que el criterio determinante cuando ejerza potestad jurisdiccional el Tribunal Supremo Electoral va a ser la aplicación objetiva de la ley con las técnicas de interpretación y argumentación jurídica que hace todo juez y no el hecho de pretender facilitar o ayudar a su partido.

Hace algunos años, leí el libro de Richard Posner, *¿Cómo deciden los jueces?*, donde elabora hasta nueve teorías de qué lleva a un juez de la Suprema Corte y los jueces federales a votar en uno u otro sentido. Él menciona el caso Bush contra Gore del año 2000 como un caso que se ve como sospechoso porque ustedes saben que la sentencia que favoreció a Bush contra Gore fue resuelta con una mayoría de cinco contra cuatro. Richard Posner dice que los cinco que

votaron para hacer mayoría fueron jueces de la Suprema Corte de Estados Unidos que habían sido nominados por presidentes republicanos; y los cuatro que votaron a favor de Gore, habían sido nominados por presidentes demócratas. Nadie quiere eso y ahora con esta coyuntura cuando se anunciaba, o se sigue anunciando, que el tema puede llegar a la Suprema Corte, no es agradable y la idea no genera confianza. Se debe resolver conforme a derecho después de oír los argumentos, las pruebas y basándose en la legalidad, no con influencias externas de partidos políticos en un tema como la justicia electoral.

Dr. Jorge de Jesús Orozco: Totalmente de acuerdo con lo expresado por el ex-magistrado González. Efectivamente, no es un problema de una posición anti-partidos la que se pueda derivar de esta coincidencia en cuanto a la conveniencia de la despartidización. Soy un convencido de que todo régimen democrático requiere de un sistema de partidos políticos estable, competitivo, y además de que no hay democracia sin partidos, eso es claro. Y en este sentido es que efectivamente desempeñan una función de vigilancia y contrapeso, pero no necesariamente participando en el órgano y tomando las decisiones del órgano porque, insisto, esto puede restar legitimidad, eficacia y eficiencia precisamente al desempeño.

Adicionalmente, me preguntaron también cómo es la integración de organismos electorales en América Latina. Como les decía, en aquellos países que sí tienen un sistema dual de organismos electorales, es decir, un órgano encargado de organizar la elección y un tribunal electoral para resolver los medios de impugnación, ciertamente existe alguna presencia de los partidos políticos en el organismo encargado de organizar la elección pero, muchas veces, únicamente con

derecho a voz y no de voto. Es excepcional el que haya representantes o miembros de partidos políticos en el órgano propiamente jurisdiccional: la excepción son El Salvador y Uruguay.

Existe una tendencia de acuerdo con estándares internacionales, que ya los recomendaba el libro de la Comisión Interamericana, a que se excluya la participación del Órgano Ejecutivo en la postulación, incluso de los partidos políticos, y que las designaciones sean resultado de elecciones de concursos abiertos y bajo la supervisión y el escrutinio de la sociedad civil. Si se establece una mayoría calificada de dos terceras partes, por ejemplo, el propósito es que no prevalezca la voluntad de una fuerza política que pueda definir la conformación del órgano.

También cabe señalar que, en algunos sistemas, así como lo hacen en El Salvador, dos de sus miembros son postulados por la Corte Suprema de Justicia. O es el caso de Costa Rica, en el que son dos terceras partes de la Corte Suprema de Justicia no las que postulan, sino las que definen quiénes van a ser los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones; ya ni siquiera se le da intervención alguna al congreso de asamblea política.

Quizás es viable una combinación como lo hace El Salvador, aunque puede ser difícil el consenso político. Entonces, esto se evita cuando existe una renovación escalonada, en donde se propicia que la persona que vaya a ser seleccionada no sea representante de una fuerza política, sino sea resultado del consenso de que es la persona idónea para desempeñar esa función por otros atributos que tiene de imparcialidad e independencia.

Segundo bloque

¿Considera que la supremacía del Tribunal Electoral se elimina al permitir que algunos recursos sean conocidos por la justicia constitucional y no se instrumentaliza, en algunas ocasiones, tanto la justicia electoral como la intervención de la justicia constitucional para neutralizar derechos políticos? Para el caso, el tema de la candidatura de Thelma Aldana, ex Fiscal General de Guatemala, en el cual se interpusieron tres recursos de nulidad ante la autoridad electoral. Luego, ella recurrió en un amparo a la Corte de Constitucionalidad y la Corte también rechazó su candidatura.

Dr. Jorge de Jesús Orozco: Desde un punto de vista formal, debido al hecho de que la decisión final puede recaer sobre otro órgano, sí le resta el carácter de “supremo”. Pero aquí lo relevante es que debe existir un control jurisdiccional de la constitucionalidad; hay razones para que puedan realizarlo los propios tribunales electorales, incluso de manera final. Pero mi percepción es que es más difícil que esto ocurra, o técnicamente no conveniente, cuando el tribunal electoral realiza funciones administrativas y jurisdiccionales porque ante esto podría existir algún cuestionamiento de que no hay posibilidad de acudir ante un órgano tercero imparcial para la impugnación de sus decisiones. Cuando hay un solo órgano, entonces sí pareciera conveniente establecer un tribunal tercero, incluso de acuerdo con lo establecido en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

No hay problema en aquellos países que han optado por un sistema dual de organismos electorales: uno que organiza la elección y otro que resuelve impugnaciones. Así, por ejemplo,

el Tribunal de lo Contencioso Electoral en Ecuador, la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación en México o el Juzgado Nacional en Perú revisan decisiones de otro y ejercen el control de la constitucionalidad. Son órganos que actúan como un tercero imparcial, debidamente establecido, que resuelve un recurso efectivo sobre el particular.

Espero haber respondido al planteamiento sobre si el tribunal deja de ser supremo o no. Quizás, este no deja de ser supremo dentro de su carácter de todo lo electoral, aunque una de sus decisiones sea decidida por otro órgano.

Tercer bloque

¿Cuál es su opinión sobre la experiencia de la Corte Electoral uruguaya, ya que su conformación es partidaria? Sus miembros deben tener vinculación partidaria y, a pesar de todo, posee un alto índice de integridad electoral.

¿En su experiencia, qué temas ha visto que se judicializan, además de los resultados electorales estrechos?

Según su experiencia, ¿con qué retos y desafíos considera usted que debe de enfrentarse el sistema de justicia electoral salvadoreño para darle solución y mejorar la democracia, la participación ciudadana y regular la garantía y la justicia en los próximos procesos electorales?

Dr. Jorge de Jesús Orozco: Ciertamente la Corte Electoral del Uruguay goza de un gran prestigio, hay que reconocerlo; cada vez ha venido ganando credibilidad y legitimidad, a pesar de existir esta clara presencia de partidos políticos. Incluso,

según el Latinobarómetro, Uruguay es una de las democracias más consolidadas en la región.

La Corte tiene tanto funciones administrativas como jurisdiccionales, y ahí lo que sí es claro es que las personas que son consideradas neutrales y cuya designación se hace a través de mayoría calificada, han sido muy cuidadas en cuanto a su prestigio y su trayectoria; lo cual es una importante característica que ha contribuido a su credibilidad. Por eso comentaba que una posibilidad de gradualismo es, por lo menos, que la mayoría de sus miembros no sean representantes de partidos políticos para evitar cuestionamientos de imparcialidad.

Un elemento que ciertamente influye mucho es la cultura política: es la variable más importante. En Uruguay ha podido ocurrir esto, yo considero debido a la cultura política que caracteriza a la ciudadanía. También sucede eso en Costa Rica, por ejemplo, un país con una tradición democrática ampliamente reconocida y cuyas designaciones de los magistrados son incluso, como lo mencionaba, a través de mayoría calificada de la Corte Suprema de Justicia, sin intervención alguna de partidos políticos.

Respecto a la judicialización de los procedimientos electorales, ciertamente esta tendencia no sólo ocurre en los casos de resultados estrechos. La llamada "judicialización de la política" no hay que entenderla con un carácter peyorativo. Desde mi perspectiva, el hecho de que un conflicto electoral tenga una naturaleza política y que se lleve a un órgano jurisdiccional a que se resuelva conforme a derecho es positivo y saludable; pero debe resolverse con reglas claras, conforme a derecho y con base en criterios jurídicos.

Ahora bien, la politización de la justicia es negativa, aquella donde se pretende que conflictos políticos o de cualquier naturaleza se resuelvan con base a criterios políticos y no de acuerdo con lo establecido por el derecho; esto es lo que debe evitarse.

En cuanto a los retos y desafíos de El Salvador, obviamente el establecer garantías orgánicas para acreditar la independencia e imparcialidad de los miembros del Tribunal Supremo Electoral, así como las diversas garantías procesales para asegurar que todos y cada uno de los procedimientos electorales se ajusten al derecho y se salvaguarden de manera efectiva y eficiente los derechos político-electorales de ciudadanas y ciudadanos.

Cuarto bloque

¿Usted optaría por un modelo concentrado, como el costarricense, con funciones jurisdiccionales y administrativas, o por uno desconcentrado, como el mexicano, donde tenemos al Instituto Nacional Electoral y al Tribunal Electoral Judicial del poder judicial?

Dentro de estos, ya sea modelo concentrado o desconcentrado, ¿qué importancia tiene la profesionalización de los magistrados?

Dr. Jorge de Jesús Orozco: Ciertamente, este es uno de los dilemas, el costo que puede implicar el tener dos organismos: uno encargado de la elección y otro para resolver impugnaciones. Me da la impresión que puede ofrecer mayores garantías un control interorgánico. De alguna manera, es un paso que se ha dado también en Honduras y en República Dominicana, en cuanto a sistemas que están empezando a optar por el establecimiento de dos organismos electorales especializados.

En cuanto a la profesionalización, ciertamente es de la mayor importancia la capacitación. Debemos tener en cuenta que la credibilidad, la confiabilidad y la legitimidad de un tribunal electoral no reposa en su origen, llamémosle representativo o parlamentario, sino en la calidad de sus decisiones y que estas se basen en lo establecido en la Constitución, la ley y los tratados internacionales. Pero además de que esto ocurra, deben tener la capacidad de exponer las razones que sustentan sus decisiones de calidad y apegadas a derecho. Necesitan que se les capacite de manera adecuada, tanto a los propios miembros del tribunal electoral correspondiente, como al equipo que les apoya, pues son una base fundamental para aportar tanto a decisiones ajustadas a derecho, como para explicar a la opinión pública las razones que sustentan sus respectivas decisiones. Invertir en capacitación es lo más importante; de lo más importante también para un tribunal electoral.

Dr. Rodolfo González: Considero que se puede afirmar en este punto que el debate sobre los diseños normativos e institucionales pasa por un diagnóstico adecuado de las carencias y problemas. En América Latina, somos muy dados a cambiar las instituciones sin darles suficiente espacio de desarrollo y demostrar cuánto pueden dar de sí. Eso vale tanto para el debate de una Sala de lo Constitucional o un Tribunal Constitucional, como para el debate de un Tribunal Supremo Electoral, donde están concentradas, como hasta ahora, la función de administración electoral y justicia electoral. Tenemos tres décadas de perspectiva histórica para hacer un diagnóstico profundo que nos permita tomar una decisión acertada sobre estos temas.

Segunda sesión: “Los medios de impugnación en materia electoral”

Dr. Raúl Ávila

Experto en Derecho Electoral



La primera acotación es que, en perspectiva comparada, tenemos cuatro modelos de justicia electoral en el planeta. Recordando que debe entenderse por sistema de justicia electoral “*un conjunto de medios de impugnación que permiten resolver los conflictos electorales*”. Aquí es muy importante hacer la precisión de que se trata de juicios, recursos y demandas en el ámbito estrictamente electoral; excluimos, por lo tanto, las quejas y denuncias en materia penal. Se reserva el concepto de justicia electoral a los medios impugnativos que resuelven y restauran la constitucionalidad o la legalidad de una decisión que haya tomado un Órgano Legislativo, incluso un órgano administrativo o bien un órgano jurisdiccional.

La segunda acotación es que, en el sentido en el que se maneja en la literatura especializada, el concepto de justicia electoral, en perspectiva comparada, tiene que ver no con los medios preventivos, sino con los medios propiamente restaurativos de la situación jurídica que ha sido violentada. Esto significa que no entran como objeto los medios alternativos de solución de conflictos, aquellos que pretenden solucionar

conflictos por vías conciliatorias, de diálogo o de negociación. Por tanto, me referiré a los medios de impugnación que tienen que ver con lo estrictamente electoral.

En un análisis comparado, una premisa muy importante es que no hay modelos puros ni mucho menos modelos ideales; sino hay experiencias prácticas que han ido construyendo patrones institucionales que van teniendo resultados positivos y, por lo tanto, las comunidades políticas, los tomadores de decisiones y, con frecuencia, también los académicos con un sentido crítico propositivo, pueden recomendar mantener el modelo.

El primero de ellos es el modelo político, que reserva una Asamblea Legislativa o al Colegio Electoral la última decisión para resolver un conflicto electoral; ese es el caso todavía superviviente de Estados Unidos: lo estamos viendo en vivo, ya que, el 14 de diciembre, el Colegio Electoral va a certificar las actas después de los recuentos que se están llevando a cabo y las enviarán al Congreso para que declare al ganador de las elecciones. En el caso de Estados Unidos,

les ha funcionado con todo y las cuatro o cinco experiencias críticas, litigiosas y complicadas que han tenido; siendo la última en el año 2000, Bush versus Gore.

En ocasiones, se ha escuchado de importantes operadores electorales y judiciales que un modelo, por ejemplo el español, se mantiene porque la gente cree en el modelo. Existe un ambiente de confianza y, en ese contexto, como bien ha apuntado Dieter Nohlen en su muy importante línea de investigación, si hay confianza, credibilidad y legitimidad, entonces el modelo se mantiene. Esto es lo que ha sucedido en Estados Unidos y parece que seguirá así.

Este modelo fue predominante en los siglos XVIII y, particularmente, en el siglo XIX. Entre la primera y la segunda guerra mundial, en Europa, se giró al segundo: el modelo judicial. En Europa, se supuso que existía una desconfianza hacia el Parlamento. De hecho, está cumpliendo cien años el tribunal constitucional austríaco, diseñado por Kelsen y otros juristas, quienes propusieron la solución: un tribunal constitucional separado de la Suprema Corte de Justicia, que fungiría como la última instancia para resolver los conflictos electorales.

En este modelo, el tribunal constitucional actúa fuera del poder judicial. En varios países de América Latina, tenemos salas constitucionales como en El Salvador, o en Guatemala que existió una corte constitucional forjada precisamente en el pináculo de la carrera jurídica y académica de Kelsen, a finales de los años 50, cuando se acababa de publicar la segunda edición de teoría pura del derecho. Esta corte constitucional guatemalteca ha jugado un papel muy importante para los equilibrios jurídicos y políticos en el sistema guatemalteco; justamente es un ejemplo muy claro de un tribunal constitucional fuera del

poder judicial y que, en casos extraordinarios, toma la última decisión para resolver un conflicto electoral.

Luego está también el modelo inglés, en el cual la última instancia que toma la decisión en un conflicto electoral está ubicada dentro del poder judicial, es decir, no hay un órgano externo, sino uno interno que resuelve esos conflictos.

También está el modelo latinoamericano, donde es un tribunal especializado, sea con funciones administrativas y jurisdiccionales, como los Consejos Supremos Electorales o Tribunales Supremos Electorales, que han prevalecido en varios países de Centroamérica y tienen la última palabra ante los conflictos electorales, aunque existe el amparo constitucional en materia electoral, ante una sala o corte constitucional, para revisar debidamente los conflictos y depurar y consolidar la mejor decisión posible. Este modelo es una contribución al patrimonio cultural jurídico electoral y judicial mundial porque es en esta región latinoamericana donde no sólo han proliferado, sino que se han resuelto muy importantes casos para garantizar la democracia electoral, la integridad electoral y las elecciones. Puede existir también un organismo administrativo con funciones jurisdiccionales; este también es el caso de varios países latinoamericanos en donde los consejos electorales o tribunales supremos resuelven las controversias.

Finalmente, está el quinto modelo, en el cual existe o puede existir un órgano ad hoc, especial, transitorio, ya sea externo o interno. Este último porque se forma dentro del país una comisión extraordinaria que, en condiciones de grave irregularidad en los comicios, pueda resolver con objetividad e imparcialidad los conflictos.

También existen comisiones internacionales: en 1994, tuvo lugar la primera elección en Sudáfrica, después de que Mandela dejara la cárcel.; él se convirtió en candidato y ganó las elecciones, pero hubo un serio conflicto electoral unos días antes de las elecciones y hubo necesidad de una mediación internacional.

Los modelos están relacionados al sistema de medios de impugnación, ya que, dependiendo de cómo se estructure el organismo que resuelve los conflictos electorales, de si el Estado es central o federal, del tamaño del país, del acceso a las tecnologías, de la cultura política, entre otros, se diseña un tipo u otro del sistema de medios de impugnación.

Respecto a las fortalezas y debilidades de un modelo judicializado de resolución de conflictos (aquél en el cual la última decisión la adopta un tribunal, una corte, una sala o un consejo electoral o judicial), en general, lo que la literatura destaca es que se deja a un lado el principio de oportunidad y de conveniencia política para sustituirlo por un criterio de juridicidad de independencia e imparcialidad en la toma de la decisión judicial, con base en un conjunto de principios, de garantías y de buenas prácticas, sobre los cuales hay un consenso nacional.

