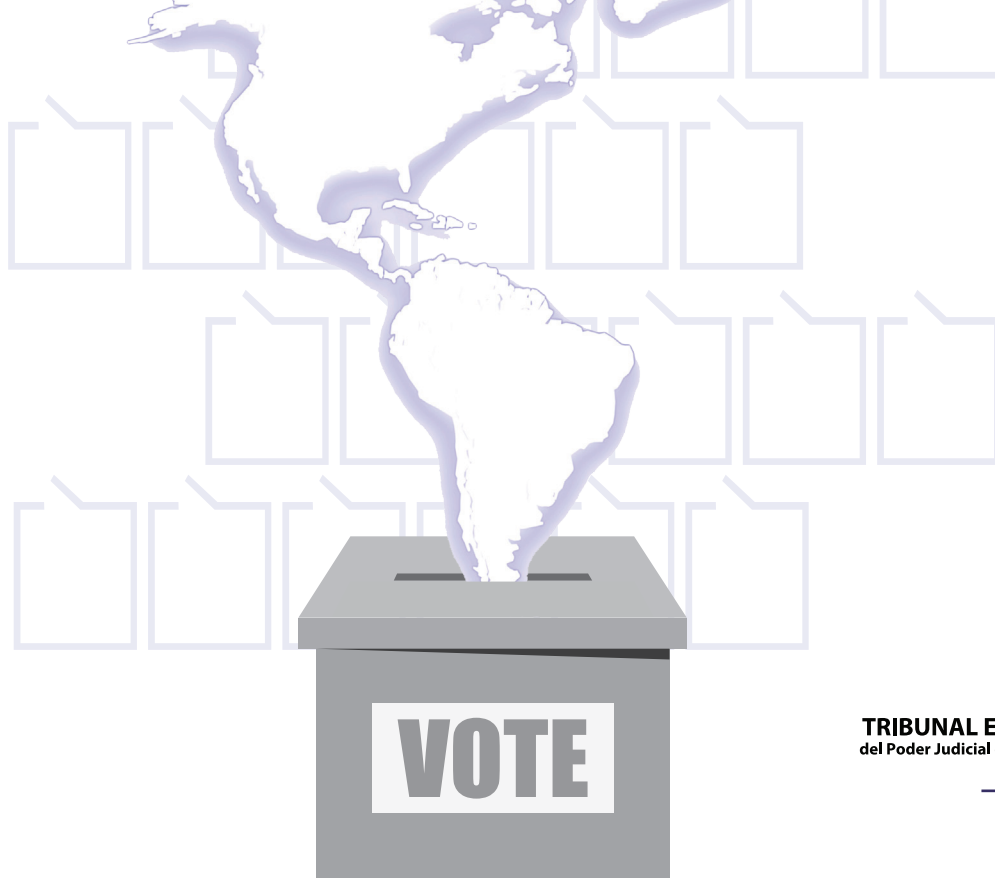


JUSTICIA ELECTORAL E INTEGRIDAD DE LAS ELECCIONES



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Coordinación: Irma Méndez de Hoyos y Reyes Rodríguez Mondragón

Justicia electoral e integridad de las elecciones

Editorial
TEPJF

Justicia electoral e integridad de las elecciones

Irma Méndez de Hoyos
Reyes Rodríguez Mondragón
Coordinación

Sarah Birch
Luis F. Fernández
Pamela Figueroa Rubio
Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Karolina Gilas
Francisco Javier Guerrero Aguirre
John Hardin Young
Toby James
Miguel Ángel Lara Otaola
Ferrán Martínez i Coma
Felipe de la Mata Pizaña
Irma Méndez de Hoyos
Janine M. Otálora Malassis
Reyes Rodríguez Mondragón
Luis Miguel Santibáñez Suárez

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2025

342.075

J888e

Justicia electoral e integridad de las elecciones / Birch, Sarah, [y otros 14] ; Irma Méndez de Hoyos y Reyes Rodríguez Mondragón, autores, coordinación. -- 1.ª edición. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2025.
1 recurso en línea (246 páginas) : cuadros, figuras, gráficas.

Incluye referencias bibliográficas.
ISBN 978-607-708-844-8

1. Justicia electoral. 2. Derecho electoral. 3. Elecciones. 4. Principios electorales. 5. Principio de libre e igual participación. 6. Principio de equidad. 7. Principio de legalidad. 8. Principio de seguridad jurídica. 9. Principio de certeza I. Méndez de Hoyos, Irma, autora, coordinadora. II. Rodríguez Mondragón, Reyes, autor, coordinador. III. Birch, Sarah, autora. IV. Fernández, Luis F., autor. V. Figueroa Rubio, Pamela, autora. VI. Fuentes Barrera, Felipe Alfredo, autor. VII. Gilas, Karolina, autora. VIII. Guerrero Aguirre, Francisco Javier, autor. IX. Hardin Young, John, autor. X. James, Toby, autor. XI. Lara Otaola, Miguel Ángel, autor. XII. Martínez i Coma, Ferrán, autor. XIII. Mata Pizaña, Felipe de la, autor. XIV. Otálora Malassis, Janine M., autora. XV. Santibáñez Suárez, Luis Miguel, autor. XVI. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Justicia electoral e integridad de las elecciones

1.ª edición, 2025.

D. R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán,
04480, Coyoacán, Ciudad de México.
Teléfono: 55-5728-2300.

www.te.gob.mx
editorial@te.gob.mx

Coordinación académica: Escuela Judicial Electoral.
Edición: Dirección General de Documentación.

Las opiniones expresadas en la presente obra son responsabilidad exclusiva de quien las emite.

ISBN 978-607-708-844-8

Esta publicación es de distribución gratuita. Prohibida su venta.
Consulta y descarga libre en www.te.gob.mx/editorial

**Editorial
TEPJF**



Directorio

Sala Superior

Magistrado Gilberto de G. Bátiz García

Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Magistrada Claudia Valle Aguilasocho

Comité Académico

Magistrado Gilberto de G. Bátiz García

Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Dra. Fabiola Martínez Ramírez

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Gloria Ramírez Hernández

Dra. Laura Guadalupe Zaragoza Contreras

Dr. Luis Octavio Vado Grajales

Secretario Técnico Académico

Lic. Agustín Millán Gómez

Secretario Técnico Editorial

Índice

Introducción.	11
Irma Méndez de Hoyos	

Perspectiva y aproximaciones conceptuales

Integridad y justicia electoral. Desafíos prácticos y conceptuales.	23
Sarah Birch	

Integridad y justicia electoral desde una perspectiva comparada.	45
Toby James	

Resiliencia electoral: el paso previo a la integridad	63
Ferrán Martínez i Coma	

Integridad electoral como derecho humano	83
Miguel Ángel Lara Otaola	

Integridad y justicia electoral nacional y subnacional en México y Chile

Análisis de estándares internacionales en las elecciones. Caso Chile	97
Pamela Figueroa Rubio	

La calidad de la justicia electoral en México desde la perspectiva de integridad.	115
Irma Méndez de Hoyos y Karolina Gilas	

**Integridad y justicia electoral.
Una mirada desde los tribunales**

Estándares de justicia electoral para la disponibilidad y el acceso a recursos efectivos.	135
John Hardin Young	
Juzgar con perspectiva de integridad electoral	147
Reyes Rodríguez Mondragón	
Flexibilización probatoria. ¿Una necesidad de los tribunales para responder a problemas complejos y endémicos en sus respectivos países?	161
Felipe Alfredo Fuentes Barrera	
Las pruebas en el derecho electoral procesal mexicano. Génesis, deficiencias y objetivos	179
Felipe de la Mata Pizaña	

Observación internacional

Observación electoral internacional. Buenas prácticas.	189
Luis Miguel Santibáñez Suárez	
Observación internacional, pieza clave en el fortalecimiento de la integridad electoral.	201
Janine M. Otálora Malassis	
Observación y justicia electoral con perspectiva de integridad.	209
Francisco Javier Guerrero Aguirre	
Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral	229
Luis F. Fernández	
Autorías y colaboraciones	241

Introducción

Irma Méndez de Hoyos

La erosión de la democracia en el ámbito mundial es una preocupación cada vez más manifiesta. Algunos organismos, como el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se han encargado de documentar la incidencia de este fenómeno en el ámbito internacional. Los indicadores de la democracia confirman un retroceso de 30 años que sitúa a las naciones democráticas en el mismo nivel en que se encontraban en 1989.

Este fenómeno se da principalmente en las regiones de Asia-Pacífico, Europa del Este, Asia Central, América Latina y el Caribe; además, se estima que la polarización también ha escalado a niveles alarmantes en 40 países, lo cual ha propagado la desinformación con el objetivo de moldear la opinión pública nacional e internacional a favor de los sistemas autoritarios.

En su último informe acerca del *Estado global de la democracia*, IDEA Internacional señala que el retroceso democrático ha significado la erosión del sistema de pesos y contrapesos y de las libertades constitucionales. Entre las instituciones de contrapeso formales, IDEA Internacional destaca el papel clave de los procesos electorales, cuya función principal consiste en “controlar a los gobiernos que no responden a las necesidades de su pueblo”.¹

Afortunadamente, pese a los retrocesos democráticos, aún existen procesos electorales sólidos y legítimos, y órganos electorales independientes que contribuyen a su credibilidad.

¹ IDEA Internacional (2023). *El estado de la democracia en el mundo y las Américas 2023*, Estocolmo, Suecia, pp. 26-27. Disponible: <https://www.idea.int/sites/default/files/2023-11/el-estado-de-la-democracia-en-el-mundo-y-las-americas-2023.pdf>

En este sentido, vale la pena resaltar la evidencia recolectada por el Proyecto de Integridad Electoral, impulsado por Pippa Norris desde la Universidad de Harvard y Sídney en 2012. Desde su creación, el proyecto ha buscado fortalecer la calidad de las elecciones y la democracia por medio de estudios, bases de datos y reportes, entre otros métodos, para analizar cómo y cuándo fracasan las elecciones a lo largo del ciclo electoral, cuáles son las causas y consecuencias de ello y qué se puede hacer para evitarlo. Se parte de la recopilación de evidencia que sugiere que las malas prácticas y el fraude electoral —aunque en menor medida— no han desaparecido, lo cual compromete la integridad de las elecciones e incluso su carácter democrático.

El conteo de votos y los procedimientos electorales son fases que permiten mostrar que, pese a la persistencia e, incluso, el incremento de las malas prácticas electorales, los votos se cuentan bien, y quien obtiene el triunfo lo hace por haber obtenido más votos. La buena calificación de la etapa de los procedimientos electorales da cuenta de la fortaleza de los órganos electorales, que proporcionan información relevante del proceso a la sociedad y son percibidos como imparciales, aplicando la ley y manejando los comicios de manera profesional.

En términos generales, el concepto de integridad electoral se refiere a los estándares internacionales y a las normas globales que guían el adecuado desarrollo de los procesos electorales.² Esta visión de las votaciones ofrece una mirada más comprensiva del proceso comicial —o, como lo denomina IDEA Internacional, el ciclo electoral— que comprende 11 etapas no necesariamente secuenciales:³ 1) la emisión de la normativa electoral; 2) la ejecución de los procedimientos electorales; 3) la delimitación de fronteras distritales; 4) el registro de votantes; 5) el registro de partidos y candidaturas; 6) las campañas y la labor de los medios de comunicación; 7) el financiamiento de las campañas; 8) la jornada electoral; 9) el conteo de votos; 10) la emisión de resultados, y 11) el actuar de las autoridades electorales en la resolución de conflictos. Cabe destacar que las violaciones en alguna de las etapas del ciclo electoral no necesariamente invalidan una elección en su conjunto, calificándola como no íntegra, al menos no en su totalidad, aunque sin duda pueden erosionar su calidad.

Desde la perspectiva de integridad electoral, las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, tienen un papel central en la organización, la vigilancia y la validez de las elecciones de manera profesional, imparcial y transparente, para lograr que cumplan con los principios democráticos de sufragio

² Norris, P. (2014). *Why electoral integrity matters?* Cambridge: Cambridge University Press. p. 791 https://assets.cambridge.org/97811070/52802/frontmatter/9781107052802_frontmatter.pdf

³ Norris, P. (2015). "Chapter 1. Introduction: Why do elections fail?" En *Why elections fail*, Cambridge University Press p. 8. <https://www.cambridge.org/core/books/abs/why-elections-fail/introduction-why-do-elections-fail/AE3AD4B1E61192F6DB7FA80A7E997A11#>

universal y equidad política. A la justicia electoral, en lo particular, le corresponde garantizar que a lo largo del ciclo electoral se cumplan los principios constitucionales, convencionales y legales que rigen las elecciones, a la vez que se tutelan y defienden los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Una de las aportaciones más relevantes de la perspectiva de integridad electoral recae en el reconocimiento de la persistencia de las malas prácticas electorales y su impacto negativo en la calidad de las elecciones. Sara Birch define las malas prácticas como “la manipulación de los procesos electorales y los resultados para sustituir el interés público por el beneficio personal o partidista”; reconoce que el término *mala práctica electoral* “está plagado de ambigüedad”, y aboga por hacer explícito el ideal normativo en contra del que atentan los términos *mala práctica, conducta indebida, manipulación y corrupción*.⁴

Los conceptos de integridad electoral y mala práctica conforman un binomio, por lo que la integridad electoral se puede entender a partir de su opuesto. Si en un ciclo electoral no se lesionan las normas, si no se manipulan ilegalmente sus elementos y si no se actúa en contra de los valores democráticos, entonces se considera que el proceso fue íntegro. Si, por el contrario, se registran múltiples malas prácticas, la integridad disminuye o es casi inexistente.

Desde la perspectiva jurídica, que coloca a la justicia electoral en un eje transversal, se abona a la integridad de las elecciones en dos sentidos. En primer lugar, al aplicar estándares y convenios internacionales para ampliar y proteger los derechos político-electorales de la ciudadanía; en segundo lugar, al sancionar las faltas a la integridad electoral mediante la aplicación de un enfoque amplio, exhaustivo, contextual y que flexibiliza los estándares probatorios para castigar y desincentivar las malas prácticas y los delitos electorales, además de disuadir a las actoras y los actores de seguir cometiendo este tipo de actos.

Los encargados de la justicia electoral son los tribunales electorales, que son los órganos que garantizan la regularidad de las elecciones y que se ajustan a derecho, esto es, a la Constitución, a las leyes, a los tratados internacionales y a cualquier otra norma aplicable, y protegen o restauran el goce de los derechos político-electorales involucrados.⁵ Pese a la importancia de estos órganos, y de la justicia electoral para el desarrollo de elecciones democráticas, no se ha privilegiado su estudio desde la integridad electoral. Hoy, su análisis se ha vuelto una tarea impostergable.

⁴ Birch, S. (2011). *Electoral malpractice*. Nueva York: Oxford University Press.

⁵ Concha, H., Lara Otaola, M., Orozco, J. (2020). *Hacia un Índice Global de Justicia Electoral*, Suecia, (IDEA Internacional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación). Disponible: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/hacia-un-indice-global-de-justicia-electoral.pdf>.

En los últimos años, la autoridad jurisdiccional electoral en México, es decir, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), ha contribuido a la consecución de procesos electorales íntegros, aplicando esta perspectiva en sus sentencias. En su labor, no solo se recurre a las normas locales, sino también a las globales o a los estándares internacionales aplicables a los casos concretos que se presentan. Otra característica distintiva de estas sentencias es su enfoque amplio, puesto que se analizan las afectaciones a lo largo del ciclo electoral y se toma en cuenta tanto el contexto general como el particular de los casos, así como a las actoras y los actores que intervienen. A ello se añade el impulso reciente del TEPJF para firmar acuerdos de integridad electoral en las entidades federativas con elecciones en 2022 y 2023, lo que constituyó el antecedente del Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral para el proceso electoral 2023-2024, coordinado directamente por organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, destaca el interés de la Sala Superior del Tribunal Electoral en desarrollar una guía para juzgar con perspectiva de integridad electoral.

Fue en este contexto de resiliencia de las elecciones y de la búsqueda de una mayor integridad electoral en el que el TEPJF organizó el Foro Internacional de Justicia Electoral e Integridad de las Elecciones, en octubre de 2023. Su propósito fue abrir un espacio de reflexión multidisciplinario en el que se abordaran los desafíos actuales que enfrenta la integridad electoral en el mundo y en México; discutir la contribución de las cortes electorales y de la justicia electoral para lograr elecciones con mayor calidad, y, finalmente, valorar el papel de la observación electoral como práctica que crea un contexto de exigencia para las autoridades electorales y las actoras y los actores políticos.

En el foro se contó con la participación de destacadas y destacados miembros de la academia, magistraturas de la Sala Superior del TEPJF, así como de reconocidas y reconocidos expertos y observadores internacionales del ámbito electoral, quienes ofrecieron la redacción de textos sustantivos que hicieron posible este ejemplar único en varios sentidos.

Este libro es una contribución a los estudios de integridad electoral en América Latina y el mundo, así como a aquellos enfocados en los órganos electorales jurisdiccionales y los cambios que han experimentado con el paso del tiempo, muchos inspirados en las recomendaciones que se han hecho desde el ámbito de la observación electoral. En este sentido, esta obra brinda un panorama general del debate conceptual y metodológico actual sobre la integridad electoral. Ello permite contextualizar el análisis del papel de la justicia electoral para lograr elecciones íntegras y, con ello, cumplir a cabalidad su papel: garantizar el acceso y el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía, garantizar la legalidad y validez de las elecciones y cumplir con la transmisión pacífica del poder. El texto también pone a discusión los niveles de integridad electoral en México

y Chile, así como los grandes dilemas de los tribunales de justicia electoral, por ejemplo, a la hora de valorar las pruebas de las violaciones a la integridad, algunas de ellas expuestas al público gracias a la observación electoral.

El libro se ha estructurado en cuatro secciones. En la primera se presenta un debate académico relevante a cargo de Sara Birch, Toby James, Ferrán Martínez i Coma y Miguel Ángel Lara Otaola, destacados académicos y expertos en la materia. Los desafíos a la integridad se constituyen de violaciones a esta, que son actividades cada vez más recurrentes en el mundo. Estas deben desdoblarse, según Sarah Birch, en malas prácticas (mal intencionadas), negligencia o prácticas incorrectas (*mispractices*) y el mal diseño electoral. Esta distinción abona al entendimiento de todo aquello que puede implicar una violación a la integridad, pues permite ponderar aquellas que tienen la intención de alterar los resultados, las que son producto de la falta de profesionalismo y las que son el resultado de un diseño institucional erróneo. Esto último no es extraño, sobre todo cuando se trata del efecto de las negociaciones políticas en el ámbito interno de los congresos o poderes parlamentarios.

Toby James brinda un diagnóstico general de los niveles de integridad en el mundo y en México, a partir de las mediciones realizadas por el Proyecto de Integridad Electoral que coordina —Electoral Integrity Project (EIP)—. James propone una manera novedosa de evaluar las elecciones en términos de la forma en que cumplen con su tarea de empoderar a la ciudadanía y permitir que florezca la democracia. Ofrece cuatro principios clave para alcanzar ese fin: la competencia, la participación, la deliberación y la adjudicación o resolución de conflictos o controversias, en los que ubica de manera destacada a la justicia electoral. Al ahondar en este punto, señala que la presencia de organizaciones de justicia electoral fuertes, independientes y con recursos suficientes puede desincentivar a las actoras y los actores de cometer delitos.

La relación dinámica entre la realidad de las elecciones en los diferentes países y la reflexión académica, social, política y jurídica en torno a ella invitan a repensar los conceptos y sus categorías para lograr una aproximación, desde las ciencias sociales, a la realidad de los procesos electorales en el mundo. Muestra de ello es la discusión impulsada por Ferrán Martínez i Coma sobre la definición de integridad electoral, sus límites conceptuales y los factores contextuales que pueden alterar o influir —de manera relevante— en la calidad de las elecciones, como son las catástrofes naturales, las pandemias, la desinformación y las crisis económicas.

Miguel Ángel Lara Otaola, por su parte, realiza un análisis profundo de los acuerdos y los estándares internacionales que son el fundamento de la integridad electoral a la que, según este autor, todos tienen derecho. Ello es así en la medida en que la integridad electoral se basa en los derechos humanos contenidos en instrumentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)

y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que son la expresión más acabada de la voluntad humana de vivir en paz.

En conjunto, las aportaciones de la primera sección ofrecen una amplia reflexión sobre los desafíos que enfrentan los procesos electorales democráticos en el mundo, a partir de la exploración y el uso del enfoque de integridad, que ofrece una visión más comprensiva para abordar las amenazas a la democracia y a su fundamento, que es la celebración de elecciones libres, limpias, transparentes, competitivas y equitativas.

En la segunda sección se presentan tres estudios empíricos sobre los niveles de integridad electoral en Chile y México; en este último caso, tanto en el ámbito nacional como en el subnacional. En el primer caso, Pamela Figueroa Rubio hace un recuento de los niveles de integridad electoral en el ámbito nacional, a partir del Índice de Percepción de Integridad Electoral (PEI, por sus siglas en inglés) que sitúa a Chile entre los países mejor evaluados del continente americano. La autora destaca que la legislación chilena vigente ha abordado las distintas dimensiones y subdimensiones en el ciclo de vida electoral. Ello es así gracias a la fortaleza del sistema electoral chileno y, en particular, del órgano electoral encargado de organizar las elecciones. También añade que el hecho de que los órganos electorales autónomos cuenten con presupuestos adecuados para el cumplimiento de su misión y objetivos es un indicador de la voluntad de los estados de elevar los niveles de integridad electoral.

El capítulo sobre la calidad de la justicia electoral en México, redactado en conjunto por Irma Méndez de Hoyos y Karolina Gilas, presenta una herramienta metodológica nueva creada *ad hoc* para medir si la justicia electoral en México, tanto a nivel nacional como subnacional, cumple con los estándares internacionales de integridad electoral. Los resultados son contundentes: mientras el diseño institucional formal del sistema mexicano de resolución de conflictos —es decir, el de las leyes— es robusto y cumple en gran medida con los estándares internacionales de elecciones democráticas, su funcionamiento, en términos de eficiencia y eficacia, ofrece resultados en los que se señalan áreas de oportunidad, sobre todo a nivel subnacional. Destaca, sin embargo, el contexto en el cual operan los tribunales electorales del país, tanto el TEPJF como los tribunales electorales estatales, en el que se valora la fortaleza del Estado de derecho, los niveles de corrupción e impunidad, la participación electoral y la confianza en las instituciones electorales, entre otros elementos. En todos estos aspectos, las entidades federativas en México obtienen calificaciones muy bajas, que condicionan o influyen en la calidad de la justicia electoral que se imparte en el país.

En la tercera sección, diversas personas juezas y académicas discuten acerca de la relevancia de la perspectiva de integridad, así como de los estándares y las normas globales que son requisitos para contar con una justicia electoral

efectiva. De forma particular, se discute acerca de la relevancia que tienen los estándares probatorios para garantizar los derechos político-electorales de la ciudadanía. El primer autor, John Hardin Young, advierte en su texto respecto a la importancia del derecho a la igualdad de acceso para la resolución de disputas por medio de un tribunal competente, imparcial e independiente, que se rija por reglas predecibles, derivadas de principios ya establecidos. Respecto de los estándares probatorios, este autor señala el peligro de desechar aquellos reclamos legítimos que no satisfacen los requisitos técnicos del sistema legal, pues este proceso podría llevar a que se cuestione la integridad del sistema electoral. Por ello, propone contar con un estándar medio, basado en una carga de la prueba clara y convincente, de acuerdo con el cual la acusación debe ser sustancialmente más cierta que falsa. Añade que este estándar ha sido utilizado por la comunidad internacional para resolver disputas electorales, casos de fraude y civiles sobre los derechos humanos.

El magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, por su parte, reivindica el papel de los tribunales electorales para preservar la integridad de los procesos electorales. En ese sentido, señala que estas instituciones tienen que garantizar, primero, un piso mínimo en las elecciones, es decir, oportunidades para que todas las personas, incluyendo a los grupos en desventaja, participen y logren una representación genuina, además de la equidad en la contienda y el acceso a la justicia durante todo el ciclo electoral. También indica que cuando la integridad se ve comprometida, se materializa una segunda función de la justicia electoral, pues los tribunales electorales tienen la posibilidad y el deber de revertir y reparar cualquier daño en el ciclo. Para lograrlo, advierte que existe la necesidad de ampliar las perspectivas con las cuales se juzga, en particular, cuando se trata de malas prácticas electorales o de demandas de representación e inclusión, y propone juzgar desde una perspectiva de integridad electoral. Como parte de su aportación a la justicia electoral, presenta un avance de la *Guía para juzgar con perspectiva de integridad electoral*, como herramienta práctica dirigida fundamentalmente a los operadores jurisdiccionales de los tribunales electorales de México, pero también de otros países. Si bien se trata de un trabajo en construcción, destaca la aplicación de la perspectiva de integridad en algunas de las sentencias que se citan en este capítulo.

El magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera señala que el punto de partida para comprender la discusión sobre la flexibilización probatoria es precisamente el concepto de integridad electoral, en la medida en que la transición ordenada y pacífica del poder público debe darse con arreglo a los valores, las reglas y los principios consustanciales del Estado democrático. Después de hacer un análisis comparado de la flexibilización probatoria como práctica judicial regional, reconoce que, en México, la Ley General de Medios de Impugnación en Materia

Electoral ha quedado rebasada por la realidad en el ámbito probatorio, por lo que es necesaria una reforma.

Al discutir el trabajo del TEPJF, explica que se han flexibilizado los estándares probatorios y se ha imprimido dinamismo a las cargas de prueba en casos muy específicos, dirigidos a algunos grupos en situación de vulnerabilidad. Finaliza su texto haciendo hincapié en que el Tribunal Electoral debe continuar adoptando figuras jurídicas y metodologías que le permitan, en el ámbito de sus atribuciones constitucionales, aminorar o erradicar el impacto de las malas prácticas electorales.

Por su parte, el magistrado Felipe de la Mata Pizaña expone cómo la regulación legislativa de las pruebas en materia electoral es deficiente, anticuada y en ocasiones contradictoria, y presenta una serie de inconsistencias. Con base en ese diagnóstico, propone la realización de audiencias, la modificación de los estándares para la valoración de las pruebas (en particular, en casos de grupos vulnerables) y los plazos para la presentación de las demandas, además de una propuesta para considerar la prueba presuncional.

La cuarta sección ofrece un amplio recuento de buenas prácticas como resultado de la observación internacional electoral. Por ejemplo, Luis Miguel Santibáñez Suárez, coordinador para México y Centroamérica de Transparencia Electoral, A. C., destaca la importancia de la observación como mecanismo para vigilar la legitimidad del proceso electoral y comparte un amplio acervo de prácticas para fortalecer la integridad de los comicios, entre las que destacan la identificación de las problemáticas que se pretenden atajar a partir de diagnósticos focalizados, las estrategias para abordar las necesidades y actitudes en cada etapa del proceso electoral y la incorporación de la mayor cantidad de actoras y actores posibles, incluyendo los partidos políticos, el Estado y la sociedad civil.

Por su parte, la magistrada Janine M. Otálora Malassis, integrante del pleno de la Sala Superior del TEPJF, destaca el papel fundamental que ha tenido la observación internacional en el fortalecimiento de la integridad electoral en México, pues ha permitido la evaluación de la calidad de la democracia en el país y ha garantizado la confianza en los procesos electorales. En resumen, en este texto se proporciona una visión exhaustiva de la integridad electoral en el país y se aboga por la observación internacional como una herramienta medular para fortalecer los procesos democráticos en México y en otros lugares.

En esta misma sección, Francisco Javier Guerrero Aguirre, secretario para el Fortalecimiento de la Democracia en la OEA, hace un recuento de los aspectos fundamentales de los procesos electorales con perspectiva de integridad y propone cuatro elementos básicos para construir una democracia resiliente: 1) siempre más democracia, nunca menos; nos corresponde a todas las actoras y todos los actores defender y fortalecer la democracia; 2) cuidar al árbitro electoral; las

amenazas a la democracia deben ser enfrentadas por las autoridades electorales con autonomía e independencia, con decisiones apegadas a la Constitución y a la ley, con capacidad técnica y comunicacional; 3) pensar en el día después; es imprescindible pensar responsablemente el día después de las elecciones, además de que se generen las condiciones inmediatas y futuras de gobernanza para quienes ejerzan el poder público y para quien le corresponda realizar una oposición democrática, y 4) la alfabetización digital: la democracia requiere de ciudadanía informada y capacitada para el ejercicio responsable y adecuado de los derechos políticos, y para contar con libertad de expresión e información; esto incluye fortalecer las capacidades ciudadanas para contextualizar, contrastar y verificar la información que recibe.

En el quinto y último capítulo, Luis F. Fernández retoma los antecedentes de la práctica de la observación, así como el papel de la ciudadanía en el monitoreo de las elecciones de 2024, como parte sustantiva del Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral. Dicho acuerdo tuvo como propósito tutelar el voto como principio bajo el cual se expresa la voluntad de la ciudadanía; se garantizan las reglas equitativas para la competencia; se promueve el pleno ejercicio de los derechos político-electorales; se colabora para mitigar la violencia; se muestra disposición al escrutinio público; se cumple el principio de paridad constitucional, y se previenen y sancionan los actos de violencia política en razón de género.

De igual forma, como parte del acuerdo, se realizó un ejercicio de monitoreo ciudadano, a partir del cual se elaboraron informes para cada etapa del ciclo electoral. De manera general, se destaca la preocupación por cuatro temas centrales: 1) el riesgo de que la inequidad con la que inicia la contienda electoral sea un factor determinante en el desarrollo de las campañas; 2) las implicaciones de la existencia de actoras y actores políticos que incumplen de manera sistemática las reglas electorales; 3) el impacto de las autoridades electorales con capacidad operativa limitada, al no estar adecuadamente integradas, además de su resultado, que es la pérdida potencial de la capacidad de arbitraje político, y 4) el riesgo de que el crimen organizado se encuentre cada día más cerca de los comicios.



Perspectiva y aproximaciones conceptuales

Integridad y justicia electoral. Desafíos prácticos y conceptuales

Sarah Birch

Introducción

Las elecciones libres, justas y que gozan de credibilidad son un sello distintivo de la democracia y también un estándar legal establecido en los tratados internacionales con los que un gran número de estados se ha comprometido formalmente.¹ Aunque en casi todos los estados en el mundo contemporáneo se celebran elecciones en el ámbito nacional, los procesos electorales en muchos de estos contextos se ven empañados por violaciones a la integridad electoral, según lo que dictan las normas jurídicas internacionales. Asimismo, la actual ola de retroceso democrático ha estado marcada por irregularidades electorales, incluso en los estados que cuentan con democracias bien establecidas.

En los últimos años, se ha llevado a cabo una serie de esfuerzos centrados en definir el concepto de integridad electoral y en especificar lo que implica su violación en la práctica (*e. g.*, Birch 2011; Da Silva Tarouco 2023; Garnett y Zavadskaya 2018; Norris 2013; 2014). Además de definir el concepto de integridad electoral, en este texto se ofrece una visión general de los desafíos más relevantes para las normas y los procedimientos electorales, así como su clasificación en tres tipos: a) el mal diseño electoral, b) las malas prácticas electorales/prácticas malintencionadas y c) las prácticas incorrectas/erróneas.