Ahora, debo decir también que, con base en los hechos y las evidencias comparadas en los contextos diversos, no opera de una manera pura, mecánica o fría. Tenemos que dejar a un lado la idea de que lo que diseñamos en el gabinete de estudio va a trasladarse a la legislación y a la operación práctica de una manera automática y fiel. Hay muchas particularidades y variables que pueden afectar la manera en cómo funcione en la práctica un sistema de justicia electoral o de resolución de conflictos.

Siempre existirá una tensión entre el sistema que contempla los medios de impugnación en las constituciones y leyes procesales y el contexto en el que tiene lugar la aplicación de esa normatividad, porque la política también se acerca, interviene, participa de manera activa y trata de influir naturalmente la decisión. Lo hemos observado y lo seguimos observando en cada decisión importante que se toma en los tribunales electorales latinoamericanos especializados y en las cortes constitucionales, o ahora mismo en los Estados Unidos.

Entonces, la solución judicializada, precisamente, descansa en un conjunto de medios de impugnación, que se entiende que con base en la experiencia y la inteligencia práctica y jurídica, se han podido construir a lo largo de los años. Nótese que hay pocos países en el mundo que, o no realizan elecciones, sobre todo en el Medio Oriente; o las realizan a través de un solo partido, como en China. En el 95% ó 98% de las naciones de nuestros días, las elecciones se realizan con más de un partido político, en un contexto plural, y ahí es donde nace la posibilidad del conflicto y de que se pueda acudir a un tribunal independiente para resolver los conflictos.

Aquí quiero también apuntar que la Comisión de Venecia, un órgano consultivo del Consejo de Europa, ha escrito y rendido opiniones muy importantes en el sentido de que no importa que el modelo de medios de impugnación se aplique en un ámbito político, legislativo o judicial, sino que lo que tiene que prevalecer son las garantías de independencia e imparcialidad. Lo digo porque, en el caso europeo, en Bélgica, no existe una solución judicializada y es un país que tiene una reputación democrática muy bien ganada; sino que todavía es en el ámbito del Parlamento en donde se resuelven los conflictos electorales.

Han existido casos en donde por diversas razones ha habido algunas controversias también en torno a la continuidad de la resolución, y es con base en esas experiencias que dicha Comisión ha rendido opiniones muy relevantes.

En América Latina, el modelo al que se le ha brindado confianza, por lo menos durante los últimos 40 años, es aquél que presenta una solución judicializada que permita dejar atrás el criterio de conveniencia de oportunidad política. Es por ello que son importantes los medios de impugnación, ya que, si estamos confiando en un sistema judicializado para resolver los conflictos electorales, lógicamente, tiene que haber un buen sistema de medios de impugnación.

Voy a referirme ahora a ocho puntos. El primero es qué son y para qué sirven los medios de impugnación en materia electoral. Estas son acciones legales y procedimientos que se resuelven en forma de juicio, bajo el principio del debido proceso legal y que forman parte de sistemas de resolución de conflictos electorales. Se le llama sistema porque está integrado por varias partes interrelacionadas que funcionan de manera completa, coherente y eficaz, y que tienen como propósito final corregir las probables violaciones a los procedimientos electorales, tanto para elegir representantes, como para consultar a los ciudadanos sobre las decisiones importantes que toman para la vida política.

Lo que hace un sistema de medios de impugnación es asegurar que se depure el procedimiento electoral y prevalezca la integridad de los actos y resoluciones a lo largo de las tres o cuatro etapas del proceso electoral (precampaña, campaña, jornada electoral, resultados, impugnaciones, validación final y proclamación de resultados).

En cuanto a la epistemología jurídica aplicada al proceso electoral, sobre cuál es el planteamiento, con base en los avances doctrinales, la experiencia norteamericana, europea y latinoamericana, se debe de tener presente que el proceso y los procedimientos judiciales deberían operar como un motor epistémico. Esta expresión no debe ser ajena a nuestro lenguaje y comprensión. La palabra *epistémico* tiene que ver con la verdad, y si el sistema de medios de impugnación no garantiza saber la verdad sobre los procedimientos, actos y resoluciones, entonces ese sistema puede ser mejorado.

Los sistemas de medios de impugnación, en síntesis, deben ser motores epistémicos porque deben generar la verdad y, por lo tanto, la credibilidad, la confianza y la legitimidad, en última instancia, en las elecciones y en la democracia. Ahí donde no existen estas cosas, después de haber pasado por todos los procedimientos judiciales, se debe a que el motor epistémico no está funcionando y lo tenemos que ajustar, como un motor de un vehículo que tiene alguna deficiencia, y deben depurarse los vicios e irregularidades. Vale la pena aclarar y reiterar que los medios de impugnación son formales, no informales como los medios alternativos de solución de conflictos, que tienen la característica de que son más flexibles. Los medios impugnativos están previstos, ya sea en la Constitución o bien en las leyes procesales.

Debo hacer otro énfasis en este momento para decirles que, en México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha creado más de una docena de medios de impugnación por la vía de la doctrina judicial. Al entrar a su sitio web, los encontrarán organizados por acrónimos. Cuando digo los medios impugnativos son formales es porque están formalizados en una fuente

del derecho, legislativa preferentemente; sin embargo, también pueden ser creados a través de una fuente judicial.

En el caso de México, se está discutiendo una reforma judicial muy importante, ya que no contamos con el sistema de precedentes. Por herencia canónica y medieval, heredamos el remoto sistema de sentar jurisprudencia por reiteración; es decir, a través de cinco decisiones judiciales que le permiten al juez el enorme poder de crear doctrina judicial. Por tanto, esta jurisprudencia se convierte en una fuente a través de la cual los medios de impugnación pueden ser recreados porque la razón fundamental es que no se debe de negar justicia, y ello requiere que los jueces constitucionales tengan esta atribución de poder establecer medios impugnativos que después se pueden formalizar en la legislación.

El siguiente punto es quiénes resuelven los medios de impugnación o cómo se clasifican. La respuesta es muy sencilla porque, dependiendo del tipo de modelo de justicia electoral, podemos nombrar los medios impugnativos. Unos son agotados ante organismos en sede administrativa porque los propios organismos que organizan las elecciones, como el Instituto Nacional Electoral en México, el Tribunal Supremo Electoral en El Salvador o el Tribunal Supremo Electoral en Guatemala, pueden adicionalmente resolver conflictos en una primera instancia de carácter administrativo, a través de recursos de revisión de la decisión.

Luego, hay otros que se agotan a través de un organismo y procedimientos judiciales, lo que implica que dos actores se someten a un juicio en sede judicial, con todo lo que eso conlleva: presentación de la demanda, contestación,

presentación de pruebas, alegatos, sentencia y resolución.

Los medios impugnativos pueden presentarse en el ámbito nacional o internacional. Es decir, se pueden resolver ante órganos legislativos o ante órganos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Entonces, tenemos recursos procesales y juicios entre dos contendientes ante un juez, donde se emite una resolución con base en el debido proceso, es decir que se cumplen las formalidades del procedimiento oportunamente con transparencia y publicidad. También tenemos las apelaciones ordinarias o extraordinarias porque, precisamente, la filosofía sustenta la idea de la apelación, es decir que estemos seguros de la verdad de lo ocurrido.

Prácticamente en todos los países existe un sistema de revisión en segunda instancia, a través de la vía de la apelación, pues incluso en los hechos se revisan hasta en dos ocasiones las sentencias, hasta llegar, por ejemplo, a la Sala de lo Constitucional.

Ahora, continúo para explicar que en cualquier sede en que se presenten los medios impugnativos, legislativa, administrativa o jurisdiccional, bien dentro o fuera del país (ámbito nacional o ámbito internacional) deben aplicarse los principios y las garantías del debido proceso.

¿Cómo se clasifican los actos que pueden ser impugnados? Según la naturaleza del órgano cuyo acto o decisión se impugna, puede ser legislativa, administrativa o judicial. También, cada vez es más común que se pueden impugnar actos de partidos políticos. En México, el 80% de

las resoluciones de última instancia que emite la Sala Superior desde el Tribunal corresponde a conflictos de la vida interna de los partidos políticos; es decir que hay una falta del motor epistémico dentro de los partidos políticos, no obstante que la Ley General de Partidos Políticos establece que deben de tener una instancia interna de justicia electoral, independiente y que funcione con integridad para resolver los conflictos, incluso de medios alternativos de solución de conflictos. Entonces, al no tener este motor epistémico, los asuntos trascienden desde el interior de los partidos hacia el órgano jurisdiccional y el mayor número de medios de impugnación que se resuelven son actos de los partidos políticos.

Es importante decir que existe una tendencia débil, pero que en algunos países como Chile y Paraguay está presente, de que la justicia electoral también resuelva conflictos de las llamadas "organizaciones intermedias", como por ejemplo, un sindicato, incluso una sociedad mutualista muy grande o las elecciones de las universidades en las que participan miles de alumnos y profesores. Esto implica que puede haber modelos donde haya obligación de avisar a la autoridad electoral que se está llevando a cabo un proceso electoral dentro de estas instituciones y que le solicitan que, de manera extraordinaria, resuelva los conflictos. Hay quienes opinan que toda persona moral que reciba recursos públicos, presupuestales y organice una elección para integrar sus órganos de representación debería, en última instancia, tener la posibilidad de acudir a una instancia jurisdiccional externa para resolver el conflicto electoral si se presenta.

Prácticamente cualquier acto debería de ser impugnable y esto incluye la conformación del registro o la lista electoral de votantes, el registro,

la suspensión, la extinción de partidos políticos, la vida interna de los partidos políticos, los estatutos, los actos durante el proceso electoral, la actualización de la lista de votantes, el registro de las candidaturas, la ubicación de las mesas de votación, el registro de observadores electorales, todos los actos de propaganda y publicidad que tienen que ver con las campañas, el dinero o financiamiento político, los actos que tienen lugar el día de la jornada electoral y aquellos que tienen lugar después de la jornada electoral y los resultados. Y aún, lo que sucede fuera de los procesos electorales cuando se están formando los partidos y los registros, es decir cuando hay alguna duda sobre alguna disposición legislativa en materia electoral.

Quiénes pueden presentar los medios de impugnación admiten un esquema abierto, intermedio o cerrado de legitimación procesal activa; esto último se refiere a quién puede, justificadamente, presentarse ante el juez, cuando hay evidencia de daño, perjuicio o de una afectación a la esfera jurídica de la persona física o jurídica respectiva. También existe el interés legítimo y difuso, donde hay una presunción de afectación. Entonces, los sistemas de medios de impugnación abren la posibilidad para que cualquier persona que tenga una afectación a un interés jurídico legítimo esté autorizada para presentar la impugnación en contra de los resultados electorales.

Usualmente, son los partidos y candidatos quienes presentan impugnaciones en contra de los resultados electorales. Sin embargo, hay experiencias en donde se autoriza a cualquier ciudadano que pueda, por ejemplo, presentar una demanda de nulidad de las elecciones, siempre y cuando existan elementos que la justifiquen.

Los plazos para interponer recursos de impugnación deben ser cortos y “fatales”, ya que llega un día en que sí o sí tiene que estar integrada la representación política. Sobre este tema, hay una discusión en la doctrina internacional, ya que algunos dicen que deberían ampliarse. Pero, debido a la propia naturaleza de la materia electoral y los momentos donde los representantes tienen que tomar posesión y rendir protesta del cargo para que siga funcionando el sistema político y la gobernabilidad, hacen aconsejable, en términos constitucionales, que esos plazos sean cortos.

Ahora, claro que estos medios de impugnación no podrían ser muy largos porque entonces también podrían ser inútiles y no se trata de eso. Una cosa es que se trate de motores epistémicos para llegar a la verdad jurídica, es decir que se refleje por la vía judicial y se conduzca a través del procedimiento judicial; y otra cosa es que esta sentencia se venga a rendir días, meses o años después. Conocemos casos de órganos jurisdiccionales que tienen guardadas sentencias en el cajón por años y que debieron haberse dado oportunamente.

Respecto al sistema probatorio en los medios de impugnación, nos hemos tardado un poco en avanzar en la materia judicial electoral en este tema; y esto es fundamental si se revisan los principales conflictos jurídico-electorales judiciales que han tenido lugar en varios países de América Latina, incluido México.

Las pruebas son la médula espinal del procedimiento judicial: qué medios de pruebas y evidencias se pueden rendir constituye la principal preocupación de los equipos de litigantes, de defensa jurídica del voto de los partidos y candidatos. Si en el expediente no se encuentran las pruebas debidas, entonces cómo

podemos esperar que un juez cuente con los elementos para tomar la mejor decisión y dictar la sentencia porque, como bien lo ha explicado Larry Laudan en Estados Unidos, en *Error, Verdad y Proceso Penal*, eso es un trabajo de epistemología jurídica aplicada: se llega a esa decisión porque existió una valoración de pruebas que fueron efectivamente colocadas dentro del expediente y que fue posible juzgar con base en ellas.

Entonces, hay que tener en cuenta que existe en la legislación una tendencia a que las cargas probatorias y la carga de la persuasión, la eficiencia, tienen que convencer al juez. En el caso de personas y grupos vulnerables, en México, tenemos una doctrina jurisprudencial muy extensa y muy importante, cada vez más consolidada para flexibilizar las reglas del motor epistémico procesal para que quien cuente con menos posibilidades, posición social, política y jurídica pueda acceder a la jurisdicción y participar en el juicio y se le puedan también tutelar de manera más flexible sus derechos procesales.

Por lo general, los medios de prueba en materia electoral son documentales (documentos públicos y privados) y periciales. Los sistemas de valoración de pruebas son básicamente cuatro. En ellos, el propio legislador establece el valor de cada prueba, cómo se debe hacer esa valoración, si es un sistema que deja a la libre convicción y a un margen de apreciación del juez; o bien, si será un sistema mixto que combine los dos elementos.

Debe recordarse que el sistema de medios de impugnación en materia electoral confirma, modifica o revoca, aunque hay quienes dicen que también repara. La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el diálogo entre cortes y tribunales, ha dado pasos muy significativos creando doctrina constitucional procesal en

el sentido de que no basta con que exista un reconocimiento y una declaración judicial de que se violó un derecho, sino que se tiene que reparar y no repetir. Por tanto, esta garantía de reparación y no repetición es igualmente relevante.

En el caso de México, en este último año, hemos dado saltos gigantescos en el tema de la violencia política por razón de género en contra de las mujeres, incluso la Sala Superior del Tribunal Electoral y del Poder Judicial de la Federación ha ordenado a las autoridades administrativas electorales que confeccionen y publiquen una lista de infractores que han sido sentenciados por violencia política en razón de género, o incluso otros tipos de violencia, para que queden inhabilitados de participar en la política. Entonces, digamos que va avanzando la dinámica política, electoral y social, así como las ideas, las doctrinas y también la legislación y la jurisprudencia para ir reconociendo estas nuevas conductas e ir las normando, regulando y tutelando.

Sobre las sentencias, se dice en la doctrina que tiene que haber una correlación de las conductas reales que ocurrieron con las conductas presupuestas en la norma jurídica; es decir,

una congruencia de entre lo que le pidieron al juez y lo que la sentencia está ofreciendo en su redacción como respuesta, pero también exhaustividad porque todos los pedidos, todas las quejas y todos los agravios deben ser atendidos, tratados y resueltos. Recientemente, se ha agregado el tema de la transparencia, la publicidad y la accesibilidad, además de que las sentencias tengan un lenguaje ciudadano que sea fácilmente entendible e incluso hay un manual en México para la elaboración de sentencias con lenguaje ciudadano para que estas sean accesibles. Además, la sentencia tiene que tener una estructura clara, es decir que no solamente debe estar bien motivada, fundada, congruente, exhaustiva, sino además bien comunicada la decisión.

Finalmente, el último punto es el de la eficacia de la sentencia porque, ¿de qué serviría tener el mejor motor epistémico si no avanzamos en el cumplimiento de las sentencias? Estas deben ser instrumentos con base en los cuales se pueda cambiar la realidad, la vida concreta de las personas y para eso se tienen que aplicar y ejecutar para resolver los conflictos de fondo.

Comentarios

Mtra. Ruth Eleonora López

*Abogada salvadoreña y experta en
Derecho Electoral*



Para mí es un placer esta invitación y además un honor poder hacer comentarios a la ponencia del Dr. Ávila, uno de los máximos exponentes en el tema de derecho electoral latinoamericano. Creo que hemos tenido bastantes desarrollos en los últimos años y es justamente gracias a los profesores que han estado en estas cátedras de justicia electoral.

Es importante reflexionar cómo podemos mejorar nuestro sistema de justicia electoral que, además, es reciente tal y como lo conocemos y con toda la profundización que ha ido teniendo, a partir del 2012. Sin embargo, si nosotros nos remontamos a la Constitución de 1886, venimos de un control eminentemente político por una Asamblea Legislativa. Es decir, en 1886 cuando se constituye un órgano unitario, era la Asamblea la que tenía la última palabra sobre los procesos electorales. Esto es producto justamente de aquellos antecedentes de los que ya hemos comentado anteriormente y a los cuales ha hecho referencia el Dr. Ávila.

Ahora, nosotros tenemos desde 1950 una autoridad independiente en el sentido de ser una

institución propia y permanente. Antes había una institución electoral temporal, que se armaba y nacía con los procesos electorales. Sin embargo, sus procesos de elección tenían un carácter eminentemente político; los tres miembros que conformaban este Consejo eran elegidos, uno por el Órgano Judicial, otro de una terna propuesta por el Órgano Ejecutivo y un tercer miembro elegido entre ellos por mayoría.

Ahora, es importante destacar las diferencias entre estos procesos, que vienen desde la Constitución de 1950, la Constitución de 1962 y la Constitución de 1983, porque en esta última es donde surge esta definición, en el artículo 208, en el que se considera como máxima autoridad en materia electoral a este Consejo Central de Elecciones; pero surge la posibilidad de acudir ante la Sala de lo Constitucional. Esto nos lleva justamente al último diseño del órgano electoral, producto de los Acuerdos de Paz, donde existe una integración de tres magistrados, electos a partir de las propuestas de los partidos políticos y que, según la jurisprudencia constitucional, tienen que estar totalmente desvinculados partidariamente a partir de la elección que se hiciera en el 2014. En

esta configuración, se agrega a dos magistrados, electos a partir de dos ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia.

Considero que es importante señalar que la existencia de mecanismos para la resolución de conflictos en el ámbito electoral tampoco es nueva porque todas estas instituciones tenían, al menos formalmente, todo un sistema de recursos. Sin embargo, ya como elemento fundamental para la legitimidad y la confianza de los resultados, surgieron hasta después de los Acuerdos de Paz. Es decir, aunque estaban plasmados en el Código Electoral de 1993, es realmente hasta el 2012 donde despuntan estos mecanismos de control en el sistema de la justicia electoral, teniendo como objetivo primario, por supuesto, este carácter correctivo al que ya usted hacía referencia. Es entonces a través de todo este sistema de medios de impugnación que se regulan, controlan y modifican aquellos actos en los que haya ocurrido una irregularidad; esto aparejado de aquel sistema de carácter punitivo administrativo y no en el ámbito penal que también, como ya usted ha explicado, está excluido de todo este sistema.

En el caso nuestro, el ámbito penal está reservado para la Fiscalía General de la República, a través de la Fiscalía Electoral, su brazo operativo en este ámbito y que tiene un solo delito contemplado en el Código Electoral: el fraude electoral contemplado en el artículo 295. Se vuelve importante hacer esta diferenciación entre el fraude electoral desde el punto de vista penal y como causal de impugnación dentro del ámbito electoral, debido a que han existido diversos cuestionamientos y últimamente se habla mucho sobre el tema.

Ahora, si tenemos en cuenta que el sistema electoral tiene por objeto que las elecciones se celebren conforme al Estado de Derecho, es decir conforme a los límites establecidos tanto en la Constitución como en toda esta normativa, tenemos que decir que, en el sistema de justicia electoral salvadoreño, los medios de impugnación están establecidos tanto en el Código Electoral, como en la Ley de Partidos Políticos y son parte de todo este sistema de cumplimiento del principio democrático de celebración de elecciones libres, justas, auténticas y periódicas, aunque es el Tribunal Supremo Electoral que tiene, en primera instancia, todo el desarrollo de los procesos. Sin embargo, el sistema no se agota con el Tribunal Supremo Electoral; ese es un error que normalmente cometemos. Debemos recordar que tenemos todo un sistema que desarrolla los procesos electorales, tales como las Juntas Electorales Departamentales, las Juntas Electorales Municipales y las Juntas Receptoras de Votos.

Ahora, en términos de legitimación en el caso salvadoreño, hasta hace poco teníamos un sistema estricto y cerrado. Sin embargo, a partir de una resolución emitida en 2011 por la Sala de lo Constitucional, cualquier ciudadano que compruebe interés legítimo (dice el Código Electoral) por afectación de sus derechos políticos puede interponer un recurso de nulidad. Por ejemplo, puede ser alguien que viva en la circunscripción en la que se va a producir esa elección quien detecta que hay un candidato que no cumple con los requisitos.

En el caso de la legitimación en nuestro país, tenemos un régimen administrativo electoral que está regido por el Tribunal Supremo Electoral y uno constitucional electoral, a cargo de la Sala

de lo Constitucional. Esto último opera como una forma de “corrección” cuando el TSE no ha sido capaz de dar respuesta a las demandas y a los medios de impugnación que han presentado los ciudadanos. Tengo dos ejemplos: uno ocurrió en la elección de Concejos Municipales del 2012, en el municipio de Zaragoza, donde se consignaron de manera errónea los datos en el acta y un partido impugnó el escrutinio definitivo, argumentando que los resultados plasmados no eran los correctos. Fue entonces cuando inició realmente con este proceso todo un despliegue de la función jurisdiccional del Tribunal, que hasta ese momento había sido prácticamente inexistente. El Tribunal siempre ha respetado el actuar de las Juntas Receptoras de Voto como máxima autoridad dentro de la jornada electoral en la calificación primaria de esos votos, por lo cual decidió realizar una verificación.

Sin embargo, considero que el Tribunal no fue lo suficientemente ágil y oportuno para dar respuesta a aquellos ciudadanos que se consideraban afectados porque alegaban que sus votos no habían sido contados. Después de la intervención de la Sala de lo Constitucional en 2014, las variaciones no fueron sustanciales en ese proceso. En una elección de Consejos Municipales posterior, en el caso del municipio de Francisco Gotera, lamentablemente el Tribunal, con una nueva configuración subjetiva, no canalizó el conflicto de la misma forma que lo canalizó en el 2012 y se produjo una intervención de la Sala de lo Constitucional. En este caso, luego de la impugnación de los resultados, sí existió una modificación del resultado electoral, y de ahí que es importante que analicemos justamente los efectos de estos medios de impugnación.

Ahora, hay momentos en los que se cruza el régimen de los medios de impugnación electoral

con el régimen de responsabilidades electorales y voy a exponer un caso que creo que va a pasar: las candidaturas están legitimadas por una elección interna de partidos, pero existen claros casos de transfuguismo. Hasta ahora, el Tribunal no ha sancionado a nadie por esta práctica, a pesar de estar establecido en la regulación electoral como una actuación indebida, sancionada no solo pecuniariamente, sino también con la inhabilidad para postularse. Sin embargo, en la elección interna, compiten personas que claramente son tráfugas, que el Tribunal no podría inscribir, y sobre quienes, en todo caso, cualquier ciudadano podría interponer un recurso de nulidad de la candidatura por la existencia de transfuguismo. ¿Qué pasaría entonces si el Tribunal revoca esa decisión de la inscripción que ha efectuado? En ese caso, estaría reconociendo su carácter de tráfuga y, por tanto, correspondería iniciar un proceso sancionatorio.

Este tema es bastante interesante, ya que plantea los retos que tiene el TSE porque todo el sistema de democracia interna es nuevo y la casuística es muy amplia. El Tribunal sólo interviene ante una controversia que sea planteada por algunos de los miembros de los partidos políticos, después de todo el sistema de recursos internos que pueda tener. Posiblemente vayamos a ver esas dificultades que se han expresado durante los procesos internos en la inscripción. Por ejemplo, se me ocurre el caso en el cual el partido político ya no quiera llevar la planilla que resultó electa y termine expulsando a uno de los candidatos. Ahí, existe una afectación de los electores internos del partido y hay un efecto legitimador de la elección que, definitivamente, el Tribunal tendría que analizar. A pesar de que ha habido algunos avances, aún falta mucho por regularizar en cuanto a la elección interna y la democracia interna de los partidos.

Este control directo de la juridicidad o de la regularidad electoral que termina corrigiendo los efectos de conductas antijurídicas o ilícitas que han ocurrido promueve, justamente, la reparación de los daños causados por esta misma situación. Considero que la función jurisdiccional del tribunal tiene un despliegue a partir del caso de Zaragoza, que realmente fue muy emblemático para el Tribunal, y que impidió que interviniera la justicia constitucional porque ya había canalizado la demanda ciudadana. También, en el 2014, aplicó el concepto amplio de la justicia electoral, que no se limita sólo a los recursos electorales y mecanismos de impugnación, sino también a los procesos sancionatorios bajo el nuevo Código Electoral de 2013 y la Ley de Partidos Políticos. Con la entrada en vigencia de estos cuerpos normativos, el TSE abandonó viejos conceptos procesales que tenía, y también inició una nueva ruta en cuanto a los procedimientos administrativos sancionatorios sobre la propaganda electoral.

También es importante señalar que, en 2014, se presentaron varios recursos de nulidad de elección y de nulidad de escrutinio definitivo sobre el resultado de la elección presidencial; los cuales llegaron a sede constitucional a través de demandas de amparo. Sin embargo, la Sala los desestimó y prevaleció, en este caso, la autoridad electoral.

El carácter jurisdiccional del Tribunal Supremo Electoral ha sido reconocido por la Sala de lo Constitucional en distintas resoluciones de inconstitucionalidad, tales como: la referencia 18-2014 sobre la supuesta inconstitucionalidad de un magistrado del Tribunal Supremo Electoral, en la que se realiza esa interpretación de la desvinculación partidaria de los magistrados; así como la referencia 27-2015 y la 64-2015, que

son resoluciones en las cuales ha existido un pronunciamiento de la Sala de lo Constitucional sobre el carácter jurisdiccional del TSE. También la Cámara de lo Contencioso Administrativo lo ha reconocido al señalar que la interpretación de las normas electorales por este tribunal es parte de la función jurisdiccional del mismo.

Entonces, estos dos pronunciamientos dentro del sistema judicial sobre el reconocimiento del carácter jurisdiccional del Tribunal también son muy importantes. Tengo la firme convicción de que, sin necesidad de una reforma constitucional, dejando al Tribunal como máxima autoridad electoral, se podría también despegar todo un sistema de reforma, dándole, por ejemplo, un carácter permanente a las Juntas Electorales Departamentales, las cuales tienen un carácter temporal.

En El Salvador, tenemos 11 mecanismos de impugnación dentro del sistema electoral. En primer lugar, la revocatoria de las autoridades electorales. Quiero hacer énfasis en una cosa: nosotros tenemos 24 horas para presentarlos. En el caso de las controversias electorales, y la democracia interna hacia el Tribunal, no hay un plazo fijo, aunque el TSE ha considerado que son tres días a partir de sus resoluciones. El Tribunal tiene la responsabilidad de capacitar en el sistema de medios de impugnación, ya que no tenemos una ley especializada, y eso genera algunas dificultades de comprensión. Por ejemplo, tenemos un recurso de revisión general, pero también tenemos un recurso de revisión específico, ambos con tramitaciones muy particulares; entonces, eso también hace más compleja la comprensión del sistema y que los ciudadanos puedan utilizarlo. Sobre los procesos de nulidad, estos pueden ser nulidad de elección, nulidad de escrutinio, nulidad de la candidatura

y el de apelación. Este último solo puede ocurrir cuando hay más de dos instancias; y el único momento en que sucede esto es durante los procesos electorales cuando se integran las JED, JEM, y JRV.

Preguntas

Primer bloque

En el caso de El Salvador los partidos políticos están obligados a realizar elecciones internas para elegir a sus candidatos a cargos de elección popular. En caso de que se demuestre que, dentro de esas elecciones internas, las cúpulas de los partidos políticos han elegido a candidatos ignorando la voluntad de sus afiliados, ¿pueden los tribunales constitucionales anular esta elección interna ante un medio de impugnación planteado? En ocasiones, se ha señalado también el nombramiento de candidatos o la intención de inscribir candidaturas internas de aquellos que han participado en un partido político, que no han ganado el proceso interno, y se han inscrito en otro partido con el objetivo principal de la candidatura.

Dr. Raúl Ávila: Sobre la primera pregunta, desde luego que sí. La vida interna de los partidos políticos es en donde se expresa la naturaleza de la cultura política jurídica y social de una nación. En el caso mexicano, después de tantos años de desmovilización social y política, decenios en que se resolvieron con criterios políticos las candidaturas hacia adentro, una de las características de nuestra transición democrática ha sido que la vida interna de los partidos se pluralizó y el sistema de partidos se hizo también más competitivo. Por lo tanto, en México, sí se pueden anular y se han anulado los procesos internos de los partidos políticos para nominar

candidatos porque hay irregularidades en el procedimiento, tales como la práctica cultural de inscribir a quien no ganó o incluso a quien ni participó, o bien alterar las listas.

La discusión es entonces hasta dónde debe intervenir el Estado, a través de la vía de la jurisdicción, en la autonomía y autodeterminación de los partidos políticos. Estos lógicamente rechazan la posibilidad de intermediación, pero al mismo tiempo no llevan a cabo las operaciones que deberían para construir internamente un sistema de justicia electoral para evitar la intervención judicial externa. La modalidad política dice que, si los partidos políticos que son cruciales para la democracia, no llevan una vida democrática interna, pues ¿qué podemos esperar de la vida democrática más amplia, externa a los partidos?

La segunda pregunta sobre si en un mismo proceso: sí. En México, la idea es que no se cometa un fraude a la ley y a la Constitución por la vía de las identidades políticas cambiantes o difusas. Entonces, si hay una definición clara de qué es ser simpatizante, militante y quién tiene derecho a postularse en un proceso interno de un partido, debe haber límites en la legislación, sino en la jurisprudencia, para que no pueda participar el candidato en más de un proceso interno. Existen quienes sostienen que debe respetarse el derecho a la participación política; otros sostienen que debe establecerse un plazo para evitar afectar la claridad de la oferta y del perfil del candidato y del partido ante el electorado.

Mtra. Ruth Eleonora López: Primero, debemos revisar la Ley de Partidos Políticos y el Código Electoral. En ambos casos, uno de los requisitos es haber cumplido los estatutos y los reglamentos partidarios para poder ser propuesto al Tribunal

Supremo Electoral; incluso hay que acortar una certificación de que se han respetado los procedimientos y mecanismos establecidos internamente. Por ejemplo, si un candidato se presentó en una elección una semana, y a la siguiente semana se presenta en otro partido político, esa afiliación que se produce en este segundo partido político, a todas luces, es irregular porque los padrones normalmente cierran con el proceso de convocatoria de las elecciones internas; entonces, ahí podría haber un incumplimiento de uno de los requisitos. Sobre si un tema interno como este de las candidaturas puede llegar a sede constitucional, coincido; ya han sido conocidos casos en los cuales se han llevado a cabo procesos de expulsión.

Segundo bloque

Una vez agotadas las instancias internas, tanto ante el Tribunal Supremo Electoral como ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, cuando hayan existido violaciones a la Constitución, ¿cuál es su opinión acerca de la intervención de la Corte Interamericana de Justicia? En este caso, nos referimos a lo que sucedió en México con el Dr. Jorge Castañeda acerca de su candidatura como aspirante independiente a la Presidencia.

Dr. Raúl Ávila: Me parece que la respuesta debe ser muy clara: el que se aceptara la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en un sistema de garantías multinivel responde también a un esquema de gobernanza multinivel. En el caso Castañeda, claramente en el sistema jurídico mexicano, no existía un recurso efectivo que brindara la posibilidad de acudir ante juez natural independiente e imparcial para poder ventilar y definir el caso del derecho a la

postulación por la vía independiente o sin partido político. Como resultado de esa sentencia, en México, se legisló sobre la materia, lo que creo que fue el valor más importante de esa resolución.

Tercer bloque

En El Salvador, tenemos un modelo concentrado donde se nombra a magistrados que provienen de ternas propuestas por los partidos políticos y otros nombrados a través de ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia, que, por cierto, deben cumplir con los requisitos de los Magistrados de Cámara de Segunda Instancia; mientras que a quienes provienen de los partidos políticos, no se les solicita ni que sean abogados. Considerando esto, ¿en su opinión, se garantiza imparcialidad de la justicia electoral cuando los magistrados no son abogados y no han sido propuestos por los partidos?

Dr. Raúl Ávila: Estoy convencido, después de años de diálogo en diversos ámbitos y niveles en la materia, y con diversos especialistas de varias disciplinas, de que ningún sistema de nombramiento de magistrados y jueces por sí mismo garantiza la independencia y la imparcialidad; es decir, aquí concurren un conjunto de factores. Hemos visto y hay evidencia documentada desde los siglos XIX y XX, en nuestros países y en Europa, de jueces y magistrados que fueron incluso presidentes de la República. Fueron excelentes ministros, magistrados o jueces porque fueron capaces de despojarse ya, en el ejercicio de la función, de esos condicionamientos históricos, ideológicos y políticos para rendir sentencias que son todavía ejemplo, no sólo de sabiduría jurídica, sino de sabiduría cultural en general.

Entonces, yo tengo mis dudas sobre que cualquier modelo por sí mismo, produzca la virtud de la independencia e imparcialidad. Creo que es un conjunto de factores, aunque claro que el modelo puede ayudar mucho. Por ejemplo, el modelo uruguayo, en donde hay una corte electoral compuesta por cinco ministros y en donde el presidente, que es quien tiene el voto para el desempate, puede pertenecer a un partido político, pero tiene que tener ciertas características, como de preferencia ser un profesor constitucionalista, con gran legitimidad académica, social, ciudadana y que, además, sea electo por una súper mayoría calificada, a diferencia de los otros cuatro; lo cual lo convierte en neutral, entonces.

Por supuesto que este tema impacta los sistemas político, partidario, electoral y de justicia electoral, por lo que hay que buscar nuevas formas y acuerdos políticos que permitan un reacomodo y encontrar una fórmula idónea lo más adaptada al contexto nacional y también a los criterios nacionales, internacionales, e interamericano sobre independencia, eficacia e imparcialidad.