Las instituciones impartidoras de justicia electoral son actrices cruciales en la prevención del retroceso democrático y en el apoyo de procesos electorales libres (Rodríguez Mondragón 2023; Solijonov 2016). En cada una de las tres clasificaciones mencionadas

¹ Estos incluyen, en particular, el artículo 21.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Resolución 217A (III) y la Resolución 2200 A (XXI) (16 de diciembre de 1966) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (10 de diciembre de 1948), así como el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

anteriormente, los órganos de justicia electoral tienen un papel fundamental en la valoración de las instituciones y las leyes, de acuerdo con las normas constitucionales; en la resolución de disputas, y en la canalización del descontento hacia vías legales de reparación.

Para comprender el concepto de integridad electoral, es requisito discutir el papel de la justicia electoral en relación con el mal diseño, las malas prácticas electorales/prácticas malintencionadas y las prácticas incorrectas/erróneas. Vale la pena señalar —desde el inicio— que la categoría *justicia electoral* es amplia y diversa, puesto que se refiere a las diferentes funciones de una gran variedad de órganos, que tienen diferentes roles y poderes, como son las comisiones electorales, los tribunales electorales, las diversas ramas del Poder Judicial, los comités parlamentarios, los órganos gubernamentales y los creados *ad hoc* para abordar las denuncias por violaciones a la integridad electoral (Joseph y McLoughlin 2019; Orozco-Henríquez 2010; Solijonov 2016).² El análisis que aquí se propone no pretende vincular los posibles papeles de cada una de estas instituciones dedicadas a la justicia electoral con algún modelo particular, sino que ofrece un marco de lo que se podría lograr en las distintas áreas definidas bajo la rúbrica general de la justicia electoral.

Concepto de integridad electoral y su violación

En el sentido más amplio, se puede entender a la infraestructura de la integridad electoral como el conjunto de diseños, procedimientos y prácticas institucionales que permiten que las elecciones cumplan con la función democrática de incorporar la participación ciudadana de forma igualitaria en el proceso político, respetando —al mismo tiempo— los derechos políticos de la libertad de expresión, de información y de asociación. La mayoría de los teóricos democráticos reconocen que la participación ciudadana igualitaria y el ejercicio de los derechos políticos son características centrales de la democracia (Christiano 2012; Dahl 1991; Dworkin 2000; Pettit 2012; Phillips 1991; Wilson 2019; Young 2000). Puede haber un debate en la literatura normativa acerca del papel de las instituciones electorales, así como de cuáles sistemas electorales reflejan de mejor modo los valores democráticos, pero existe un consenso bastante generalizado del papel central que tienen las elecciones en una democracia (Chapman 2022; Christiano 2018; Katz 1997; Thompson 2005).

Las violaciones a la integridad electoral suceden en diferentes momentos del proceso electoral. Por ello, la integridad de las votaciones puede violarse desde el momento en que el diseño general de la arquitectura de las instituciones electorales no

² En algunos casos, la candidatura independiente incluso se ha utilizado como una forma de promocionar empresas, pero esto puede prohibirse, como es el caso de Reino Unido (Watt, 2016).

incorpora los principios básicos de la igualdad democrática y los derechos. A esto se le puede denominar un mal diseño electoral.

En un sentido poco menos abstracto, es posible decir que la integridad electoral se viola por medio de intentos estratégicos para proporcionar ventajas a un partido o contendiente sobre otro, mediante el diseño y el uso de ciertos aspectos de las instituciones electorales, con lo que se genera desigualdad entre partidos y se violan los derechos de algunos grupos, como partidos, candidaturas o votantes. A esa manipulación estratégica se le conoce como malas prácticas/prácticas malintencionadas, ya que implican la distorsión de las elecciones para socavar la igualdad de condiciones en las que se llevan a cabo, además de la aplicación de estrategias que resultan en la exclusión, *de facto*, de grupos o personas específicas en actividades electorales clave.

En el sentido más concreto, la integridad de un proceso electoral se viola cuando cualquier aspecto del diseño electoral no se realiza según lo planeado. Esta definición final de violación a la integridad incluye todo tipo de desviaciones de las normas procesales y, en la mayoría de los casos, estas no tienen una mala intención; simplemente ocurren cuando las cosas van mal. Esos fallos no intencionales pueden denominarse prácticas incorrectas/erróneas.

Desafíos más relevantes para las normas y los procedimientos electorales y su clasificación

Mal diseño de las instituciones electorales

Las elecciones son una institución antigua que se ha utilizado desde mucho antes de que se formularan las nociones modernas de la democracia y, durante siglos, se ha experimentado con diferentes sistemas para organizarlas (Katz, 1997).

Desde que las elecciones se pusieron al servicio de la democracia moderna en el siglo XVIII, los ideales democráticos han ido desarrollándose y cambiando. Por tanto, las elecciones y la democracia han evolucionado conjuntamente; es decir, no sorprende la existencia de una conexión imperfecta entre ambas. La democracia es mucho más que permitir que la ciudadanía tenga igualdad de voz al elegir a sus líderes cada tantos años, mientras que las elecciones son tan complejas técnicamente que siempre habrá ciudadanas y ciudadanos que tengan un papel más importante que otras y otros. Dicho esto, existen algunos elementos del diseño institucional que son comunes en la esfera electoral y que se encuentran en desacuerdo con el principio democrático de igualdad, en particular aquellos que otorgan a las élites económicas y políticas un poder desproporcionado en la determinación de los resultados electorales (Birch 2023).

De hecho, en la mayoría de las democracias existe un consenso bastante generalizado en todo el espectro político acerca de la aprobación de muchas de estas prácticas, incluso si se considera —desde la perspectiva teórica— que desvían las elecciones de los ideales democráticos. Desde el punto de vista de la teoría democrática, a tales prácticas se les conoce como aspectos de mal diseño, aunque al mismo tiempo se reconozca la posibilidad de que no exista ninguna mala intención por parte de quienes supervisan las elecciones, sino que es probable que simplemente no se hayan percatado de su existencia. Es probable que no se les haya ocurrido que esas características de las elecciones no se encuentren en consonancia con las normas democráticas.

Algunos ejemplos de un mal diseño en la esfera electoral incluyen el financiamiento privado de las campañas, las restricciones de acceso a las boletas, las limitaciones al voto de las poblaciones móviles y la reforma de las leyes electorales por parte de aquellos cuya elección está sujeta a ellas. Las normas que rigen en muchas de las democracias establecidas han evolucionado por razones históricas, por lo que sirven como ejemplos para los sistemas democráticos emergentes, incluso si están fundamentalmente en desacuerdo con el principio de igualdad democrática. A continuación se ahonda en algunos ejemplos de estos malos diseños.

Financiamiento privado de campañas

El financiamiento privado de las campañas electorales es una práctica universal en las democracias. Tanto los partidos como las candidaturas tienden a creer que obtendrán una mayor ventaja en las urnas si gastan de forma generosa en sus campañas, mientras que los partidos de todo el espectro político consideran que las donaciones privadas para financiar sus campañas son una fuente adecuada de fondos. Por esta razón, generalmente existe poco interés en abolir esta práctica, aunque es evidente que se contraponga con los principios de la democracia.

Es una realidad que solo la ciudadanía con altos ingresos se encuentran en la posibilidad de hacer contribuciones políticamente significativas a las campañas electorales y, por ende, los aún más ricos podrán hacer mayores contribuciones. En consecuencia, los individuos adinerados obtienen una influencia política y normativa más significativa, debido a que sus contribuciones les proporcionan un acceso más directo a los políticos, en comparación con aquellos que no poseen una gran riqueza. La práctica del financiamiento privado comúnmente se defiende con base en la libertad de expresión, pero estos argumentos merecen un análisis mucho más minucioso (para un análisis detallado, véase Birch, 2022).

Financiar campañas electorales con cargo al erario —ya sea directamente o mediante vales asignados a la ciudadanía que luego puede “gastar” en el partido de su elección— es una forma más equitativa de llevarlas a cabo (Ackerman 1993; Hasen 1996), pero se debe tener en cuenta la necesidad de implementar sistemas de

rendición de cuentas adecuados para que dicho sistema funcione de manera efectiva (Chanamé, Vega y Mendoza 2017; Santano 2022). Tanto los teóricos políticos como las organizaciones ciudadanas han reconocido al financiamiento privado como una mala práctica, pero en pocas democracias se ha logrado controlar el efecto nocivo de su uso en las elecciones, y en ninguna se ha eliminado por completo. Por lo tanto, universalmente se considera que esta práctica es parte de la democracia, aunque no se encuentra en sintonía con los ideales democráticos, y cuando las elecciones no logran encarnar estos ideales, entonces —en el sentido más abstracto— se puede decir que no se llevan a cabo con total integridad.

Acceso a las boletas para las candidaturas sin partido

Otro ejemplo de una práctica institucional que viola la igualdad se observa en las restricciones de acceso a las urnas, que limitan las candidaturas a los partidos políticos registrados. Según datos del Proyecto ACE (2024), tres cuartas partes (74.0 %) de los países permiten que las personas candidatas no afiliadas a un partido político se presenten a las elecciones presidenciales o a las de la Cámara baja de la Legislatura; el cuarto restante no lo permite. No permitirlo se considera un diseño con propiedades antidemocráticas (Lever 2023).

En una clara minoría de casos, las personas candidatas que desean participar en una elección, pero no encuentran un partido idóneo en el cual puedan realizar sus objetivos, deben renunciar a sus aspiraciones o formar su partido. En cuanto más onerosa es la fundación de un nuevo instituto político, mayor es la restricción a la participación de las candidaturas independientes en el proceso electoral. Como resultado, la gama de personas que pueden participar en las elecciones como candidatas se limita, en la práctica, a las élites políticas o a aquellas que logran desarrollar conexiones estrechas con las élites políticas, a menudo mediante la donación de dinero a los partidos.

No es difícil admitir candidaturas no partidistas en el proceso electoral, como lo demuestra el gran número de países que lo han permitido. En muchos contextos, las personas candidatas independientes obtienen solo una pequeña proporción de los votos, y sus esfuerzos por ganar las elecciones a menudo están ligados a la publicidad de una causa social o política particular.³ En otros casos, las personas aspirantes a cargos políticos utilizan las elecciones para evaluar el potencial de su apoyo; cualquiera que sea su motivación, no es fácil encontrar justificaciones democráticas válidas para excluir a las candidaturas independientes. Cuando se presentan números inusualmente altos de candidaturas frívolas, es posible que se ejerza una mayor presión a las instituciones encargadas de la administración electoral, así

³ En algunos casos, la candidatura independiente incluso se ha utilizado como una forma de promocionar empresas, pero esto puede prohibirse, como es el caso de Reino Unido (Watt, 2016).

como a las instituciones públicas de financiamiento de las campañas; sin embargo, los depósitos monetarios o el requisito de que las candidaturas recopilen cierto número de firmas para poder tener acceso a las urnas se consideran medios eficaces para lidiar con este tema.

Voto de la ciudadanía móvil

Otra área en la que muchos de los sistemas electorales no se apegan a los principios de la democracia es la del voto de la ciudadanía móvil. Las poblaciones humanas han estado en movimiento durante milenios; de los 500,000 años que se ha reconocido como especie, se considera que fue solo a partir de los últimos 15,000 cuando surgieron los asentamientos de comunidades residenciales a largo plazo (Diamond 1999). Como consecuencia, las nociones modernas de gobierno, elección y representación se desarrollaron gradualmente durante los últimos 3,000 años, ya que se asumió que las personas electoras contaban con un carácter estacionario; sin embargo, muchas personas votantes siguen siendo móviles; su registro suele estar relacionado con su ubicación física y, salvo en unos pocos países, votan en distritos electorales definidos de forma geográfica.

Existen dos categorías principales de personas votantes para quienes la territorialidad de las prácticas electorales es un impedimento real en la elección o la representación del voto. El primer grupo se conforma de los desplazados voluntariamente, como son los pueblos nómadas, los migrantes estacionales que viajan de una región a otra y las personas cuyo trabajo implica viajar. El segundo grupo está conformado por los desplazados involuntariamente, es decir, las personas y las comunidades que se han visto obligadas —normalmente por desastres naturales, conflictos o indigencia—⁴ a cambiar su lugar de residencia, ya sea de manera temporal o permanente.

En la medida en que se han mejorado las conexiones de transporte, ha aumentado el desplazamiento voluntario. El desplazamiento involuntario —que en su mayoría sucede en el ámbito interno de los condados— ha aumentado debido al cambio climático. El Banco Mundial (2018) predice que en 2050 habrá un desplazamiento interno por año de 2.8 % de las poblaciones de América Latina, sur de Asia y África subsahariana a raíz de los desastres naturales provocados por el cambio climático (Grupo Banco Mundial 2018). A menudo se impide que esta ciudadanía móvil desempeñe un papel pleno en los procesos electorales, por lo que esta es otra área de las democracias en la que no se cumple con las normas de las prácticas comiciales.

⁴ Aunque el desplazamiento involuntario puede producirse por otros medios, como el encarcelamiento; la hospitalización como paciente de salud mental; la reubicación de población organizada por el Estado, con fines de construcción de presas, pruebas de bombas nucleares o como consecuencia de acuerdos internacionales (por ejemplo, transferencias de población entre Turquía y Grecia o Ucrania y Polonia en el siglo XX); la expulsión (por ejemplo, de las personas asiáticas del sur de Uganda en 1972), o la trata de personas y el secuestro (con fines matrimoniales).

La libertad de movimiento es un derecho consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁵ y, según el derecho internacional, permitir el voto de la ciudadanía móvil es un requisito para la democracia (Grace 2003; Grace y Fischer 2003; Mohan y Dyer 2020; Morley 2018; Rupp 2011). Desde la perspectiva de la teoría democrática, Häggrot (2018) argumenta, de manera muy convincente, que se les debe otorgar a las personas inmigrantes voluntarias el derecho al voto en las mismas condiciones que a la ciudadanía con residencia fija.

Por lo tanto, la movilidad de las personas votantes es un desafío cada vez mayor para el diseño general de las instituciones representativas, además de ser un desafío práctico para las autoridades electorales.

Algunos estados han introducido disposiciones especiales para el registro electoral de la ciudadanía nómada y sin hogar (Häggrot 2018) y para el voto de las poblaciones desplazadas (Grace y Fischer 2003; Mohan y Dyer 2020; Morley 2018). Sin embargo, estas medidas no siempre son viables en todos los casos, puesto que no todos los países tienen los recursos o los servicios postales confiables necesarios para promover la votación por correo. Un ejemplo reciente de esta situación es lo que sucedió en Estados Unidos de América durante las elecciones presidenciales de 2020, en las cuales se establecieron medidas especiales para la votación postal y anticipada, lo que suscitó una gran polémica porque se creyó que tuvieron consecuencias partidistas.

Una característica fundamental de las elecciones democráticas es que los acuerdos sean justos para toda la ciudadanía, razón por la cual se les debe brindar a estas poblaciones nómadas la misma oportunidad de emitir un voto informado, secreto y no coaccionado, así como contabilizado, sobre la misma base que la del resto de las personas votantes. Solo así se les brindaría una oportunidad significativa para influir en los resultados políticos. El único medio viable para lograr este fin es —sin duda— el diseño de sistemas electorales que desterritorialicen las elecciones, tanto como sea posible, mediante reformas electorales y el uso de tecnología digital.

Reforma electoral

Desde el punto de vista de los ideales democráticos, una tercera área defectuosa de las llamadas democracias establecidas se refiere a la manera como se llevan a cabo las reformas electorales. Las personas académicas, políticas y jurídicas propusieron, desde hace mucho tiempo, el término conceptual *legislador externo*, que le brinda a una entidad política el sistema de leyes básicas que se convierten en el fundamento de la justicia (Maquiavelli, 1961; Plato, 1955; Rousseau, 1992). En las democracias, dichas leyes son elaboradas por las legislaturas electas; incluso

⁵ El artículo 13 (1) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que "toda persona tiene derecho a la libertad de circulación y de residencia dentro de las fronteras de cada Estado".

las reglas que regulan su elección. Este es un claro caso de conflicto de intereses, ya que las personas legisladoras tienen un fuerte incentivo para aprobar o mantener leyes que conduzcan a su propia reelección y a la de sus copartidarios. En algunas provincias canadienses se ha experimentado con mecanismos institucionales alternativos para decidir, o al menos hacerlo parcialmente, acerca de las leyes electorales y los requisitos para un referéndum o la elección de las asambleas ciudadanas (Le Duc 2011).

Prácticamente, las legislaturas nacionales electas cuentan con el monopolio en la decisión de las reglas que gobiernan su propia elección, lo que redundará en un mecanismo excluyente, en el que es muy difícil esperar la imparcialidad, puesto que se convierte en un debate político. Desde el punto de vista de los ideales políticos abstractos, el debate político también está determinado —en gran medida— por quienes ya se encuentran en el poder, y parece haber poco interés —incluso entre la ciudadanía y los grupos excluidos— por tomar el control de las instituciones que rigen la elección de los cargos en el ámbito nacional.

Estos cuatro ejemplos de mal diseño electoral ejemplifican un fenómeno más amplio que recibe escasa atención en la discusión de las elecciones, el cual, en gran medida, se debe a la desconexión entre la teoría democrática y el análisis empírico de la práctica electoral. Además, en muchos de los casos no es obvio para las personas no especialistas que exista alguna discrepancia entre las instituciones electorales ampliamente aceptadas y los principios subyacentes de la democracia.

A pesar de esto, en muchas ocasiones surgen coyunturas críticas en los estados, en las que tanto las personas expertas como la ciudadanía común cuestionan las prácticas institucionales que alguna vez dieron por sentadas. Es en ese momento cuando se hace un escrutinio de la naturaleza democrática de las instituciones electorales y se puede solicitar a los tribunales en la materia y de otro tipo que decidan si una institución específica concuerda con los ideales de democracia plasmados en la Constitución de ese país (Acuña 2017; Joseph y McLoughlin 2019; Orozco-Henríquez 2010). El resultado de tal proceso legal puede tener consecuencias de gran alcance tanto para la forma en que se llevan a cabo las elecciones como para la manera en que se entiende la democracia en la sociedad en cuestión (Berruecos 2003).

En ese sentido, en la mayoría de las democracias prácticamente el único baluarte es el sistema legal que mediará entre el flagrante autobeneficio del funcionariado electo que se encuentra en el ejercicio de sus cargos y la práctica democrática. Por lo tanto, a la hora de dictar las leyes electorales, el papel de los tribunales es crucial para frenar el exceso de las asambleas que, de otro modo, tienden a diseñar leyes que excluyen permanentemente a grandes sectores de la esfera social y política de la competencia democrática. De hecho, los poderes judiciales activos en países como Egipto, República Checa y Brasil han impedido la aplicación de medidas legales electorales emitidas por los partidos y el funcionariado electo que controlan la mayoría en el parlamento, con lo que restringen así (al menos por un tiempo) la

monopolización del poder político llevada a cabo por grupos particulares (Auf, 2021; Nicas, 2021; Smekal y Vyhnánek, 2016).

Malas prácticas/prácticas malintencionadas

La mala práctica electoral es la forma más obvia y mejor estudiada de la violación a la integridad electoral. También se ha definido como la manipulación de los resultados comiciales para sustituir el beneficio del interés público por el personal o partidista (Birch 2011); o incluso como negligencia electoral, también llamada mala conducta, malversación, fraude o irregularidad, y adopta casi tantas formas como los diferentes tipos de elecciones que se practican. Aquellas personas que desean manipular las elecciones son, a la vez, muy ingeniosas para identificar las lagunas en los sistemas existentes, así como diseñar los medios para distorsionar los procesos comiciales con el objetivo de lograr sus fines.

El factor que distingue a la mala práctica electoral del mal diseño, así como de las prácticas incorrectas/erróneas, es precisamente la intención maliciosa, cuyo objetivo es dar ventaja a un contendiente electoral ante otros. Por esa razón, las malas prácticas electorales suelen estar encubiertas y, generalmente, quienes las cometen intentan ocultar sus acciones o negar que estas se hayan llevado a cabo para socavar la imparcialidad electoral.

Todas las personas actoras del proceso electoral, incluidas las personas políticas, las personas candidatas a ser electas, las personas administradoras de las instituciones encargadas de estos procesos, las personas funcionarias del sector público, las personas empleadas y agentes de los partidos, las personas activistas de campaña, las personas observadoras electorales y las personas votantes, pueden cometer prácticas electorales malintencionadas; sin embargo, no todas estas personas actoras tienen la posibilidad de aplicar las mismas estrategias. Además, no todos los intentos de actos de malas prácticas electorales tienen éxito. Para efectos de este análisis, las malas prácticas/prácticas malintencionadas se pueden dividir en la manipulación de las reglas, la manipulación de las y los votantes y la manipulación de la votación (Birch 2011).

La manipulación de las reglas se refiere a los esfuerzos por alterar las leyes electorales y otras regulaciones administrativas para generar ventajas partidistas. Algunos ejemplos son la alteración de las leyes, los sistemas electorales mal proporcionados, las restricciones a las candidaturas, las restricciones formales a la ciudadanía para el sufragio y la prohibición *de iure* o *de facto* a los partidos políticos y la eliminación o relajación de las sanciones por violaciones a las reglas (Birch 2011; Méndez de Hoyos 2017).

La manipulación de las reglas electorales suele ser muy específica, además de que existe una amplia gama de formas que son sutiles, cuya eficacia depende de las características específicas del sistema legal y político en cuestión. Como señala Méndez de Hoyos, “los casos de excesos menos evidentes, en que la ley no otorga prebendas abiertas, pero es laxa en las prohibiciones y castigos o es simplemente

omisa respecto a ciertas conductas o prácticas recurrentes, son fenómenos que a menudo escapan a la comprensión y atención de los académicos y practicantes internacionales, sin duda por su naturaleza coyuntural” (Méndez de Hoyos 2017: 640-1). Aunque son difíciles de clasificar y conceptualizar empíricamente, es vital considerar estas formas de manipulación, dado su uso generalizado en muchos contextos democráticos.

La manipulación de las personas votantes incluye actividades que buscan alterar las decisiones que ellas toman voluntariamente cuando acuden a las urnas. Esto permite el sesgo sistemático de los medios de comunicación; la comunicación política engañosa durante las campañas electorales; la desinformación; las restricciones a los medios de comunicación que apoyan a la oposición; la asignación de alimentos, empleos, atención médica, materiales de construcción y beneficios estatales a las partidarias y los partidarios del partido en el poder, y la intimidación violenta de las personas votantes. El menú de herramientas más comúnmente empleado varía de un país a otro. Por ejemplo, la manipulación de los medios de comunicación está muy presente en los países de la ex Unión Soviética; la intimidación está muy extendida en algunas partes del África subsahariana y del sur de Asia, y la compra clientelar de votos es común en América Latina (Birch, 2020; Calvo y Murillo, 2019; González-Ocantos, Kiewiet de Jonge y Nickerson, 2014; Muñoz, 2019; Wilson, 2005).

La manipulación de la votación es la categoría que se encuentra más estrechamente alineada con las actividades típicamente descritas como fraude electoral. Algunos ejemplos son la alteración en la implementación de los procedimientos que rigen las elecciones para sesgar el resultado; la votación por parte de “almas muertas” (nombres de quienes han fallecido y que todavía figuran en el registro electoral); la personificación (votar en nombre de otra persona); el relleno de las urnas, y la alteración de la suma de los votos totales.

Aunque el fraude directo puede ser eficaz, es una estrategia menos viable en el siglo XXI, debido a una mayor supervisión por parte de las observadoras y los observadores nacionales e internacionales; al desarrollo de técnicas de escrutinio, como son los conteos rápidos, y al uso de cámaras de teléfonos inteligentes que permiten la documentación instantánea y la difusión de pruebas de las formas más flagrantes de manipulación a una audiencia mundial. El fraude también presenta desafíos logísticos formidables, ya que implica la manipulación de los votos “al por menor” (es decir, uno por uno) en contraposición a la manipulación conocida como “al por mayor”, mucho más manejable y posible mediante la manipulación de las reglas o de la información difundida por los medios (Birch 2011).

De estos tres enfoques generales de las malas prácticas electorales, se ha descubierto que la manipulación de las reglas es la más común, seguida de la manipulación de los votantes. La manipulación del voto ha sido la estrategia menos común en los últimos años debido a los costos y riesgos que conlleva (Birch 2011). Esto significa que la mayor parte de las malas prácticas tiene lugar antes del día de las

elecciones, lo que requiere de un enfoque que se centre en la integridad a lo largo de todo el ciclo electoral, en lugar de solo en el día de las votaciones (Norris 2013).

Además de estar libres de manipulación, las elecciones también deben ser creíbles para los votantes. El reciente aumento en la investigación acerca de las malas prácticas electorales ha derivado en una serie de estudios enfocados en las percepciones ciudadanas respecto a la integridad electoral. En dichos estudios se han documentado las circunstancias bajo las cuales se desarrolla un alto grado de confianza en los votantes en cuanto a los procesos electorales (Birch, 2008; Estevez, Magar y Rosas 2008; Cantú y García-Ponce, 2015; Frank y Martínez i Coma 2017; González, Mackenna, Scherman, y Joignant 2024; Kerr y Lührmann 2017; Rosas 2010).

Esta literatura enfatiza la importancia de una administración electoral imparcial para asegurar que la ciudadanía perciba las elecciones como creíbles. En este contexto, las instituciones de justicia electoral tienen un papel importante que desempeñar, al emitir juicios claros y oportunos, así como disponer de recursos para reforzar la credibilidad en las elecciones (Kerr y Wahmann, 2021; Staino, 2011).

La credibilidad electoral es particularmente importante cuando se trata de prevenir la violencia en la época comicial. En teoría, las elecciones deberían ser un medio pacífico para resolver las disputas políticas, por lo que la violencia es un indicador de que algo ha salido drásticamente mal, además de que pone en duda el papel de las elecciones a la hora de encarnar los principios democráticos.

El TEPJF tiene un desempeño eficaz en la reducción de los conflictos violentos después de las elecciones (Eisenstadt, 1999). Se ha llegado a esa misma conclusión acerca del papel de los tribunales electorales en varios estados exsoviéticos, puesto que sus resoluciones han favorecido el aumento en la credibilidad electoral (Herron, 2009; Moraski y Lindeberg, 2009; Popova, 2006). Sara Staino (2011) ha realizado uno de los análisis más convincentes respecto a la importancia del desempeño de las instituciones de la justicia electoral en la prevención de la violencia. Esta autora señala que cuando los sistemas de resolución de disputas electorales son imparciales, de bajo costo, accesibles y operan de manera oportuna para hacer cumplir las sentencias, se logra el objetivo de contener los conflictos. En un análisis transnacional también se encontró que se dan niveles mucho más altos de violencia electoral en aquellos estados donde los denunciantes deben pagar una tarifa para presentar sus quejas, lo que confirma la importancia de sistemas de justicia electoral accesibles y de bajo costo en la disminución de la violencia (Birch, 2020, p. 153).

Prevenir las malas prácticas electorales requiere de la cooperación de muchas personas actoras, dada la naturaleza diversa del fenómeno. Las personas votantes deben estar dispuestas a rechazar ofertas de dinero y otros bienes a cambio de sus sufragios; los partidos deben comprometerse a respetar las reglas electorales y abstenerse de emplear estrategias fraudulentas; las administraciones electorales deben ser imparciales y profesionales; los medios de comunicación deben actuar responsablemente e informar de manera honesta, y las instituciones de justicia electoral deben ser capaces de resolver disputas acerca de las reglas y los

procedimientos. Ninguno de estos actores puede —por sí solo— garantizar que las elecciones se lleven a cabo con integridad, pero la evidencia comparativa señala los beneficios de la aplicación de un enfoque de pesos y contrapesos, en el que las instituciones de supervisión, incluidos los medios de comunicación, la sociedad civil y el Poder Judicial, garanticen que las actoras y los actores rindan cuentas y se mantenga la integridad electoral (Birch y Van Ham, 2017).

Prácticas incorrectas/erróneas

En un sentido más concreto, la integridad electoral se viola cuando cualquier etapa de una elección no se encuentra en consonancia con los objetivos institucionales. Las elecciones son ejercicios logísticos masivos que prácticamente requieren que la totalidad de la población tenga la oportunidad de emitir su voto de acuerdo con procedimientos predefinidos, y que dichos sufragios se sumen para generar un resultado que, posteriormente, determinará el liderazgo del país. Incluso en el Estado mejor administrado, la ejecución de cualquier ejercicio logístico a gran escala está condenada a verse plagada de innumerables obstáculos imprevistos, a fallas del personal y errores de cálculo que conducirán a problemas procedimentales menores y, en algunos casos, mayores.

Es posible que las campañas de registro electoral no logren llegar a las personas votantes en ciertas áreas, debido a la falta de recursos del personal encargado de su registro; que no se impriman las suficientes boletas, porque la estimación de la participación es demasiado baja; que los centros de votación no abran a tiempo, porque una tormenta arrasó con las carreteras inmediatamente antes de las elecciones, o que haya alguna falla en las computadoras con las que se hará el conteo, lo que imposibilita la tabulación de los resultados electorales de manera oportuna. Es probable que ninguno de estos eventos haya sido planeado o intencionado; sin embargo, su impacto en la credibilidad de las elecciones puede ser tan grande como el de una mala práctica, ya que muchas personas perjudicadas por estos percances, como la ciudadanía y la esfera política, muy probablemente les atribuyan intenciones maliciosas (Birch 2011; James 2020; Schaffer 2008).

De hecho, en casos individuales, es —a menudo— prácticamente imposible determinar si un problema particular tenía un objetivo político. Si se distribuyen muy pocas boletas en los centros de votación de una zona que es un bastión de la oposición, es probable que la oposición sospeche que existió una mala práctica, incluso si fue un verdadero error de cálculo basado en resultados electorales anteriores. En la medida en que una práctica maliciosa se equipara con una mala práctica, se pueden provocar protestas y reacciones potencialmente violentas. Los casos de malas prácticas también pueden utilizarse estratégicamente para desacreditar una elección que, de hecho, se llevó a cabo relativamente bien (Fogarty, Curtis, Gouzien, Vorst y Kimball, 2015; Justwan y Williamson, 2022; Karp, Nai y Norris, 2018; Toros y Birch, 2020).

Para evitar que los errores honestos se interpreten como actos incorrectos intencionales, es crucial contar con instituciones electorales fuertes, imparciales y confiables (James 2020). Idealmente, la mejor manera de abordar incidentes como estos es por medio del sistema de la justicia electoral. Para que esto sea posible, las instituciones de justicia electoral deben ser lo más accesibles posible para las y los denunciantes y ser percibidas como genuinamente imparciales. Cuando las personas actoras agraviadas expresan sus quejas mediante los canales legales, con frecuencia se evita que los errores honestos y las deficiencias involuntarias desembocuen en crisis.

En otros casos, pueden surgir nuevos desafíos inesperados que requieran de un rediseño de los procedimientos en poco tiempo, lo que lleva a los problemas iniciales que a menudo enfrentan las nuevas estructuras institucionales. La pandemia de la COVID-19 fue un ejemplo de un evento que requirió que los organismos de gestión electoral fueran ágiles al implementar medidas que les permitieran a las personas votantes participar en las elecciones en circunstancias difíciles; la mayoría de las autoridades estuvieron a la altura del desafío y realizaron actividades electorales exitosas (James, Clark y Asplund, 2023).