Mtra. Ruth Eleonora López: Coincido en que no hay modelos perfectos de integración porque encontrar personas totalmente desvinculadas a los partidos políticos, formal y materialmente, no es muy sencillo. Considero que hay que apostarle a otro tipo de mecanismos que aseguren la independencia de estas personas que van a

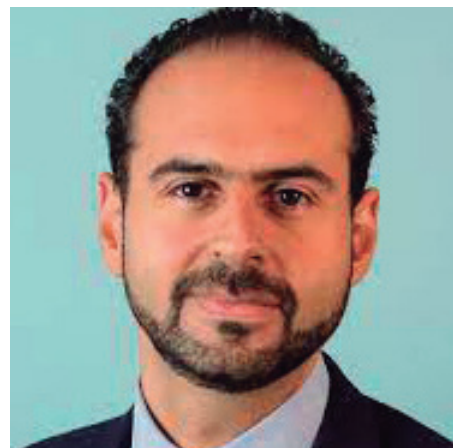
ejercer la justicia electoral. El Tribunal necesita un presupuesto que le permita actuar de manera independiente y sin dependencia directa de la Asamblea Legislativa y del Ministerio de Hacienda para desplegar todas sus facultades. Siempre he pensado que para poder fiscalizar a los partidos y a los candidatos debidamente, se requiere esencialmente contar con una Unidad de Fiscalización, pero es difícil hacerlo sin presupuesto.

Entonces, empezamos a descubrir que hay ciertas ataduras que no dependen de la vinculación partidaria o no de los magistrados, o de las personas que integran el órgano colegiado, sino de otros factores como contar con requisitos para el proceso de elección de los magistrados, donde existan más garantías de independencia, como por ejemplo, brindándoles estabilidad en el cargo, pero además prohibirles a los magistrados electos que quieran optar por otro cargo de segundo grado. También debemos revisar el tema de la rotación de los magistrados, ya que, en nuestro sistema, todos se cambian en el mismo momento: se eligen nuevos y salen los anteriores, lo cual no permite una continuidad en la visión del Tribunal Supremo Electoral. De igual forma, es necesario profesionalizar el servicio electoral; no sólo me refiero a magistrados, sino a quienes integran las Juntas Electorales Municipales y las Juntas Electorales Departamentales para que ejerzan una función de capacitación hacia el resto de la sociedad.

Tercera sesión: “La integridad electoral y el Índice Global de Justicia Electoral”

Dr. Miguel Ángel Lara Otaola

Doctor en Integridad Electoral y Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Sussex



Inicio comentando que integridad electoral no solamente se refiere a la calidad de la celebración de elecciones. Aunque existen una serie de consideraciones y características para que las elecciones sean creíbles, la integridad electoral va más allá porque deriva de convenios y estándares internacionales, así como de normas globales en materia política y materia electoral. Por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional para los Derechos Civiles y Políticos de 1966, algunas resoluciones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas; todos instrumentos que contienen principios, valores y garantías que han sido ratificados por una gran parte de los países del mundo.

Además de que este concepto de integridad no se agota en la calidad de las elecciones, tampoco se enfoca únicamente en la jornada electoral. Muchas veces cuando pensamos en la integridad de una elección, pensamos en el día en que vamos todas y todos a votar, en que los centros de votación abran y cierren a tiempo, en que los materiales proporcionados sean adecuados y suficientes, que la tinta funcione, que los funcionarios estén bien capacitados, que

se cuenten bien los votos, que no haya violencia y ese tipo de cosas. Todas son importantes y sí forman parte de la integridad electoral, pero es solamente un eslabón de toda la cadena porque la integridad electoral considera todo el ciclo electoral, es decir lo que pasa antes, durante y después de la jornada, por lo que tiene una perspectiva de ciclo o de cadena.

Son once componentes los que integran la elección que, a su vez, se subdividen en varios indicadores cada uno, haciendo un total de 49. A continuación, el detalle de los componentes: 1) Leyes electorales; 2) Administración de la elección; 3) Distritos; 4) Registro electoral; 5) Registro de partidos y de candidatos; 6) Medios en campaña; 7) Financiamiento en campañas; 8) Proceso de votación (ese es el más rico en indicadores), que nos habla de la jornada, de la facilidad del proceso para votar, si hubo violencia, si hubo fraude a niveles de centro de votación; 9) Conteo de votos; 10) Resultados; y 11) Desempeño de las autoridades electorales (si estas dieron información adecuada y suficiente a la ciudadanía, si actuaron de manera imparcial, etc.).

El Proyecto de Integridad Electoral de las universidades de Sidney y Harvard mide esto a través del Índice de Percepciones de Integridad Electoral y toma en cuenta casi todas las elecciones nacionales de los órganos legislativos y ejecutivos en el mundo, ya que incluye a todos aquellos que tienen más de cien mil habitantes.

Los datos sobre los 11 eslabones y los 49 indicadores se componen a partir de una encuesta que se envía a una muestra de expertas y expertos¹, la mitad nacionales y la otra mitad internacionales, un mes después de que se realiza una elección. La última versión del índice de percepciones tiene datos de 337 elecciones realizadas en 166 países, entre el primero de julio de 2012 y diciembre del 2018, siendo la muestra total de 3,861 expertos. La integridad electoral se mide de cero a cien, siendo el primero un indicativo de que no existe integridad electoral en lo absoluto. No hay ningún país que llegue al cero y los países con puntajes más altos rondan el 75, aproximadamente.

Como pueden ver, y esta es una precisión que me parece importante, no todos los componentes están relacionados con la responsabilidades y atribuciones de los órganos electorales. Muchas veces, si un país saca un 40 en integridad electoral, rápidamente, todos culpan al Tribunal; pero no es completamente cierto. El Tribunal es responsable de algunas cosas, como brindar información suficiente a los ciudadanos sobre el proceso electoral; pero hay cosas que escapan del órgano electoral, por ejemplo, los medios de comunicación en campaña. En esa situación,

el órgano electoral no puede controlar si los periodistas están haciendo una cobertura equitativa o si un medio estatal está favoreciendo indebidamente a un candidato; en fin, es algo que hay que tomar en cuenta.

En cuanto a la medición, la integridad electoral “muy alta” tiene un puntaje arriba de los 70; la “alta” es la que se encuentra arriba de los 60 puntos; la “moderada” se ubica entre 50 y 60 puntos; la “baja” se encuentra debajo del 50, pero arriba de 40; y la “muy baja”, abajo de 40. En nuestra región, América Latina y el Caribe, por lo menos hasta el corte de diciembre de 2018, observamos a países que obtuvieron puntajes encima del promedio, tales como Uruguay, Chile, Costa Rica y Brasil; también otros con puntajes score como México y Panamá; puntajes intermedios como El Salvador, Belice y Ecuador; y entre los puntajes más bajos tenemos a Haití, Honduras, Nicaragua, Venezuela y República Dominicana. Vemos que Haití tiene apenas 32 puntos, ya que es el país más pobre de la región y ha sufrido de una inestabilidad crónica y de problemas políticos, económicos y sociales que se ven reflejados en la calidad de sus elecciones, en contraste con Costa Rica que acumula 79, y de hecho, es el noveno país a nivel mundial en integridad electoral.

Aunque el índice sólo mide la integridad electoral, también refleja un poco la variedad de los regímenes políticos. Mientras una mayoría de estos países son democráticos, hay otros que, directamente, no lo son porque han tenido rupturas democráticas parciales o totales, como Nicaragua y Venezuela. A pesar de que siguen

¹ Para clasificar como uno de los expertos de este proyecto, hay que haber sido estudiante de Ciencia Política o de alguna otra ciencia social, tener conocimiento comprobado sobre el país a través de publicaciones, membresías en grupos profesionales o estudios, experiencia en el país, haber sido observador/a en un proceso electoral, entre otros.

celebrando elecciones multipartidistas, todos sabemos que la oposición no puede participar en igualdad de condiciones. El caso de Venezuela, por ejemplo, el Congreso fue cancelado por el presidente Maduro porque la mayoría la había ganado la oposición y creó una Asamblea constituyente y silenció a la sociedad civil y a la prensa; lo cual se refleja en los puntajes.

Hay que tomar en cuenta que esto que esto no es un promedio histórico, ya que el índice de percepción de integridad electoral comenzó en el 2012, y apenas llevamos siete años de registros de las elecciones que han ocurrido en este período. Mientras algunos países solamente cuentan con un dato, es decir con la medición de una elección, como por ejemplo Belice (elección de 2015), hay otros países en los que se ha llevado a cabo más de una elección, como en México (se consideran las elecciones del 2012, las intermedias del 2015 y las presidenciales del 2018).

De la muestra de elecciones, la mejor valorada ha sido la de Costa Rica, en 2014; esto es el resultado de la entrada en vigencia de un nuevo Código Electoral, en 2019, pero además de una reestructuración del Tribunal Electoral, de un mayor control de las finanzas partidarias y de la regulación de la justicia electoral. Las elecciones peor valoradas de la muestra fueron las de Haití, en 2015, y Honduras, en 2017.

Para entrar en detalle, las de Honduras, en 2017, trajeron como resultado la reelección de Juan Orlando Hernández, lo cual no estaba permitido por la Constitución hondureña. La elección fue bastante cuestionada y acabó con protestas, la no aceptación de los resultados, violencia en las calles, etc.

La justicia electoral, normalmente, es un tema poco conocido, muy técnico, quizás hasta oscuro y gran parte de la población, incluso especialistas, consideran que solamente se trata de un mecanismo para y por los políticos para resolver problemas en campaña; y no es así.

En torno a la definición de justicia electoral, yo uso una de mi colega y amigo Jesús Orozco. Él dice que la justicia electoral no solamente debe entenderse desde una perspectiva formal, como los medios encaminados a prevenir la violación del ordenamiento jurídico y los mecanismos para resolver conflictos electorales. Esto porque la justicia electoral no resuelve conflictos, sino que garantiza que todos los componentes de una elección se lleven a cabo de acuerdo a la ley, y esto resulta en que las elecciones sean vistas como legítimas. Sobre todo, la justicia electoral es la clave para garantizar los derechos político-electorales de la ciudadanía, que también son derechos humanos.

Aquí quiero que recuerden el ciclo electoral que yo les había puesto cuando hablábamos de integridad electoral, tenía 11 componentes: el marco jurídico, las campañas, el financiamiento, el registro de candidaturas, el procedimiento de votación, los resultados. Todos esos 11 componentes son sujetos de impugnación; es decir, cualquier ciudadana y ciudadano o cualquier partido político, si considera que sus derechos han sido violados en alguna de estas etapas, o si considera que no se está cumpliendo la Constitución o la ley en cualquiera de estos temas, puede presentar una impugnación. Si lo vemos así, la justicia electoral es transversal y corta a lo largo de todos estos 11 componentes; de ahí su importancia.

Existen tres cosas que hace un sistema de resolución de controversias electorales: 1) Previene y corrige irregularidades en el proceso electoral; 2) Garantiza los derechos político-electorales de ciudadanas y ciudadanos y de candidaturas; y 3) Preserva y restaura la igualdad y la percepción de igualdad del proceso. Una elección no solamente se trata de procedimientos técnicos de logística, organización y capacitación. Al final del día, es un proceso profundamente político; y como en cualquier proceso político, las percepciones son muy importantes. Se debe cuidar la imagen y la realidad de que todo se llevó de acuerdo a la ley, que todos los candidatos recibieron el mismo trato, que tuvieron acceso igual a los medios de comunicación, a fuentes de financiamiento e igual acceso para aparecer en la boleta. De lo contrario, la elección carece de credibilidad, lo que puede generar protestas, violencia, inestabilidad, etc.

A continuación, presento dos ejemplos para mostrarles por qué es tan importante la justicia electoral. El primero sucedió en 2009, en Alemania, donde se presentó una impugnación contra el uso de las urnas electrónicas. Los ciudadanos no estaban contentos con este método de votación y la Corte Constitucional emitió una sentencia en la que, si bien no prohibió el uso de la urna electrónica, indicó que no se pueden utilizar aparatos, dispositivos o mecanismos que no permitieran la certeza en el proceso, revisión y verificación de todos los componentes. Entonces, en la práctica, como esas máquinas no permitían a cualquier persona, sin especialidad en sistemas de información, revisar la sumatoria de los votos, se dejaron de utilizar y cambió completamente la administración electoral en Alemania.

El segundo ejemplo ocurrió en Estados Unidos, donde actualmente, el ex-presidente Donald

Trump, desafortunadamente no ha querido aceptar su derrota. Como saben, el sistema de Estados Unidos no es directo, sino indirecto; es decir, que no gana quien obtiene la mayor parte de los votos populares, sino, quien obtiene el mayor número de votos del Colegio Electoral; tomando en cuenta que, para ganar un estado, el candidato tiene que haber obtenido el 50% más uno de los votos. En el año 2000, los entonces candidatos George W. Bush y Al Gore estaban empatados en Florida. De hecho, la diferencia era de menos de mil votos entre uno y otro, pero quien ganara esa elección, obtenía los 25 votos del Colegio Electoral de Florida y, con ello, ganaba la elección de Presidente de la República. Sin embargo, la Suprema Corte de Florida pidió hacer un recuento porque existían problemas con algunos tipos de papeletas, ya que no habían sido perforadas de manera adecuada y su lectura no se había podido realizar.

A pesar de ello, la Suprema Corte de Estados Unidos detuvo el recuento y manifestó que violaba la protección de garantías de equidad y certeza, ya que el protocolo de conteo aplicado no había sido considerado originalmente en la ley. Entonces, para proteger la certeza de la elección y no brindarle un tratamiento especial, detuvo el conteo; y el resto es historia: Bush ganó Florida con 327 votos y se convirtió en el 44° Presidente de Estados Unidos. Aquí vemos, nuevamente, la importancia de la justicia electoral.

Les decía, a nivel mundial, hay diversos sistemas de justicia electoral: están aquellos países donde la justicia electoral es medida por una institución que sirve de última instancia, aquellos en los cuales la última instancia es un órgano electoral que emite una decisión final; otros en los cuales la justicia electoral es impartida por la justicia ordinaria; y también existen sistemas

en los cuales la justicia electoral es ejercida por un tribunal o consejo constitucional, como es el caso de Estados Unidos y Corea el Sur. En Alemania, por ejemplo, opera un sistema mixto entre el Parlamento y el Tribunal Constitucional; en Francia, desde 1958, puede aplicarse también a través de tribunales administrativos. De igual forma, existen los tribunales electorales especializados; uno de los grandes aportes de América Latina a la democracia, empezando con la Corte Electoral de Uruguay. Y, finalmente, se tienen aquellos sistemas de justicia electoral, en los que existe un órgano ad hoc, derivado de un proceso de guerra civil o de conflicto.

Además de la diferencia en sistemas, tenemos diferentes mecanismos: punitivos, que imponen una sanción; y correctivos, que anulan, modifican o reconocen una irregularidad. Cada uno conlleva distintos tipos de responsabilidades. Hay países donde existen penas como el encarcelamiento por la compra o coacción de votos; y otros, donde no existen los delitos electorales y simplemente hay sanciones administrativas o financieras a los partidos.

Ahora, ¿cómo podemos medir la justicia electoral? Existen muchos índices y guías para entender y evaluar distintos aspectos de la democracia en las elecciones. Un primer grupo de índices mide la calidad de la democracia, como por ejemplo, el Índice de Democracia de The Economist, el informe *"Global State of Democracy"* del *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA, por sus siglas en inglés), y el *"Freedom of the World Report"* de Freedom House. Todos ellos básicamente miden la democracia en general; no solamente se enfocan en elecciones o justicia electoral, sino se enfocan en las libertades políticas y los derechos civiles (Freedom House), en medir la calidad del gobierno representativo,

si hay pesos y contrapesos del gobierno (IDEA), y el de The Economist que clasifica los regímenes de acuerdo a democracias, regímenes híbridos o regímenes autoritarios.

También existe un segundo grupo de índices que se enfoca exclusivamente en medir la calidad de las elecciones; es decir, en la parte administrativa y no jurisdiccional. Entre ellos se encuentran el Índice de Percepciones de Integridad Electoral; el índice del proyecto Variedades de Democracia (V-Dem), que tiene más de 400 indicadores, uno de los cuales mide la calidad de la democracia electoral; y el *"Election Administration Systems Index"* de RTI.

Luego, tenemos un tercer grupo de índices que se enfoca en medir el acceso a la justicia y el Estado de Derecho. Aquí, nuevamente, tenemos el V-Dem de la Universidad de Gotemburgo; el *"World Justice Project"*, que mide las percepciones sobre el estado de derecho y el cumplimiento de los países con temas claves como ausencia de corrupción, derechos fundamentales, límites al poder del gobierno, debido proceso, entre otros temas de justicia penal. Y finalmente, el Índice de Transparencia Internacional, que mide la percepción de corrupción en los países.

Sin embargo, como podemos observar, ninguno de estos tres grupos de índices se enfoca en la justicia electoral: el primero se enfoca en la democracia en sentido amplio; el segundo en cuestiones electorales, pero más en la organización del proceso más en la parte administrativa; y el tercero en cuestiones de justicia, pero no en justicia electoral. Todos son muy relevantes para entender la realidad y para hacer aproximaciones a la justicia electoral; pero, hasta hace poco, no existía ningún índice que midiera la calidad de la justicia electoral.

Entonces, no habiendo identificado entre los distintos tipos de índices uno que midiera la justicia electoral, tomando en cuenta la diferencia de sistemas electorales y utilizando los principios y garantías que se encuentran en el Derecho Internacional, que han sido firmados y ratificados por una gran mayoría de países, contacté a dos colegas: Jesús Orozco y Hugo Concha, del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM para empezar a desarrollar el índice. Ellos ayudaron en una primera parte y más adelante, para hacerlo comparativo e internacional. Invité a otros colegas como John Carignan, Hollian Ganet y Fernan Martínez para que sus distintas experiencias pudieran ayudar a construir algo universal.

Algunos de los instrumentos internacionales que tomé en cuenta para la construcción del índice y todos sus indicadores son: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el Pacto Iberoamericano de Juventud, resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otros.

Los derechos clave sacados de estos instrumentos y que han alimentado el índice son derechos político-electorales y también derechos humanos, tales como libertad de expresión, de asociación, de acceso a la información, presunción de inocencia, derecho a una audiencia pública, igualdad entre hombres y mujeres, el derecho de una persona a votar en libertad, el derecho de los candidatos a participar en igualdad de condiciones y que existan múltiples partidos políticos (pluralismo político).

La propuesta de índice tiene tres componentes importantes y 50 indicadores. La idea fue tener una medición lo más completa posible sobre el sistema político electoral, a través de indicadores de contexto, indicadores del diseño normativo del marco legal que rige la justicia electoral, indicadores de desempeño que miden el funcionamiento del órgano electoral e indicadores de proceso y resultados. Lo anterior porque no nos sirve tener una gran institución en materia de justicia electoral que esté operando en un contexto de corrupción, de incumplimiento del Estado de derecho y donde el Ejecutivo ha controlado las instituciones, por ejemplo.

Quiero profundizar sobre uno de los indicadores en la parte de diseño institucional: el de profesionalismo. Este mide la calidad de las funcionarias y funcionarios del órgano electoral, su estabilidad y competencia, si existe servicio civil o no. Esto nos muestra qué tan consolidado está el órgano y qué tanta estabilidad tiene su personal, y, por tanto, si es vulnerable o no a los caprichos o designios políticos. También incluye si existe un concurso público para acceder a las plazas, si se brinda capacitación y formación permanente al personal, si se realizan evaluaciones de desempeño, entre otros aspectos. De igual forma, se mide si el acceso a la justicia electoral es universal, si es gratuito o el costo es accesible, ya que hay algunos tribunales que cobran una cuota para acceder a ella y si la ley garantiza este acceso (que los plazos para impugnar sean razonables), etc.

Lo anterior está vinculado con al menos dos principios contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que se refieren a la importancia de la independencia, competencia e imparcialidad del sistema de justicia electoral;

y dos que se encuentran plasmados en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, que establecen que cada Estado debe de adoptar, mantener y fortalecer los sistemas de reclutamiento, contratación, retención y promoción de funcionarios públicos.

El funcionamiento de los órganos, su eficiencia y su eficacia tiene otro tipo de indicadores, como por ejemplo, el número de asuntos recibidos y el número que están en trámite, el tiempo que se tarda en resolver, porque pueden variar los plazos establecidos en la ley a los de la práctica. La eficacia, por ejemplo, habla sobre el cumplimiento de sentencias, la accesibilidad de los actores y la transparencia en las resoluciones. La ley puede estipular que las resoluciones deben publicarse pero, en la práctica, a pesar de ello, no son de fácil acceso, no son amigables, son difíciles de encontrar y entender. Entonces se vuelve evidente la brecha que puede existir entre la teoría, la ley, la práctica y el desempeño para tener una perspectiva completa, y finalmente, el apego a estándares internacionales. En cuanto a los indicadores que utilicé para entender el contexto del sistema político como les había mencionado, son el tipo de régimen político a nivel electoral, la confianza en las instituciones electorales, Estado de Derecho, nivel de corrupción, etc.

La propuesta de índice ya está completada y yo comisioné que se hiciera un pilotaje del mismo en cuatro países con sistemas electorales y judiciales diferentes, tomando en cuenta que tienen diferentes sistemas administrativos, tamaño de país y población: Australia, España, India y México. Por ejemplo, Australia, es un estado del Common Law, de derecho anglosajón, con una población baja (25 millones de australianos), de integración federal y donde la Suprema Corte es la que resuelve los casos. Por el contrario, México,

es un sistema de derecho civil, con mucha más población (130 millones de habitantes) y un sistema federal que contiene un tribunal electoral especializado dentro del poder judicial de la federación. Lo anterior para contar con una muestra suficientemente diversa y poder poner a prueba estos 50 indicadores.

Como les decía y como han visto en toda la presentación, los principios y las garantías para medir y contar con una justicia electoral de calidad ya existen; están contenidos en tratados internacionales y pactos americanos universales. Ahora solamente falta aplicarlos y para eso, está este índice.

Ahora tengo un audio para ustedes y con esto voy a cerrar, en el cual me permití entrevistar a mi amigo y colega Salvador Romero, entonces presidente del Tribunal Supremo Electoral de Bolivia y me contó lo siguiente:

“Hay una historia que me recuerdo de la elección boliviana de 2005 que puede ilustrar esta dinámica de cómo podemos mejorar, proteger y cuidar a la democracia. En un documental que se llamaba “La Corte Nacional Electoral”, en ese momento, se veía a una notaria electoral, aquella encargada de la casilla electoral o de las mesas electorales como le decimos en Bolivia, que llegaba a través de los cerros y traía con ella los resultados de su casilla. Cuando termina de llegar al lugar donde debían concentrarse, el funcionario del organismo electoral, asombrado, le pregunta que cómo era posible que hubiera venido en estado de embarazo, a lo que ella le contesta que vino porque era su deber. Aunque tenía ocho meses de embarazo, la mujer había caminado durante cinco, seis, siete horas, únicamente para entregar el sobre que contenía los votos de su comunidad, rural y aislada, muy pequeña también.”

Y lo había hecho porque cumplía su deber; es decir, estaba ella comprometida con cuidar libremente la expresión de las preferencias políticas que habían tenido quienes vivían en su comunidad y se había acercado a entregar ese sobre. Creo que ese gesto de compromiso profundo con la voluntad popular expresada en su comunidad, la comprensión de que esos votos se iban a agregar a los votos de millones de ciudadanos y que, sin embargo, eran importantes. Que cada uno de los votos de su comunidad contaba y ese esfuerzo, más allá de un partido político, de la simpatía o antipatía con una organización, pero el compromiso con la democracia, con la democracia como forma de vida, creo que nos interpela y nos subraya qué

es la democracia y cómo podemos fortalecerla, con la participación y el compromiso de todos para cuidarla en cada una de sus etapas más importantes.”

Espero que les haya gustado esa pequeña historia. A mí me gusta mucho y creo que resume muy bien el espíritu de lo que quiero ilustrar porque, al final, el objetivo de este índice no solamente es medir, evaluar, clasificar o rankear a los tribunales; sino contribuir a fortalecer la democracia porque la justicia electoral implica resolver las disputas entre partidos y candidatos, cuidar la legalidad del proceso, pero sobre todo, cuidar la voluntad popular.

Comentarios

Dr. Miguel Ángel Cardoza

Destacado jurista salvadoreño, catedrático y académico



Agradezco en esta oportunidad la invitación de FUSADES para compartir nuevamente con Miguel Ángel, a quien de entrada hay que felicitar por ese esfuerzo extraordinario de hacer este análisis de compilación de diferentes fuentes para llegar a determinar una evaluación de la integridad electoral, la cual es fundamental en los procesos electorales.

En principio, para comentar todo lo que ha presentado Miguel Ángel, voy a tratar de ordenar las ideas y hay que resaltar dentro de las cosas que decía Miguel Ángel que, al hablar de integridad electoral, no basta con centrarnos, como normalmente lo hacemos, en el propio día de las elecciones; no sólo basta pensar que las elecciones son el día "D". Y precisamente, voy a tratar de ir analizando las palabras de Miguel y hacer un "match" con la realidad salvadoreña, sobre todo en estos momentos, donde vemos la importancia de la etapa preelectoral y de los preparativos para las elecciones.

Ya Miguel rescató algunos temas fundamentales como la verificación del registro electoral; ya debemos de saber quiénes son las personas que van a votar y saber si efectivamente estamos respetando el sufragio universal, que es uno

de los principios fundamentales que ya Miguel señaló. Debería de evaluarse al momento de valorar qué tanto se están respetando los derechos de los ciudadanos, desde el punto de vista constitucional, el diseño de los sistemas electorales, los cuales tienen que necesariamente estar constitucionalmente configurados; sino, habrá choques y terminaremos en los tribunales constitucionales. Por otro lado, ya deberían de estar definidos, y esperamos que así lo haya hecho el Tribunal Supremo Electoral, los sectores de votación; es decir, en qué lugar van a votar los ciudadanos y si estamos respetando su derecho al voto, bajo el sistema, lo cual es fundamental para ejercer libremente el sufragio. Adicionalmente, debería de estarse configurando, y en ese proceso estamos precisamente, el registro de candidatos; debemos saber quiénes son y cuáles son los partidos contendientes.

Y, en ese sentido, después de que se crean los mecanismos, no podemos olvidar que la justicia electoral debe estar presente. En el caso salvadoreño, a veces pareciera que el tema administrativo de preocuparse por la calidad técnica en la elección deja en un segundo plano el tema de la justicia electoral, lo cual no debe de ser así. La justicia debe de estar presente,

precisamente, porque es a través de ella que le estamos dando vida a principios fundamentales que deben de ser respetados y que deben estar presentes en la integridad electoral.

Palabras claves como credibilidad, confianza, igualdad, transparencia, justicia, imparcialidad y objetividad, son calificativos fundamentales. Debemos de estar frente a un tribunal transparente, que aplique la justicia electoral, lo cual no implica solamente la solución de las controversias que se plantean en todas las elecciones, y que hemos tenido en procesos electorales más recientes, como en las elecciones del 2018, donde se presentaron reclamos en la elección para definir al alcalde de Zacatecoluca, de San Francisco Gotera o de San Miguel, donde hubo conflictos y se plantearon controversias de nulidad de escrutinio, como nulidad de inscripción de candidaturas. Esos temas desde luego son fundamentales pero, además, la justicia electoral debe garantizar que el proceso electoral se desarrolle de acuerdo al marco jurídico establecido. Partimos entonces del marco constitucional y legal nacional a la aplicación de los tratados internacionales y los temas de convencionalidad porque allí tenemos presentes algunos principios que son estándares y que pueden permitir hacer una valoración de las elecciones. Y aquí, habrá que decirlo con mucha certeza, muy poco hacemos en El Salvador para aplicar tratados internacionales en materia electoral y pasamos por alto ese tema que tiene que estar presente al momento de crear los mecanismos para garantizar que el proceso electoral respete todo ese ordenamiento jurídico, incluyendo los temas de convencionalidad.

Otro tema que es fundamental y que a veces también pasamos por alto es que el sistema electoral y, sobre todo, la justicia electoral, debe

garantizar, proteger y restablecer el goce de los derechos electorales ciudadanos. Cuando hablamos de estos derechos, no solamente me refiero al derecho a elecciones libres, al sufragio universal en sus dos dimensiones (sufragio activo y sufragio pasivo), sino también al tema de las candidaturas independientes. México fue un ejemplo de eso y, desde ahí, hemos ido nosotros retomándolo en El Salvador. Pero, a veces, aquí nos quedamos con la impresión de que se están protegiendo y restableciendo esos derechos electorales de los candidatos, incluso de los afiliados a los partidos políticos frente a estos últimos, los cuales son derechos constitucionales que hay que proteger.

Eso es parte también de lo que debe cumplir la justicia electoral, y ahí, debe participar el Tribunal Supremo Electoral, como máxima autoridad en la materia. Otro elemento fundamental que debemos tener presente para que podamos hablar de una justicia electoral que garantice elecciones libres es precisamente el respeto al principio de igualdad en la participación de los procesos electorales y que aquí podemos llamar como principio de equidad. Miguel, en su exposición, presentó tres ideas fundamentales en el tema de la equidad en la contienda y el derecho a la igualdad de condiciones para que puedan participar. En nuestro sistema actual, no es así precisamente por la conformación que tenemos, la cual da preponderancia a ciertos partidos políticos frente a otros; es decir que existe una falta de igualdad absoluta porque no todos los candidatos ni partidos están en igualdad de condiciones para participar en el proceso electoral como tal.

Este es otro principio que, en la evaluación de los parámetros, es de los que se tienen que medir para garantizar que la justicia electoral cuente

con esos mecanismos de impugnación necesarios frente a actos irregulares que se encuentran contemplados en el Código Electoral. Hay otro tema fundamental que a mi salida del Tribunal Supremo Electoral empezamos la discusión y no la agotamos, y es hasta dónde la ley de procedimientos administrativos se aplica en los procesos electorales como tal. Es decir, hasta dónde el Tribunal debe vigilar el cumplimiento de la Ley de Procedimientos Administrativos, los cuales debe analizar si está o no obligado a cumplir.

En todo caso, existen elementos fundamentales que sí deben estar garantizados, uno de ellos como la credibilidad y confianza en el proceso. Al hablar del árbitro electoral, quiero rescatar algunos de los puntos señalados por Miguel, que son: el profesionalismo debe estar presente en los árbitros electorales, debe haber suficientes elementos y actos realizados para generar ese estatus de confianza. Sin embargo, esto no debería reducirse al personal del TSE, sino que también a los miembros de las Juntas Electorales Departamentales, miembros de las Juntas Electorales Municipales y los de las Juntas Receptoras de Voto. Estos son organismos electorales temporales que se convierten en autoridades electorales y, por lo tanto, se debe garantizar a través de procesos objetivos de selección, la autonomía, independencia e imparcialidad de estas personas.

Finalmente, y para rescatar la pregunta de qué hacen los demás países para mejorar su integridad electoral, pero también la credibilidad y la confianza que los ciudadanos tienen y, sobre todo, por qué unos están calificados arriba de 50 y por qué otros estamos en la media. Ojalá mantengamos lo que la conformación anterior del Tribunal Supremo Electoral inició: un esfuerzo

de análisis de la etapa post electoral para evaluar la elección y luego proponer mejoras para reformar el sistema.

Es, naturalmente, el momento propicio para hacer las mejoras y espero que el Tribunal mantenga el seminario de evaluación que ha venido haciendo durante las últimas tres elecciones con resultados que han sido llevados a manos de los legisladores, a la Comisión de Reformas Electorales de la Asamblea Legislativa, a quienes se les han entregado estas propuestas para que mejoremos el sistema. Con tristeza, debo decir que llegamos a otra elección sin haber corregido los errores de las anteriores elecciones y ese es un tema que habrá que revisar: en qué momento debemos reformar, modificar y corregir porque no podemos mantener el mismo sistema electoral cuando las condiciones sociales están cambiando. Incluso, las correlaciones políticas están cambiando y, si queremos preservar el espíritu de los Acuerdos de Paz con la participación de los partidos en temas electorales, necesariamente hay que revisar lo que está ocurriendo en el momento. Agradezco la oportunidad y dejo aquí mis comentarios, reaccionando a lo que dijo Miguel Ángel.

Preguntas

Primer bloque

¿Quién debe promover la integridad electoral en un sistema?

¿Es válido afirmar que la integridad electoral se manifiesta en la sistematización de los componentes del Derecho Electoral con los propios del sistema electoral?

Estamos presenciando, en El Salvador, una situación, mientras se llega el día de la elección, que tiene que ver con la etapa de inscripción de candidatos. Algunas Juntas Electorales Departamentales están señalando reparos a las inscripciones de candidatos por la falta de cumplimientos de requisitos o por el incumplimiento de jurisprudencia constitucional. Por ejemplo, algunos casos donde candidatos a concejales lo habían sido en anteriores administraciones, renunciaron a los partidos por los cuales obtuvieron el cargo, convirtiéndose, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, en tráfugas; y, por tanto, no se les permite participar. Incluso en algunas ocasiones existió participación de miembros de la Policía Nacional Civil, que detuvieron a los miembros de las Juntas Electorales Departamentales, cuando probablemente lo que procedía era interponer recursos y utilizar los canales que la legislación electoral provee. La consulta es si esto puede reducir la evaluación de El Salvador en el Índice de Integridad Electoral y de Justicia Electoral.

Dr. Miguel Ángel Lara Otaola: En relación a la primera pregunta sobre quién debe promover la integridad electoral, la respuesta es todas y todos. Como vimos, son 11 componentes y, a su vez, 49 indicadores que tocan una serie de temas que no solamente caen en la responsabilidad del órgano electoral. Hay otros que también corresponden a los políticos, los medios de comunicación, órganos de fiscalización de recursos a partidos políticos y a ciudadanas y ciudadanos.

Y relaciono esto con la segunda pregunta: la medición de la integridad electoral no se fija en el tipo de representación. Independientemente de cuál sea el sistema y cómo votes a tus diputados, tienes que asegurar calidad en todos estos componentes. En cuanto al tercer tema, que es un poco más local, si están de acuerdo, yo lo

dejaría a Miguel Ángel Cardoza para que haga la evaluación a la luz de su extensa experiencia jurídica y local. Lo único que diré es que aún no se tienen datos de la evaluación de la integridad electoral en El Salvador. El proyecto de integridad electoral no se ha actualizado y, además, tiene que venir la elección para poderla medir y después evaluar.