La experiencia de la pandemia de la COVID-19 les proporcionó a las administraciones electorales una gran experiencia en la gestión de elecciones durante situaciones de emergencia. Es probable que en los próximos años se utilice esa experiencia cada vez más, en la medida en que el cambio climático provoque un mayor número de fenómenos meteorológicos extremos, que amenazan con provocar malas prácticas si no se elaboran planes de contingencia para hacer frente a las necesidades de la ciudadanía.

El mundo ha experimentado un aumento espectacular en las últimas décadas de grandes desastres naturales: desde menos de 300 por año en la década de 1980 a más de 800 por año en la década de 2020 (Munich, 2022). Este aumento concuerda con las predicciones de los científicos del clima (IPCC 2021). Por lo tanto, es muy probable que esta tendencia continúe y que las elecciones se vean amenazadas con mayor frecuencia por desastres naturales en los años futuros.

Es difícil predecir en las primeras etapas de un ciclo electoral la ocurrencia de un fenómeno meteorológico extremo; sin embargo, las autoridades electorales generalmente se encuentran familiarizadas con los tipos de eventos a los que un Estado o región es vulnerable durante un momento particular del año. La planificación detallada, las estrategias de comunicación, la capacitación del personal y el establecimiento de acuerdos permanentes de trabajo conjunto con otras agencias son todas acciones vitales en contextos de alto riesgo (Alihodžić, 2023; Asplund, Birch y Fischer, 2022).

Algunos órganos de administración electoral han enfrentado situaciones de emergencia con éxito. Por ejemplo, en 2020 en Belice se celebraron elecciones pocos días después del huracán Eta, que causó una gran destrucción en toda Centroamérica; aun así se desarrollaron sin problemas. Muchos condados de California, en Estados

Unidos de América, han puesto en marcha planes de contingencia eficaces para proteger las elecciones durante los incendios forestales (Birch y Fischer, 2022). Otro ejemplo en una latitud distinta es el estado de Himachal Pradesh, en India, cuyas autoridades han trabajado en la gestión de desastres con el fin de crear centros de votación especiales que puedan desplegarse con poca antelación, para permitir así el voto de la ciudadanía desplazada por las inundaciones, los deslizamientos de tierra, los terremotos u otros desastres (Ambarkhane, 2024).

A pesar de todas estas precauciones, existe el peligro real de que se acose a las autoridades en la materia con acusaciones acerca de prácticas electorales malintencionadas, sobre todo si no cuentan con planes de contingencia o estrategias de comunicación para hacer frente a los desastres naturales; estos tienen un gran impacto en las elecciones, pero algunas investigaciones recientes señalan que el desplazamiento físico que a menudo resulta de las calamidades naturales representa un mayor problema para las administraciones electorales que los daños a edificios, carreteras y otras infraestructuras.

Como se hizo hincapié con anterioridad, la movilidad de los votantes es un desafío para la administración electoral, ya que está centrada en prácticas definidas territorialmente. Un hallazgo común de los estudios sobre elecciones que se han visto afectadas por desastres naturales es que el registro electoral es la cuestión logísticamente más compleja y se vuelve políticamente más complicada después de una tormenta, un incendio forestal o un terremoto (Birch y Fischer, 2022; Rosario, 2022; Towriss, 2022).

Se considera que el registro electoral es un área particular de vulnerabilidad, porque las personas afectadas por un desastre pueden haber perdido sus documentos de identidad u otra documentación necesaria para el registro y, si son desplazadas en el momento de las campañas de registro, es posible que no estén incluidas en el censo electoral.

Una decisión que las administraciones electorales deben tomar es en qué circunscripción electoral han de participar las personas votantes desplazadas cuando emitan su sufragio: en la de su residencia permanente o en la de su residencia temporal. Si se espera que el desplazamiento sea temporal, entonces tiene sentido permitirles votar en el distrito electoral en el que normalmente residen. Si hay probabilidades de que el desplazamiento sea permanente, entonces tiene más sentido que voten en el distrito electoral donde se encuentran al momento de la elección (si este difiere de su distrito electoral original). Sin embargo, a veces es difícil decir por cuánto tiempo se verán obligadas las personas votantes a vivir fuera de su residencia anterior, así como es complicado predecir cuántas de ellas regresarán, lo que plantea cuestiones difíciles tanto para la administración electoral como para la representación democrática.

En la medida en que muchos de los casos de las prácticas incorrectas/erróneas son vulnerables a la mala interpretación y sean vistos como una intención de manipulación, los sistemas de justicia electoral tienen un papel crucial que desempeñar,

ya que se encargan de considerar la evidencia y asegurar al público que no hay ninguna mala intención cuando falla la maquinaria de votación electrónica, cuando la documentación del registro de votantes se destruye en un terremoto o cuando los lugares de votación no tienen suficiente personal, debido a un brote de enfermedad.

Los fallos oportunos de los tribunales electorales y de otros órganos de justicia electoral pueden impedir el uso estratégico de acusaciones por irregularidades, además de ayudar a mantener la confianza popular en el sistema electoral. Un ejemplo de esto es la investigación que tuvo lugar tras la pérdida de varias urnas en Australia occidental en 2013. Australia es ampliamente reconocida por tener una de las infraestructuras de administración electoral más profesionales del mundo, y este incidente se describió como “el mayor fracaso en la historia de la Comisión Electoral Australiana” (De Poloni, 2015). Las investigaciones internas y parlamentarias concluyeron que las urnas en cuestión probablemente se perdieron durante el transporte o fueron desechadas por error, hallazgo que permitió a la Comisión Electoral fortalecer sus procedimientos logísticos y constituir un antes y un después de ese evento, sin socavar la confianza popular en el proceso electoral.

Conclusiones

La calidad de las elecciones es un elemento central de la democracia, y la lucha por reforzar la integridad electoral es una de las principales fronteras del conflicto político en muchos regímenes contemporáneos. Algunos estudios recientes han contribuido considerablemente a mejorar la comprensión de la dinámica de las elecciones.

El análisis de la literatura realizado en este texto indica que las personas académicas del área de la ciencia política dirigen su atención con más frecuencia a las diversas formas en las que se manipulan las elecciones en contextos antidemocráticos y semidemocráticos como medio para canalizar el cambio político, mientras que las personas practicantes han dedicado considerables recursos a codificar y analizar la experiencia en la administración, jurisprudencia y asistencia electoral. Este conjunto de investigaciones ha resaltado la importancia de monitorear, fortalecer y hacer cumplir la integridad del proceso comicial durante todo el ciclo electoral.

De esta manera, la teoría indica que sí es posible abordar los desafíos que se han señalado, como lo es el mal diseño, la mala práctica/práctica malintencionada y las prácticas incorrectas/erróneas. Como garantes de la integridad electoral, los sistemas de justicia electoral independientes e imparciales son cruciales para enfrentar estos tres desafíos, ya que tienen como tarea regular la legislación, resolver disputas y generar la confianza popular en los procesos electorales.

Referencias

- ACE Project, (2024). "Partidos y candidatos". <https://aceproject.org/main/espanol/pc/pcc02a.htm>
- Ackerman, B., (1993). "Crediting the voters: A new beginning for campaign finance". *American Prospect*, Spring Issue, 71.
- Acuña, J. M., (2017). "Invalidez de elecciones por violación de principios constitucionales". Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Alihodžić, S., (2023). "Protecting Elections: Risk Management, Resilience-building, and Crisis Management in Elections", *International IDEA discussion paper*, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/protecting-elections-risk-management-resilience-building-crisis-management.pdf>
- Ambarkhane, S., (2024). "Impact of natural hazards on Election in India: Lessons in adaption and mitigation", *International IDEA case study*, forthcoming. <https://www.idea.int/sites/default/files/2024-03/natural-hazards-and-elections-in-india.pdf>
- Asplund, E., Birch, S. y Fischer, J., (2022). "Wildfires, Hurricanes, Floods and Earthquakes: How Elections Are Impacted by Natural Hazards", IDEA International: Supporting Democracy Worldwide. 1 de septiembre de 2022. <https://www.idea.int/news-media/news/wildfires-hurricanes-floods-and-earthquakes-how-elections-are-impacted-natural>
- Auf, Y., (2021). "Judicial Review of Elections: The Egyptian Experience". En Anja Schoeller-Schletter (ed.). *Constitutional Review in the Middle East and North Africa*. Berlin: Nomos, pp. 211-28.
- Berruecos, S., (2003). "Electoral Justice in Mexico: The Role of the Electoral Tribunal under New Federalism". *Journal of Latin American Studies* 35: 801-825.
- Birch, S., (2023). "Integridad electoral como igualdad política", *Revista Elecciones* 22(25): 19-46.
- Birch, S., (2022). "Private Electoral Finance and Democratic Theory". *Constellations: An International Journal of Critical and Democratic Theory* 2(4): 401-51. (21 de abril de 2022) <https://kclpure.kcl.ac.uk/portal/en/publications/private-electoral-finance-and-democratic-theory>
- Birch, S., (2020). *Electoral Violence, Corruption and Political Order*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Birch, S., (2011). *Electoral Malpractice*. Oxford: Oxford University Press.
- Birch, S., (2008). "Electoral Institutions and Popular Confidence in Electoral Processes: A Cross-National Analysis", *Electoral Studies* 27(2): 305-20. https://www.idea.int/sites/default/files/multimedia_reports/EP_naturalhazards/wildfire-and-elections-in-california-en.pdf
- Birch, S. y Fischer, J., (2022). "Wildfires and Elections in California", International IDEA. Case Study. (1 de septiembre de 2022).

- Birch, S. y Van Ham, C., (2017). "Getting away with foul play? The importance of formal and informal oversight institutions for electoral integrity", *European Journal of Political Research*, 56(3): 487-511.
- Calvo, E. y Murillo, M. V., (2019). *Non-Policy Politics: Richer Voters, Poorer Voters, and the Diversification of Electoral Strategies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cantú, F. y García-Ponce, O., (2015). "Partisan Losers Effects: Perceptions of Electoral Integrity in Mexico". *Electoral Studies* 39: 1-14.
- Chanamé, R., Vega L., y Mendoza, R., (2017). "El financiamiento público directo. Una propuesta de sanción proporcional y razonable". *Elecciones*, 16(17).
- Chapman Booth, E., (2022). *Election Day: How We Vote and What It Means for Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Christiano, T., (2018). *The Rule of the Many: Fundamental Issues in Democratic Theory*. Boulder, Colorado: Westview.
- Christiano, T., (2012). *The Constitution of Equality: Democratic Authority and its Limits*. Oxford: Oxford University Press.
- Dahl, R. A., (1991). *Democracy and its Critics*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Diamond, J., (1999). *Guns, Germs and Steel: The Fates of Human Societies*. 2.^a ed. Nueva York y Londres: Norton.
- Le Duc, L., (2011). 'Electoral Reform and Direct Democracy in Canada: When Citizens Become Involved', *West European Politics*, 34(3): 551-567.
- Dworkin, R., (2000). *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Eisenstadt, T. A., (1999). "Off the Street and into the Courtrooms: Resolving Post-electoral Conflicts in Mexico". En *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, editado por Schedler, A., Diamond, L., y Plattner, M. F., 83-104. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Estevez, F., Magar, E. y Rosas, G., (2008). *Electoral Studies* 27(2), 257-271.
- Fogarty, B. J., Curtis, J., Gouzien, P. F., Vorst, E. C. y Kimball, D. C., (2015). "News Attention to Voter Fraud in the 2008 and 2012 US Elections". *Research and Politics* 2(2): 1-8 <https://doi.org/10.1177/2053168015587156>
- Frank, R. W. y Martínez i Coma, F., (2017). "How election dynamics shape perceptions of electoral integrity". *Electoral Studies* 48: 153-65. 13.
- Garnett, H. A. and Zavadskaya, M., (2018). "Introduction". In *Electoral Integrity and Political Regimes: Actors, Strategies and Consequences*, editado por Holly Ann Garnett H., y Zavadskaya, M. Londres y Nueva York: Routledge, pp. 1-17.
- González, R., Mackenna B., Scherman, A. y Joignant, A., (2024). "Fairness beyond the ballot: A comparative analysis of failures of electoral integrity, perceptions of electoral fairness, and attitudes towards democracy across 18 countries". *Electoral Studies* 87: 102740. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0261379423001622>

- González-Ocantos, E., Kiewiet de Jonge, C., y Nickerson, D. W., (2014). "The conditionality of vote-buying norms: Experimental evidence from Latin America". *American Journal of Political Science*, 58(1). doi: 10.1111/ajps.12047.
- Grace, J., (2003). 'The Election Rights of Conflict-Forced Migrants: A Review of Relevant Legal Norms and Instruments', Participatory Elections Project Discussion Paper No 1. Génova: Organización Internacional para las Migraciones.
- Grace, J. y Fischer, J., (2003). 'Enfranchising Conflict-Forced Migrants: Issues, Standards and Best Practices', Participatory Elections Project Discussion Paper No. 2. Génova: Organización Internacional para las Migraciones.
- Grupo Banco Mundial, (2018 diciembre). Resumen anual: el año 2018 en 14 gráficos. Barne, D. L y Wadhwa, D. xix <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2018/12/21/year-in-review-2018-in-14-charts>
- Hägrot, M. C., (2018). 'The Right to Vote and Nomadic Voter Enrolment'. *Citizenship Studies*, 22(7), 725-744.
- Hasen, R. L., (1996). 'Clipping coupons for democracy: An egalitarian/public choice defense of campaign finance vouchers.'" *California Law Review* 84: 1-59.
- Herron, E. S., (2009). *Elections and Democracy after Communism?* Basingstoke, Reino Unido: Palgrave-Macmillan.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), (2021). 'Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Working Group I Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change'. Intergovernmental Panel on Climate Change. URL: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/>.
- James, T. S., (2020). *Comparative Electoral Management; Performance, Networks and Instruments*. Nueva York y Londres: Routledge,
- James, T. S., Clark, A. y Asplund, E. (2023). *Elections during emergencies and crises: Lessons for Electoral Integrity*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- Joseph, O. y McLoughlin, F., (2019). *Electoral Justice System Assessment Guide*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- Justwan, F. y Williamson, R. D., (2022). 'Trump and Trust: Examining the Relationship between Claims of Fraud and Citizen Attitudes.' *PS: Political Science and Politics* 55(3): 462-69.
- Karp, J. A., Nai A. y Norris, P., (2018). 'Dial "F for Fraud: Explaining Citizens' Suspicions about Elections.'" *Electoral Studies* 53: 11-19.
- Katz, R. S., (1997). *Democracy and Elections*. Oxford: Oxford University Press.
- Kerr, N. y Wahman, M., (2021). 'Electoral Rulings and Public Trust in African Courts and Elections'. *Comparative Politics* 53(2): 257-281.
- Kerr, N. y Lührmann, A., (2017). 'Public Trust in Manipulated Elections: The Role of Election Administration and Media Freedom.' *Electoral Studies* 50: 50-67.
- Lever, A., (2023). The Right to Stand, The Right to Vote and the Democratic Value of Elections.' Paper presented at Trinity College, Dublin, 3 de noviembre de 2023.

- Maquiavelli, N., (1961). *The Prince*. George Bull (trad.) Harmondsworth: Penguin Books.
- Méndez de Hoyos, I., (2017). La manipulación del marco legal de las elecciones en América Latina entre 2000 y 2012: una aproximación metodológica. 640-1 Foro Internacional Vol. 57 No. 3 Ciudad de México. Scielo Analytics.jul./set. <https://doi.org/10.24201/fi.v52i3.2451>
- Mohan, V. y Dyer, A., (2020). 'Electoral and Political Rights of Environmentally Displaced Persons: An IFES Paper', International Foundation for Electoral Systems
- Moraski, B. y Lindberg, S. I., (2009). Judicial complexity empowering opposition? Critical elections in Armenia and Georgia. Democratization by elections: A new mode of transition Journal. Pp. 269-88 https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=en&user=jZqYO3oAAAAJ&citation_for_view=jZqYO3oAAAAJ:HDshCWvjkbEC
- Morley, M., (2018). 'Election Emergencies: Voting in the wake of natural disasters and terrorist attacks', *Emory Law Journal* 67(3).
- Munich, R., (2022). 'Risks posed by natural disasters', <https://www.munichre.com/en/risks/natural-disasters-losses-are-trending-upwards.html>
- Muñoz, P., (2019). *Buying Audiences: Clientelism and Electoral Campaigns When Parties are Weak*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nicas, J., (2021). 'Bolsonaro's Ban on Removing Social Media Posts Is Overturned in Brazil', *New York Times*, <https://www.nytimes.com/2021/09/15/world/americas/brazil-bolsonaro-social-media-ban.html>
- Norris, P., (2014). *Why Electoral Integrity Matters*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Norris, P., (2013). 'The new research agenda studying electoral integrity.' *Electoral Studies* 13: 563-75.
- Orozco-Henríquez, J., (2010). *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- Pettit, P., (2012). *On the People's Terms: A Republican Theory and Model of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Philips, A., (1991). *Engendering Democracy*. Polity, Cambridge.
- Plato, (1955). *The Republic*. Desmond, L. (trad.) 2.^a ed. Harmondsworth: Penguin Books.
- De Poloni, G., (2015). "Missing Senate ballot boxes may have fallen off a truck, committee finds". *ABC News*, <https://www.abc.net.au/news/2015-04-15/senate-ballot-boxes-may-have-fallen-off-truck-committee-finds/6395716>.
- Popova, M., (2006). 'Watchdogs or Attack Dogs? The Role of the Russian Courts and the Central Election Commission in the Resolution of Electoral Disputes'. *Europe-Asia Studies* 58(3): 391-414.
- Rodríguez Mondragón, R., (2023). 'Judging with an Electoral Integrity Perspective: The Final Piece of the Democratic Puzzle', working paper.

- Rosario, D. M., (2022). "Cyclones and Their Effects on the 2019 Elections in Mozambique." International IDEA case study, https://www.idea.int/sites/default/files/multimedia_reports/EP_naturalhazards/cyclones-and-their-effects-on-the-2019-elections-in-mozambique-en.pdf.
- Rosas, G., (2010). 'Trust in Elections and the Institutional Design of Electoral Authorities: Evidence from Latin America' *Electoral Studies* 29: 74-90.
- Rousseau, J., (1992). *Du contrat social*. Pierre Burgelin (ed.). París. GF Flammarion.
- Rupp, M., (2011). 'Internally Displaced Persons and Electoral Participation: A Call for Best Practices', *Georgetown Immigration Law Journal* 25(3): 681-700.
- Santano, A. C., (2022). 'El modelo de financiación pública de campañas electorales en Brasil: errores y aciertos'. *Elecciones*, 21(24). DOI: 10.53557/Elecciones.2022.v21n24.04.
- Schaffer, F. C., (2008). *The Hidden Costs of Clean Election Reform*. Ithaca, Nueva York y Londres: Cornell University Press. p. 15.
- Da Silva Tarouco, G., (2023). "Integridad electoral: desarrollos conceptuales y desafíos metodológicos," *Elecciones* 22(25): 47-86.
- Smekal and Vyhnanek, (2016). Equal voting power under scrutiny: Czech Constitutional Court on the 5 % threshold in the 2014 European Parliament Elections. Publicado en línea por Cambridge University Press: 11 de abril de 2016 <https://www.cambridge.org/core/journals/european-constitutional-law-review/article/abs/equal-voting-power-under-scrutiny-czech-constitutional-court-on-the-5-threshold-in-the-2014-european-parliament-elections/51B9121B323A65C8452E8C8186C7666A>
- Solijonov, A., (2016). Electoral Justice Regulations around the World: Key Findings from International IDEA's Global Research on Electoral Dispute-Resolution Systems. Stockholm: International IDEA. Czech Constitutional Court 19 de mayo 2015, Pl. ÚS 14/14
- Staino, S., (2011). 'Preventing and Mitigating Election-Related Conflict and Violence: The Role of Electoral Justice' En *Elections in Dangerous Places: Democracy and the Paradoxes of Peace-building*, editado por David Gillies, 171-89. Montreal: McGill-Queens University Press.
- Thompson, D. F., (2002). *Just Elections: Creating A Fair Electoral Process in the United States*, Chicago, Illinois, y Londres: Chicago University Press.
- Toros, E. y Birch, S., (2020). 'Framing Electoral Impropriety: The Strategic Use of Allegations of Wrong-doing in Election Campaigns', *British Journal of Middle Eastern Studies* 47(5): 794-810.
- Towriss, D., (2022). "The Impact of Natural Hazards on Haiti's 2010 Presidential and Legislative Elections' International IDEA case study, https://www.idea.int/sites/default/files/multimedia_reports/EP_naturalhazards/the-impact-of-natural-hazards-on-haiti%27s-2010-presidential-and-legislative-elections-en.pdf

- Universal Declaration of Human Rights, (2024). United Nations Department of Public Information, Nueva York <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/english>
- Watt, B., (2016). *UK Election Law: A Critical Examination*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Wilson, A., (2005). *Virtual Politics: Faking Democracy in the Post-Soviet World*. New Haven, Connecticut y Londres: Yale University Press.
- Wilson, J. L., (2019). *Democratic Equality*. Princeton Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Young, I. M., (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.



Integridad y justicia electoral desde una perspectiva comparada

Toby James

Introducción

Las elecciones son una parte indispensable del proceso democrático, ya que permiten que la ciudadanía elija a sus representantes, exija cuentas a los gobiernos y se le incluya en la formulación de las políticas públicas. En casi todos los países, también son un mecanismo clave por el cual los gobiernos legitiman sus acciones para formular políticas públicas. Sin embargo, es bien sabido que existen enormes variaciones en la calidad y el carácter inclusivo de las elecciones en todo el mundo. Los problemas que se presentan son diversos y abarcan desde casos de violencia electoral e intimidación de los votantes, pasando por el relleno de urnas, la manipulación de los distritos electorales y la mala capacitación del personal electoral, hasta el registro del padrón electoral con datos electorales inexactos.

Un ámbito de las elecciones que está adquiriendo cada vez más importancia es la impartición de justicia electoral. Dado lo que ocurre con otros delitos o ciertas irregularidades en la sociedad, la justicia electoral desempeña un papel vital en el procesamiento de las personas que han cometido delitos y han infringido las normas. La presencia de organizaciones de justicia electoral fuertes, independientes y con recursos suficientes también puede desincentivar a los actores de cometer delitos. En ese contexto, la justicia electoral cumple esa función, pero también puede ayudar a garantizar que todos los interesados sientan que su voz es escuchada en esta piedra angular de los procesos deliberativos de la vida democrática.

Cuando se disputan las elecciones, los órganos de justicia electoral se convierten en protagonistas en el escenario mundial. Un buen ejemplo se encuentra en las elecciones presidenciales estadounidenses del año 2000 entre George W. Bush y Al Gore, decididas por la Corte Suprema de los Estados Unidos. Más

recientemente, el Tribunal Superior de Malawi anuló la contienda de mayo de 2019 y convocó a nuevas elecciones (Nkhata, Mwenifumbo y Majamanda, 2021). Además, las juezas y los jueces electorales suelen tomar miles de decisiones acerca de disputas comiciales en todo el mundo cada año que, aunque son mucho menos notorias, son trascendentales. El papel de la justicia electoral también puede volverse más importante en el futuro, puesto que hoy las denuncias de fraude electoral y manipulación de votos son cada vez más comunes y preocupantes.

El presente texto se divide de la siguiente manera. En el primer apartado se discute el concepto de integridad electoral y la calidad en las elecciones a la que deben aspirar las sociedades. En el segundo se describen las tendencias globales de la integridad electoral, y en el tercero se examina la calidad de la integridad en México desde una perspectiva comparada. En el cuarto apartado se discute lo que es la justicia electoral y las principales tendencias en este ámbito.

Según los datos del Proyecto de Integridad Electoral (2023), impulsado por la Universidad de Harvard y Sídney, la calificación de la calidad de las elecciones en México, de acuerdo con su escala comparativa, se ubica en el punto medio de los países de América Latina, a la par de Estados Unidos de América, no muy lejos de los mejores clasificados. Las áreas de fortaleza en nuestro país incluyen el desempeño de las autoridades electorales y los aspectos administrativos de la elección. Las áreas de debilidad comprenden la influencia del dinero en la campaña y la amenaza con violencia en las urnas para algunas y algunos votantes.

En comparación con los promedios globales, en México es más frecuente que las partes interesadas planteen quejas o reclamos acerca de posibles injusticias. Respecto a la justicia electoral que se brinda, las autoridades electorales obtienen mejores calificaciones que el promedio mundial. En las conclusiones que ofrece el Proyecto de Integridad Electoral, se describe el panorama general de la integridad electoral en este país y se señala la importancia de la calidad de las elecciones como elemento crucial para la democracia, ya que refleja la forma como la ciudadanía elige a sus representantes y cómo evalúa a sus gobiernos.

¿Qué es la integridad electoral?

En casi todos los países del mundo se celebran comicios para decidir acerca de la composición de la legislatura y el gobierno. Las elecciones son el momento en el que la ciudadanía tiene la oportunidad de elegir de nuevo a sus representantes y destituir de sus cargos a quienes no han tenido un buen desempeño. También son un momento de autoexpresión y deliberación acerca del futuro del país.

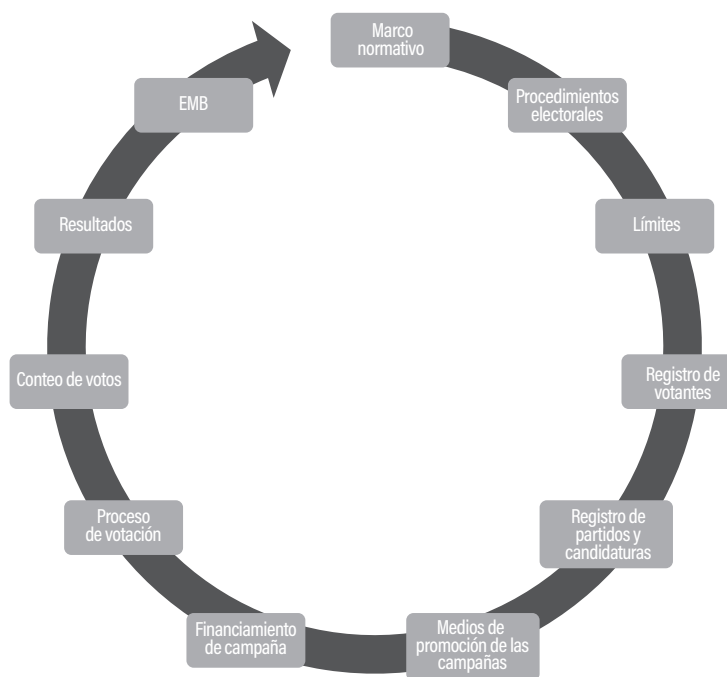
En muchos países, la calidad de las elecciones es alta y quienes contribuyen a esa calidad, a menudo, no reciben los elogios que merecen. Los organismos de gestión electoral superan enormes barreras logísticas para celebrar comicios; de hecho, implican una de las mayores operaciones logísticas en tiempos de paz. A menudo, es

necesario instalar colegios electorales en zonas escasamente pobladas, con terrenos y climas difíciles; igualmente, es necesario reclutar y capacitar a la fuerza laboral.

Por ejemplo, en la celebración de las elecciones en Brasil participan hasta 1.6 millones de empleados temporales; En Nigeria, 648,500, y en Canadá, 250,000 (James, Garnett, Asplund y Campion, 2023). Las personas candidatas y los partidos buscan, cada vez más, nuevas formas de llegar a las personas votantes, por ejemplo, por los medios digitales, el sondeo puerta a puerta o los mítines electorales que reúnen a miles de personas para expresar el apoyo a su causa, candidatura y partido. Igualmente, los debates electorales brindan a las personas candidatas la oportunidad de discutir y deliberar acerca de los temas clave del día y permiten que la ciudadanía decida a quién desea apoyar.

Esas realidades refuerzan la noción popular de la existencia de un ciclo comicial. Las elecciones implican algo más que el simple día de votar; por ejemplo, las leyes electorales que deben seguirse durante el periodo se proponen, se consideran y se aprueban años —tal vez décadas— antes del día de los comicios. Igualmente es necesario contar con toda una planificación logística que incluya la evaluación de los riesgos y la delimitación de los distritos electorales. También compilar los registros de votantes, de tal manera que tanto las personas académicas como quienes formulan estas políticas utilizan un enfoque de ciclo electoral para comprender la calidad de las elecciones que se celebran (véase la figura 1). Este enfoque permite superar el problema que implica centrarse únicamente en una o varias etapas del ciclo electoral, cuando puede haber problemas en cualquiera de estas (ACE 2017; Norris 2013, 2014).

Figura 1. Las etapas del ciclo electoral



Fuente: Elaboración con ChatGPT.

Lamentablemente, la calidad de la planificación, la organización y la ejecución de estas etapas cruciales en las elecciones puede enfrentar deficiencias, lo cual impide que la ciudadanía ejerza a plenitud sus derechos democráticos. Por ejemplo, los debates televisivos pueden convertirse en gritos, críticas personales y campañas negativas; las opciones disponibles en las papeletas electorales podrían limitarse a unas pocas candidaturas o ciertos partidos, que ofrecen poca diferencia en términos de postura política; los procesos para la emisión del voto pueden ser complejos y administrativamente onerosos, y pueden darse casos de manipulación de los sufragios con trascendencia en los resultados.

Estos ejemplos subrayan por qué la integridad electoral es tan importante. La mala calidad de las elecciones puede tener un grave impacto en la confianza de la ciudadanía, con lo cual se genera el escepticismo no solo en los resultados de las votaciones, sino también en las instituciones políticas y en la democracia en general. Las investigaciones han demostrado que el fraude electoral genera evaluaciones negativas respecto a la satisfacción de la ciudadanía con la democracia (Fortin-Rittberger, Harfst y Dingler 2017). Además, las personas votantes pueden estar menos dispuestas a respetar los resultados de unas elecciones que consideran injustas e, incluso, infringir las leyes.

En casos extremos, la falta de integridad electoral tiene consecuencias devastadoras para la estabilidad y seguridad de un país. Hay muchos ejemplos de violencia generalizada que estalla después de acontecimientos electorales controvertidos. Los estudios acerca de la violencia electoral señalan consecuencias que van desde daños e inestabilidad interna, hasta víctimas en masa; incluso la guerra civil o regional (Birch 2020; Birch, Daxecker y Höglund 2020).

Dado que la integridad electoral ha cobrado gran importancia en los resultados democráticos, las personas académicas y profesionales se han enfocado en definir y medir este concepto, por lo que existe una gran variedad de métodos para evaluar la calidad de las elecciones. Los estudios abarcan la evaluación acerca de la forma como las elecciones cumplen los estándares internacionales; esto es, si se infringen las leyes nacionales y si la ciudadanía considera que fueron libres y justas.

El propósito de las elecciones es empoderar a la ciudadanía y permitir que florezca la democracia (James, 2022). De ahí se deduce que deben evaluarse en términos de la forma como cumplen con su tarea; por lo tanto, se pueden establecer los siguientes cuatro principios clave para lograr este fin (James y Garnett, 2025):

- 1) Competencia. Las elecciones empoderan a la ciudadanía al permitir que una gama más amplia de grupos, partidos y personas participen en estas. En lugar de que el poder permanezca en manos de un monarca fijo, autocrático o tirano, cualquier ciudadana y ciudadano cuenta con la oportunidad de asumir un cargo, así como representar los intereses de sus conciudadanas y conciudadanos y la voluntad general de un electorado más amplio, en lugar de los intereses de un grupo específico. Por lo tanto, una competencia efectiva requiere

que no existan límites a la formación de partidos ni que se impida la participación de candidaturas en las elecciones.