Además, si vemos otros índices como los que mencioné, se han estado haciendo señalamientos de que la calidad de la democracia en El Salvador ha venido cayendo y emitiendo señales de preocupación por la polarización que se está viviendo, por el discurso de odio que proviene del Órgano Ejecutivo contra los otros órganos del Estado y por la búsqueda de concentración de poder.

Dr. Miguel Ángel Cardoza: Contestando la primera pregunta sobre quién debe de promover la integridad, como decía Miguel Ángel, es responsabilidad y tarea de todos. Sin embargo, en el caso de El Salvador, tenemos un sistema especial que fue montado a partir de los Acuerdos de Paz, con la participación de los partidos políticos, quienes están presentes en las elecciones y en el Órgano Legislativo, a través de la Comisión de Reformas Electorales. Aquí, seguiría yo el mecanismo del sistema panameño, donde por ley después de las elecciones se evalúa y se hace una valoración de las elecciones, así como se hacen las propuestas necesarias para cambiar. Si ese espíritu está en la línea de mejorar la integridad electoral, pues sería un mecanismo donde participen las diferentes entidades: la autoridad electoral, los partidos políticos y representantes de la sociedad civil para que vayamos avanzando en la línea de la integridad electoral. Cuando evaluamos lo que ha hecho Idea Internacional y vemos algunos parámetros,

algunos índices de valoración, nos damos cuenta que El Salvador se ha quedado corto en muchos aspectos fundamentales que tendrían que mejorarse para que podamos decir que tenemos un sistema más íntegro, que desde luego genera más credibilidad, más transparencia, más confianza en el ciudadano, y eso me permite correrme para la tercera pregunta, ya que la segunda la abordó Miguel Ángel.

He sido un fiel creyente, desde hace mucho tiempo, que es momento de revisar la parte constitucional que corresponde al TSE y el sistema electoral; y habría que buscar un marco propicio para ello. Ojalá que tengamos ese marco a través de lo que se está haciendo en la oficina del vicepresidente y que, en algún momento, se derive para que se discuta con los diferentes actores políticos. Ahora, hay unas condiciones distintas a las que provocaron los Acuerdos de Paz. Sin embargo, hay diferentes aspectos que son preocupantes, como las expresiones que se están haciendo desde otro órgano de Estado y que están influenciando negativamente en mantener un esquema de participación democrática.

Segundo bloque

¿Influye en la integridad electoral el nivel de participación en las elecciones? En el caso salvadoreño, hemos tenido un promedio entre 45 y 50% en las legislativas y municipales y veníamos con un promedio aproximado de 60% en las presidenciales: 69% en 2004 y 63% en 2008. Bajamos a 60% en el 2014 y caímos a 51% en 2019.

¿Cómo influye la inequidad en la integridad de las elecciones? Particularmente, cuando se tiene financiamiento político irregular y existe una mala regulación legal que permite espacios para que se de ingreso a la corrupción en el financiamiento

político o cuando hay ventajismo oficial; es decir, dinero del Estado para financiar las campañas de los candidatos, precisamente del partido de gobierno.

Con el caso de los Estados Unidos y con el sistema jurisdiccional de los Estados Unidos, vinculado al tema del voto por correo, que sabemos que favoreció principalmente al candidato Biden, presidente electo y que dio lugar a recursos interpuestos por la campaña del presidente Trump porque se alegó que había ilegalidad en algunos de estos votos, si pudieran hacer algún comentario al respecto.

Dr. Miguel Ángel Lara Otaola: En cuanto al nivel de participación, el hecho de que venga cayendo es bastante preocupante porque la democracia necesita de participación. Cuando nosotros no participamos, no solamente a través del voto, sino a través de la sociedad civil, estamos dejando que otros tomen decisiones que nos pueden afectar en nuestras empresas, en nuestras comunidades, en nuestras familias y contra nuestros derechos. Habiendo dicho eso, no están relacionadas la participación y la integridad electoral: vote un 1% o el 100%, la integridad electoral se refiere a la calidad de la organización de las cosas.

En relación a la segunda pregunta sobre inequidad y financiamiento político irregular, a mí los modelos que más me gustan son los que privilegian el financiamiento público sobre el privado. Esto porque si el financiamiento público es suficiente para cubrir las necesidades básicas de una campaña, se reduce la tentación y la necesidad de recurrir a otras fuentes. Desafortunadamente, no somos Suiza y, en nuestros países, las otras fuentes normalmente son ilegales o de intereses oscuros, desde empresas cuyo origen desconocemos, hasta fondos provenientes del crimen organizado. Entonces, para América

Latina, creo que el modelo debería ser de financiamiento público preponderante y algo de financiamiento privado; pero en los dos casos, debe controlarse a través del órgano electoral o de una unidad de fiscalización en el Congreso. Se debe vigilar el ingreso y los gastos de los partidos políticos, pero además que la propia ley les exija la presentación de informes que puedan ser auditados por contadores y abogados.

Finalmente, sobre el voto postal. A mí me parece una muy buena alternativa, sobre todo, a la luz de la tragedia de COVID-19 que estamos viviendo. Quienes votaron por Biden se vieron beneficiados de esto simplemente porque su candidato les pidió que no salieran de casa y cuidaran su salud; mientras el otro candidato, Trump, irresponsablemente desde el principio ha estado retando a la enfermedad.

La ventaja que tiene Estados Unidos es que ya muchos de sus estados tenían la legislación y la práctica del voto postal; inclusive, en algunos de ellos, desde los años 90, un 30, 50 y hasta 60% de la población lo hacía. En Michigan, por ejemplo, ya la última elección, antes del COVID, 70 y tanto por ciento de la gente votó de manera postal. Entonces, esto no es algo nuevo en Estados Unidos y la ley determina los protocolos para su conteo. Existe una cadena de custodia que asegura que nadie pueda alterar esos votos y a mí me parece una excelente iniciativa. Para implementarlo en América Latina, habría que cambiar la ley y, en muchos casos, hasta la Constitución. Eso toma tiempo y también requiere consenso, difícil de obtener en este contexto de polarización.

Dr. Miguel Ángel Cardoza: Si el nivel de participación ha venido a la baja, es un tema que debe preocupar a los actores políticos en El Salvador y debemos comenzar a evaluar qué está

provocando esta situación. Ciertamente, y alguna vez lo discutimos también con FUSADES, el tema del registro electoral, de cómo se configura el padrón, es un problema. Sabemos que no se ha hecho una depuración auditada en los últimos años, a pesar de que el sistema legalmente tiene una auto-depuración porque la ley establece en qué casos se saca a la gente y en qué casos se reincorpora. Pero no hay una auditoría como la que hizo Naciones Unidas hace muchos años, que determinó la cantidad inflada que puede tener el padrón y eso, desde luego, influye en los datos de no participación ciudadana. Además, no tenemos un censo ciudadano y esa es una obligación que debe cumplir el país y que ha estado retrasada desde hace muchos años. El punto es clave para evaluar qué está ocurriendo, por qué el votante salvadoreño se está ausentando de la votación y no se está presentando. Este es un tema que vale la pena que lo valoremos y lo estudiemos con mucha responsabilidad, igual que la equidad en las elecciones en El Salvador.

En el ejemplo en la integración de los organismos electorales temporales, el tema de la equidad requiere reglas claras y, sobre todo, lo que mencionó Miguel Ángel sobre el financiamiento. Hay que hacer reglas claras en este tema, ya que no las tenemos. La ley de Partidos Políticos, muy al estilo del legislador omiso, no lo precisa.

En la votación por correo y el caso de los Estados Unidos, ya Miguel explicó la razón por la cual hay un candidato que obtuvo más votos por correspondencia que otro. Nosotros tenemos esta modalidad para el votante de salvadoreños en el exterior y aplica para la elección presidencial. Espero que alguna vez lo tengamos también en la votación para diputados y alcaldes, ahí creo que hay otra omisión fundamental en el caso de las reglas salvadoreñas.

Cuarta sesión: “La imparcialidad y autonomía como características fundamentales de los tribunales electorales. El caso mexicano”

Dra. María del Carmen Alanís

Expresidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)



Espero poder compartir con ustedes algunos principios fundamentales de los tribunales electorales y la experiencia del caso mexicano, agregándole una metodología contextual para que se comprenda la evolución de las características de la justicia electoral en México. Esto a la luz del tema que nos reúne hoy sobre la imparcialidad y autonomía como características fundamentales de los tribunales electorales.

Además, me parece muy oportuno, no solamente por la celebración de procesos electorales en la región y en el mundo, sino también en un contexto en donde la pandemia ha afectado sin duda alguna el desarrollo normal de las actividades de los organismos electorales, tanto los administrativos como los jurisdiccionales, en donde se han puesto sobre la mesa, el estudio y las reflexiones para el fortalecimiento de nuestras democracias, y sin duda, en Latinoamérica, por ser la única región en el mundo donde existe un modelo de justicia electoral tan consolidado y tan fuerte, obviamente con fortalezas y oportunidades, pero también debilidades, por lo que me parece que es muy oportuno este momento para reflexionar hacia dónde vamos.

En esta sexta Jornada de Estudios Electorales tuvieron la oportunidad de contar con la participación de ponentes maravillosos y a quienes admiro mucho. Entiendo que esta es la sesión de clausura, lo cual por una parte es ventaja porque ya tienen un bagaje conceptual, metodológico y académico importante, después de haber escuchado al Dr. José de Jesús Orozco, al Dr. Miguel Ángel Lara Otaola y también al Dr. Raúl Ávila; pero por otras, es una desventaja porque seguramente ya dijeron prácticamente todo.

Entonces, voy a hacer una especie de recapitulación muy breve de algunos conceptos básicos, sobre todo para abordar los principios de imparcialidad, autonomía e independencia de los tribunales electorales y después cerraré con el caso de México para una reflexión final.

Quiero aprovechar para comentarles que soy parte de la iniciativa de Integridad Electoral de la Fundación Kofi Annan; ustedes tuvieron la oportunidad de ver con el Dr. Miguel Ángel Lara el Índice de Integridad Electoral que se ha venido trabajando con otras agencias. Sin embargo, la Fundación Kofi Annan ha desarrollado también el concepto de integridad electoral y trabaja con los

distintos índices de integridad electoral, creados por las distintas instancias académicas y agencias internacionales.

El señor Kofi Annan, preocupado desde hace varios años con la integridad electoral, invitó a la integración de una Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad. Antes de morir en el año 2018, convocó a una segunda Comisión Global, pero ya enfocada en los temas de los riesgos de la democracia en la era digital: uso de redes sociales, la post-verdad, difusión de noticias falsas, etc.

Estas comisiones han sido muy relevantes en materia de fortalecimiento de nuestras democracias y de la integridad electoral porque reúnen a los académicos y ex-titulares de las primeras magistraturas de los Estados, de democracias desarrolladas o democracias en desarrollo, para debatir sobre los problemas que está enfrentando la democracia. En la primera Comisión en la que participó Idea Internacional, señaló que para promover y proteger la integridad de las elecciones, los gobiernos deben fortalecer el Estado de derecho, a fin de asegurar que la ciudadanía, incluyendo contendientes políticos y la oposición, cuenten con la garantía de seguridad jurídica para ejercer sus derechos político-electorales.

Kofi Annan, define el Estado de derecho como un principio de gobernanza, en el que todas las personas, instituciones y entidades públicas y privadas, incluyendo el Estado, son responsables ante las leyes que son públicamente promulgadas, aplicadas de manera equitativa, adjudicadas con independencia y que son consistentes con las normas y estándares internacionales de los derechos humanos. Requiere, asimismo, de

medidas que garanticen el apego a los principios de supremacía del derecho, igualdad ante la ley, responsabilidad ante la ley, imparcialidad en la aplicación del derecho, separación de poderes, la participación en la toma de decisiones, la seguridad jurídica, la prevención contra la arbitrariedad y la transparencia procesal y legal.

Fíjense ustedes que el objetivo #16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, incluye la meta de promover el Estado de derecho a nivel nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos. En todos los aspectos de la vida institucional, democrática y de desarrollo, está involucrado el Estado de derecho; y vincularlo al acceso a la justicia resulta muy relevante para la construcción y el fortalecimiento de la integridad electoral.

Idea Internacional, en el catálogo de obligaciones para las elecciones, nos dice que el Estado de derecho es un sistema de gobierno que crea la estructura necesaria para apoyar la igualdad ante la ley, la lucha contra la impunidad ante las violaciones a los derechos humanos, la seguridad jurídica y predictibilidad legal, así como la independencia e imparcialidad del poder judicial para tutelar el ejercicio pleno de los derechos humanos.

Regresamos a la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad que nos dice que, para que se realicen elecciones con integridad, los Estados deberán revisar los marcos legales para garantizar que: exista una genuina oportunidad para que los contendientes políticos participen de manera equitativa; que se puedan presentar recursos legales efectivos ante

órganos administrativos y ante los tribunales; y que las personas contendientes pueden recurrir a la vía legal, antes que a la violencia u otras medidas extralegales. La ciudadanía debe tener confianza para superar cualquier obstáculo para su registro electoral o participación electoral y las organizaciones de la sociedad civil podrán monitorear e informar sobre el funcionamiento de las instituciones estatales en todos los aspectos.

Entonces, vamos agregando elementos y principios: no solamente un Estado de derecho con acceso a la justicia, con jueces y juezas que resuelvan con imparcialidad; sino también que exista un modelo y mecanismos para presentar los recursos legales efectivos tanto por la vía administrativa, como por la vía jurisdiccional, que se pueda recurrir a la reparación legal y la confianza de que se podrá superar cualquier obstáculo en las elecciones.

Nos tenemos que hacer tres preguntas: ¿Cuál es la importancia del acceso a la justicia para el Estado de Derecho y para la integridad electoral? ¿Cuáles son los principios de una administración de justicia efectiva, oportuna e imparcial? ¿Bajo qué formas y mecanismos institucionales es posible garantizar recursos judiciales efectivos para combatir violaciones a los derechos humanos fundamentales de participación y representación política?

He tenido la oportunidad de participar durante años en muchísimas reformas en México y en otros países, en materia de desarrollo de los modelos o sistemas electorales; y en los años más recientes, en temas muy vinculados a la paridad de género y la violencia política contra las mujeres. Si el grupo técnico encargado de las reformas, el gobierno, agencias internacionales, y expertos y expertas nacionales no se plantean estas preguntas antes

de dar el primer paso hacia una reforma judicial, entonces, difícilmente estaremos contribuyendo al fortalecimiento de la democracia electoral y de la integridad electoral.

Desafortunadamente, a nivel internacional se ha puesto menor atención a una condición democrática esencial, precisamente a la disponibilidad de mecanismos para fortalecer el Estado de derecho y para proteger los derechos humanos de representación y participación política. En el análisis doctrinal y de misiones de asistencia técnica para la formulación o reformulación de los modelos electorales, se sigue prestando menos atención al fortalecimiento del sistema de acceso a la justicia electoral, a nivel local, nacional y regional. A nivel internacional, se ha puesto menos atención al tema de reparación y recursos legales.

Cuando nosotros, en Latinoamérica, tenemos la posibilidad de compartir en otras latitudes la fortaleza de nuestras instituciones electorales pero, sobre todo, de las cortes electorales o de las funciones jurisdiccionales de las autoridades electorales, les cuesta mucho trabajo comprenderlo. Pero cuando el diseño es robusto y funciona, la verdad es que no hay uno similar en el mundo que tenga la posibilidad de atender oportunamente, y con la debida diligencia de reparar la violación de los derechos humanos en su vertiente de derechos políticos. Entonces, el sistema de justicia debe crear mecanismos y estructuras que garanticen la protección de la ley en igualdad de condiciones para todos, procesar las reclamaciones dentro de un plazo razonable y hacerlo con independencia e imparcialidad. No existen tribunales en otras latitudes distintas a Latinoamérica que entiendan lo que significa "plazo razonable" en materia electoral cuando se trata de la violación de derechos políticos

porque la justicia electoral no sólo se hace cargo de las controversias en elecciones y de los temas de gerencia electoral, sino también de la tutela de los derechos humanos de representación, participación política, asociación, entre otros.

La atención de los casos electorales requiere una rápida reparación del daño generado a la persona para que pueda continuar su proyecto político de vida. Por ende, se necesitan integrantes de los poderes judiciales especializados en la materia electoral, que actúen de manera independiente e imparcial, pero con unas calidades muy especiales, porque finalmente están resolviendo quién accede al poder. El contar con tribunales electorales y procedimientos legales para resolver todas las controversias que sean reconocidas y aceptadas por los actores políticos, resulta fundamental en el manejo del conflicto político, en la legitimidad de la autoridad gubernamental, en la calidad de la gobernanza y en la lucha contra la corrupción y la impunidad. La independencia, autonomía y neutralidad de quienes conforman los tribunales electorales o las autoridades que asumen la función jurisdiccional en materia política y electoral resulta fundamental porque los temas que se resuelven en esas instancias están directamente relacionados con el manejo del conflicto político.

Respecto de la legitimidad de la autoridad gubernamental: si una autoridad accede al poder con dudas en la actuación de quién lo llevó al poder, entonces, va a acceder con su legitimidad comprometida. Esto puede afectar la calidad de la gobernanza o de la gobernabilidad electoral, y se puede también vincular a temas de corrupción e impunidad si desde la actuación de las autoridades que resuelven el conflicto y el manejo político hay cuestionamientos. La vía legal en nuestros sistemas, entonces, se convierte

en una vía catalizadora para avanzar en el Estado de derecho y, si hay confianza en la autoridad jurisdiccional electoral, entonces los propios actores políticos entienden cómo se resuelve el conflicto político electoral.

El proceso electoral con inclusión, transparencia, responsabilidad y seguridad, sólo puede garantizarse mediante un sistema de justicia que permita incrementar la credibilidad y legitimidad de los resultados electorales, y que brinde la resolución de controversias y la protección de los derechos. Además, que mejore las condiciones para que los ganadores acepten su victoria y los perdedores convengan en que habrá oportunidades para participar en la competencia electoral y la posibilidad de triunfar.

Además de la protección efectiva de los derechos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos nos establece que los Estados deben garantizar que los individuos cuenten con recursos legales, accesibles y efectivos. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, además del derecho a un recurso sencillo y expedito, establece el derecho a un tribunal competente para la protección contra actos que violen los derechos fundamentales. También, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha argumentado que, en un Estado democrático, los jueces son los principales actores responsables de lograr la protección judicial de estos derechos; así como del debido proceso que debe observarse cuando un Estado impone una sanción.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos hace un llamado a que los marcos legales garanticen la independencia e imparcialidad de los tribunales, por lo que no solamente estamos hablando de “buenas intenciones”; debe garantizarse la independencia e imparcialidad

de los tribunales en la propia ley. Estos cuerpos normativos deben contener estos mecanismos predeterminados para asegurar la independencia y la imparcialidad en el nombramiento y mandato de los jueces. Estos principios son fundamentales para el diseño de cualquier modelo de acceso a la justicia y, por lo que hemos visto, deben ser escrupulosamente cuidados cuando estamos hablando de las autoridades que imparten justicia en materia política y electoral; quienes deben hacerlo sin restricciones ni influencias indebidas, incentivos, presiones, amenazas ni interferencias directas o indirectas desde cualquier lugar o por cualquier razón.

Estos principios fueron adoptados por el séptimo congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente en Milán, en 1985, y aprobados en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Son los que permiten hacer una revisión en materia de diseño normativo o de modelación de estructura judicial electoral para asegurarnos que el modelo de creación de los órganos jurisdiccionales, en la materia electoral, cumpla con todas las condiciones para que se asegure que quienes integren la autoridad jurisdiccional electoral estén libres de cualquier influencia indebida.

También están los principios sobre la conducta judicial, que señalan que la independencia es un pre-requisito para el Estado de derecho y una garantía fundamental para el juicio justo. Por consiguiente, un juez defenderá y ejemplificará la independencia judicial, tanto en su aspecto individual como institucional. La ausencia de prejuicios de la influencia indebida, interna o externa, o de la evaluación sesgada de los hechos, también son condiciones necesarias en la resolución de los casos y deben reflejarse tanto

en el proceso, como en la decisión final; ya que son fundamentales para garantizar la aceptación de las sentencias.

Ahora, si bien hablamos de la independencia de las instituciones de acceso a la justicia y de la actuación de las personas juzgadoras, también existen principios rectores y estándares sobre la propia función jurisdiccional. El acceso a la justicia y transparencia son fundamentales porque si en el diseño de la institución electoral, pero también en la actuación de las personas juzgadoras o de todos los operadores judiciales, no se asegura el cumplimiento de los otros principios; entonces, se afectará la actuación integral de la autoridad jurisdiccional. Es decir, debe existir legislación accesible y comprensible; los procedimientos deberán ser resueltos en tiempos razonables; las decisiones deben ser claramente razonadas y públicas. Sobre esto último, quiero enfatizar que, en materia electoral, la publicidad se convierte en un principio fundamental; sin embargo, debe tomarse en cuenta la protección de datos personales.

Me permito subrayar el siguiente aspecto: el presupuesto, que está íntimamente relacionado con la independencia judicial. Los poderes ejecutivo y legislativo tienen la obligación de proveer los fondos suficientes al sistema judicial y el presupuesto debe elaborarse, administrarse y ejecutarse de manera transparente y, por supuesto, de manera debida. Yo les puedo hablar por México, donde, a nivel federal y a nivel local, una forma permanente de presión política es a través de los presupuestos. Se debe diseñar un mecanismo para que la presión política de no garantizar los presupuestos suficientes a las autoridades electorales ponga en tela de juicio su eficacia.

Sobre la transparencia y publicidad, cabe comentar que no hace muchos años, los temas políticos y electorales se deliberaban en privado; se llegaba a acuerdos políticos entre los propios actores que intervenían en los procesos electorales. Actualmente, esto es menos común porque ahora deben alcanzarse a través de audiencias públicas, transparencia y comunicación. Sin embargo, al profundizar sobre el tema, vemos que no solamente se trata de abrir las puertas de los salones de las cortes o de las autoridades, o transmitir las sesiones por Internet. Las personas juzgadoras deben explicar claramente cómo llegan a sus conclusiones; todas las resoluciones y otros documentos deben redactarse en un lenguaje accesible sencillo y claro; y se deben dictar sentencias en un plazo razonable, sustentadas en la garantía del debido proceso y utilizando métodos apropiados de administración de los casos.

Aquellos asuntos de mayor impacto y presión política deben abordarse de manera transparente, razonando y deliberado públicamente. Otro principio que directamente involucra la actuación neutral, imparcial e independiente de los impartidores de justicia es el de accesibilidad: la centralización de las cortes y tribunales en las capitales y las ciudades principales, el dinero y el tiempo son factores que la afectan. En Latinoamérica, tenemos poblaciones rurales, indígenas, accidentes geográficos, población en situaciones de pobreza y vulnerabilidad y, si los jueces no actúan con la debida diligencia para ensanchar las puertas de acceso a la justicia, entonces, su desempeño se verá afectado.

La seguridad en esta materia también debe tomarse en cuenta, ya que, desafortunadamente, en algunos países de la región latinoamericana, se viven contextos de violencia social y política.

Según el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad de su persona. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial también establece la obligación de los Estados de garantizar el derecho a la seguridad de la persona y la protección del Estado contra la violencia. Adicionalmente, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción requiere que los Estados incorporen salvaguardas de protección de testigos dentro de sus marcos legales, ya que el temor a las represalias puede afectar el acceso a la justicia.

La justicia electoral también tiene principios rectores específicos, que están evidentemente vinculados a los principios universales que acabamos de revisar, pues se traducen en condiciones necesarias para promover los valores democráticos y los derechos humanos. Yo sintetizo cuatro elementos que son particularmente relevantes para la justicia electoral: el reconocimiento de los derechos políticos como derechos humanos, incrementando la importancia de atender cualquier abuso o menoscabo; la garantía del debido proceso; el derecho a una audiencia pública y justa; y la reparación efectiva. En América Latina, debe asegurarse que todos estos principios, a nivel constitucional legal, garanticen la independencia de los órganos de justicia electoral. La creación de órganos jurisdiccionales electorales tiene un impacto directo en el costo de las elecciones, pero también refuerza la confianza pública y fortalece el Estado de derecho.

Lo que hasta ahora hemos revisado son todos los estándares internacionales regionales que acompañan los diseños institucionales de modelos que garanticen el acceso a la justicia.

Todos estos principios aplican a la impartición de justicia en la materia electoral y política; sean autoridades electorales las que se hagan cargo tanto de las funciones administrativas o de gerencia electoral, como de la resolución de controversias; o también autoridades jurisdiccionales, autónomas o independientes que tengan como función la resolución de las controversias. No podemos comprender los principios de independencia, de neutralidad y de autonomía judicial si primero no se atiende y analiza el modelo de acceso a la justicia por el que ha optado cada país a la luz de los tratados internacionales.

Créame que nunca me cansaré de decir que Latinoamérica es la única región en el mundo que realmente se ha preocupado y ocupado por diseñar modelos de atención y de resolución de las controversias que surgen en los ámbitos político y electorales. A su vez, es la única región en el mundo que, en el campo del acceso a la justicia, a partir de considerar a los derechos políticos como derechos humanos, ha modelado un sistema integral de acceso a la justicia, de resolución de controversias y de reparación de los derechos humanos que han sido violados.

Si hacemos un análisis comparado de los modelos de acceso a la justicia en la región, podemos encontrar distintas modalidades para la designación de los integrantes de los tribunales o cortes o de los órganos administrativos electorales: en algunos participan los poderes ejecutivo y legislativo; en otros, los poderes judiciales. En fin, hay distintos modelos y me parece que podemos rescatar muchas prácticas exitosas en la región.

Quiero presentarles de manera muy gráfica el caso mexicano, como un modelo que nos va a permitir ver la evolución a la luz de los contextos políticos que en cada momento de cada reforma está enfrentando el país. Esto es fundamental porque, al final, quienes deciden qué modelo de acceso a la justicia para la resolución de los conflictos políticos va a tener cada país, son los propios grupos políticos representados en los congresos; o sea, los legisladores y las legisladoras. Es precisamente aquí donde los estándares entran en juego para garantizar que no exista un sesgo político en la conformación de los órganos que van a definir el acceso legítimo al poder público.

México es un país que transitó de un régimen autoritario a un régimen democrático, y que actualmente está enfrentando situaciones de riesgos democráticos como varios países en el mundo; sin embargo, ha ido modelando y fortaleciendo su modelo de justicia electoral. A continuación, haremos una revisión de cómo ha evolucionado la justicia electoral en México, de un sistema totalmente administrativo, no vinculante, a un sistema de control de la regularidad constitucional, a un tribunal constitucional que pareciera que podría ser la envidia de todo sistema, pero que realmente hoy nos preguntamos si habría que hacer nuevamente algunos ajustes para garantizar la forma de actuar de los órganos impartidores de justicia electoral en dicho país.

El primer tribunal (Tribunal de lo Contencioso Electoral) en México surgió en 1987 y, por ley, fue definido como órgano autónomo de carácter administrativo para el control de la legalidad. Sin embargo, era un órgano que, en la práctica, dependía de la Secretaría de Gobernación o del Ministerio del Interior, no tenía un presupuesto

autónomo, sus decisiones no eran vinculantes, sino que eran revisadas por los Colegios Electorales y se adoptó un sistema de calificación política de las elecciones. Sus magistrados tenían una duración en sus cargos que abarcaba dos procesos electorales; eran propuestos por los grupos parlamentarios y nombrados por el Congreso de la Unión, concretamente por la Cámara de Diputados.

Este primer tribunal surgió para las elecciones de 1988, cuando en México, ya la oposición exigía un tránsito a la democracia y derrocar al partido hegemónico. Luego de estas controvertidas elecciones, se habló de fraude electoral, empezaron a ocurrir transiciones a nivel local en México y el partido en el poder perdió las elecciones intermedias. Tres años después, surgió el levantamiento zapatista en México y la firma del Tratado de Libre Comercio ocurrió una profunda crisis económica. Todo lo anterior refleja que, en México, realmente la presión y el contexto político ya eran muy difíciles para continuar con autoridades electorales que dependieran del gobierno.

En 1990, se creó un primer Tribunal Federal Electoral como un órgano autónomo, con salas regionales y una sala central, cuyos magistrados fueron designados por la Cámara de Diputados, a propuesta del poder ejecutivo federal. Sin embargo, sus determinaciones continuaban siendo tomadas en cuenta o no por los Colegios Electorales. En 1993-1994, seguía siendo un tribunal electoral autónomo, pero se incorporó a cuatro miembros de la judicatura federal, nombrados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, propuestos por la Suprema Corte de Justicia. Ahora, yo les puedo decir, porque formé parte de ese tribunal, que esos cuatro miembros de la judicatura federal eran de

los magistrados más prestigiados y reconocidos en el poder judicial en México.

Luego, en el plazo 1996 al 2014, ocurrieron nuevas reformas, ya que el contexto político en México cambió radicalmente: los partidos de oposición tenían una representación mucho más importante en los congresos, ocurrieron reformas constitucionales y elecciones competitivas muy importantes. En 1996, se incorporó el Tribunal Electoral al poder judicial de la Federación y los magistrados electorales eran propuestos por la Suprema Corte de Justicia, a partir de una convocatoria pública y electos por las dos terceras partes del Senado de la República. Desaparecieron todos los Colegios Electorales y el Tribunal Electoral era la única autoridad jurisdiccional encargada de calificar todas las elecciones y declarar al presidente electo; además estaba compuesto por siete magistrados electos por las dos terceras partes de la Cámara de Senadores. Solamente una atribución tiene la Suprema Corte de Justicia hasta nuestros días, y es la acción de inconstitucionalidad como mecanismo de control abstracto de la constitucionalidad de leyes y normas de carácter general que no sean conformes a la Constitución. Esto significa que sólo conoce la inconstitucionalidad de leyes electorales recién aprobadas por el Congreso de la Unión.

En 2007, ocurrió una reforma que estableció la renovación escalonada de los integrantes del Tribunal Electoral para que exista una modificación integral en su conformación; y también se le facultó para declarar la nulidad de la elección presidencial y para resolver la no aplicación de las leyes electorales contrarias a la Constitución. Entonces, en estos casos concretos, también se le eleva a rango de Tribunal Constitucional.

En 2014, se implementó una reforma política muy importante, provocada por la presión de los partidos políticos, ya que había muchas dudas sobre la independencia y la autonomía de las autoridades electorales de los Estados y de la república federal. Por ello, se convierte a la autoridad administrativa electoral, el Instituto Federal Electoral (IFE), en el Instituto Nacional Electoral, otorgándole atribuciones nacionales sin desaparecer a los organismos locales electorales. Estos se convirtieron en órganos autónomos a nivel local, designados por el Senado de la República, no están adscritos a los poderes judiciales locales y el número de integrantes que los conforman es determinado por las leyes electorales locales. También, se fortaleció al Tribunal Electoral para conocer los casos vinculados a procedimientos administrativos sancionadores, relacionados

con la violación de derechos en materia de radio, televisión y redes sociales; y a su vez, se creó una nueva sala especializada para conocer contravenciones en esta materia.

El recorrido de la evolución del Tribunal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en México nos da una idea de lo dinámico que es el Derecho Electoral y de lo dinámico que debe ser el proceso legislativo para ir fortaleciendo a nuestras instituciones. Por otro lado, después de revisar todos los principios rectores internacionales regionales, nos debe quedar claro que la balanza debe estar equilibrada para una mejor conformación y diseño de nuestros órganos jurisdiccionales electorales.

Comentarios

Magistrado Noel Orellana

Destacado jurista salvadoreño y académico



En nombre del Tribunal Supremo Electoral, agradezco a la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) por darme la oportunidad de compartir con la Dra. Alanís, quien ha brindado una cátedra muy efectiva. Indudablemente que los tribunales electorales tienen un papel importante dentro del entramado de instituciones que intervienen en el desarrollo de los procesos electorales, puesto que, en casos como El Salvador, interviene prácticamente en todas las etapas del mismo: el control de financiamiento de los partidos políticos contendientes, la solución de los conflictos internos derivados de los procesos internos que lleva cada uno de estos, la inscripción de candidaturas, la realización de los escrutinios, el conocimiento de los medios de impugnación de los resultados, entre otros aspectos.

Con ello, se pretende decir que los tribunales electorales a través del ejercicio de sus funciones inciden en las primeras dimensiones de la integración electoral, pues, independientemente del modelo de justicia electoral que se adopte, intervienen en mayor o menor medida en las fases de los diferentes ciclos electorales. Pero, además, inciden en la segunda dimensión de

la integridad electoral, pues con su actuación, pueden ser determinantes para que los actores y demás intervinientes puedan establecer si un proceso electoral ha sido realizado en forma transparente.

La actuación de los tribunales electorales puede entonces redundar en consecuencia en la calidad de los diferentes procesos electorales que cada uno de los países lleva. La independencia e imparcialidad de sus actuaciones, así como la garantía de equidad en la contienda, pueden ser variables en la evolución de la calidad de un terminado proceso electoral, así como también para el fortalecimiento de una democracia.

Considero que la Dra. Alanís fue muy amplia, y por ello, es poco a lo que tengo que referirme o analizar; sin embargo, quiero en este momento en particular referirme al caso concreto de El Salvador. Nuestra Constitución establece la forma en que está conformado el Tribunal Supremo Electoral en el artículo 108, que expresamente establece que lo integran cinco magistrados: tres provenientes de propuestas de partidos políticos y dos de dos ternas presentadas por la Corte Suprema de Justicia. La presidencia corresponde

al partido que logró el mayor número de votos en la última elección presidencial; el segundo magistrado proviene del segundo partido que obviamente sacó el segundo lugar y el tercer miembro corresponde al partido que se ubicó en tercera posición. Posteriormente, se elige a dos de esas dos ternas de la Corte y así se integran las 5 personas.

Indudablemente que la firma de los Acuerdos de Paz representó para el país un cambio muy significativo en la reforma de diferentes leyes y en la creación de diferentes instituciones, dentro de las cuales está el Tribunal Supremo Electoral, que previo al año 1992 se denominaba Consejo Central de Elecciones.

En estos momentos, nos encontramos en pleno desarrollo de los preparativos de un proceso electoral en el que vamos a elegir a 84 diputados a la Asamblea Legislativa, 20 diputados ante el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y 262 alcaldes, alcaldesas y concejos municipales. Nosotros, como Tribunal Supremo Electoral, hemos expresado públicamente el compromiso, no sólo con las futuras generaciones, sino con las actuales generaciones, de la necesidad de contar con un nuevo Código Electoral, ya que el actual data de 2013 y, obviamente, está desfasado.