Cualquier ciudadana o ciudadano podrá hacer campaña y utilizar los medios de comunicación para atraer el apoyo hacia sus puntos de vista. Si bien puede haber libertad legal para participar en las elecciones, en la realidad, existen desigualdades en el terreno de juego que impiden la participación plena y significativa. Esas desigualdades incluyen en ocasiones leyes electorales injustas que impiden la igualdad de condiciones, por ejemplo, en sistemas electorales que se inclinan a favor de los gobiernos. También puede haber campañas de violencia u odio en contra de las candidaturas, o personas candidatas más ricas y con más recursos, por lo que obtienen ventajas injustas (Norris y van Es, 2016). Incluso las estructuras de los partidos políticos pueden volverse oligopólicas e impedir que surjan candidaturas e ideas alternativas (Katz y Mair, 2009), además de las desigualdades estructurales en las sociedades, ya que es una realidad que las mujeres suelen tener menos probabilidades de ser seleccionadas como candidatas.

- 2) Participación. Aunque podría haber una gran variedad de oferta en cuanto a las candidaturas, la ciudadanía no se sentirá empoderada si se limita la participación en la contienda. Para garantizar que toda la población sea parte del electorado con posibilidad de elegir a quienes están en el poder y que tengan influencia en las políticas públicas, se necesita una participación amplia e inclusiva. Un primer paso es que la gente tenga derecho legal a votar; sin embargo, la concesión del derecho a votar no garantiza que todos los sufragios tengan el mismo peso. Las desigualdades pueden surgir de distritos electorales manipulados que favorecen a un partido o una candidatura. Las personas votantes que viven en “circunscripciones seguras” podrían descubrir que su voto tiene menos poder efectivo que el de aquellos que residen en circunscripciones marginales. Una alta participación y niveles iguales de participación entre los diferentes grupos de una sociedad también indican que existe el empoderamiento ciudadano. Sin este empoderamiento, el resultado de las elecciones puede verse influenciado por algunos grupos más que por otros. Históricamente, suele haber profundas desigualdades en los índices de participación entre los grupos sociales y económicos de algunas entidades políticas. Esa situación se convierte en una gran amenaza para la igualdad política, porque los índices desiguales de participación a menudo están impulsados, en parte, por un acceso desigual a los recursos, además de la diversidad de factores externos que también tienen repercusión (James y Garnett, 2020). Otro impedimento a la votación es la facilidad para votar, ya que a menudo se construyen obstáculos burocráticos de forma deliberada.
- 3) Deliberación. La deliberación permite que las decisiones se basen en la evidencia, la discusión y el consenso, en lugar de la influencia que tienen los intereses de las personas actoras poderosas. La deliberación proporciona un mecanismo clave para empoderar a la ciudadanía que rompe la posición hegemónica

de los líderes, los medios de comunicación estatales y las empresas de redes sociales que se encargan de dictar quién debe ser elegida o elegido y cómo se debe gobernar a la población. Como mínimo, según lo defiende Dahl (1971, pp. 2-3), las estructuras deliberativas requieren que la ciudadanía tenga plena oportunidad de formular sus preferencias, lo que significa libertad para formar y unirse a organizaciones, libertad de expresión, derecho a votar, derecho a competir por cargos públicos y de acceder a formas alternativas de información. La deliberación requiere estar libre de la intimidación explícita e implícita hacia las personas votantes, para que pueda haber libertad de expresión (Birch y Muchlinski, 2018; Schneider y Carroll, 2020). Si no se cuenta con la posibilidad de la libre deliberación, las voces que se escucharán serán solo las de los poderosos, las de los dueños de los medios, de los oligarcas y los autócratas. En un sentido más amplio, la deliberación también significa una buena calidad del debate, más que la existencia del debate. Los teóricos de la democracia deliberativa señalan la importancia de que las sociedades discutan y debatan cuestiones políticas y que no simplemente se junten los intereses. La argumentación, el diálogo y la reflexión profunda ayudan a terminar con los conflictos y a alcanzar mejores decisiones.

- 4) Adjudicación/resolución. El componente final de la integridad electoral es la adjudicación. Esta cubre los procesos de gobernanza institucional con el fin de garantizar los principios de competencia, participación y deliberación. En primer lugar, se trata de tener elecciones legales, en las que se respete la ley. El Estado de derecho significa que todos pueden, de antemano, ver y conocer las reglas del juego y, por ende, tener confianza en que estas se siguen. En segundo lugar, la adjudicación incluye la gobernanza electoral y esta se refiere a la forma como se deciden las reglas electorales, las cuales no deben ser elegidas exclusivamente por los ganadores anteriores; de lo contrario, pueden manipularlas para sus propios fines. En los acuerdos de gobernanza debe haber amplias oportunidades de participación y consenso para decidir acerca de las reglas respecto a la forma como se llevarán a cabo las elecciones, de modo que el poder no esté concentrado. En otras palabras, debe haber democracia por encima de las reglas. En tercer lugar, la adjudicación incluye la impartición de la justicia electoral, que puede definirse como el debido proceso de las quejas en el proceso comicial. Este tema se trata con más detalle en la siguiente sección.

Los principios democráticos no pueden reducirse a las normas y los estándares internacionales; no obstante, están ampliamente integrados en muchos de ellos en los que México es signatario (Norris, 2013). Enseguida se discuten las tendencias globales de la integridad electoral, de manera que la persona lectora tenga un panorama más amplio.

Tendencias de la integridad electoral en el mundo

¿Cuáles son las tendencias de la integridad electoral en el mundo? El Proyecto de Integridad Electoral de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales ha recopilado datos acerca de la calidad de las elecciones en el ámbito mundial desde 2012. En México, dicha organización entrevistó a un grupo de expertos en el tema respecto a su percepción de la calidad de las elecciones, mediante preguntas para cada una de las 11 dimensiones que conforman este concepto (Garnett, James, MacGregor y Caal-Lam, 2023a y 2023b).

En la figura 2 se proporciona un mapa de los datos obtenidos de dichas encuestas, aplicadas después de las contiendas electorales llevadas a cabo en el mundo durante 2023. En el mapa se señalan con color verde los países donde existe la mayor calidad electoral, mientras que los países donde se encuentra la menor calidad electoral están indicados con rojo. Dinamarca tuvo las elecciones de mayor calidad en el ámbito internacional.

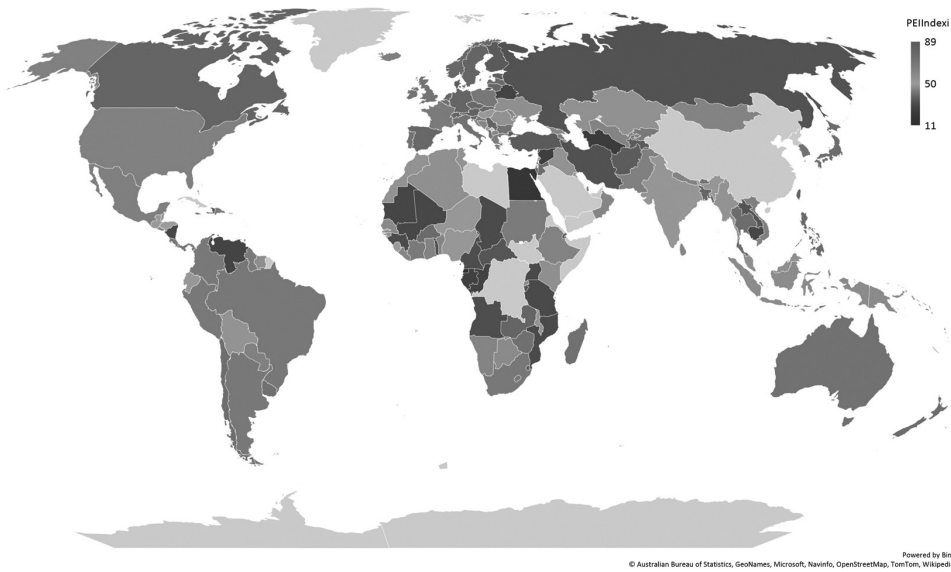
En una escala de 100 puntos, las elecciones con los índices más altos de integridad electoral se registraron, una vez más, en Europa occidental y en los países nórdicos, como Dinamarca (87) y Suecia (81), donde se obtuvieron las elecciones mejor calificadas de 2023, junto con Austria (83) y Eslovenia (80).

Los resultados de 2023 con los niveles más bajos de integridad electoral se obtuvieron de las contiendas electorales desarrolladas en los países de África subsahariana, como República del Congo (27), Angola (31) y Guinea Ecuatorial (16). En estos países se enfrentaron dificultades particulares, ya sea con las leyes electorales, el proceso de votación o el desempeño de las autoridades comiciales. Otros países fuera de África donde también se aplicó esta encuesta en 2023 fueron Serbia (38) y Turkmenistán (23).

Los resultados mundiales arrojan una variación regional, es decir, los países nórdicos, así como Europa occidental, presentan —sistemáticamente— una alta integridad electoral, mientras que regiones como Europa central y oriental, Oriente Medio y África subsahariana presentan una serie de desafíos y oportunidades para mejorar sus procesos electorales.

Los indicadores del Índice de Percepción de Integridad Electoral 2023 señalan que la etapa que obtuvo la puntuación más baja del ciclo electoral de integridad fue la de las campañas, con el financiamiento y los medios de campaña ubicados en la parte inferior (véase la gráfica 1). Por el contrario, se consideró que los procedimientos electorales, el recuento de votos y los resultados fueron las etapas que obtuvieron los mejores puntajes en el Índice.

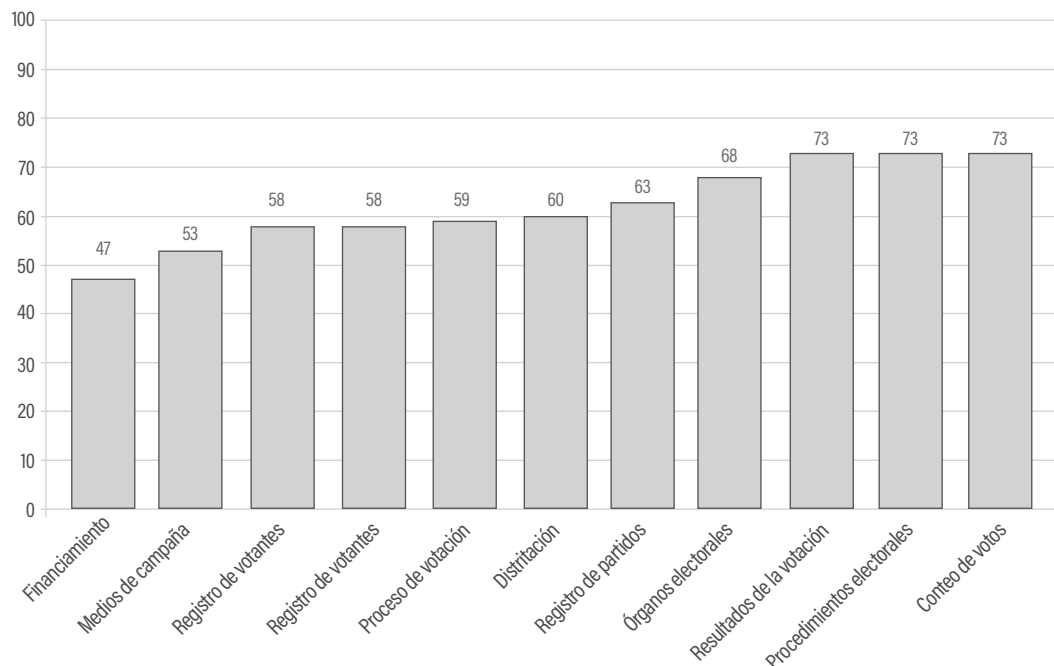
Figura 2. Índice de Percepción de Integridad Electoral 2023^A



^A Elección más reciente.

Fuente: Garnett, James, MacGregor y Caal-Lam (2023a).

Gráfica 1. Índice de Percepción de Integridad Electoral 2023 por área del ciclo electoral

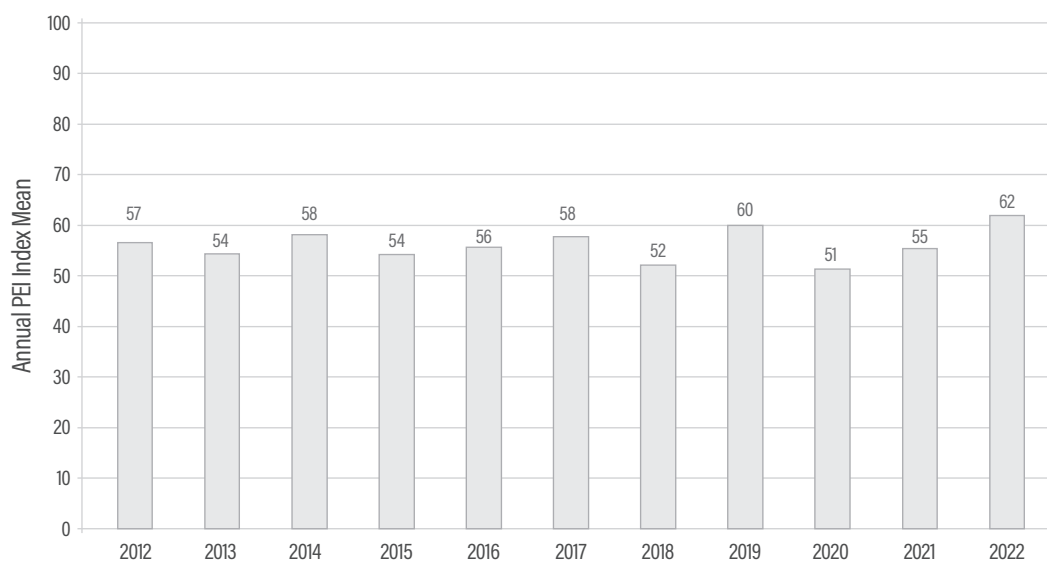


^A Elección más reciente.

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos obtenidos de Garnett, James, MacGregor y Caal-Lam (2023a).

Si bien las personas académicas y las organizaciones internacionales han expresado su preocupación en los últimos años respecto a un aparente retroceso en la democracia (Hellmeier, Cole, Grahn, Kolvani, Lührmann, Maerz, Pillai y Lindberg, 2021; Freedom House, 2023; IDEA Internacional, 2023), algunas investigaciones recientes sugieren que hay matices en la calidad de las elecciones. Según el Índice de Percepción de Integridad Electoral (gráfica 2), las tendencias generales no muestran una disminución significativa en los últimos 10 años, pero esa estabilidad oculta los grandes avances obtenidos en algunos países y también las disminuciones significativas en otros. En general, las investigaciones señalan que los cambios en los índices de las libertades civiles y las tendencias en la personalización del poder han impulsado cambios en la calidad de las elecciones a lo largo del tiempo (Garnett y James, 2023).

Gráfica 2. Percepciones del Índice de Percepción de Integridad Electoral a lo largo del tiempo



Fuente: Garnett, James, MacGregor y Caal-Lam (2023a).

Integridad electoral en México desde una perspectiva comparada

Frente a estos cambios dinámicos en el tiempo, ¿cuál ha sido la experiencia de México en lo relacionado con el concepto de integridad electoral? Freedom House (2023), al observar la alternancia en el poder en los ámbitos federal y estatal, desde el año 2000 clasificó a este país como una democracia electoral. Sin embargo, en su informe de 2023 afirmó que el país era solo “parcialmente libre”, ya que los plenos derechos políticos y las libertades civiles se veían restringidos por “la violencia perpetrada por criminales organizados, la corrupción entre funcionarios del gobierno, los abusos a los derechos humanos por parte de los actores estatales y no estatales y la impunidad desenfrenada. Estos hechos son solo algunos de los muchos desafíos de gobernabilidad más visibles de México” (Freedom House, 2023). Mientras tanto, el Proyecto Variedades de Democracia (v-Dem), en su informe de 2023, clasificó al país como una democracia electoral, ya que llegó a serlo en 1996, pues anteriormente se consideraba como una autocracia electoral (*Ibid*, p. 40).

¿Cuál ha sido la calidad de la integridad electoral en México? La figura 5 proporciona una clasificación de la integridad electoral en los países de América Latina basada en datos obtenidos de la encuesta sobre las percepciones de la integridad electoral de 2023. Los resultados muestran que la calidad de las elecciones en el país es relativamente alta, según los estándares internacionales, por lo que se le ubica en el espectro de la media; sin embargo, la brecha entre México y Panamá, que ocupa el cuarto lugar, es relativamente pequeña.

En la figura 3 se utilizan los datos del Índice de Percepción de Integridad Electoral 2023 para examinar la calidad de los comicios mexicanos en cada una de las etapas del ciclo electoral durante las elecciones legislativas de 2021. Esto apunta a un panorama mucho más heterogéneo. La calidad fue excepcionalmente alta en términos del recuento de votos, los resultados y el desempeño de las autoridades electorales, pero fue mucho más débil en cuanto al diseño de las leyes electorales y el financiamiento de campañas.

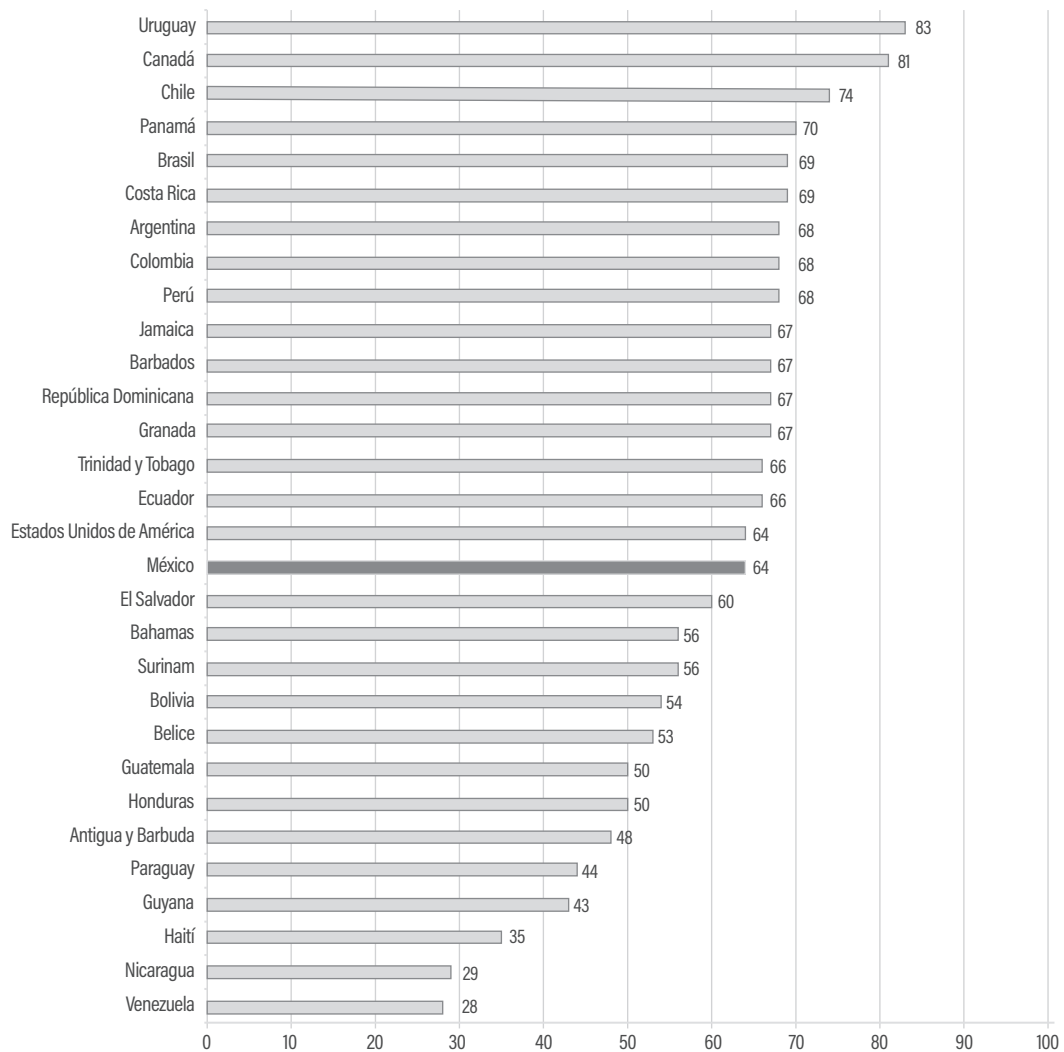
Los subíndices de la encuesta sobre la percepción de la integridad electoral de 2023 diseñados para cada una de las etapas del ciclo electoral se construyeron con base en las preguntas que se les aplicaron a los expertos. Al dividir los subíndices y examinar las preguntas individuales, se obtuvo una visión mucho más precisa acerca de las fortalezas y las debilidades. Los resultados señalan que las áreas fuertes fueron:

- 1) Los resultados se anunciaron sin demoras indebidas.
- 2) El registro electoral fue exacto.
- 3) Los votos se contaron de manera justa.
- 4) No hubo restricciones a las personas observadoras electorales nacionales.
- 5) No hubo violencia poselectoral.

Las áreas de debilidad fueron:

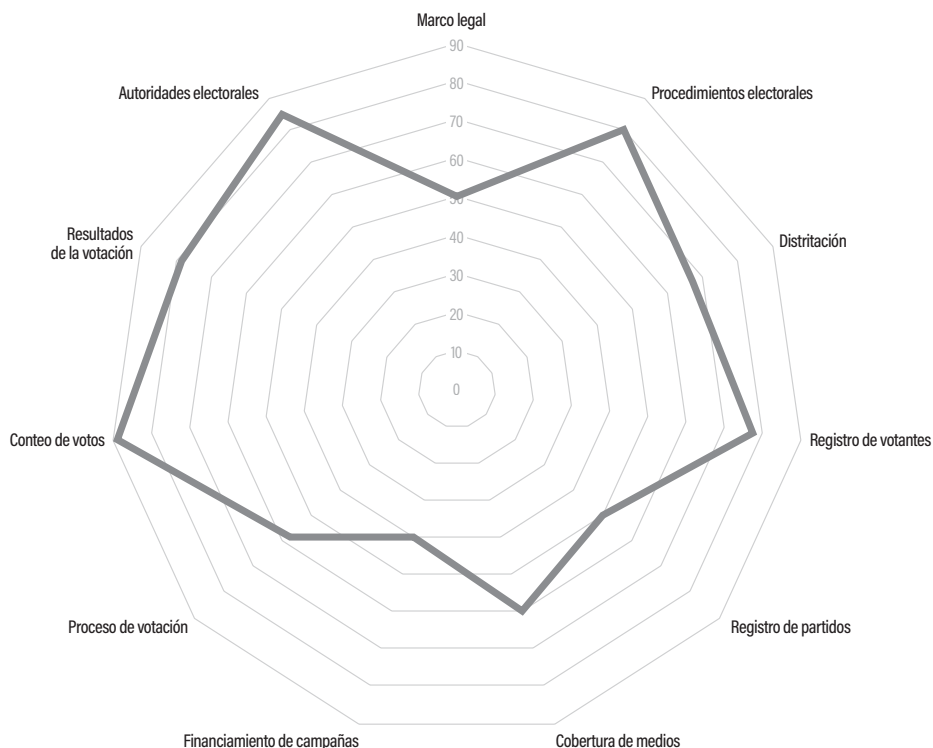
- 1) Se utilizaron algunos recursos estatales indebidamente para hacer campaña.
- 2) Los partidos o las candidaturas no publicaron cuentas financieras transparentes.
- 3) Se amenazó a algunos votantes con violencia en las urnas.
- 4) La selección de los candidatos estuvo a cargo solamente de los principales líderes del partido.
- 5) Las minorías étnicas y nacionales tuvieron igualdad de oportunidades para postularse a los cargos públicos.

Gráfica 3. Integridad electoral en las Américas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Garnett, James, MacGregor y Caal-Lam (2023a y 2023b).

Figura 3. Integridad electoral en México



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Garnett, James, MacGregor y Caal-Lam (2023a y 2023b).

¿Qué es la justicia electoral?

Las fortalezas y las debilidades de la integridad electoral están relacionadas con el concepto clave de justicia electoral que, a la vez, es el remedio efectivo para las fallas en la primera mencionada. Las demandas equivalen a las quejas de una variedad de personas actoras que externan su opinión respecto a que las elecciones fueron injustas o a que se violaron algunas de las etapas de la integridad electoral. Cualquier parte interesada puede presentar quejas: la ciudadanía, los partidos, las personas candidatas y funcionarias electorales o los grupos de la sociedad civil. Además, las quejas pueden surgir respecto a cualquier etapa del ciclo electoral; igualmente pueden adoptar cualquier forma, desde una simple denuncia ante la autoridad electoral hasta la presentación de una impugnación legal.

Las quejas también pueden expresarse por otros medios, como son las publicaciones en las redes sociales, los comunicados de prensa o las protestas. La justicia electoral implica que estos agravios se atiendan de manera efectiva (James y Garnett, 2025), por lo que la integridad electoral implica la inclusión de un sistema legal para reparar las afrentas. También requiere que las personas actoras tengan acceso a información clave para que puedan presentar reclamos y quejas cuando

sea necesario. Finalmente, para lograr todo esto, las personas observadoras electorales no deben verse afectadas a la hora de evaluar las elecciones, y las autoridades electorales deben permitir ser examinadas.

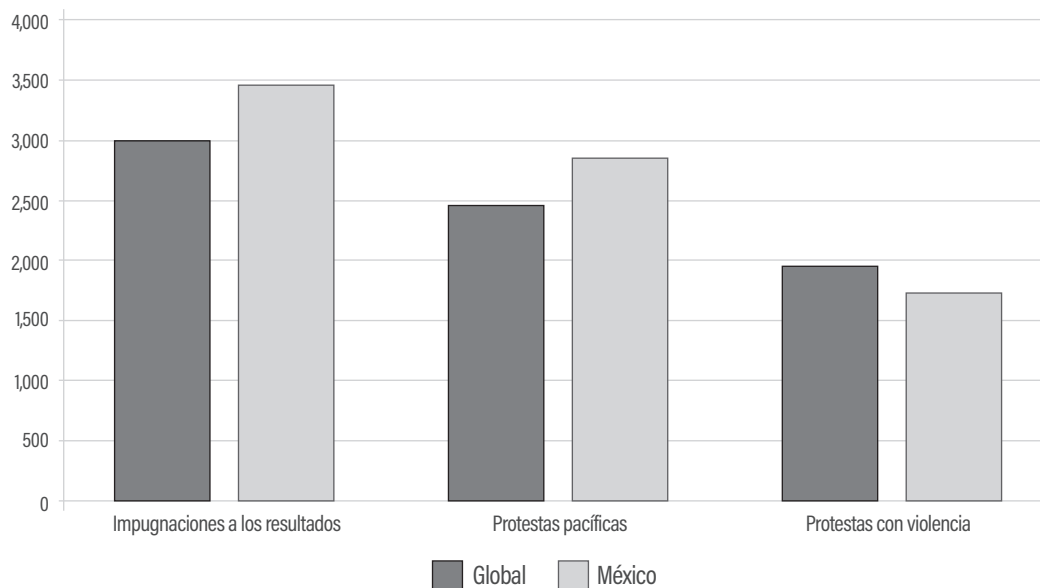
Los principios de integridad electoral y justicia electoral están incorporados en los estándares internacionales respecto a elecciones, de los que los estados suelen ser signatarios (Norris 2014; Norris, Frank y Martínez i Coma 2014). Por ejemplo, la resolución 63/163 de la Asamblea de las Naciones Unidas (12 de abril de 2012) comprometió a los estados a “fortalecer el papel de las Naciones Unidas en la mejora de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización” (Norris, 2014: 24-5).

Esos principios se exponen con detalle de procedimiento en diversas publicaciones y guías de las organizaciones internacionales que buscan apoyar la integridad electoral. El Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) ha proporcionado manuales acerca de la justicia electoral (Joseph y McLoughlin, 2019), mientras que la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES, por sus siglas en inglés) ha publicado una *Guía de investigación electoral* (2020), la cual establece cuatro principios que deben aplicarse al investigar los casos con faltas de integridad electoral: rapidez, minuciosidad, eficacia e independencia. Esta guía también introduce otras consideraciones, como la naturaleza del sistema legal y los procesos para abordar una queja, así como el valor de un sistema de clasificación.

Tendencias de la justicia electoral

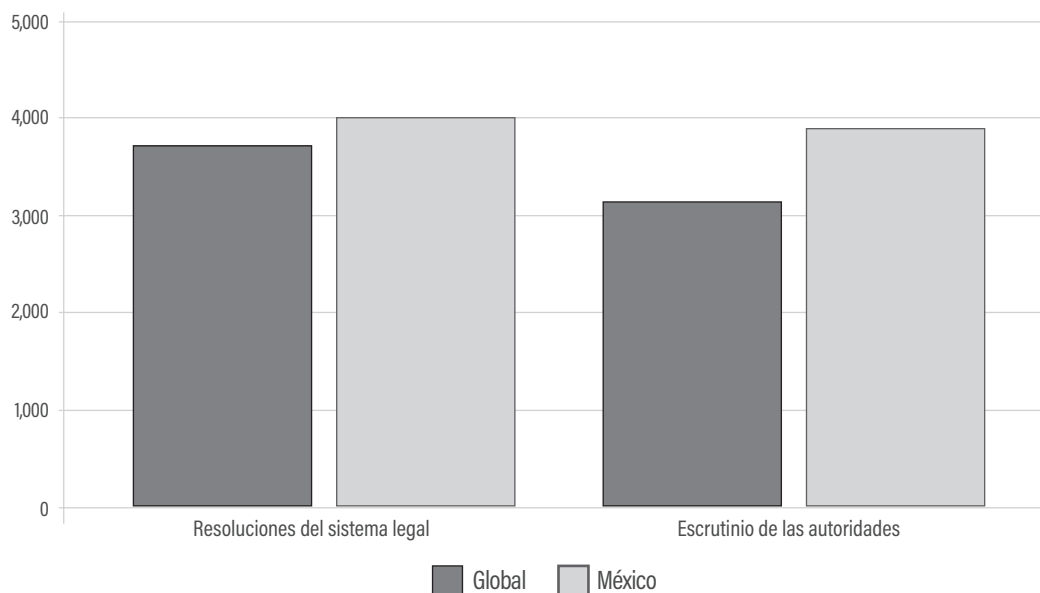
Los datos que se obtienen de las encuestas sobre la percepción de la integridad electoral en México permiten comparar indicadores clave de justicia electoral con los promedios globales. En la gráfica 4 se muestran indicadores acerca de la incidencia de los agravios electorales: impugnación de las elecciones, protestas pacíficas y protestas violentas. Las cifras sugieren que en el país se enfrentaron más demandas respecto a los resultados y más protestas pacíficas que el promedio en el resto del mundo; sin embargo, las protestas violentas fueron ligeramente inferiores al promedio. En la gráfica 5 se presentan medidas acerca de la resolución de disputas en las que México obtiene una puntuación más alta que el promedio mundial. En general, el panorama de la justicia electoral en México es bueno, ya que los resultados señalan que las disputas surgidas se resuelven por medio del sistema legal, además de que las autoridades permiten el escrutinio público de su desempeño.

Gráfica 4. Agravios electorales



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos obtenidos de Garnett, James, MacGregor y Caal-Lam (2023a y 2023b).

Gráfica 5. Resoluciones electorales



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos obtenidos de Garnett, James, MacGregor y Caal-Lam (2023a y 2023b).

Conclusiones

Las elecciones son una parte indispensable del proceso democrático: permiten que la ciudadanía elija a sus representantes, exija cuentas a los gobiernos y formule políticas públicas. En casi todos los países son un mecanismo clave por el cual los gobiernos legitiman sus acciones para formular políticas públicas. Sin embargo, es bien sabido que existen enormes variaciones en la calidad y el carácter inclusivo de las elecciones en todo el mundo.

Este capítulo esbozó el concepto de integridad electoral y de lo que es un buen proceso de elección al que deberían aspirar las sociedades. Después se examinó la calidad de las elecciones en el ámbito global para llamar la atención acerca del hecho de que la campaña electoral es el área más débil del ciclo electoral en todo el mundo. Se introdujeron datos de México para mostrar que la calidad de sus comicios se ubica en la media de los países de América Latina, pero no muy lejos de los países mejor clasificados. Las áreas de fortaleza incluyen el desempeño de las autoridades electorales y los aspectos administrativos de la elección. Un área de debilidad en el pasado señala la influencia del dinero en las campañas, lo que revela que el país enfrenta desafíos al igual que muchos otros países. También hubo cierta evidencia de que las amenazas de violencia en las urnas a las personas votantes son un problema importante en el Estado mexicano.

Por lo tanto, la conducta de los partidos políticos será fundamental para lograr democracia y elecciones de buena calidad en México. Es esencial que los partidos políticos actúen de acuerdo con los principios de la integridad electoral, a pesar de que ya se prescribe en las leyes electorales cómo se deben llevar a cabo las elecciones, además de incluir sanciones por las malas prácticas. Los partidos políticos, las personas candidatas y las personas líderes políticas son custodios y guardianes esenciales de la democracia y del proceso electoral (Levitsky y Ziblatt, 2018), por lo que deben mostrar moderación y respeto por los principios de la integridad electoral.

Un área de las elecciones que está adquiriendo cada vez más importancia es la impartición de justicia electoral. Las partes interesadas plantean quejas electorales respecto a posibles injusticias con más frecuencia en México que el promedio mundial. Sin embargo, las autoridades electorales mexicanas son mejores que el promedio mundial a la hora de brindar justicia electoral. Esto proporciona alguna evidencia de la existencia de un conjunto de autoridades electorales que han tenido un buen desempeño; por lo tanto, es importante que cuenten con todos los recursos durante toda la campaña electoral para que puedan impartir justicia electoral de manera efectiva. También es necesario mantener y proteger la independencia de la autoridad. Las decisiones tomadas por el Tribunal deben estar libres de la influencia de políticos y candidaturas. Estos son componentes esenciales de la integridad electoral y de los estándares internacionales relacionados con la calidad de las elecciones y de los compromisos asumidos por México con su pueblo y con la comunidad internacional.

Referencias

- ACE. 2017. "Electoral Cycle." Consultado el 16 de febrero de 2017.
- Birch, S. 2020. *Electoral Violence, Corruption, and Political Order*. Princeton University Press.
- Birch, S., Daxecker, U. y Höglund, K. 2020. "Electoral violence: An introduction." *Journal of Peace Research* 57 (1):3-14. DOI: 10.1177/0022343319889657.
- Birch, S. and Muchlinski, D. 2018. "Electoral Violence: patterns and trends." En *Electoral Integrity and Political Regimes: Actors, Strategies and Consequences*, editado por Holly Ann Garnett y Margarita Zavadskaya, 100-112. Abingdon y Nueva York: Routledge.
- Dahl, R. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Fortin-Rittberger, J., Harfst, P., y Dingler, S. C. 2017. "The costs of electoral fraud: establishing the link between electoral integrity, winning an election, and satisfaction with democracy." *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 27 (3):350-368. DOI: 10.1080/17457289.2017.1310111.
- Freedom House. 2023. *Freedom in the World 2023*. Washington D. C.: Freedom House.
- Garnett, H. A., y James, T. S. 2023. "Electoral backsliding? Democratic divergence and trajectories in the quality of elections worldwide." *Electoral Studies* 86:102696. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2023.102696>.
- Garnett, H. A., James, T. S., MacGregor, M. y Caal-Lam, S. 2023a. *Electoral Integrity Global Report 2023*. Kingston y Norwich: Electoral Integrity Project.
- Garnett, H. A., James, T. S., MacGregor, M., y Caal-Lam, S. 2023b. *Perceptions of Electoral Integrity, (PEI-9.0)*. Harvard Dataverse.
- Hellmeier, S., Cole, R., Grahn, S., Kolvani, P., J., Lührmann, A., Maerz, S. F., Pillai, S. y Lindberg, S. I. 2021. "State of the world 2020: autocratization turns viral." *Democratization* 28 (6):1053-1074. DOI: 10.1080/13510347.2021.1922390.
- IDEA International. 2023. *Global State of Democracy 2023: The New Checks and Balances*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- IFES, 2020. *Election Investigations Guidebook: Standards, Techniques and Resources for Investigating Disputes in Elections (STRIDE)*. Washington D. C.: IFES.
- James, T. S. 2022. "Realist democracy: A critical realist approach to democracy and democratic theory." *International Critical Realism Conference, The Hague, Summer 2022*.
- James, T. S., y Garnett, H. A. 2020. "Introduction: the case for inclusive voting practices." *Policy Studies* 41 (2-3): 113-130. DOI: 10.1080/01442872.2019.1694657.
- James, T. S., y Garnett, H. A. 2025. (In development) *What is electoral integrity? Reconceptualising Election Quality in an Age of Complexity*. Nueva York: Cambridge University Press.

- James, T. S., Garnett, H. A., Asplund, E., y Campion, S. (Diciembre de 2023). *Election staff training: Tracing global patterns of institutionalisation*. In South African Journal of International Affairs. 30, 3, p. 415-435 21 p.
- Joseph, O., y McLoughlin, F. 2019. Electoral Justice System Assessment Guide. Estocolmo: IDEA Internacional.
- Katz, R. S., y Mair, P. 2009. "The Cartel Party Thesis: A Restatement." *Perspectives on Politics* 7 (04):753-766. doi: doi:10.1017/S1537592709991782.
- Levitsky, S., y Ziblatt, D. 2018. *How democracies die*. Nueva York: Penguin.
- Nkhata, M. J., Mwenifumbo, A. W., y Majamanda, A. 2021. "The nullification of the 2019 presidential election in Malawi." *Journal of African Elections*: 57.
- Norris, P. 2014. *Why Electoral Integrity Matters*. New York: Cambridge University Press.
- Norris, P. 2013. "The new research agenda studying electoral integrity." *Electoral Studies* 32 (4):563-575. doi: dx.doi.org/10.1016/j.electstud.2013.07.015.
- Norris, P., and Abel y Es., A. 2016. *Checkbook Elections?: Political Finance in Comparative Perspective*: Oxford University Press.
- Norris, P., Frank, R. W., y Martínez i Coma, F. 2014. *Advancing Electoral Integrity*: Oxford University Press.
- Proyecto de Integridad Electoral (2023). Índice de Percepciones de Integridad Electoral, v. 8.5. Disponible en: <https://www.electoralintegrityproject.com/pei>
- Schneider, P., y Carroll, D. 2020. "Conceptualizing more inclusive elections: violence against women in elections and gendered electoral violence." *Policy Studies* 41 (2-3): 172-189. doi: 10.1080/01442872.2019.1694651.
- V-Dem. Proyecto Variedades de Democracia 2023. Democracy Report 2023: De-fiance in the Face of Autocratization. Gothenburg: V-Dem Institute.



Resiliencia electoral: el paso previo a la integridad

Ferrán Martínez i Coma

Introducción

En la primera parte de este capítulo se presenta una reflexión acerca de los límites del concepto de integridad electoral. Como se verá, apuntar cuáles son (algunos de) esos límites ayuda a mejorar y precisar conceptos tanto en lo teórico como en la preparación técnica de una elección, la herramienta fundamental de control democrático. En la segunda se comparten brevemente los diversos ángulos desde los que se ha definido el concepto de integridad electoral. Por cuestiones de espacio, no será una discusión detallada, pero sí cubrirá las principales concepciones establecidas. En la tercera parte, con base en estas definiciones de integridad electoral, se exponen los motivos por los que se limita el concepto; principalmente, se ha entendido a la integridad electoral como algo en lo que las actoras y los actores son sujetos activos. En la cuarta parte, antes de la conclusión, se dan ejemplos acerca de cómo las amenazas medioambientales han afectado las diferentes dimensiones de las elecciones, con casos recientes que pueden servir de guía ante los desafíos y las amenazas que se enfrentan ahora.

El cambio sugerido es que hay ocasiones en que los sujetos son pasivos —esto es, no controlan las circunstancias en las que sucede la elección— y, cuando este es el caso, el concepto de integridad electoral tal vez no sea suficiente para evaluarlas. En concreto, se detallan amenazas medioambientales, tecnológicas y sociales —en contraposición a las políticas y económicas— que están presentes en las elecciones, que no pueden obviarse y ante las que tan solo hay que prepararse o reaccionar. Como se verá, y este es un asunto fundamental, dichas amenazas se pueden encontrar en cualquier punto del proceso o ciclo electoral.

Tanto los trabajos de investigación académica como los de carácter aplicado se han centrado, principalmente, en las amenazas políticas y económicas a las elecciones (Norris, Frank y Martínez i Coma, 2014). Estas son las que tradicionalmente se han vinculado a los estudios de integridad electoral. Sin embargo, ahora se es testigo de una confluencia de nuevas y peligrosas amenazas. En primer lugar, las elecciones enfrentan amenazas tecnológicas, como la desinformación generalizada, mediante la cual los actores nacionales e internacionales socavan la confianza en los comicios. La operación de influencia de Rusia en contra de las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016 es un ejemplo de ello. En segundo lugar, las democracias están expuestas a acontecimientos sociales a gran escala que son perturbadores —como la pandemia de la COVID-19— y se complica significativamente la tarea de administrar elecciones. En tercer lugar, los desastres ambientales pueden afectar de forma negativa la participación electoral, como lo atestiguan las inundaciones de 2002 y 2013 en Alemania (Rudolf y Kuhn, 2018), o resultar en el aplazamiento de comicios, como en Jamaica en 2007, o bien impedir la celebración de la votación anticipada, como sucedió en Lismore, Nueva Gales del Sur (Australia), en mayo de 2022 (Rose, 2022).

Definiciones

Desde la literatura académica se han presentado dos enfoques principales —el positivo y el negativo— para definir el concepto de integridad electoral. Siguiendo a Van Ham (2014), el enfoque positivo se refiere a qué es o debería ser la integridad electoral. En esta concepción, se establecen estándares que sirven como guía para que, al cumplirse, se afirme que las elecciones son íntegras. Estos criterios o estándares pueden ser varios¹ y suelen estar definidos por la comunidad internacional mediante tratados y obligaciones internacionales en materia comicial (Inter-Parliamentary Union, 1994). Así, el 26 de marzo de 1994 el Consejo Interparlamentario, en su declaración de París, estableció: “En cualquier estado, la autoridad del gobierno solo puede derivar de la voluntad de los ciudadanos expresada en elecciones genuinas, libres y justas que se celebran en intervalos regulares y mediante el sufragio universal, secreto e igual”. Dos conceptos utilizados en esta declaración, *libres* y *justas*, han quedado en el imaginario colectivo como el objetivo a lograr en cualquier elección. Tanto los “representantes de las Naciones Unidas, periodistas, políticos y politólogos por igual” (Elklit y Svensson, 1997: 32) como los ciudadanos, se añade, han tratado de identificar estos dos conceptos para resumir una elección y, así, determinar si esta es íntegra o no. Lo que se entiende por *libres* y *justas* tiene diferentes significados. Que las elecciones sean libres,

¹ Para un mayor detalle de otros criterios, véase el trabajo de Lara Otaola en este libro.

para Elklit y Svensson (1997), quiere decir lo contrario a la coerción; para estos mismos autores, que las elecciones sean justas implica imparcialidad. Bishop y Hoefler (2016) tienen una visión algo distinta, si bien de matiz, al distinguir entre *libertad* —conceptualizada como las reglas y el proceso que llevan a la elección— y *justicia*, que sería un resultado del día de la elección.

Las concepciones negativas de integridad se concentran en definir lo que no es; esto quiere decir, la manipulación electoral sistemática. Por ejemplo, Birch (2011) utiliza el concepto *electoral malpractice* —traducido como “procedimiento electoral abusivo”—. Siguiendo la definición que Birch da en su capítulo en esta obra, la integridad electoral se quebranta de la siguiente manera:

A través de intentos estratégicos para proporcionar ventajas a un partido o contendiente sobre otro, a través del diseño y uso de ciertos aspectos de las instituciones electorales, generando desigualdad entre partidos y violando los derechos de algunos grupos como partidos, candidatos y/o votantes. A esta manipulación estratégica se le conoce como *malas prácticas/prácticas malintencionadas*, ya que implican la distorsión de las elecciones para socavar la igualdad de condiciones en las que se llevan a cabo, además de la aplicación de estrategias que resultan en la exclusión *de facto* de grupos o individuos específicos en actividades electorales clave.

Fuente: Birch, S. en el capítulo “Integridad y justicia electoral. Desafíos prácticos y conceptuales” de este libro.

También se considera parte de esa tradición el trabajo de Schedler (2002), quien, basándose en los postulados de Dahl de 1971, establece las siguientes siete condiciones que deben existir para que las elecciones cumplan su cometido de proporcionar una elección democrática efectiva: 1) empoderamiento: las elecciones consisten en que la ciudadanía ejerza su poder y existen “para lograr la selección vinculante de los más poderosos tomadores de decisiones colectivas”; 2) oferta libre: una elección asume la existencia de la libre formación de alternativas que, se añade, tradicionalmente se organizan en partidos políticos. Es importante establecer que las alternativas no pueden ser alteradas por el gobierno, sino determinadas por la ciudadanía que sigue unas reglas previamente establecidas; 3) libre demanda: implica la formación de las preferencias de la ciudadanía. Esto significa que las personas que votan basándose en preferencias inducidas están igualmente limitadas que al no cumplirse la condición 2; además, se asume que la ciudadanía tiene facultad de decisión autónoma, lo que conlleva tener acceso a múltiples fuentes de información; 4) inclusión: se traduce en sufragio universal. Las restricciones que se solían aplicar por cuestiones de género, propiedad, raza o educación² ya no son legítimas (Przeworski, 2008); 5) aislamiento o privacidad: cuando las preferencias se han formado, la ciudadanía debe poder expresarlas con la misma libertad. El diseño y el uso del voto secreto protege a la ciudadanía; 6) integridad: una vez que se

² Véase el estudio comparado de la evolución de los derechos de votación de este autor.

ha votado, la gestión electoral, sea realizada por los órganos electorales o por la ciudadanía, debe ser competente y neutral, y los votos deben contarse por igual. Si la gestión no es íntegra y profesional, “el principio democrático de ‘una persona, un voto’ sigue siendo una aspiración vacía” (Schedler, 2002, 41); 7) irreversibilidad: los ganadores deben poder asumir el cargo, ejercer el poder y concluir sus mandatos de conformidad con las normas constitucionales. Schedler (2002) coincide con Przeworski, Álvarez, Cheibub, y Limongi (1996) cuando afirman que las elecciones deben ser “decisivas *ex ante* e irreversibles *ex post*” (Schedler, 2002); además, populariza la idea del “menú de manipulación” electoral, disponible para el que gobierna y que puede iniciarse en cualquier parte del ciclo electoral. Así, en los últimos años, los académicos han generado un importante número de estudios describiendo cómo los gobernantes violan la integridad electoral mediante combinaciones de los elementos disponibles en dicho menú.

Diversos ángulos desde los que se ha definido el concepto de integridad electoral

Independientemente del enfoque adoptado y la definición elegida, la integridad electoral es evidentemente un concepto multidimensional que involucra las diversas etapas del ciclo comicial y aspectos importantes de la elección, como la competencia entre partidos y candidaturas, la gobernanza y la administración (Frank y Martínez i Coma, 2017).

Una de las razones por las que el concepto es multidimensional reside en el hecho de que las investigadoras y los investigadores utilizan una variedad de perspectivas teóricas o de investigación. Por ejemplo, algunos trabajos exploran las características legales de una elección y mapean las leyes nacionales relevantes y los medios por los cuales dichas leyes se eluden o violan (Álvarez, Hall & Hyde, 2008). Otros estudios se acercan a las elecciones desde la óptica de la Administración pública y se centran en las causas y efectos de la mala administración electoral (Álvarez, Atkeson & Hall, 2012), mientras que, desde el ámbito de las estudiosas y los estudiosos de la teoría de la democracia, el análisis se centra en la participación y la impugnación electoral (Munck, 2009; O'Donnell, 2001). Además, desde el enfoque de la política comparada, se vinculan las normas y convenciones internacionales con el comportamiento político real y se evalúa la integridad de una elección de acuerdo con las normas internacionales (Norris, 2014).

En todos estos casos, el punto de referencia es un estándar abstracto y los comportamientos complejos, multifacéticos y observados son implicaciones visibles de la calidad agregada de una elección medida con respecto a ese estándar. Este proceso se aproxima de cierto modo al que aplica Potter Stewart, juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos, cuando señala que, al evaluar lo que se puede

considerar como obsceno, otro fenómeno abstracto y multifacético, la respuesta es: “lo sé cuando lo veo”.

Límites a la integridad electoral

¿Por qué el concepto de integridad electoral no es suficiente? ¿Cuál es la alternativa? Como se detalló en el apartado anterior, las concepciones positivas de integridad electoral se definen por la inclusión de criterios para la celebración de comicios, como la existencia de distritos electorales delimitados de forma imparcial, mientras que las negativas se definen por la ausencia de ciertos comportamientos o criterios, como la compra de votos (Norris, Frank y Martínez i Coma, 2014). También se estableció que cuando se evalúan las elecciones, la frase “libres y justas” denota que todas las fases del ciclo electoral — desde el registro de votantes, pasando por el conteo de votos, hasta los asuntos de financiación, delimitación de distritos, medios de comunicación o comisiones electorales— se han conducido conforme a la ley, lo que, a la vez, se alinea con una serie de estándares y obligaciones normativas internacionales (Norris, 2014).

Con independencia de que las personas lectoras prefieran el enfoque positivo o negativo, hay dos principales limitaciones a dichas definiciones. La primera es que se requiere de un papel activo por parte de aquellos que están vinculados y participan en la elección. Y, sin embargo, este supuesto pasa por alto un punto fundamental: las personas actoras electorales, a menudo, no pueden condicionar las circunstancias en las que se celebran las elecciones (por ejemplo, una pandemia). Cuando este es el caso, la utilidad del concepto de integridad electoral es limitada, pues parece más un resultado fortuito que algo que las personas actoras puedan y deban perseguir activamente. La segunda indica que la integridad electoral es un concepto útil, pues captura lo que los estándares normativos internacionales recogen y especifican como *integridad*. Sin embargo, como lo han demostrado los estudios en relaciones internacionales, el establecimiento de estándares normativos lleva tiempo y evoluciona (Krook y True, 2010). Por lo tanto, adherirse a tales normas limita el análisis cuando hay cambios que estas no captan.

Recientemente, debido, en parte, a una falta de comprensión del concepto de integridad electoral, algunos autores han propuesto el concepto de resiliencia democrática, definida como “la capacidad de un sistema democrático, sus instituciones, actores políticos y ciudadanos para prevenir o reaccionar ante desafíos, tensiones y ataques externos e internos” (Merkel y Lührmann, 2021: 874). Como se puede ver, esta definición denota la capacidad de prevenir o reaccionar ante amenazas; sin embargo, como señalan Holloway y Manwaring (2023), no hay seguridad de cuándo, cómo y por qué ocurre la resiliencia democrática, lo que limita el concepto. Además, si se permite añadir, el concepto es muy amplio y no es muy claro cómo medirlo, lo cual

restringe las oportunidades para proporcionar acciones concretas y, por ende, limita su utilidad.

Para superar estas limitaciones, pero construyendo a partir de los conocimientos que dichos términos aportan, se propone el concepto *resiliencia electoral*: la capacidad de absorber y recuperarse de las amenazas a las elecciones, a la par de que se adapta y transforma eficazmente para abordar la incertidumbre y el daño causado, y así preservar y mejorar la integridad del proceso electoral.

Para quien suscribe, la innovación de resiliencia electoral mejora los términos existentes, al ser conceptualmente más: 1) integral, ya que se les permite a las actoras y los actores tener un papel activo o pasivo en el origen de la amenaza; 2) adaptable, ya que puede incluir otras amenazas que puedan surgir; 3) precisa y mensurable, ya que operacionaliza la variable dependiente en tres resultados discretos de interés: participación, contestación y organización. En general, la resiliencia electoral es un concepto más esencial, un prerrequisito, y únicamente, al tenerla, se puede aspirar a la integridad electoral y avanzar hacia —y medir— la resiliencia democrática.

Después de proporcionar una definición general, el siguiente paso es detallar cómo se puede aterrizar el concepto. Para ello, habrá que basarse en Dahl (1971, 1989) e identificar tres dimensiones subyacentes de la resiliencia electoral: la inclusión o participación, la contestación y la organización de la elección, que se relacionan con los conceptos de Schedler (2002) antes mencionados. Según Dahl, la participación se entiende como la variación “en la población con derecho a participar en un plano más o menos igualitario” (1971: 4). Hay contestación cuando los individuos se postulan de manera libre para un cargo, generalmente, por medio de partidos políticos, que por lo regular se forman para representar las opiniones de la ciudadanía en los parlamentos (Aldrich, 1995). La tercera dimensión, la *organización de la elección*, es la interacción de las dimensiones anteriores y se basa en la premisa de que los representantes populares se eligen mediante comicios. De ahí que al menos exista una institución encargada de organizar y administrar las elecciones.

Se puede analizar cada una de las dimensiones por medio de la lente de las principales personas actoras involucradas. Mientras la igualdad política se alcanza cuando la ciudadanía vota (Verba 2001), la participación electoral se encuentra en el centro de las democracias representativas, ya que ellas “están sustancialmente constituidas por el voto” (Brennan y Hill, 2014: 162). Para la contestación, las democracias representativas dependen de representantes electos que usualmente se organizan mediante partidos políticos que transmiten las opiniones de la ciudadanía al Parlamento. Las democracias son sistemas en los que los partidos pierden elecciones (Przeworski, 1991, p.10). El organismo encargado de la organización de la elección puede tomar muchas formas, pero su función principal es la organización de la contienda.

Amenazas medioambientales

Después de haber introducido el concepto de resiliencia electoral, la razón por la cual es necesaria, sus dimensiones y las principales personas actoras involucradas, ahora se esbozan algunas de las amenazas que pueden afectar la resiliencia de las elecciones. Para ello, habrá que basarse en la clasificación de amenazas del Foro Económico Mundial (WEF, 2023) en términos económicos, ambientales, sociales, políticos y tecnológicos. Potencialmente, cada amenaza puede socavar cualquiera de las tres dimensiones. En algunos casos, las fronteras entre su clasificación pueden ser discutibles, por lo que dicha clasificación sirve de forma organizativa. Al igual que con las dimensiones de la resiliencia electoral, se proponen las siguientes definiciones prácticas para cada una de ellas con base en diferentes campos, como la economía, la ciberseguridad, la salud pública y la política:

- 1) Ambientales. Se refiere a desastres naturales como incendios, inundaciones y huracanes que causen la pérdida de vidas humanas, daños a los ecosistemas, destrucción de bienes o pérdidas financieras y lo que pueda estar relacionado con el cambio climático (WEF, 2023: 73).
- 2) Sociales. Pandemias y enfermedades que tienen (casi) todas las características siguientes: amplia extensión, movimiento de enfermedades, altas tasas de impacto y explosividad, inmunidad poblacional mínima, novedad, infecciosidad, contagiosidad y gravedad (Morens, Folkers y Fauci, 2009).
- 3) Tecnológicas. Desinformación, información falsa creada deliberadamente para engañar, dañar o manipular a una persona, grupo social o país (Agencia de Seguridad de Infraestructura y Ciberseguridad de EE. UU., 2022) por medio de plataformas de redes sociales como Facebook y Twitter, ahora X (Buckmaster y Wils, 2019).
- 4) Económicas. Crisis (recesión), dos trimestres consecutivos de crecimiento negativo del producto interno bruto real. Esta definición sigue la del Banco de la Reserva de Australia (Reserve Bank of Australia, 2024), que es la más común en los medios y libros de texto.
- 5) Políticas. Violencia electoral, una herramienta utilizada intencionadamente para influir en el proceso o resultado electoral (Norris, Frank y Martínez i Coma, 2014) con actos coercitivos. Puede ocurrir en todas las partes del ciclo electoral y puede ser promovida por actores estatales y no estatales (Birch, S., Daxecker, U. y Höglund, K. 2020).

A pesar de que existe un cuerpo de trabajo sistemático acerca de cómo las características estructurales de los países impactan en la integridad de sus elecciones (Frank y Martínez i Coma, 2017), hay mucho menos estudios respecto al impacto de las amenazas ambientales, sociales y tecnológicas en las elecciones, y casi ninguno

considera sus efectos compuestos, esto es, lo que sucede cuando dos amenazas se cristalizan al mismo tiempo.

La importancia del concepto de resiliencia electoral se amplifica por el hecho de que se espera el aumento en la frecuencia y la intensidad de estos sucesos en los próximos años (Naughtin, Hajkowicz, Schleiger, Bratanova, Cameron, Zamin y Dutta, 2022). Sin embargo, se carece de un marco general e integral para evaluar cómo estas amenazas se interrelacionan y afectan la resiliencia electoral.

Para sostener y fortalecer las democracias, es imperativo comprender la forma como se puede lograr que las elecciones sean más resilientes. Además, el público mundial percibe estas amenazas como urgentes (Pew, 2022) y es una visión ampliamente compartida entre “académicos, empresarios, gobiernos, la sociedad civil y los líderes de opinión” (WEF, 2023: 76). También está presente en los informes de prospectiva (CSIRO, 2022; Naughtin, Hajkowicz, Schleiger, Bratanova, Cameron Zamin y Dutta, 2022). Sin embargo, el conocimiento de las interacciones relativas a cómo estas amenazas afectan la resiliencia electoral no es concluyente ni sistemático:

- 1) Al evaluar la dimensión de participación, los estudios muestran que la violencia electoral “crea una atmósfera de inseguridad y disuade a los votantes de presentarse a votar” (Martínez i Coma y Trinh, 2017: 58). Sin embargo, aún se desconoce el impacto de las crisis económicas en la participación, ya que la hipótesis de la “movilización” propone que las personas votan cuando enfrentan dificultades económicas (Lipset, 1960), pero la hipótesis de la “retirada” sugiere que la gente se abstiene durante las crisis económicas (Brody y Sniderman, 1977) Como ya se ha mostrado, hay evidencia para respaldar ambas posturas. (Frank y Martínez i Coma, 2023).
- 2) Al examinar la dimensión de la contestación, no hay consenso acerca del impacto de la desinformación en las perspectivas electorales y de reelección de los partidos y gobiernos. Por un lado, declaraciones como “caballeros, interferimos, estamos interfiriendo e interferiremos” (Sauer, 2022) respecto a las elecciones presidenciales de 2016 por parte de Yevgeny Prigozhin, empresario ruso y aliado de Vladimir Putin, son preocupantes. Por otro lado, los hallazgos de experimentos y datos de rastreo digital muestran que la exposición promedio a la desinformación es poca y sus efectos son mínimos (Grinberg, Joseph, Friedland, Swire-Thompson y Lazer, 2019). Asimismo, el impacto de los desastres naturales tampoco está claro. Algunos estudios han encontrado que las inundaciones beneficiaron al partido gobernante en Reino Unido (Birch 2023) e India (Cole, Healy & Werker, 2012), mientras que otros señalan que no lo hicieron en Nicaragua (Fitch-Fleischmann y Kresch, 2021) y Honduras (Morris y Wodon, 2003).
- 3) En la dimensión organizacional, los estudios indican que, al existir amenazas como la violencia electoral, la desinformación o los desastres naturales, los puestos de votación pueden verse comprometidos (Grace y Fischer, 2003). Sin embargo, desde la perspectiva organizacional, el impacto de una pandemia está

lejos de ser claro. Por ejemplo, aunque los organismos encargados de llevar a cabo las elecciones en Nueva Zelanda, Serbia y Bolivia pospusieron las elecciones generales o presidenciales debido a la pandemia por la COVID-19, en Corea del Sur, Eslovaquia, Israel y Perú, sí se llevaron a cabo las elecciones, aun cuando la COVID-19 estaba muy presente.

Si bien estas investigaciones ayudan a comprender los efectos de las amenazas, los estudios se centran abrumadoramente en una sola de ellas, pasando por alto el hecho de que las elecciones pueden enfrentar varias en forma simultánea, lo que ignora cualquier posible interacción y efecto agravante que pueda estar presente. Deben considerarse, por ejemplo, las elecciones de Honduras de 2021 celebradas en medio de la pandemia por la COVID-19, el impacto de las tormentas Eta y Iota y una importante crisis económica (Birch y Martínez i Coma, 2023).

A continuación se incluyen algunos ejemplos de estas amenazas.

Este apartado se centra en cómo una de las amenazas más evidentes, la medioambiental, pone a prueba la resiliencia electoral y, por ende, la integridad de las elecciones. Para ello, se utilizan varios casos de estudio que ejemplifican cómo los desastres naturales pueden afectar la participación, la contestación y la organización de los comicios. Los dos primeros casos provienen de Australia, país habituado a dichos desastres y en el que, según el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático de la Organización de las Naciones Unidas, se esperan más eventos climáticos extremos en los próximos años (IPCC, 2022).

El primero es la ciudad de Lismore, en el distrito electoral federal de Page, para las elecciones federales, y el segundo, para las elecciones estatales de Victoria en Australia (IDEA Internacional, 2022; Martínez i Coma, 2023). El resto de los casos provienen de India. La selección de los casos no es arbitraria: reflejan cómo, a pesar de distintos niveles de desarrollo, los eventos medioambientales condicionan, complican y hasta pueden llegar a impedir la celebración de los comicios de la misma forma en diferentes contextos.

En cada punto, primero se describe el caso y luego se explica cómo la amenaza medioambiental condiciona algunas de las tres dimensiones desarrolladas con anterioridad (participación, contestación y organización).

Elección federal en Lismore, distrito de Page, Australia

En el periodo previo a las elecciones federales en Australia, del 21 de mayo de 2022, la ciudad de Lismore, en Nueva Gales del Sur, fue devastada por inundaciones en febrero y marzo (SCU, 2022). Los residentes tuvieron que evacuar cuando el agua subió más de 14.4 metros, el nivel más alto jamás registrado (VST y Gilmore, 2022). En el punto más álgido de la primera inundación, el profesor de ingeniería

y ciencias Bradley Eyre declaró que el agua “habría llenado una piscina de tamaño olímpico en poco más de un segundo” (scu, 2022). A principios de mayo, apenas unas semanas antes de las elecciones federales, Lismore recibiría más lluvia.