Como actuales autoridades, hemos presentado diferentes propuestas de reformas constitucionales y legales ante la Asamblea, tanto al Código Electoral como a la Ley de Partidos Políticos. Una de las reformas constitucionales que hemos presentado es que el Tribunal Supremo Electoral pueda contar con iniciativa de ley. Actualmente, la iniciativa de ley es exclusiva para los diputados a la Asamblea Legislativa y diputados al PARLACEN en determinada materia, para la Corte Suprema de Justicia en lo que a

ella corresponde y para los diferentes Concejos Municipales. Sin embargo, consideramos que es muy importante que el TSE cuente con una iniciativa de ley como ente electoral especializado. De igual forma, y coincido totalmente con la ponencia anterior, en la importancia de la autonomía presupuestaria con la que deben contar los Tribunales Supremos Electorales, ya que esto disminuye las manipulaciones políticas de parte de los gobernantes.

Nosotros también hemos sido muy enfáticos, y en esto hemos coincidido con representantes de la sociedad civil, dicho sea de paso con FUSADES, en ciudadanizar los organismos electorales del TSE: las Juntas Electorales Departamentales, las Juntas Electorales Municipales y las Juntas Receptoras de Votos. Actualmente, como Tribunal Supremo Electoral, nos encontramos en una situación muy lamentable ya que la conformación de los mismos es realizada a través de propuestas realizadas por los partidos políticos. Esto retrasa el calendario electoral, ya que existen conflictos dentro de los diferentes partidos, lo cual ha causado que no se puedan inscribir las diferentes planillas. Dicho sea de paso, en el caso de El Salvador, las planillas para Concejos Municipales son inscritas por las Juntas Electorales Departamentales y el TSE conoce de cualquier impugnación o recurso que presente algún partido político por el actuar de las Juntas Electorales Departamentales.

Adicionalmente, estamos muy conscientes del compromiso que tenemos de trabajar arduamente en el financiamiento de los partidos políticos. Si bien es cierto, el Código Electoral establece alguna participación de la institución, esta es mínima y nosotros creemos que, hoy en día, es muy importante que los tribunales supremos electorales jueguen un papel clave en el financiamiento que reciben los partidos

políticos, lo que permite a algunos tener mayor ventaja sobre otros; y, principalmente, creemos que las fuentes de financiamiento de los partidos políticos son de interés nacional.

Es importante definir con antelación las reglas del juego bajo las cuales se organizan todos los procesos electorales. Aunque el Código Electoral establece que no se pueden hacer reformas un año antes de un evento electoral, esa regla general se ha vuelto la excepción en nuestro país. Inclusive, hace aproximadamente 15 días, tuvimos una reforma, que fue vetada por el Presidente de la República. Hay otras que han sido sancionadas por el presidente y eso influye negativamente en los procesos electorales, ya que afecta la elaboración del Plan General de Elecciones (PLAGEL) y del calendario electoral.

En El Salvador, se dice que todo el tiempo estamos en elecciones, y nosotros consideramos que es importante valorar, estudiar y hacer estudios que permitan la posibilidad de ampliar los períodos de elecciones de los diferentes funcionarios. Por otro lado, una de las urgencias que hemos analizado, y que sustenta la necesidad de elaborar un nuevo Código Electoral, es precisamente el tema de coordinar y de controlar las campañas adelantadas que los diferentes partidos realizan. Lo anterior, ya que tanto los procedimientos para imponer sanciones a los diferentes partidos políticos o candidatos son engorrosos, pero también, las sanciones establecidas en el Código son mínimas. Y relacionado a esto, voy a compartir una anécdota triste para nuestro país: recientemente, un candidato abordó al Tribunal Supremo Electoral para consultar el monto de la multa por infringir la ley. Se le explicó lo que estaba establecido y él contestó diciendo que prefería infringir la ley porque, en todo caso, la multa era baja.

Creo que es muy importante también regular el tema de no utilizar las instituciones para fines políticos. Una de las críticas que hemos recibido como TSE, es que no hemos sido drásticos en la aplicación de sanciones para aquellos funcionarios que se prevalecen de los cargos que desempeñan dentro de la Administración Pública para hacer campaña electoral; pero como institución, estamos haciendo esfuerzos para evitar ese tipo de situaciones. Finalmente, creo que el país tiene un compromiso con nuestros compatriotas que residen en el exterior, ya que, en la actualidad, el voto desde el exterior sólo está permitido en las elecciones presidenciales; no así en las elecciones de Concejos Municipales y diputados a la Asamblea Legislativa. A pesar de ser un derecho, en este momento, no existe una legislación que faculte al TSE para la organización de ese evento.

Referente al evento electoral del próximo 28 de febrero, estamos trabajando arduamente. La organización de este evento electoral será histórica, pues vamos a tener que hacerle frente a la pandemia por COVID-19 que, obviamente, está perjudicando los diferentes procesos electorales. Sin embargo, hemos tenido la oportunidad de compartir con otros países, inclusive México, que realizó elecciones regionales y eso nos ha permitido conocer los aciertos y desaciertos que ellos han tenido en este tema.

Dra. María del Carmen Alanís: Muchas gracias, magistrado Noel Orellana, por estar en este evento cuando está inmerso en la organización de estas elecciones. Yo sé lo que significa eso porque estuve 30 años, tanto en el órgano administrativo como en el Tribunal Electoral y sé las enormes presiones de trabajo que exige la administración electoral. Realizó muy buenos apuntes y comentarios porque me da la oportunidad de

reaccionar a sus preocupaciones y se vale exigir la neutralidad sobre cuestionamientos y críticas que se hacen desde la perspectiva ciudadana y de los partidos políticos hacia las autoridades. Siempre he dicho que en cada caso que uno resuelve, va a tener el 50% de amigos y el 50% de enemigos porque se resuelve en favor de una de las partes necesariamente. Y en los órganos de justicia electoral, que son los órganos límite, pues se resuelve desde quién accede a una regiduría hasta quién accede a la Presidencia de la República, siendo ambos cargos de igual relevancia y representatividad.

Me parece que esta lista de principios y estándares internacionales, precisamente lo que nos permite es hacer una valoración objetiva del modelo institucional y, por otra parte, del ejercicio de la función por parte de los operadores judiciales.

En cuanto a lo que menciona el magistrado relativo al derecho de iniciativa de ley, a mí me parece sensacional. En México, ni el INE ni el Tribunal Electoral tienen la oportunidad de presentar una iniciativa de ley, aunque informalmente se les consulta. Pero lo cierto es que, tanto la autoridad administrativa electoral, como la jurisdiccional electoral, siempre han puesto sobre la mesa reformas para fortalecer la organización de las elecciones y la impartición de justicia. El presupuesto es un tema fundamental y, para mí, es el de los más relevantes para garantizar el buen funcionamiento y la independencia en los órganos electorales. Aquí en México ha habido muchas reformas al respecto. Una salida, pero que evidentemente no les gusta

a los partidos políticos, es la de establecer un porcentaje de presupuesto de egresos porque es un mecanismo objetivo. Entonces, cada año, en el presupuesto de egresos, un porcentaje se destina a las autoridades electorales; lo cual implica que la asignación presupuestaria no está sujeta a la negociación política.

Por otro lado, la prohibición de reformas un año antes del inicio del proceso electoral es una disposición que se ha replicado en varias legislaciones electorales. En México, tenemos la prohibición a nivel constitucional de 90 días antes del inicio del proceso electoral y se limita a modificaciones esenciales. Cuando se trata de reformas adjetivas y que además se justifica por la naturaleza de las modificaciones que se requieren por situaciones extraordinarias, o porque son reformas que van a garantizar de mejor manera la tutela de los derechos políticos de las personas, entonces ha habido excepciones decretadas por la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral. Lo que no se vale es cambiar las reglas del juego ya iniciados los procesos electorales, ya que podría afectar su certeza.

Resumiendo, lo más importante, a mi parecer, es contar con reglas claras, con los principios rectores y que la actuación de las personas operadoras, judiciales y administrativas electorales esté apegada a estos. Nunca estaremos exentos del cuestionamiento político en la materia electoral, pero me parece que, en el diseño de nuestras autoridades electorales, debe considerarse la integridad electoral.

Preguntas

Primer bloque

En su experiencia como magistrada electoral del poder judicial, ¿cuál era el criterio del Tribunal para definir un plazo razonable en materia electoral?

¿Podría hacer un comentario sobre la resolución a través de la cual el Tribunal de la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación protegió el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas? ¿Podría considerarse una buena práctica a seguir en el caso salvadoreño?

Dirigida al Magistrado Orellana: *¿Cuál es su opinión acerca de candidatos que perdieron en las elecciones internas de un partido y luego participaron en otro con el propósito de que su candidatura sea inscrita?*

Dra. María del Carmen Alanís: Bueno, el plazo razonable en materia electoral significa rápido. Debe resolverse, cuando materialmente sea posible, regresar la situación a como estaba antes de que se cometiera lo que la persona autora considera que viola la ley.

En el tema de un caso concreto que resolvió la Sala Superior, que está vinculado con derechos políticos y derechos colectivos de comunidades indígenas en México, sobre la pregunta en el sentido de si en el derecho comparado esto puede vincular a una autoridad administrativa o jurisdiccional en otro país, la respuesta es no; sin embargo, esa sentencia está sustentada en tratados internacionales y en jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, concretamente en el convenio 169 de la

Organización Internacional del Trabajo. En el caso concreto, una comunidad en el estado de Michoacán ya no quería elegir a sus autoridades a través del sistema de partidos, sino que se reconocieran sus sistemas normativos indígenas para poder elegir a sus autoridades municipales. El Tribunal Electoral en ese entonces reconoció el derecho convencional y el derecho nacional del auto-gobierno y la auto-determinación de las comunidades indígenas, ambos principios internacionales.

A partir de ese caso, México ha avanzado muchísimo en el reconocimiento del auto-gobierno y la selección de las autoridades de las comunidades indígenas. Contestando concretamente, por derecho, la sentencia del Tribunal Electoral no es vinculante para otro país; pero sí se podrían retomar los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Magistrado Noel Orellana: Recordemos que el derecho de las personas a participar bajo la figura de los candidatos no partidarios fue producto de una resolución emanada de la Sala de lo Constitucional, a través de la cual se ordenó a la Asamblea Legislativa permitir esta figura, debido a que había muchos ciudadanos que no se identificaban con ningún partido político ni con la ideología de los mismos. En virtud de ello, la Asamblea aprobó, mediante el decreto 555, la figura de no partidarios y el TSE recibió 61 solicitudes para inscribir candidaturas en esos términos. En ese momento, el Tribunal consideró conveniente, con el propósito de darle cumplimiento al espíritu con el cual se emitió la resolución de la Sala de lo Constitucional, solicitar, a cada uno de los diez partidos que legalmente estaban habilitados para participar en las próximas elecciones, información sobre si esos 61 candidatos se encontraban inscritos o

habían participado en las elecciones internas de estos.

Compartirles de que, efectivamente, aproximadamente el 40% de los 61 candidatos venía de participar en las elecciones internas de algún partido político determinado; otros, aparecían dentro del padrón activo electoral de estos, situación que obviamente y automáticamente los imposibilitaba para poder participar. Por consiguiente, la institución declaró improcedentes esas solicitudes.

Segundo bloque

¿Qué opinan sobre el régimen sancionatorio? En el caso mexicano, ¿es lo suficientemente estricto, como para disuadir a los actores políticos de cumplir la normativa electoral?

En 2006, cuando uno de los candidatos participantes en la contienda presidencial de ese año no reconoció los resultados, si no hubiese existido un modelo desconcentrado (en ese momento era el IFE), ¿se habría dado una crisis política en caso que hubiese existido un modelo como el salvadoreño donde se tienen concentradas las funciones jurisdiccionales y las administrativas?

¿Cómo ha sido la relación entre una autoridad electoral que organiza elecciones y otra que tiene funciones jurisdiccionales como en el caso mexicano?

Dra. María del Carmen Alanís: En cuanto al régimen sancionatorio, yo soy proclive a sanciones ejemplares y transformadoras, mucho más para que no se viole la ley. Pero lo cierto es que, y hablo por México, tenemos un sistema de partidos en el que no se está todavía aprobando la ley, cuando los partidos ya inventaron los

mecanismos y formas para violar esa nueva ley. Voy a dar un ejemplo en materia de violencia política o violencia contra las mujeres en la política: para detener conductas que violentan a las mujeres, se tuvo que hacer una reforma muy fuerte, que involucra multas, privación de la libertad sin derecho a fianza, limitación al financiamiento, restricción en acceso a tiempos en radio y televisión y disculpa pública. Es lamentable recurrir a ellos, pero es a lo que se han enfocado las reformas recientes por los excesos de abusos de los partidos políticos.

En cuanto a los modelos, no podría decir si un modelo es mejor que el otro, mientras las atribuciones estén perfectamente definidas y se cumpla con los principios y estándares internacionales. Pero, me parece que la carga gerencial electoral podría ser fuerte, y también tener la responsabilidad de resolver las controversias cuando hay una situación de conflictividad política fuerte, me parece que eso podría ser demasiado. Pero hay experiencias exitosísimas en donde El Salvador ha pasado por situaciones muy complejas y con este sistema que congrega ambas funciones ha salido adelante.

Magistrado Noel Orellana: Quiero reafirmar la necesidad de legislar a efecto de hacer más ágiles los procedimientos para la aplicación de sanciones. Como lo dije anteriormente, el Tribunal Supremo Electoral ha sido cuestionado precisamente por no aplicar de inmediato las sanciones correspondientes, a pesar de que hemos explicado públicamente que hay requisitos y procedimientos que seguir. Por otro lado, creo que sería muy importante legislar para que la institución tuviera la capacidad de inhabilitar a candidatos cuando estos han infringido las leyes electorales.

Tercer bloque

¿Cómo garantizar la imparcialidad en la resolución o en el actuar de un juez electoral, en aquellos casos en los que, aunque existen reglas electorales claras, el juez simplemente no se apega a la ley? ¿Cómo garantizamos esa empatía entre la actuación imparcial de un juez electoral y las reglas que están establecidas en la legislación electoral? ¿Tiene que ver con el mecanismo de elección de quienes van a integrar a los organismos electorales que ejercen jurisdicción? Es decir, ¿si tendría que ser más exhaustiva la búsqueda de credenciales en las personas que van a llegar a ejercer funciones jurisdiccionales, de tal forma que se garantice así una actuación ética y profesional del juez electoral?

Dra. María del Carmen Alanís: Como primer paso fundamental, debemos cuidar los mecanismos de elección y designación de las personas que ocupan los cargos por méritos o por trayectoria. Por ejemplo, en el primer Tribunal Supremo Electoral del 87, en México, les comenté que los magistrados eran reconocidísimos doctores en derecho, profesores de escuelas de derecho. Sin embargo, en el acuerdo de la Cámara de Diputados por el que se les designó, se puso entre paréntesis el partido que había sugerido a cada uno y puede ser que nada tenía que ver el abogado que llegó a ser magistrado con el partido que lo propuso; entonces debe evitarse cualquier vínculo político, eso me parece fundamental.

Siempre se va a cuestionar la actuación de las autoridades electorales, entonces, para eso existen mecanismos de recusación; también está la denuncia en contra de la actuación de cualquier persona apercibida judicial y algo que no me dio tiempo de comentar, pero estoy segura que el

magistrado coincidirá conmigo, la congruencia y certeza a través de la construcción de la línea jurisprudencial. Un magistrado o magistrada no puede ir cambiando de criterio con cada asunto que le llega; debe haber una lógica y congruencia.

Magistrado Noel Orellana: En este caso, voy a hablar en mi calidad personal. Efectivamente, yo soy un magistrado propuesto por la Corte Suprema de Justicia y elegido por la Asamblea Legislativa. Cuando a mí se me juramentó para desempeñar el cargo, juré cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes. En esos términos, he sido muy independiente en respetar todos los procedimientos establecidos en las leyes, y como profesional, me siento satisfecho que sido garante del Estado de derecho. Sin duda, el tema es un desafío para nuestra democracia y estamos obligados a aportar para su fortalecimiento.

Agradecimientos

Dr. Luis Mario Rodríguez

Director del Departamento de Estudios Políticos de FUSADES

Quiero agradecer, en nombre del Departamento de Estudios Políticos de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y también en nombre de Hanns Seidel Stiftung, la fundación alemana que nos ha acompañado durante estas seis ediciones de la Jornada de Estudios Electorales, su participación y presencia esta mañana en esta sesión de clausura.

En alianza estratégica con:



Hanns Seidel Stiftung
Oficina para Centroamérica y el Caribe

Avenida La Capilla No. 559 | Casa 4

Colonia San Benito

San Salvador, El Salvador

Tel: +503 2243 3162

Website: www.hss.de/ca

Email: ZAK@hss.de

www.facebook.com/LaHannsSeidel

[@lahannsseidel](https://www.instagram.com/lahannsseidel)

[@LaHannsSeidel](https://www.tiktok.com/@LaHannsSeidel)



Departamento de Estudios Políticos, DEP
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
FUSADES

Edificio FUSADES, Bulevar y Urbanización Santa Elena,

Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador

Apartado postal 01-278, tel.: (503) 2248-5600

www.fusades.org dep@fusades.org