La votación anticipada en Australia representa actualmente más de 40.00 % de los votos emitidos (Martínez i Coma y Smith, 2023), por lo que, cuando los centros de votación anticipada se ven afectados por las inundaciones, entonces suele haber problemas de accesibilidad. Como era de esperar, para algunos votantes en Lismore fue difícil sufragar en las elecciones federales (Rose, 2022), ya que conseguir nuevos lugares de votación no es una tarea fácil y requiere de recursos y tiempo. Además, cualquier cambio en la celebración de los comicios introduce la posibilidad de complicaciones. Lismore ejemplifica cómo las dimensiones de la participación y de la organización se pueden ver afectadas por las inundaciones.

Elección estatal de Victoria, Australia

Victoria celebró elecciones estatales el 26 de noviembre de 2022. Seis semanas antes, el estado había sufrido graves inundaciones. Victoria es hogar para más de 6.6 millones de habitantes y 4.4 millones de personas votantes; sus 79 áreas de gobierno local se clasifican en ciudades (34), condados (38), ciudades rurales (6) y distritos (1). Con 227,444 kilómetros cuadrados, la superficie terrestre de Victoria es tan grande como la de Ghana, Laos o Rumania. Esta comparación es importante para comprender la magnitud de las inundaciones de 2022.

Victoria es la “región de incendios más distintiva de Australia y la más peligrosa del mundo” (Griffiths, 2009), seguida de California y Grecia (Cook, 2022). Pero septiembre de 2022 fue más húmedo y frío de lo habitual y se produjeron inundaciones. Octubre fue un mes mucho más húmedo que el promedio en la mayor parte del estado. En algunas partes fue el octubre más lluvioso registrado, al menos durante los últimos 20 años (Bureau of Methodology, 2022), y noviembre fue el más lluvioso desde 1954.

Siguiendo esta secuencia de acontecimientos, la mayor parte de los problemas con las inundaciones ocurrieron en octubre, seis semanas antes de las elecciones. Se podría argumentar que la Comisión Electoral de Victoria (VEC) tuvo tiempo suficiente para prepararse; después de todo, Australia es un país rico y avanzado, en el que los comicios suelen desarrollarse sin problemas. Ciertamente, tanto la campaña como las elecciones se desarrollaron sin grandes problemas, excepto en algunas de las zonas más afectadas: los distritos de Shepparton, Euroa y Lowan.

Entrevisté a la representante de Shepparton, la diputada independiente Suzanna Sheed. Después de cumplir dos mandatos, perdió ante la candidata del Partido Nacional, Kim O’Keefe. Para Sheed, el periodo de campaña fue significativamente más corto que el de 2018. La razón principal de O’Keefe fue que estaba trabajando en tareas asociadas con el cargo. Como su distrito se vio afectado por las inundaciones,

tuvo que participar en reuniones de coordinación con los servicios de emergencia; trabajar con los ministros del estado para abordar los problemas; ir a las zonas inundadas, y reunirse con los lugareños, etcétera. Una vez que se abordaron las principales urgencias del distrito, ya era el momento de hacer campaña, y estaba “agotada” (Sheed, 2023). Si no hubieran ocurrido las inundaciones, la campaña habría sido diferente, al menos de su parte, dijo Sheed. También mencionó que, cuando hacía campaña, sentía dos tipos de “estados de ánimo” entre el público: los que se vieron afectados por las inundaciones y los que no. Entre los primeros, la elección no era una prioridad.

Esta declaración de O’Keefe llevó a analizar los datos de participación, porque una de las características más notables de las elecciones en Victoria y Australia, en su conjunto, es el voto obligatorio. El registro es obligatorio y, a diferencia de muchos países europeos, no lo realiza automáticamente el Estado, sino que es una responsabilidad individual. Una vez que la persona votante se registra por primera vez, permanece en el censo electoral; posteriormente, la Comisión Electoral puede verificar si se ha emitido un sufragio. Si la persona no ha votado, la Comisión puede imponerle una multa. Cada vez que la persona votante cambia de residencia, debe ser comunicado a la Comisión Electoral, ya que es probable que se traslade a un distrito diferente.

Los datos indican que, en general, la participación electoral fue menor en 2022 (88.20 %) en comparación con la de 2018 (90.20 %). Una caída de 2 puntos porcentuales no parece gran cosa, pero una comparación entre los distritos que se inundaron y los que no muestra un patrón interesante: la disminución fue significativamente mayor en los distritos que se inundaron. Específicamente, en los distritos no inundados la participación disminuyó un promedio de 1.4 puntos porcentuales (entre -1.78 y -1.05 puntos), mientras que en los distritos inundados la disminución promedio fue de 2.1 puntos porcentuales (entre -2.3 y -1.83). Ciertamente, dicha asociación no puede considerarse definitiva, ya que algunos distritos electorales fueron redefinidos.

En los sistemas con sufragio obligatorio, el voto inválido o informal suele ser mayor que en los sistemas con voto voluntario (Martínez i Coma y Werner, 2019). En Victoria, hubo un promedio de 5.40 % de votos anulados. El promedio en los distritos no inundados fue de 4.80 % (entre 4.10 y 5.40 %); en los distritos afectados por las inundaciones, el promedio fue de 5.70 % (entre 5.20 y 6.20 %). Aunque las diferencias no son estadísticamente significativas, hubo tasas ligeramente mayores de votos anulados en los distritos afectados por las inundaciones.

El ejemplo de Victoria está relacionado directamente con las dimensiones de contestación y participación. Respecto a la primera, que la candidata explícitamente reconociera que no pudo desarrollar su campaña como en las veces anteriores fue un hecho que la colocó en una situación de desventaja. En cuanto a la participación, que bajaran y, a la par, aumentaran los votos inválidos puede reflejar cómo es que los eventos climáticos condicionan los comportamientos electorales individuales.

Asamblea Estatal de Bihar 2020, India

India es propensa a sufrir diversos desastres naturales, como inundaciones, tormentas, sequías, calor extremo y terremotos (IEP, 2022). En 2022, el Centro para la Ciencia y el Medio Ambiente realizó un seguimiento de los fenómenos meteorológicos y encontró que India experimentó fenómenos climáticos extremos en 314 días de los 365 del año. El informe concluyó que estos eventos causaron más de 3,000 muertes en 2022, afectaron alrededor de 2 millones de hectáreas de tierra cultivable, ocasionaron el deceso de aproximadamente 70,000 cabezas de ganado y destruyeron aproximadamente 420,000 casas (Krishnan, 2023).

Las elecciones a la asamblea estatal se llevaron a cabo entre octubre y noviembre de 2020, durante el pico inicial de la pandemia, que siguió a una grave inundación en julio (Ambarkhane, 2021; Kumar, 2020). Las inundaciones afectaron 14 distritos y a 760,000 personas. Los daños a la infraestructura fueron más graves en las zonas rurales. La mayoría de los centros de votación estaban localizados en escuelas, y su largo cierre debido a la COVID-19 significó que se encontraran sucias, incluso antes de que se acumulara el lodo de las inundaciones. La restauración de la infraestructura electoral en un corto periodo de tiempo en medio de la amenaza de una enfermedad infecciosa fue una tarea gigantesca (Disaster Management Department, 2020).

Debido a las inundaciones, la infraestructura de carreteras, puentes y escuelas en 12 distritos resultó dañada, lo que llevó a las autoridades comiciales a crear y publicar centros electorales auxiliares. Se establecieron 33,792 auxiliares, además de los 72,723 principales. Se identificaron más de 2,500 edificios adicionales, así como otros tantos oficiales más, a nivel de cabina, para la verificación de las y los votantes. Además, hubo que “convencer al público cuyos medios de vida se vieron gravemente afectados, debido a la inundación, para que participara en el proceso democrático” (CEO Bihar, 2021). Se llevó a cabo una campaña de registro especial para inscribir a la población a tiempo para las elecciones (Ambarkhane, 2021).

Si bien las tasas de participación en Bihar apenas se vieron afectadas, es fácil reconocer cómo dicha dimensión pudo verse afectada. Sin duda, los esfuerzos por llevar la elección a buen puerto se encuentran en el corazón de la dimensión organizativa.

Asamblea Estatal de Orissa 2019, India

El 3 de mayo de 2019, el ciclón Fani causó estragos en las zonas costeras de Orissa y Bengala occidental. En el estado oriental de Odisha murieron 64 personas y 1.2 millones de habitantes fueron evacuados a refugios en contra de ciclones (Banco Mundial, 2019). A pesar de ser un huracán de categoría cuatro con vientos de 180 kilómetros por hora, alrededor de 1.5 millones de personas fueron trasladadas en 24 horas a 9,177 refugios seguros antes de que tocara tierra (Jena y Kishor, 2021).

A la vez, en India se celebraban nacionales en cuatro fases y en distintos días. El distrito de Patkura en Orissa estaba previsto para el 29 de abril, cuatro días antes de que tocara tierra el ciclón Fani. El ministro principal de Orissa instó a la Comisión Electoral de India para que pospusiera las elecciones en Patkura, debido a la alerta del ciclón (Bisoyi, 2019). El Partido Bharatiya Janata (BJP), partido de oposición en el estado y gobernante en el ámbito federal, se opuso a esta propuesta. Sin embargo, la Comisión pospuso las elecciones (Bisoyi, 2019) en dos ocasiones, una de ellas por los efectos del ciclón y otra por el fallecimiento de un candidato. Orissa representa la forma como un evento meteorológico amenaza el desempeño normal de las tres dimensiones.

Conclusiones

Para cerrar, se mencionarán, brevemente, las razones por las que este capítulo es importante. Aunque las dictaduras también celebren comicios, no hay democracia sin elecciones. Y aunque para muchos la democracia implica algunos otros aspectos que van más allá de las elecciones libres y justas, sin comicios no hay democracia. Las elecciones, además, deben ser íntegras. Sin integridad electoral, se reduce la calidad objetiva de las personas representantes y la calidad de la democracia, lo que hace más proclive a la ciudadanía a caer en otras formas de corrupción.

Como es bien sabido, las instituciones corruptas llevan a un peor desempeño económico y a una peor calidad de la democracia (Rose-Ackerman, 1999). Norris, Frank y Martínez i Coma (2015) explican que cuando una elección tiene baja integridad, es más probable que acabe desestabilizando al Estado y termine en acciones violentas. Todo esto, por así decirlo, es lo que ya se sabe después de décadas de investigaciones.

Este capítulo ha ido un paso más allá al argumentar que, antes de conseguir la integridad electoral, deben establecerse unas elecciones resilientes. En un contexto en el que existen otras amenazas que pueden poner en peligro la mera celebración de unos comicios, y que solo cabe esperar que dichas amenazas estén cada vez más presentes, explorar las distintas dimensiones de la resiliencia electoral y analizar cómo reforzar las elecciones va a ser fundamental para conseguir la integridad electoral y fortalecer las democracias.

Los ejemplos de este texto se han concentrado en las amenazas medioambientales, pero, tal como se apuntó, existen otras amenazas que no solo hay que estudiar, sino contrarrestar. Además, en ocasiones las amenazas no se presentan solas, sino que se dan de forma simultánea, lo que complica la elección todavía más. La forma como se afronte en los próximos años será fundamental para la integridad de las elecciones y, por ende, de las democracias.

Referencias

- Agencia de Seguridad de Infraestructura y Ciberseguridad de EE. UU. (2022). La desinformación se detiene con usted, Agencia de Seguridad de Infraestructura y Ciberseguridad de EE. UU (CISA). https://www.cisa.gov/sites/default/files/2022-11/disinformation_stops_with_you_infographics_spanish_508.pdf
- Aldrich, J. (1995). *Why New Parties?* University of Chicago Press. <https://olemiss.edu/courses/pol628/aldrich95.pdf>
- Álvarez, R. M., Atkeson R. L., y Hall, T. (eds.). (2012). *Confirming Elections: Creating Confidence and Integrity Through Election Auditing*. Palgrave.
- Álvarez, R. M., Hall, T. E., y Hyde, S. D. (eds.). (2008). *Election Fraud: Detecting and Detering Electoral Manipulation*. Brookings Institution Press. <http://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt6wpf99>
- Ambarkhane, S. (2021). *Covid-19 and elections: The case of Bihar Legislative Assembly, India*, Case study, IDEA Internacional. <https://www.idea.int/sites/default/files/covid-19-and-elections-to-the-bihar-legislative-assembly-india-en.pdf>
- Banco Mundial (2019). *What states can learn from Odisha in disaster preparedness and mitigation* (entrevista a Deepak Singh, Lead Disaster Risk Management Specialist, World Bank), <https://www.worldbank.org/en/news/speech/2019/06/14/odisha-fani-disaster-preparedness>
- Birch, S. (2023). The electoral benefits of environmental position-taking: Floods and electoral outcomes in England 2010-2019. *European Journal of Political Research*, 62(1), 95-117. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12522>
- Birch, S. (2011). *Electoral Malpractice*, Oxford University Press.
- Birch, S., Daxecker, U., y Höglund, K. (2020). Electoral violence: An introduction. *Journal of Peace Research*, 57(1): 3-14. <https://doi.org/10.1177/0022343319889657>
- Birch, S. y Martínez i Coma, F. (2023). Natural Disasters and the Limits of Electoral Clientelism: Evidence from Honduras, *Electoral Studies* 85. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0261379423000732?via%3Dihub>
- Bishop, S. y Hoeffler, A. (2016). Free and Fair Elections: A New Dataset. *Journal of Peace Research*, Vol. 53, No. 4 (julio de 2016), pp. 608-616. <https://www.jstor.org/stable/43920613>
- Bisoyi, S. K. (2019, 6 de mayo). Odisha: ECI postpones Patkura assembly election in the aftermath of cyclone Fani, *Times of India*. <https://timesofindia.indiatimes.com/elections/assembly-elections/odisha/news/odisha-eci-postpones-patkura-assembly-election-in-the-aftermath-of-cyclone-fani/articleshow/69204693.cms>
- Brennan, J. y Hill, L. (2014). *Compulsory Voting: For and Against*, Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/core/books/compulsory-voting/0F1DF41F6862A908BBC2B57C22D0E28C>

- Brody R. A. y Sniderman, P. M. (1977). From Life Space to Polling Place: The Relevance of Personal Concerns for Voting Behavior. *British Journal of Political Science*. 7(3):337-360. doi:10.1017/S0007123400001022
- Buckmaster, L. y Wils, T. (2019). *Responding to fake news* in Briefing Book Key Issues for the 46th Parliament of Australia. https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BriefingBook46p/FakeNews
- Bureau of Meteorology (BoM). (2022). *Victoria in October 2022: Wettest month on record, very warm nights*. <http://www.bom.gov.au/climate/current/annual/vic/archive/2022.summary.shtml>
- Chief Electoral Officer Bihar (CEO Bihar). (2021, 4 de septiembre). *Bihar Assembly Election 2020* (diapositivas de presentación), <https://indiaawebcentre.org/files/file/47-bihar-assembly-election-2020>
- Cole, S., Healy, A., y Werker, A. (2012). Do voters demand responsive governments? Evidence from Indian disaster relief, *Journal of Development Economics*, Volume 97, Issue 2: 167-181. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2011.05.00>
- Cook, M. (2022, 13 de octubre). *Floods in Victoria are uncommon. Here's why they're happening now—and how they compare to the past*, University of the Sunshine Coast. <https://www.usc.edu.au/about/unisc-news/news-archive/2022/october/floods-in-victoria-are-uncommon-here-s-why-they-re-happening-now-and-how-they-compare-to-the-past>
- CSIRO (2022). State of the Climate. <https://www.csiro.au/en/research/environmental-impacts/climate-change/state-of-the-climate>
- Dahl. R. (1989). *Democracy and Its Critics*. Yale University Press. <https://yalebooks.yale.edu/book/9780300049381/democracy-and-its-critics/>
- Dahl. R. (1971). *Polyarchy*. Yale University Press. <https://yalebooks.yale.edu/book/9780300015652/polyarchy/>
- Disaster Management Department. (2020) *Bihar. Reflections on 2020 Floods in Bihar [Hindi]* Patna: Government of Bihar. <https://state.bihar.gov.in/cache/7/Media%20Gallery/Publications/17.pdf>
- Elklit, J. y Svensson, P. (1997). What Makes Elections Free and Fair? *Journal of Democracy*. https://www.researchgate.net/publication/235351533_What_Makes_Elections_Free_and_Fair
- Fitch-Fleischmann, B. y Kresch, E. (2021). Story of the hurricane: Government, NGOs, and the difference in disaster relief targeting, *Journal of Development Economics, Elsevier*, vol. 152©. <https://ideas.repec.org/a/eee/deveco/v152y2021ics030438782100078x.html>
- Frank, R.W. y Martínez i Coma, F. (2023). Correlates of Voter Turnout. *Polit Behav* 45, 607–633. <https://doi.org/10.1007/s11109-021-09720-y>
- Frank, W. y Martínez i Coma, F. (2017). How election dynamics shape perceptions of electoral integrity, *Electoral Studies*, 48 <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2017.05.007>

- Grace, J. y Fischer, J. (2003). Enfranchising Conflict-Forced Migrants: Issues, Standards and Best Practices, *Participatory Elections Project Discussion Paper* No 2, International Organization for Migration. https://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Standards_Final.pdf
- Griffiths, T. (2009). *We have still not lived long enough. Testimony from the 1939 and 2009 fires reveals what we haven't learnt from history*, Inside Story. <https://insidestory.org.au/we-have-still-not-lived-long-enough>
- Grinberg, N., Joseph, K., Friedland, L., Swire-Thompson, B. y Lazer, D. (2019). *Fake Twitter during the 2016 US presidential election*, National Center for Biotechnology Information. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30679368/>
- Holloway, J. y Manwaring, R. (2023). *How well does 'resilience apply to democracy? A systematic review*, Flinders University. <https://researchnow.flinders.edu.au/en/publications/how-well-does-resilience-apply-to-democracy-a-systematic-review>
- IDEA Internacional, (2022). "The Impact of Natural Hazards on Elections, Case Study" (Victoria, julio de 2023), (India, febrero de 2024), Birch, S. Asplund, E., Fischer, J. Ferrán I Coma, M. (autores y editor) <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/impact-natural-hazards-elections>
- IEP (2022). *Ecological Threat Report: Analysing Ecological Threats, Resilience and Peace*. Sídney, octubre de 2022. Available from: <http://visionofhumanity.org/resources>
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), (2023). Chapter 11-Weather and climate extreme events in a changing climate en *Climate Change 2023: Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Génova: IPCC. <https://doi.org/10.1017/9781009157896.013>
- Inter-Parliamentary Union, (1994). Declaration on Criteria for Free and Fair Elections Unanimously adopted by the Inter-Parliamentary Council at its 154th session (París, 26 de marzo de 1994) <https://www.cambridge.org/core/books/climate-change-2021-the-physical-science-basis/weather-and-climate-extreme-events-in-a-changing-climate/5BCB24C5699F1D42B2DE379BDD4E2119>
- Jena, P. y Kishor, P. K., (2021). *The Fani: A case study Of Odisha disaster management* en A. N. Gupta et al. (eds.), *Health Adaptation and Resilience to Climate Change and Related Disasters* (Nueva Delhi: National Institute of Disaster Management, 2021). https://www.researchgate.net/publication/358009339_THE_FANI_A_CASE_STUDY_OF_ODISHA_DISASTER_MANAGEMENT
- Krishnan, M., (2023, 7 de noviembre). *Climate change in India: A growing environmental crisis*, DW. <https://www.dw.com/en/climate-change-in-india-a-growing-environmental-crisis/a-66190451>
- Krook M. y True, J., (2010). Rethinking the life cycles of international norms: The United Nations and the global promotion of gender equali-

- ty, *European Journal of International Relations*, 18(1): 103-127. <https://doi.org/10.1177/1354066110380963>
- Kumar, A., (2020, 30 de septiembre). *Bihar assembly election 2020: State faces flood challenge in run-up to polls*, Hindustan Times. <https://www.hindustantimes.com/bihar-election/bihar-assembly-election-2020-state-faces-flood-challenge-in-run-up-to-polls/story-Z64wZAOJUSFSmZXjSKSyxH.html>
- Lipset, S. M., (1960). *Political Man*. Doubleday.
- Martínez i Coma, F., (2023). *Managing Elections During Floods: The Case of Victoria, Australia Case Study*, IDEA Internacional <https://www.idea.int/sites/default/files/2023-10/managing-elections-during-floods-the-case-of-victoria-australia-en.pdf>
- Martínez i Coma, F. y Smith, R., (2023). *Correlates of early voting*, Government and Opposition, pp. 1-18. <https://doi.org/10.1017/gov.2023.12>
- Martínez i Coma, F. y Trinh, M., (2017). How electoral integrity affects voter turnout in democracies, *Australian Journal of Political Science* 52(1): 53-74. https://www.researchgate.net/publication/309963656_How_electoral_integrity_affects_voter_turnout_in_democracies
- Martínez i Coma, F. y Werner, A., (2019). Compulsory voting and ethnic diversity increase invalid voting while corruption does not: An analysis of 417 parliamentary elections in 73 countries, *Democratization*, 26,2: 288-308. <https://doi.org/10.1080/13510347.2018.1524879>
- Merkel, W. y Lührmann, A., (2021). Resilience of democracies: responses to and authoritarian Challenges, *Democratization*, 28(5): 869-884. <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1928081>
- Morens, D. Folkers, G. y Fauci, A., (2009). What is a Pandemic?, *The Journal of Infectious Diseases*, 200: 1018-21.
- Morris, S. y Wodon, Q., (2003). The Allocation of Natural Disaster Relief Funds: Hurricane Mitch in Honduras, *World Development, Elsevier*, vol. 31(7): 1279-1289.
- Munck, G. L., (2009). *Measuring Democracy: A Bridge between Scholarship and Politics*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Naughtin, C., Hajkowicz, S., Schleiger, E., Bratanova, A., Cameron, A., Zamin, T. y Dutta, A., (2022). *Our Future World: Global megatrends impacting the way we live over coming decades*. Brisbane, Australia: CSIRO. 22-00281_DATA61_REPORT_OurFutureWorld_WEB_220721.pdf (pdf) (4.50MB)
- Norris, P., (2014). *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/core/books/why-electoral-integrity-matters/3B5036F5F21D99425CE5BB1C54002D82#>
- Norris, P., Frank, R. W. y Martínez i Coma, F., (2015). *Contentious Elections: From Ballots to Barricades*. Routledge. <https://www.routledge.com/Contentious-Elections-From-Ballots-to-Barricades/Norris-Frank-MartinezComa/p/book/9781138853034>

- Norris, P., Frank, R. W. y Martínez i Coma, F., (2014). Eds. *Advancing Electoral Integrity*. Oxford University Press. <https://global.oup.com/academic/product/advancing-electoral-integrity-9780199368716?cc=mx&lang=en>
- O'Donnell, G. A., (2001). Democracy, Law, and Comparative Politics, *Studies in Comparative International Development*, 36: 7-36. <https://doi.org/10.1007/BF02687583>
- Pew, (2022). Climate Change Remains Top Global Threat Across 19-Country Survey. <https://www.pewresearch.org/global/2022/08/31/climate-change-remains-top-global-threat-across-19-country-survey/>
- Przeworski, A., (2008). Conquered or Granted? A History of Suffrage Extensions, *British Journal of Political Science*, 39: 291-321.
- Przeworski, A., (1991). *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Przeworski, A., Álvarez, M., Cheibub, J. A. y Limongi, F., (1996). What Makes Democracies Endure? *Journal of Democracy*, 7, 1: 39-55. <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/jnlodmcy7&i=40>.
- Reserve Bank of Australia, (2024). *Recession*. Explainer. <https://www.rba.gov.au/education/resources/explainers/recession.html>
- Rose, T., (2022, 12 de mayo). Washed away: residents angry as one polling booth opens in flood-hit Lismore, *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/australia-news/2022/may/12/washed-away-residents-angry-as-one-polling-booth-opens-in-flood-hit-lismore>
- Rose-Ackerman S., (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge University Press.
- Rudolf, L. y Kuhn, P., (2018). Natural Disasters and Political Participation: Evidence, *German Politics* 27,1. https://www.researchgate.net/publication/314261147_Natural_Disasters_and_Political_Participation_Evidence_from_the_2002_and_2013_Floods_in_Germany
- Sauer, P., (2022, 7 de noviembre). Putin ally Yevgeny Prigozhin admits interfering in US elections, *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2022/nov/07/putin-ally-yevgeny-prigozhin-admits-interfering-in-us-elections>
- Sheed, S., (2023, marzo) (anterior representante estatal por el distrito de Shepparton). Entrevista telefónica con el autor.
- Schedler, A., (2002). The Menu of Manipulation. *Journal of Democracy*, Johns Hopkins University Press 13(2): 36-50. <https://muse.jhu.edu/article/17201>
- Southern Cross University (scu), (2022). *Lismore floodwater enough to fill half of Sydney Harbour* <https://www.scu.edu.au/engage/news/latest-news/2022/lismore-floodwater-enough-to-fill-half-of-sydney-harbour.php>
- Van Ham, C., (2014). Getting Elections Right? Measuring Electoral Integrity. *Democratization* 22(4): 714-737. https://www.researchgate.net/publication/262029713_Getting_elections_right_Measuring_electoral_integrity

- Verba, S., (2001). *Political equality: What is it? Why do we want it?* Review Paper for Russell Sage Foundation. <https://www.russellsage.org/sites/all/files/u4/Verba.pdf>
- Visual Stories Team (VST) and Gilmore, H., (2022, 22 de junio). Anatomy of the Lismore Disaster, *Sydney Morning Herald*. <https://www.smh.com.au/interactive/2022/lismore-flooding/>
- World Economic Forum (WEF), (2023). *The Global Risk Report 2023*. 18.ª edición.



Integridad electoral como derecho humano

Miguel Ángel Lara Otaola

Integridad electoral

La integridad electoral no es imposición externa ni extravagancia académica; todo lo contrario, es producto de las mejores normas y obligaciones que la humanidad se ha dado para vivir en democracia. Se trata de principios que, de seguirse fielmente, ayudan a vivir en paz y con libertad (Roosevelt, J. 2016). En un sentido más concreto, la integridad electoral se trata de aquellos derechos humanos que permiten tener elecciones competitivas, equitativas y libres; es, por tanto, un derecho humano y, como tal, puede y debe ser defendida ante los tribunales (Orozco, Aman, Avery, Campbell, Dokivic, Ellis, Kouznetsov, Lidner, Loada, Pema, Rukambe, Shimizu Truesdell y Tuccinardi, 2013).

La integridad electoral tampoco es feudo ni capellanía de nadie.¹ Si bien hay decenas de artículos e informes acerca del tema y se ha avanzado en diversas definiciones, ninguna institución tiene la paternidad del concepto. En realidad, todos son esfuerzos loables por sistematizar los derechos en materia democrática. Así, los trabajos de prestigiosas instituciones, como la Fundación Kofi Annan, el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y el Proyecto de Integridad Electoral, entre otras, han buscado dar vida y materializar los derechos y las obligaciones contenidos en los instrumentos internacionales.

La palabra *integridad* se refiere a la cualidad de honestidad y pulcritud en las personas, las instituciones o los procesos. La Real Academia Española profundiza en este carácter y habla de decencia, probidad, rectitud e incorruptibilidad (Real Academia Española, 2024). La celebración de una elección íntegra las incluye, pero no se

¹ Paráfrasis de Simón Bolívar al referirse a la patria.

limita a estas características. Si bien hay diversas definiciones, lo que debe subrayarse es que la integridad electoral ocurre cuando las elecciones se apegan al respeto de los derechos y las obligaciones internacionales en materia democrática que la sociedad ha dado (Global Commission on Elections Democracy and Security, 2014).

En palabras de Pippa Norris (2014), directora fundadora del Proyecto de Integridad Electoral, el término *integridad* se refiere a

principios y estándares internacionales compartidos de elecciones democráticas que aplican de manera universal a todos los países, y que pueden ocurrir en cualquiera de las etapas del ciclo electoral, incluyendo el periodo preelectoral, la campaña, la jornada electoral y su desenlace.

La integridad electoral, por tanto, se basa en los derechos humanos contenidos en acuerdos y estándares internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), los cuales, ciertamente, no son producto de una organización internacional, un estudio académico o un decreto ejecutivo, sino que son, en realidad, la expresión más acabada de la voluntad humana por vivir en paz.

Así, la integridad electoral es una colección de derechos humanos, y algo a lo que todos tienen derecho, con independencia de su nacionalidad, su religión, su etnia, su género, su empleo o sus preferencias. Por lo tanto, es, además, defendible ante las cortes y los tribunales.

Derechos humanos: un consenso universal

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Los derechos humanos son producto de la evolución humana y han surgido, en casos notorios, después de los periodos más oscuros como especie. La DUDH —que contiene, por ejemplo, el derecho a votar y ser votado— se firmó al concluir la Segunda Guerra Mundial y tras el Holocausto, cuya intolerancia cobró de manera brutal las vidas de millones de personas. Surgió, precisamente, como respuesta y como una forma de decir “nunca más”. Si se observan y se cumplen estos derechos, nunca más la sociedad estará sujeta a la arbitrariedad, el odio y la división.

En abril de 1946, apenas siete meses después del final de la Segunda Guerra Mundial (oficialmente concluyó el 2 de septiembre de 1945 con la rendición de Japón), se creó una comisión preparatoria de derechos humanos. La comisión, integrada por representantes de Bélgica, China, Estados Unidos de América, Francia, India, Noruega, Perú, Unión Soviética y Yugoslavia, ordenó un estudio completo de documentación en la materia, preparada y ofrecida por diversas organizaciones no gubernamentales, estados y órganos intergubernamentales.

Poco después, el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó una resolución (Organización de las Naciones Unidas 1946) y recopiló nueva información en derechos humanos, incluyendo tratados existentes, archivos de los juicios de Tokio y Nuremberg creados para perseguir a autoridades de alto nivel por crímenes de guerra y de lesa humanidad (State Department 2024), además de una encuesta acerca de los planes y las declaraciones de agencias especializadas (Organización de las Naciones Unidas 2024b). Con toda esta información, las recomendaciones y experiencias provenientes de distintas organizaciones, agencias y países, se emprendió la redacción de una carta internacional de derechos.

Así, en 1947 se estableció la Comisión de Derechos Humanos, integrada por destacadas figuras internacionales, como Eleanor Roosevelt, de Estados Unidos de América; Peng Chun Chang, de China, y Charles Malik, de Líbano. Después de tres sesiones, la creación de tres grupos de trabajo y decenas de reuniones, se redactaron las primeras versiones de la Declaración de los Derechos Humanos. El Consejo Económico y Social pidió que el borrador se hiciera llegar a todos los estados miembro para su revisión y comentarios; después se remitió de nuevo a la Comisión.

En 1948 se estudiaron y se incorporaron todas las observaciones y sugerencias hechas por gobiernos nacionales y por otros órganos, como la Conferencia de Naciones Unidas sobre Libertad de Información, la Comisión sobre el Estatus de la Mujer y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Organización de las Naciones Unidas, 2024b), y se revisó artículo por artículo, derecho por derecho y principio por principio. Después, el Consejo Económico y Social trasladó el borrador para conocimiento de la Asamblea General, órgano principal de la ONU, en el que están representados todos los estados miembro.

Posteriormente, el documento se remitió al Tercer Comité de la Asamblea General, órgano que dedicó 81 reuniones a la discusión del borrador. Durante los debates se ingresaron en total 168 borradores con enmiendas. Se instaló también un subcomité para revisar el lenguaje, la consistencia y el estilo del documento. Finalmente, el documento pasó a la Asamblea Plenaria y, después de varias rondas adicionales de discusión, el 10 de diciembre de 1948 se votó la Declaración (Organización de las Naciones Unidas, 2024c) con 48 miembros a favor y 8 abstenciones. Ningún Estado miembro votó en contra (estas ocho abstenciones, cabe señalar, fueron de países con un pésimo desempeño en el respeto a los derechos humanos).²

Lo anterior ilustra que la Declaración y los principios y derechos que contiene no se concibieron de manera improvisada ni unilateral. El proceso tardó dos años y ocho meses y consideró los conocimientos, las experiencias, las aspiraciones y los intereses de cientos de especialistas, delegadas y delegados y organizaciones,

² Las ocho abstenciones correspondieron a Arabia Saudita, Bielorrusia (como república soviética), Checoslovaquia, Polonia, Sudáfrica, Ucrania (como república soviética), Unión Soviética y Yugoslavia. Se trató de países con muy mal desempeño en el respeto a los derechos de su ciudadanía. Sudáfrica, por ejemplo, buscaba proteger su política de segregación racial. Más información en: <https://www.politico.com/story/2015/12/united-nations-adopts-universal-declaration-of-human-rights-dec-10-1948-216489>.

por medio de miles de investigaciones, análisis y debates. Así, los representantes de países de todos los continentes elaboraron, discutieron, aprobaron y firmaron la Declaración; países, cabe señalarlo, con diferentes ordenamientos legales, tradiciones, culturas, sistemas políticos, hábitos y religiones. Fue, en suma, un esfuerzo colectivo para plasmar, en un documento, el ideal común de todos los pueblos.

Este tipo de proceso amplio, detallado e incluyente no se limitó a la redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La firma y la ratificación de otros instrumentos internacionales y regionales ha sido similar. Se ha involucrado a expertas y expertos, a personas delegadas de todos los países, y ha habido cientos de audiencias, entrevistas, discusiones y miles de horas de revisión y estudio. Así, se han dado convenciones para proteger los derechos de la infancia en contra de la discriminación racial y para trabajadores migrantes, entre otras.

Se trata de instrumentos y derechos universales. Esta universalidad se refiere a que todas las personas tienen los mismos derechos, simplemente, por el hecho de ser humanas. Así, todas las personas tienen derecho a lo mismo, independientemente de dónde vivan y quiénes sean, y de su situación o sus características personales, como género, religión, grupo étnico o país de origen (Naciones Unidas, 2024b). Los estados también tienen la obligación de protegerlos.

Derechos políticos, integridad electoral y sus condiciones

Del universo de derechos humanos, algunos son necesarios para la vida en democracia. Se trata de los denominados derechos políticos, que hacen posible y efectiva la participación en la toma de decisiones públicas en un Estado (Nohlen, 2007). Entre otros, tales derechos incluyen el derecho a votar, a ser votada o votado, a participar en asuntos públicos, a la libertad en contra de la discriminación, a la igualdad entre hombres y mujeres, a la integridad personal, a la igualdad ante la ley, a la presunción de inocencia y a las libertades de expresión, asociación, acceso a la información y movimiento, entre otros.

Esos derechos son necesarios para, y constituyen las bases de, la integridad electoral. Una elección no puede ser íntegra si no se organiza y se desarrolla en un contexto propicio con libertades y derechos. Sin acceso a la información, no puede haber debates auténticos ni campañas reales; sin igualdad, los resultados son predeterminados; sin libertades, la censura se impone. En resumen, sin derechos, las elecciones son simulación.

Esto es importante, pues no basta con proclamarse demócratas o llevar a cabo una elección. Como la historia lo ha demostrado, hasta los peores tiranos se ufanan de ser demócratas, aun cuando han cometido las más bajas atrocidades. En nombre de la igualdad, la Revolución Cultural china de 1966-1969 provocó la muerte de

casi dos millones de personas (De Witte, 2019). Actualmente, en 2024, el nombre oficial de Corea del Norte —uno de los regímenes más crueles del mundo— es República Popular *Democrática* de Corea.

Por lo anterior, estos derechos requieren de ciertas condiciones para su realización y ejercicio efectivo. No todos los que se dicen demócratas lo son y no todas las elecciones son íntegras. Para ilustrarlo —y por razones de espacio—, no se discutirán todos los derechos democráticos mencionados anteriormente, pero sí dos fundamentales: el derecho a votar y ser votado.

Ambos derechos están contenidos en diversos instrumentos, empezando por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 21) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25). En particular, lo que se refiere es:

PIDCP, art. 25 (b): Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

En principio, cabe mencionar que el simple hecho de votar y ser votada o votado no garantiza el cumplimiento de este derecho. La clave radica en que se garantice y se cumpla la libre expresión de la ciudadanía por medio del sufragio. Un voto no puede ser libre si hay presión, desinformación, inequidad o se monopoliza la participación en la elección.

Así, como lo indican los artículos 21 de la DUDH y 25 del PIDCP, para que este voto sea efectivo, se requiere que los procesos electorales sean periódicos, auténticos, y por sufragio universal y secreto. A continuación se analiza cada uno de estos elementos que posibilitan este derecho:

- 1) Elecciones periódicas. Esto quiere decir que las elecciones deben celebrarse en intervalos que no sean demasiado largos y que garanticen que la autoridad del gobierno siga basándose en la libre expresión de la voluntad del pueblo (Organización de las Naciones Unidas, 1996a).
- 2) Elecciones auténticas. Una elección implica poder elegir y tener así una posible renovación auténtica de los poderes del Estado. La voluntad de las personas votantes debe reflejarse fielmente en el resultado de la elección. De esto se infiere que las personas votantes deben poder elegir entre opciones y candidaturas distintas y que el proceso sea equitativo.
- 3) Sufragio universal e igual. Todas las personas adultas del país deben tener el derecho a votar y las restricciones que existan deben ser objetivas y razonables. Las características personales o grupales, o las preferencias políticas de la ciudadanía no deben ser impedimento para emitir el sufragio. Además, la inscripción de los votantes debe facilitarse, y no deben ponerse obstáculos para efectuarla.
- 4) Voto secreto. La persona votante debe poder expresar su voluntad en las urnas, sin que ninguna otra persona, autoridad o grupo la conozca. Esto comporta la necesidad de que las personas votantes estén protegidas en contra

de toda forma de coacción para revelar cómo van a votar o cómo han votado. Esto garantiza una condición adicional: que la decisión de la persona votante sea autónoma.

- 5) Voto libre. Un voto libre solo puede realizarse sin presiones ni coacción y si se garantizan otros derechos fundamentales. Tales derechos son la libertad de expresión, la libertad de asociación, la libertad de movimiento y la libertad de prensa. Sin debate, sin posibilidad de hacer campañas —o con campañas limitadas—, sin información disponible, un voto libre no es posible.

Además de esas características, incluidas textualmente en los artículos mencionados, se requieren otras condiciones sin las cuales no es posible ejercer el derecho a votar y ser votada o votado. De acuerdo con las observaciones generales del artículo 25 del PIDCP, un sufragio libre requiere que:

- 1) El derecho a votar en elecciones y referendos esté establecido en la ley.
- 2) La afiliación a un partido no sea condición ni impedimento para votar.
- 3) La libertad de expresión, la de reunión y la de asociación sean condiciones esenciales para el ejercicio efectivo del derecho de voto, que deben protegerse plenamente.
- 4) Se adopten medidas positivas para superar toda dificultad concreta, como el analfabetismo, las barreras lingüísticas, la pobreza o los obstáculos a la libertad de circulación que impidan a las personas con derecho de voto ejercer sus derechos de forma efectiva.
- 5) Todas las personas con derecho de voto puedan elegir entre distintas candidaturas.
- 6) Nadie sea objeto de discriminación ni sufra desventajas de ningún tipo a causa de su candidatura.
- 7) El derecho de las personas a presentarse a elecciones no se limite de forma excesiva mediante el requisito de que las candidaturas sean miembros de partidos.
- 8) Las personas con derecho de voto sean libres de votar a favor de cualquier candidato y de apoyar al gobierno u oponerse a él, sin influencia ni coacción indebida de ningún tipo, que pueda desvirtuar o inhibir la libre expresión de la voluntad de las electoras y los electores.
- 9) El electorado pueda formarse una opinión de manera independiente, libres de toda violencia, amenaza de violencia, presión o manipulación de cualquier tipo.
- 10) La libre elección de las personas votantes se vea afectada o perturbada por gastos desproporcionados en favor de cualquier candidatura o partido.
- 11) Se establezca un órgano electoral independiente para que supervise el proceso electoral y garantice que se desarrolle de forma justa e imparcial y de conformidad con disposiciones jurídicas compatibles con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- 12) Se garantice la seguridad de las urnas y se escruten los votos en presencia de las candidaturas o de sus agentes.
- 13) Exista un proceso de escrutinio de los votos y de recuento independiente, con posibilidad de revisión judicial.
- 14) La delimitación de los distritos electorales y el método de asignación de votos no desvirtúen la distribución de las y los votantes ni comporten discriminación alguna.
- 15) Se dé la libre comunicación de información e ideas acerca de las cuestiones públicas y políticas entre las ciudadanas y los ciudadanos, las personas candidatas y las representaciones electas.
- 16) Exista la prensa y otros medios de comunicación libres, capaces de comentar cuestiones públicas sin censura ni limitaciones, así como de informar a la opinión pública.
- 17) Las condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25 se basen en criterios objetivos y razonables.

No solo se trata de votar, sino de hacerlo con garantías. Una votación debe ser libre y equitativa para que este derecho pueda ejercerse plenamente. Además, como puede advertirse, estas condiciones no se reducen al día de la jornada electoral, sino que comprenden el ciclo comicial completo, desde un marco jurídico que garantice el voto y su igualdad, pasando por autoridades electorales profesionales, hasta el conteo imparcial.

Sin lo anterior, el derecho a votar y ser votada o votado no puede materializarse. En Cuba, la ley menciona el derecho a la participación y las elecciones auténticas. Además, estas se llevan a cabo periódicamente; sin embargo, la práctica es muy diferente, pues en estas elecciones la ciudadanía no goza de libertades ni tiene la posibilidad de incidir en el gobierno o la política pública, ya que solo existe una opción en la papeleta: el Partido Comunista. En Cuba, votar no es lo mismo que elegir (Lara Otaola, 2023).

Evaluar la integridad electoral

Estos derechos y sus respectivas condiciones permiten reconocer si un proceso electoral fue íntegro; permiten ampliar la mirada e ir más allá del día de las votaciones y sus aspectos logísticos y de resultados, que usualmente son más visibles. Con estos, se puede evaluar el papel de diversas personas actoras y el grado de equidad de los distintos componentes del ciclo electoral.

Una guía útil, aunque general, para identificar y evaluar el cumplimiento de esas prerrogativas son las normas internacionales mencionadas. Existe un número importante de convenciones y tratados (universales, regionales y específicos por temática) que contienen los derechos democráticos y sus condiciones de realización. De manera no exhaustiva, algunas de esas normas relevantes son las siguientes:

- 1) Universales:
 - a) Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).
 - b) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).
 - c) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).
- 2) Regionales:
 - a) Convención Europea de Derechos Humanos (1953).
 - b) Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978).
 - c) Convención Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981).
 - d) Carta Democrática Interamericana (2001).
 - e) Declaración de Derechos Humanos de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (2012).
- 3) Temáticas:
 - a) Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965).
 - b) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979).
 - c) Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984).
 - d) Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989).
 - e) Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2008).
 - f) Pacto Iberoamericano de Juventud (2016).

De manera más específica, hay un número importante de indicadores en el ámbito mundial que permiten evaluar la calidad de la democracia, muchos de ellos desarrollados a partir de las condiciones y los derechos mencionados en la DUDH y el PIDCP. Para evaluar la calidad de la democracia, se destacan los indicadores del Instituto V-Dem (variedades de democracia), de la Universidad de Gotemburgo; los informes de Libertad en el Mundo y su respectiva metodología, de Freedom House (2023), y los índices globales del estado de la democracia, de la organización intergubernamental IDEA Internacional (2023).

Además, existen otros indicadores que se enfocan exclusivamente en la calidad de los procesos comiciales. Aquí se destaca el Índice de Percepciones de Integridad Electoral (Índice PEI, por sus siglas en inglés) del Proyecto de Integridad Electoral (2023) ampliamente mencionado en este libro. Esta medición se basa en la definición de Pippa Norris (2014) y registra la calidad de las elecciones a lo largo de los 11 componentes del ciclo electoral, desde el marco jurídico que las rige hasta la seguridad de las urnas electorales y la velocidad de la transmisión de los resultados. A continuación el cuadro 1 describe 11 componentes del ciclo electoral completo.

Cuadro 1. Componentes del ciclo electoral completo

1.	Marco legal
2.	Procedimientos electorales
3.	Distritos electorales
4.	Registro de votantes
5.	Registro de candidaturas y partidos
6.	Medios en campaña
7.	Financiamiento de campañas
8.	Proceso de votación
9.	Conteo de votos
10.	Resultados
11.	Autoridades electorales

Fuente: Proyecto de Integridad Electoral 2023. Índice de Percepciones de Integridad Electoral, v. 8.5. <https://www.electoralintegrityproject.com/pei>.

Conclusión: integridad electoral como un derecho

Hay un número importante de instrumentos internacionales y de derechos que dan contenido y sustento a la integridad electoral. Así, la integridad no se trata de una moda pasajera o capricho académico, sino de los más altos estándares que la humanidad se ha dado para poder vivir en democracia. Se trata de derechos políticos (por cierto, una subcategoría importante de los derechos humanos) que permiten ejercer la libertad y participar en los asuntos públicos de los países.

Al tratarse de derechos, todas las personas están amparadas por estos; es derecho de cada persona exigirlos. Además, todos los estados firmantes y sus instituciones están obligados a garantizarlos. Como individuos, miembros de organizaciones, militantes de partidos políticos, periodistas, escritores o académicos, todas y todos tienen derecho a la democracia. Por lo tanto, también tienen derecho a que cualquier violación sea reparada, a que se corrijan las irregularidades y a que se sancione a los responsables.

Finalmente, es importante destacar que la integridad electoral no solo es deseable —y defendible— por tratarse de una colección de derechos humanos. Como lo destaca el reporte final de integridad electoral de la Fundación Kofi Annan: “las elecciones sin integridad, no pueden brindar legitimidad a los ganadores, ni seguridad a los perdedores, ni confianza a los ciudadanos en sus líderes e instituciones” (Kofi Annan Foundation Initiative, 2017). En esto también radica su importancia.

Referencias

- Departamento de Estado de Estados Unidos, (2024). The Nuremberg Trial and the Tokyo War Crimes Trials (1945-1948). Office of the Historian. Disponible en: [https://history.state.gov/milestones/1945-1952/nuremberg#:~:text=the%20full%20notice-,The%20Nuremberg%20Trial%20and%20the%20Tokyo%20War%20Crimes%20Trials%20\(1945,crimes%20and%20other%20wartime%20atrocities.](https://history.state.gov/milestones/1945-1952/nuremberg#:~:text=the%20full%20notice-,The%20Nuremberg%20Trial%20and%20the%20Tokyo%20War%20Crimes%20Trials%20(1945,crimes%20and%20other%20wartime%20atrocities.)
- Freedom House, (2023). *Freedom in the World 2023*. Disponible en: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-03/FIW_World_2023_DigitalPDF.pdf
- Global Commission on Elections Democracy and Security, (2014). *Deepening Democracy: A strategy for improving the integrity of elections worldwide*. Creada conjuntamente por Kofi Annan e IDEA Internacional. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/deepening-democracy.pdf>
- IDEA Internacional, (2023). *El estado de la democracia en el mundo y las Américas 2023*. IDEA Internacional: Estocolmo. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/2023-11/el-estado-de-la-democracia-en-el-mundo-y-las-americas-2023.pdf>
- Garnett H. A., James, S. J., MacGregor, M. y Caal-Laam, S., (2023). *Electoral Integrity Global Report 2023*. Electoral Integrity Project. Disponible en: <https://www.electoralintegrityproject.com/global-report-2023>
- Kofi Annan Foundation Initiative, (2017). *Reporte final: integridad electoral en América Latina*. Electoral Integrity.
- Lara Otaola, M. A., (2023). 'Votar no es elegir: el 26 de marzo en Cuba'. IDEA Internacional. Disponible en: <https://www.idea.int/blog/votar-no-es-elegir-el-26-de-marzo-en-cuba>
- Naciones Unidas, (2024a). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Naciones Unidas (2024b). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>
- Nohlen, D., (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. En: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2011). *Derecho electoral mexicano*. Disponible en: https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/libro_derechoelec.pdf
- Norris, P., (2014). *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge University Press.
- Norris, P., (2012). *Making Democratic Governance Work: How Regimes Shape Prosperity, Welfare, and Peace*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Organización de las Naciones Unidas, (2024a). 'Universal Declaration of Human Rights (1948), Drafting History: Drafting Committee-2nd Session'. Dag

- Hammarskjöld Library. Disponible en: <https://research.un.org/en/undhr/draftingcommittee/2>
- Organización de las Naciones Unidas, (2024b). 'Universal Declaration of Human Rights (1948), Drafting History: General Assembly 3rd Session-Plenary'. Dag Hammarskjöld Library. Disponible en: <https://research.un.org/en/undhr/ga/plenary>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), (1966a). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), (1996b). Observación General 25, Comité de Derechos Humanos. UN. Doc. HRI/GEN/1/REV.7 at 194 Disponible en: <https://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/general%20comment%2025.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas, (1946). Resolución 9(II) del 21 de junio de 1946. Disponible en: <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/043/47/img/nr004347.pdf?token=Vtiyhwxcom08pUXJVI&fe=true>
- Orozco, J., Aman, A., Avery, D., Campbell, T., Z., Ellis, A., Kouznetsov, S., Lidner, R., Loada, A., Pema, D., Rukambe, J., Shimizu, M., Truesdell, D., y Tuccinardi, D., (2013). Justicia electoral: el manual de IDEA Internacional. IDEA internacional/ UNAM-IIJ: Suecia y México.
- Proyecto de Integridad Electoral, (2023). Índice de Percepciones de Integridad Electoral, v. 8.5. <https://www.electoralintegrityproject.com/pei>
- Real Academia Española, (2024). "Íntegro: definición". *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/%C3%ADntegro>
- Roosevelt, J., (2016). Foreword. En Hardin Young, J. "International Election Remedies". ABA: Estados Unidos de América.
- State Department (2024) 'The Nuremberg Trial and the Tokyo War Crimes Trials (1945-1948). Office of the Historian. Disponible en: [https://history.state.gov/milestones/1945-1952/nuremberg#:~:text=the%20full%20notice.,The%20Nuremberg%20Trial%20and%20the%20Tokyo%20War%20Crimes%20Trials%20\(1945,crimes%20and%20other%20wartime%20atrocities](https://history.state.gov/milestones/1945-1952/nuremberg#:~:text=the%20full%20notice.,The%20Nuremberg%20Trial%20and%20the%20Tokyo%20War%20Crimes%20Trials%20(1945,crimes%20and%20other%20wartime%20atrocities)
- V-Dem. Proyecto Variedades de Democracia, (2023). Democracy Report 2023: Defiance in the Face of Autocratization. Gotemburgo: V-Dem Institute.
- De Witte, M., (2019). 'China's Cultural Revolution was a power grab from within the government, not from without, Stanford sociologist finds' Stanford News. Disponible en: <https://news.stanford.edu/2019/10/29/violence-unfolded-chinas-cultural-revolution/>



**Integridad y justicia
electoral nacional
y subnacional
en México y Chile**

Análisis de estándares internacionales en las elecciones. Caso Chile

Pamela Figueroa Rubio

Introducción

En la actualidad, la integridad electoral no solo se ha establecido como uno de los principales desafíos de las democracias, sino también como garantía fundamental de los procesos electorales y un elemento crucial para el desarrollo de los sistemas político-democráticos. En ese contexto, las personas académicas han comparado los procesos comiciales de diferentes países y han destacado variaciones significativas en cuanto a la integridad, lo cual ha llevado al establecimiento de estándares internacionales para mejorar el entendimiento y el análisis de las elecciones en el ámbito global (EODS, 2016; James, Garnett, Loeber y Van Ham, 2019; Van Ham y Garnett, 2019).

Algunos conceptos importantes para observar la integridad electoral

Es importante señalar que las elecciones son un ejercicio práctico de los derechos humanos, así como un procedimiento que garantiza el desarrollo de instituciones democráticas (EODS, 2016).

El término *estándares internacionales* se refiere a los principios generales incluidos en los diferentes instrumentos internacionales, como pueden ser las declaraciones políticas o las interpretaciones de derechos humanos desarrolladas por los diversos organismos y los tribunales. Dichos estándares especifican el contenido y el ámbito de su aplicación para garantizar el ejercicio del derecho a elegir y a ser elegida y elegido (EODS, 2016).

La integridad electoral se puede conceptualizar como la ejecución de los principios necesarios para la conducción de comicios,

los cuales permiten la realización de los ideales democráticos y el ejercicio del derecho a elegir y a ser elegida y elegido (IDEA, 2023; EODS, 2016; James, Garnett, Loeber y Van Ham, 2019; Van Ham y Garnett, 2019). Este concepto abarca todo el ciclo electoral, incluyendo la fase previa hasta las campañas, así como el día de la elección y los resultados finales (Norris, 2013).

Chile y la integridad electoral

Chile es un país que ha destacado en América Latina por su calidad democrática y por el alto índice de integridad electoral. De acuerdo con el *Reporte global de integridad electoral 2019-2021* (Garnett, James y MacGregor, 2022), dicho país se sitúa entre los mejores evaluados conforme al Índice de Percepción de Integridad Electoral (PEI, por sus siglas en inglés). Chile ocupa la tercera posición como uno de los sistemas electorales más íntegros del continente americano, como puede apreciarse en el cuadro 1. Además, de acuerdo con los datos del PEI, este país se encuentra en el top 20 % a escala mundial.

Cuadro 1. Índice de Percepción de Integridad Electoral por región y país

África		América		Asia		Europa		Oceanía	
Cabo Verde	73	Canadá	83	Taiwán	82	Finlandia	88	Nueva Zelanda	77
Sudáfrica	66	Uruguay	83	Chipre	80	Suecia	85	Australia	66
Namibia	65	Chile	79	Japón	75	Dinamarca	85	Islas Salomón	65
Burkina Faso	65	Costa Rica	76	República de Corea	74	Estonia	84	Kiribati	63
Ghana	63	Panamá	71	Bután	71	Suiza	84	Vanuatu	61
Liberia	62	Perú	68	Israel	71	Austria	83	Micronesia	57
Gambia	61	Argentina	67	Timor Oriental	67	Alemania	81	Fiyi	56
Lesoto	61	Jamaica	67	Armenia	65	Noruega	79	Samoa	51
Botsuana	59	Barbados	66	Mongolia	64	Lituania	79	Papúa Nueva Guinea	34
Ruanda	58	Ecuador	65	Catar	62	Portugal	79	Tonga	29

Fuente: Garnett, James y MacGregor (2022).

Estándares internacionales y regionales de integridad

Además del PEI, existen otros estándares internacionales que están representados en diversos tratados y convenios internacionales, a los cuales los países han concurrido con el fin de concordar principios y prácticas conformes a la integridad electoral y el fortalecimiento de la democracia. Desde la década de 1960, Chile ha ratificado casi la totalidad de los acuerdos internacionales en esta materia, como se observa en el cuadro 2, con la sola excepción de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, la cual se está aún en trámite. En la resolución 545 (septiembre de 2023) de la Cámara de Diputaciones se le solicitó al presidente de la república que enviara al Congreso el proyecto de acuerdo para ratificar esa Convención.

Cuadro 2. Estatus de ratificación de los instrumentos de integridad electoral del sistema de Naciones Unidas

Estándar	Ratificación
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)	
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965)	
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de la Discriminación Contra la Mujer (1979)	
Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952)	
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990)	
Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad (2006)	
Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989)	
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)	
Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)	
Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (1948)	
Convención Interamericana contra la Corrupción (1996)	
Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad (1999)	
Convención Interamericana Contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (A-68) (2013) ^A	

^A Firmado el 22 de octubre de 2015.

Fuente: Elaboración personal a partir de EODS (2016).

Dimensiones operativas de la integridad electoral en Chile

Los estudiosos de la integridad electoral han tenido un papel crucial al establecer estándares internacionales para definir criterios que facilitan su implementación en la institucionalidad de cada país. La legislación y las medidas administrativas adoptadas por los países no solo sirven para desarrollar indicadores de integridad electoral, sino también para seguir la implementación de esas políticas a lo largo del proceso electoral.

El cuadro 3 presenta la forma como la legislación chilena vigente ha abordado las distintas dimensiones y subdimensiones del ciclo electoral. La literatura especializada acerca de la integridad electoral señala que se debe observar el proceso en todas sus etapas, desde lo pre hasta lo poselectoral, además de que se deben tomar en cuenta las distintas dimensiones de la democracia. En este cuadro se sintetiza la legislación vigente en Chile respecto a las dimensiones operativas del derecho a la participación en todo el ciclo y se muestra el avance progresivo y sostenido de la integridad electoral.

Es importante señalar que el cuadro se construyó a partir de la teoría de la integridad electoral, la cual identifica 11 componentes del ciclo, que no necesariamente son secuenciales: 1) leyes electorales, 2) procedimientos electorales, 3) delimitación de fronteras distritales, 4) registro de votantes, 5) registro de partidos y candidaturas, 6) campañas y labor de los medios de comunicación, 7) financiamiento de las campañas, 8) jornada electoral, 9) conteo de votos, 10) emisión de resultados y 11) actuar de las autoridades electorales en la resolución de conflictos (Martínez i Coima, Norris y Frank, 2015), y sus respectivos 49 indicadores.

Cuadro 3. Dimensiones operativas del derecho a la participación desde el ciclo de vida electoral

Etapa	Dimensión	Subdimensión	Medida	Ejemplos
Preelectoral	Leyes electorales	Justas con partidos pequeños	Ley Orgánica Constitucional 18603 de Partidos Políticos	La normativa vigente rige todos los partidos políticos, independientemente de su tamaño o cantidad de afiliados
			Ley 19,884. Transparencia, límite y control del gasto electoral	
		Ley 20,915. Fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita modernización		
		Imparciales	Ley Orgánica Constitucional 18700. Votaciones populares y escrutinios	Conteo en tiempo real con los resultados preliminares en el sitio web del Servicio Electoral. Escrutinio general y calificación de las elecciones por parte del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile

Continuación.

Etapa	Dimensión	Subdimensión	Medida	Ejemplos	
Preelectoral	Procesos electorales	Calidad en la administración del proceso	Ley Orgánica Constitucional 18700. Votaciones populares y escrutinios	El Servicio Electoral coordina previamente a la elección las labores realizadas por los distintos organismos públicos (Fuerzas Armadas, Carabineros, Policía de Investigaciones de Chile, entre otros)	
		Disponibilidad de la información	Ley Orgánica Constitucional 18556. Sistema de inscripciones electorales y Servicio Electoral Ley Orgánica Constitucional 18700. Votaciones populares y escrutinios Ley 20900. Para el fortalecimiento y transparencia de la democracia	El Servicio Electoral da a conocer toda la información sobre el proceso electoral a la ciudadanía	
	Padrón	No discriminatorio	Ley 20568. Regula la inscripción automática, modifica el Servicio Electoral y moderniza el sistema de votaciones	Todas las personas nacidas en territorio chileno mayores de 18 años	
		Preciso	Ley 20568. Regula la inscripción automática, modifica el Servicio Electoral y moderniza el sistema de votaciones	Publicación de padrón provisorio, auditado y definitivo	
	Registro de partidos accesible		Ley Orgánica Constitucional 18603 de Partidos Políticos	Se puede inscribir un partido político mediante una plataforma web y sin costo Los afiliados pueden solicitar a su partido o al Servicio Electoral copia del registro de militantes	
		No discriminatorio	Ley Orgánica Constitucional 18603 de Partidos Políticos	La ley permite a las ciudadanas o los ciudadanos chilenos que estén habilitados para sufragar y constituir un partido político	
		Igualdad de oportunidades para mujeres y minorías étnicas y sociales	Ley Orgánica Constitucional 18603 de Partidos Políticos Ley 20915. Fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita la modernización	Ningún sexo podrá ser superior a 60 % en las declaraciones a candidaturas (elecciones parlamentarias) La lista debe ser encabezada por una mujer y ser alternada por sexo (proceso constituyente 2021) Composición paritaria del órgano constituyente (proceso constituyente 2021 y 2023) Escaños reservados para las minorías étnicas (proceso constituyente 2021)	
	Campaña	Difusión de campaña	Acceso justo a medios de comunicación	Ley Orgánica Constitucional 18700. Votaciones populares y escrutinios	Franja Electoral
			Los medios de comunicación permiten exponer fraudes electorales, desinformación, etcétera	Ley Orgánica Constitucional 18700. Votaciones populares y escrutinios Ley 18838. Consejo Nacional de Televisión	Ley 19.733. Sobre Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo
		Financiamiento de campañas	Acceso equitativo a financiamiento público	Ley 19884. Transparencia, límite y control del gasto electoral	Anticipo fiscal
Acceso equitativo a donaciones			Ley 19884. Transparencia, límite y control del gasto electoral	Límite del gasto electoral	
Transparencia del financiamiento electoral			Ley 19884. Transparencia, límite y control del gasto electoral Ley 20900. Para el fortalecimiento y transparencia de la democracia	Publicidad de ingresos y gastos	
Uso adecuado del financiamiento público			Ley 19884. Transparencia, límite y control del gasto electoral Ley 20900. Para el fortalecimiento y transparencia de la democracia	Rendición de la cuenta de ingresos y gastos	

Continuación.

Etapa	Dimensión	Subdimensión	Medida	Ejemplos
Proceso de votación		Accesible	Ley 21385. Modifica la legislación electoral para privilegiar la cercanía al domicilio del elector, en la asignación del local de votación	Nuevas asignaciones de locales de votación mediante el proceso de georreferenciación
		Sufragio igual (un voto por persona)	Constitución Política de la República Ley Orgánica Constitucional 18700. Votaciones populares y escrutinios	Exhibición a las autoridades de mesa, la cédula nacional de identidad o el pasaporte
		Facilidad del proceso	Ley 21385. Modifica la legislación electoral para privilegiar la cercanía al domicilio del elector en la asignación del local de votación	Nuevas asignaciones de locales de votación mediante el proceso de georreferenciación
		Facilidades para votos especiales	Ley 20183. Modifica Ley 18700 con el objeto de reconocer el derecho a la asistencia en el acto de votar para las personas con discapacidad Ley 21385. Modifica la legislación electoral para privilegiar la cercanía al domicilio del elector en la asignación del local de votación	Voto asistido Acercamiento de la mesa a personas con discapacidad y accesibilidad limitada
		Voto exterior	Ley 20960. Regula el ejercicio del sufragio de los ciudadanos chilenos en el extranjero	Voto en el extranjero para plebiscitos Voto en el extranjero para elecciones presidenciales
		Disponibilidad de voto por internet en algunos casos	No existe	No existen ejemplos
Poselección	Conteo	Seguridad de las urnas	Ley Orgánica Constitucional 18700. Votaciones populares y escrutinios	Fuerzas Armadas encargadas de la mantención del orden público
		Rapidez del anuncio de los resultados	Ley Orgánica Constitucional 18700. Votaciones populares y escrutinios	Conteo en tiempo real con los resultados preliminares en el sitio web del Servicio Electoral
		Conteo imparcial	Ley Orgánica Constitucional 18700. Votaciones populares y escrutinios	Conteo público a viva voz Presencia de apoderados de mesa Publicidad del acta de resultados
		Monitores internacionales	No existe	No existen ejemplos
		Monitores nacionales	Ley Orgánica Constitucional 18700. Votaciones populares y escrutinios	Personal de enlace del Servicio Electoral
	Resultados	Confiables	Ley Orgánica Constitucional 18700. Votaciones populares y escrutinios	Colegio Escrutador
		Acceso a recursos efectivos ante los tribunales	Ley Orgánica Constitucional 18700. Votaciones populares y escrutinios Ley Orgánica Constitucional 18460. Tribunal calificador de elecciones Ley 18593. Tribunal Electoral Regional	Reclamaciones Rectificaciones
	Elección de autoridades	Elección imparcial	Ley Orgánica Constitucional 18700. Votaciones populares y escrutinios Ley 20640. Elecciones primarias para la nominación de candidatos a presidente de la república, parlamentarios, gobernadores regionales y alcaldes	Conteo en tiempo real con los resultados preliminares en el sitio web del Servicio Electoral. Escrutinio general y de la calificación de las elecciones por parte del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile
			Información a la ciudadanía	Ley Orgánica Constitucional 18556. Sistema de inscripciones electorales y Servicio Electoral

Fuente: Elaboración propia a partir de Martínez i Coma, Norris, y Frank, 2015.

Como se ha señalado, la implementación de un proceso electoral íntegro no es una cuestión de carácter procedimental, sino que es parte de la puesta en práctica de los derechos humanos de la ciudadanía. El cuadro 4 muestra cómo la legislación chilena da cuenta de esta dimensión operativa de la implementación del proceso electoral basado en los derechos humanos.

Cuadro 4. Esquema de dimensiones operativas basado en los derechos humanos

Dimensión	Subdimensión	Medida	Ejemplos
Proceso electoral	Elecciones periódicas	Ley Orgánica Constitucional 18700. Votaciones populares y escrutinios	Elecciones presidenciales, municipales, regionales y de la Cámara de Diputaciones cada 4 años Elecciones de senadurías cada 8 años
	Elecciones auténticas	Ley Orgánica Constitucional 18700. Votaciones populares y escrutinios Ley 20640. Elecciones primarias para la nominación de candidatos a presidente de la república, parlamentarios, gobernadores regionales y alcaldes	Las personas pertenecientes a partidos e independientes se pueden postular a cargos de elección pública Conteo en tiempo real con los resultados preliminares en el sitio web del Servicio Electoral. Escrutinio general y calificación de las elecciones por parte del Tribunal Calificador de Elecciones
	Sufragio igual (un voto por persona)	Constitución Política de la República Ley Orgánica Constitucional 18700. Votaciones populares y escrutinios	Exhibición a las autoridades de mesa, de la cédula nacional de identidad o el pasaporte
	Voto secreto	Constitución Política de la República Ley Orgánica Constitucional 18700. Votaciones populares y escrutinios	Cédulas electorales oficiales, separadas por cargo Cámara secreta
	Sufragio universal	Accesibilidad a personas con discapacidad	Ley 20183. Modifica Ley 18700 con el objeto de reconocer el derecho a la asistencia en el acto de votar para las personas con discapacidad
Mecanismos de votación especiales		Ley 21385. Modifica la legislación electoral para privilegiar la cercanía al domicilio del elector en la asignación del local de votación	Voto de personas privadas de la libertad Voto de chilenas y chilenos en el extranjero
Libertad de expresión, reunión y asociación	Libertad de reunión y asociación	Constitución Política de la República	Posibilidad de realizar cualquier manifestación política
	Libertad de expresión y medios de comunicación tradicionales	Constitución Política de la República	No existen limitaciones a la libertad de expresión de los medios de comunicación Debates presidenciales
	Libertad de expresión e internet	Constitución Política de la República	No existen limitaciones a la libertad de expresión en las plataformas digitales

Continuación.

Dimensión	Subdimensión	Medida	Ejemplos
Transparencia	Acceso a la información	Ley 20900. Para el fortalecimiento y transparencia de la democracia Ley 20285. Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado	Solicitud de acceso a la información pública
	Prevención de la corrupción	Ley 20900. Para el fortalecimiento y transparencia de la democracia	Prohibición de aportes extranjeros a campañas políticas Prohibición de asociaciones con fines de lucro o empresas que realicen donaciones a campañas políticas
Accesibilidad para presentarse a elecciones		Ley Orgánica Constitucional 18700. Votaciones populares y escrutinios	Declaración de candidatura de un militante por un partido político o un pacto electoral Declaración de candidatura de un independiente por un partido político o un pacto electoral Declaración de candidatura independiente
	Elección informada	Ley Orgánica Constitucional 18700. Votaciones populares y escrutinios	Franja electoral
Acceso a recurso efectivo ante los tribunales		Ley Orgánica Constitucional 18460. Tribunal Calificador de Elecciones	Reclamaciones Rectificaciones
		Ley 18593. Tribunal Electoral Regional	
		Ley Orgánica Constitucional 18700. Votaciones populares y escrutinios	
		Ley 19884. Transparencia, límite y control del gasto electoral	

Fuente: Elaboración propia a partir de dimensiones operacionales presentes en EODS (2016) y complementadas con la Oficina de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OHCHR, 2021).

Indicadores del Servicio Electoral de Chile

Indicadores de calidad

Cuadro 5. Indicadores de calidad de la democracia de la reforma política en Chile (2014-2016)

		Reformas	Voto de chilenos en el extranjero	Fin al sistema electoral binominal	Fortalecimiento y transparencia de la democracia	Elección directa y popular de los intendentes	Reforma a la institucionalidad del Servicio Electoral	Reforma a los partidos políticos	Nueva Constitución
Dimensiones de la calidad de la democracia	Procedimentales	Estado de derecho	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		Participación	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓
		Competencia	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓
		Accountability (horizontal y vertical)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Sustantivas	Libertad (derechos políticos y libertades civiles)	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓
		Igualdad (política y legal)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Resultados	Responsiveness	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

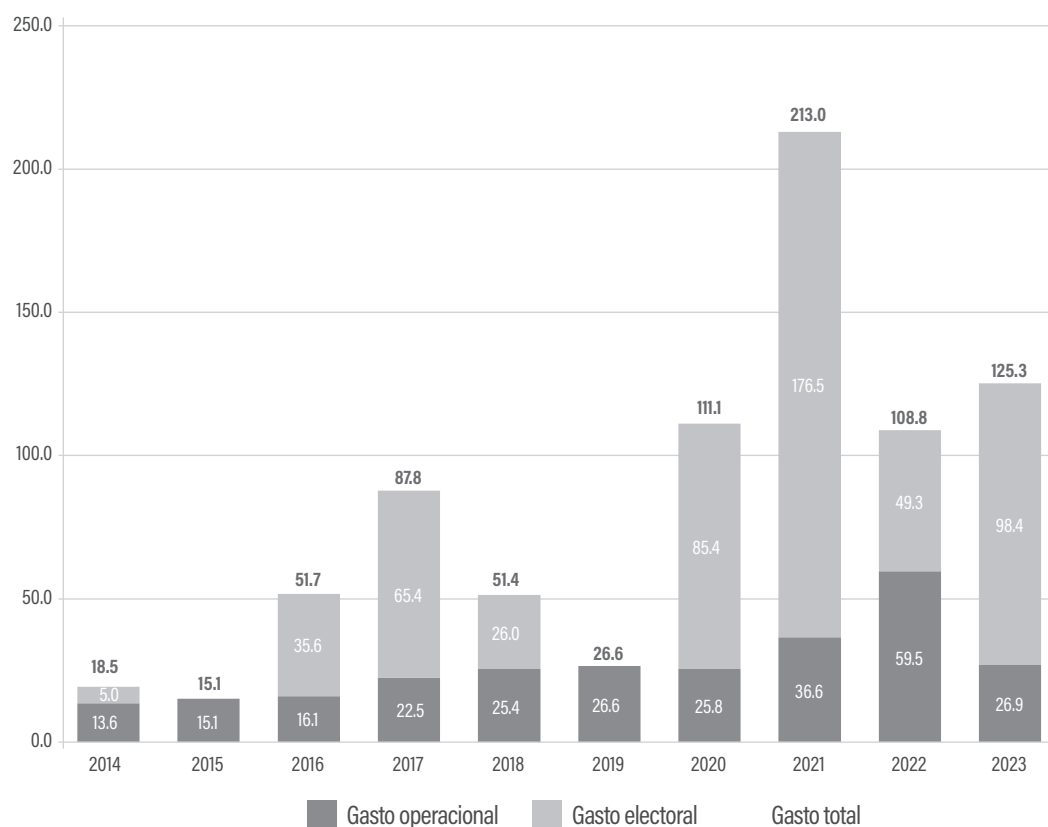
Fuente: Elaboración propia con base en proyectos de ley.

Para comprender el estado actual de la integridad electoral en Chile, se debe considerar la serie de reformas políticas aprobadas en el periodo 2014-2016, realizadas en el segundo mandato de la presidenta Michelle Bachelet. En dichas reformas se propuso abordar la crisis de legitimidad y confianza que se vivía en el país desde la década de 2010 (Jordán y Figueroa, 2019).

Presupuesto anual del Servicio Electoral de Chile

Por otra parte, un indicador de la voluntad de los estados de elevar los índices de integridad electoral es que los órganos electorales autónomos cuenten con presupuestos adecuados para cumplir con sus objetivos y misión. En las gráficas 1, 2 y 3 se observa el desarrollo presupuestario del Servicio Electoral de Chile (Servel) y el crecimiento de la dotación de profesionales en su interior, lo que ha fortalecido las capacidades técnicas de la institución.

Gráfica 1. Gasto presupuestal del Servicio Electoral de Chile^A

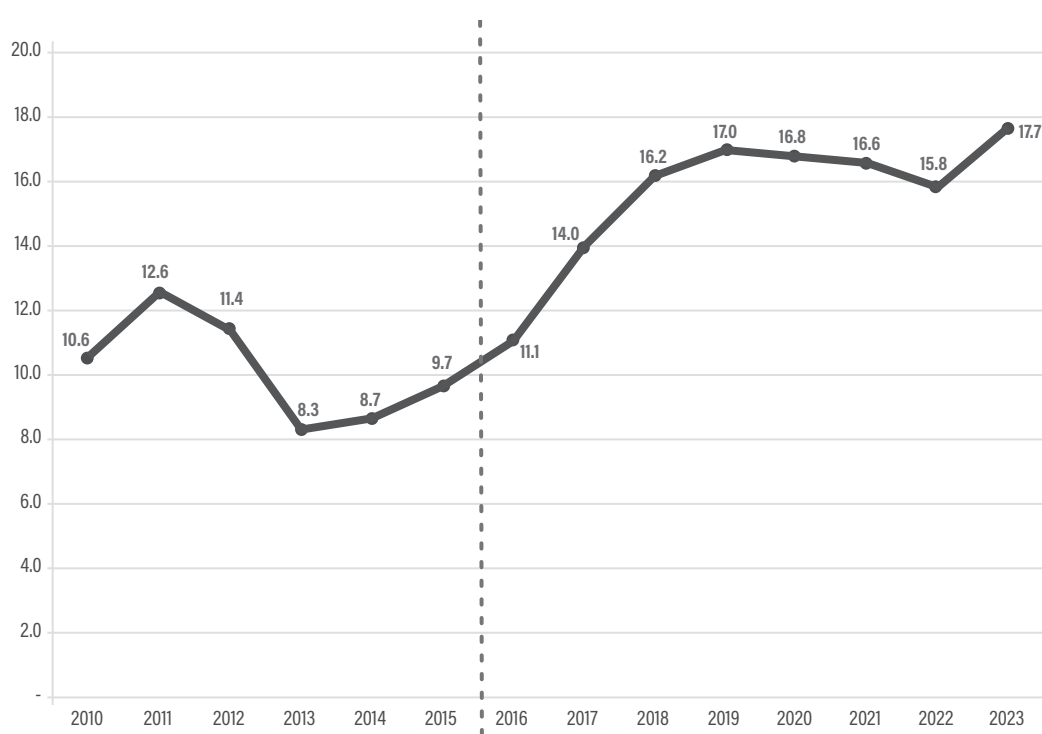


^A Cifras expresadas en millones de dólares.

Nota: La corrección monetaria se realizó convirtiendo los valores de pesos a unidades de fomento (UF) para ajustar los montos de acuerdo con la inflación; posteriormente, se convirtió el monto a dólares utilizando los valores de las UF y el dólar observados al 31 de agosto de 2023.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio Electoral de Chile.

Gráfica 2. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, corrección monetaria^A



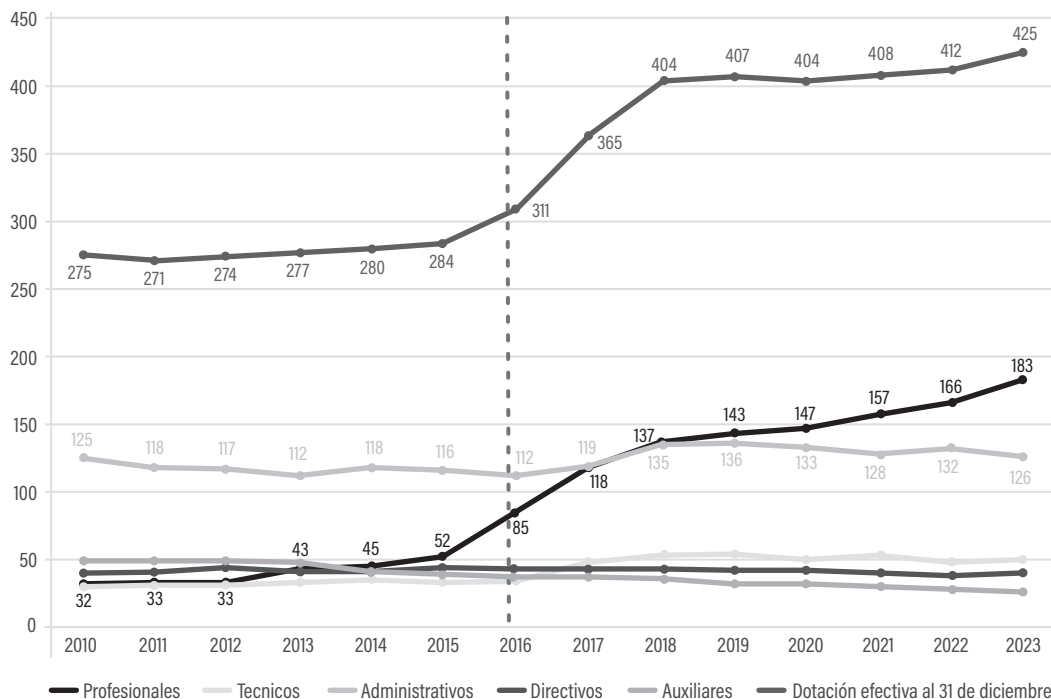
^A Cifras expresadas en millones de dólares.

Fuente: Presupuesto anual del Servicio Electoral, dotación profesional (millones de pesos; corrección monetaria al 31 de agosto de 2023).

Se realizó una corrección monetaria de los presupuestos por medio de una indexación basada en la unidad de fomento (UF)¹ (Arellano, 2021; CEPAL, 1976). Esto se hizo con el fin de que los montos fueran comparables, considerando la inflación. El presupuesto en pesos chilenos se convirtió a UF utilizando su valor para el año presupuestal con fecha al 31 de agosto, según la información proporcionada por el Servicio de Impuestos Internos de Chile. Posteriormente, los valores en UF se convirtieron a dólares según su valor al 31 de agosto de 2023. El Banco Central de Chile garantizó la equivalencia del valor del dólar al 31 de agosto de 2023.

¹ La unidad de fomento es un índice de reajustabilidad, calculado y autorizado por el Banco Central de Chile para las operaciones de crédito de dinero en moneda nacional que efectúen las empresas bancarias y las cooperativas de ahorro y crédito.

Gráfica 3. Cantidad de funcionarios del Servicio Electoral



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servicio Electoral.

Indicadores de promoción de la participación de la mujer

Un elemento distintivo del proceso político-electoral chileno de la última década ha sido el crecimiento de la representación descriptiva² de las mujeres (Fenichel Pitkin, 1972). La reforma electoral de 2015 incluyó, por primera vez, una acción afirmativa para las candidaturas de mujeres al Congreso, así como incentivos para que los partidos políticos promovieran su participación (Jordán y Figueroa, 2019).

En el ámbito electoral, la representación de las mujeres está regulada por la Ley n.º 18700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios en los siguientes términos:

- 1) Cuotas de candidatura. De acuerdo con el artículo 4 de este cuerpo legal, de la totalidad de las postulaciones de las candidaturas a diputación o senaduría declaradas por los partidos políticos —hayan o no pactado—, ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres podrán superar 60 % del total respectivo. Este porcentaje será obligatorio y se calculará con independencia de la forma

² Fenichel Pitkin señala cinco dimensiones de la representación política: autorización, rendición de cuentas, descriptiva, simbólica y sustantiva. La representación descriptiva se refiere a la idea de representación política como presencia o reflejo; en el caso de las mujeres, se refiere al número de mujeres que están representadas en los órganos políticos.

- de nominación de las candidaturas. La infracción acarreará el rechazo de todas las candidaturas postuladas a diputación o a senaduría, según corresponda, del partido que no haya cumplido con este requisito.
- 2) Consideraciones especiales. En esta misma ley, en el inciso octavo del artículo 49 se contempla, entre las causales para excusarse de desempeñar el cargo de vocal de mesa el día de la elección, que la mujer que haya sido designada se encuentre en estado de embarazo durante las seis semanas previas al parto, o de puerperio, y hasta 24 semanas siguientes a este; circunstancia que deberá acreditar mediante un certificado médico o con la documentación que atestigüe estar recibiendo el subsidio al que se refiere el artículo 198 del Código del Trabajo. Dicha gestión debe realizarse ante el secretario de la junta electoral respectiva, en el plazo de tres días hábiles, contado a partir de la fecha de publicación del acta de designación. Asimismo, de acuerdo con el inciso primero del artículo 91, cualquier miembro de los colegios escrutadores podrá excusarse de desempeñar el cargo en los plazos y las formas, y por las causales establecidas en el artículo señalado.

Durante el proceso de cambio constitucional, se incorporó una norma de paridad para la elección de los convencionales constituyentes:

- 3) Paridad de género. La Ley n.º 21216, publicada el 24 de marzo de 2020, se titula: Modifica la Carta Fundamental para permitir la conformación de pactos electorales de independientes y garantizar la paridad de género en las candidaturas y en la integración del Órgano Constituyente que se conforme para la creación de una Nueva Constitución Política de la República.
- 4) La Ley n.º 20820. Incluye un artículo único correspondiente a la disposición trigésimo novena en la Constitución Política, que establece reglas especiales para la elección de representantes mujeres, en la eventualidad de la instalación de una convención mixta constitucional o una convención constitucional.

En el ámbito del acceso al financiamiento público, destaca el Decreto con Fuerza de Ley que fija el texto que fue reunido y consolidado en un solo texto a partir de la Ley n.º 19884 Orgánica Constitucional sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, incluido a continuación:

Incentivo a los partidos por candidatas electas. Según lo señalado en las disposiciones transitorias de esta ley, en su artículo primero, para los efectos de las elecciones parlamentarias de 2017, 2021, 2025 y 2029, en el caso de las mujeres candidatas a diputadas y a senadoras que hayan sido proclamadas electas por el Tribunal Calificador de Elecciones, los partidos políticos a los que pertenezcan tendrán derecho a un monto de 500 de unidades de fomento por cada una de ellas, lo que equivale a us \$19,300.00 aproximadamente. Con esos recursos, los partidos políticos podrán implementar programas y desarrollar actividades para fomentar la inclusión y participación de las mujeres en la política.

Reembolso adicional para las candidatas. En el artículo segundo de dichas disposiciones, para las elecciones parlamentarias de 2017, 2021, 2025 y 2029, las candidatas a senadoras y diputadas tendrán derecho a un reembolso adicional de sus gastos electorales de cargo fiscal, de 0.01 UF por cada voto obtenido, conforme al procedimiento establecido en el artículo 15 de esta ley.

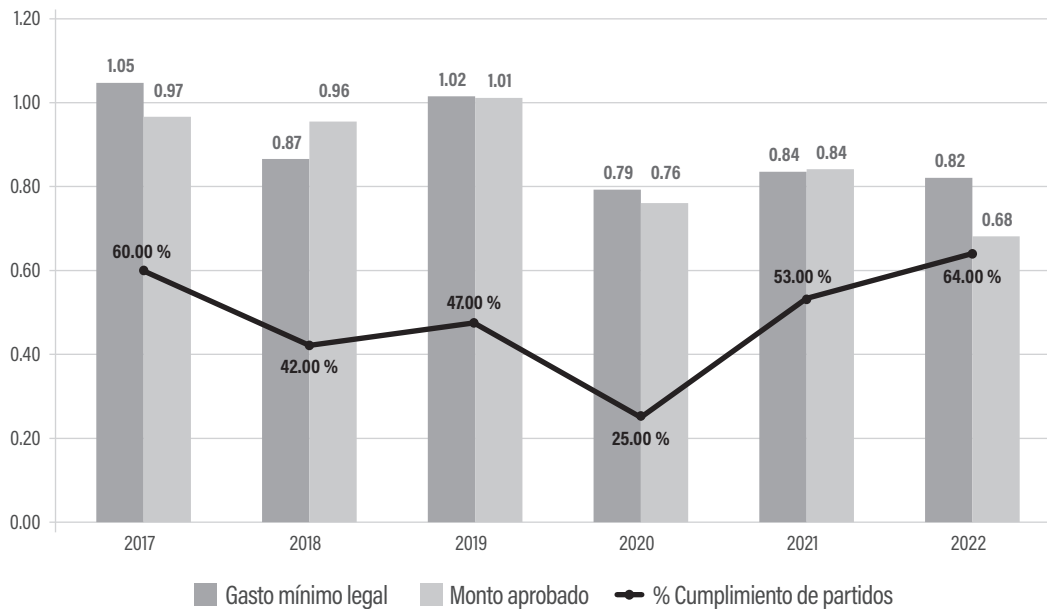
Los efectos de esta legislación se observan en el aumento de la representación, como se muestra en las gráficas 4 y 5.

Gráfica 4. Evolución del fomento de la participación de política de mujer



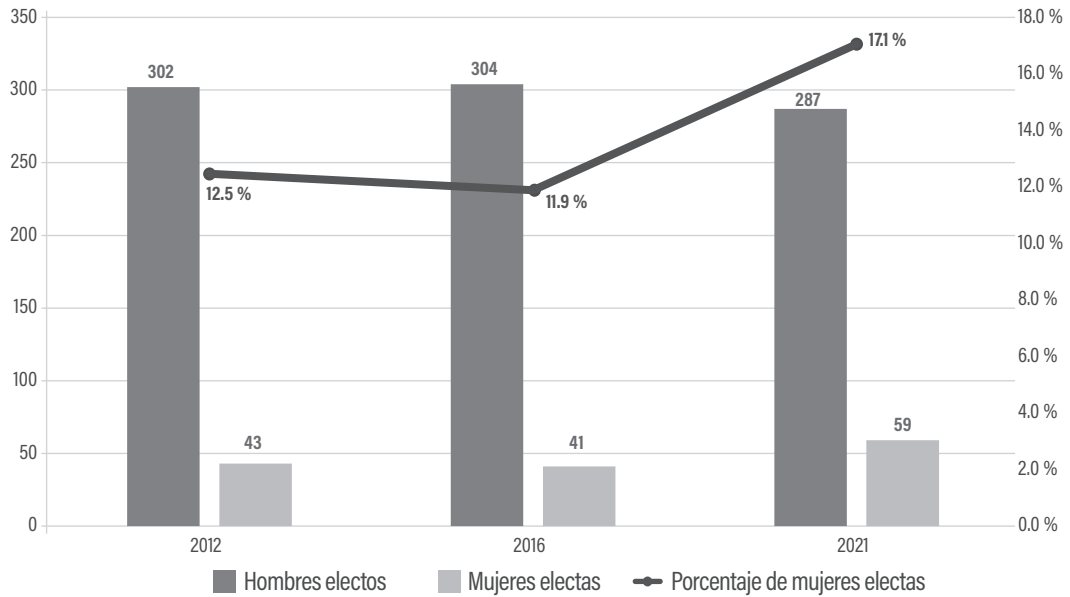
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servicio Electoral.

Gráfica 5. Evolución de las mujeres electas y gasto electoral



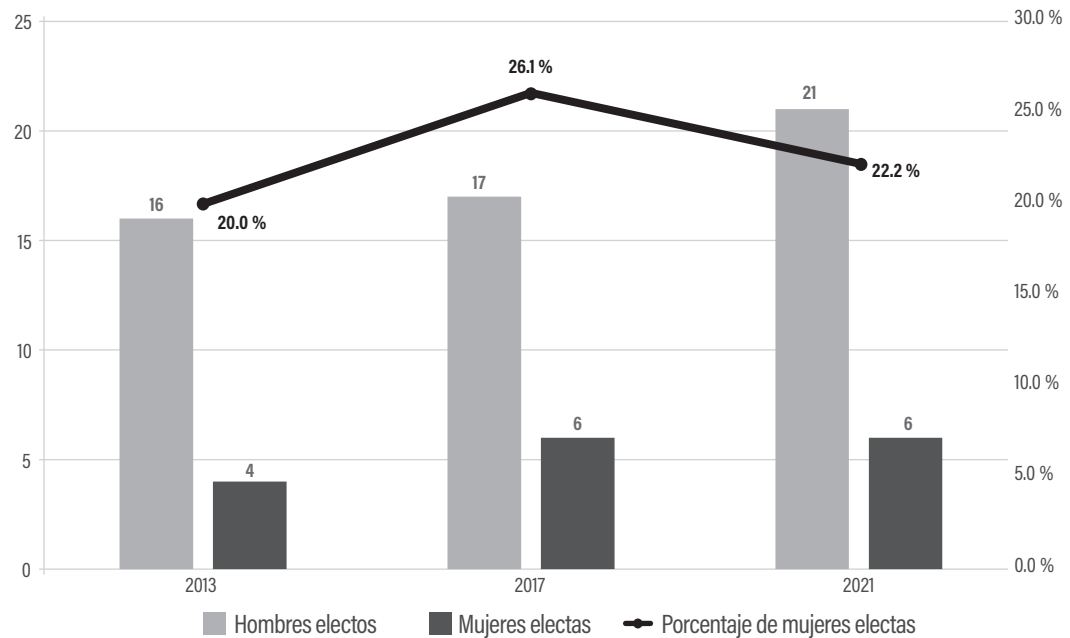
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servicio Electoral.

Gráfica 6. Evolución de las mujeres electas en el ámbito municipal



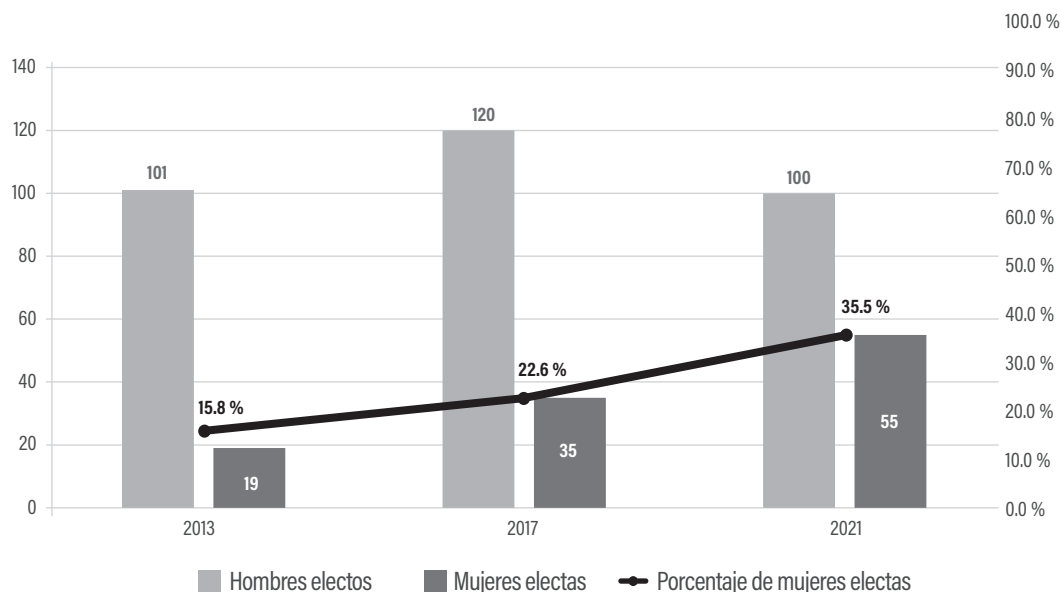
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio Electoral de Chile.

Gráfica 7. Evolución de las mujeres electas en el ámbito senatorial



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio Electoral de Chile.

Gráfica 8. Evolución de las mujeres electas en el ámbito de diputación



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio Electoral de Chile.

Es importante señalar que las cuotas de género para las candidaturas se aplican solo a las elecciones parlamentarias, lo cual evidencia el bajo incremento en la cantidad de mujeres seleccionadas en comicios locales o municipales.

Otros ámbitos en los cuales la legislación ha avanzado durante los últimos años son la legislación respecto al voto obligatorio, aplicada en el plebiscito de 2022 y como reforma permanente desde 2023, y el acercamiento a los locales de votación, es decir, a los lugares donde se instalan las mesas para la votación, que por lo general son planteles educativos, ya que ahora se lleva a cabo por medio de la georreferenciación de los domicilios electorales. Esto, a la vez, ha permitido la votación efectiva de las personas privadas de la libertad que no han perdido su derecho al sufragio. Estos cambios, junto con la promoción de la participación política de la mujer, constituyen acciones concretas y efectivas para fortalecer la integridad del proceso electoral en Chile.

Conclusiones

La evaluación de las elecciones desde una perspectiva de integridad electoral desafía a los sistemas políticos, ya que sirve como indicador para medir la calidad democrática de los países, lo que permite el análisis de estudios de caso y comparativos en los ámbitos regional y global. Las elecciones son un mecanismo para tomar decisiones acerca de quienes gobiernan y para establecer los valores políticos de una comunidad, por lo que son un elemento fundamental de la democracia;

sin embargo, el proceso electoral es mucho más complejo que un momento específico en el cual la ciudadanía manifiesta sus preferencias en las urnas. La teoría de la integridad electoral ha permitido contemplar al ciclo comicial en todas sus dimensiones.

Los tratados internacionales firmados por los países y su legislación aprobada son evidencias importantes para estudios acerca de la integridad electoral; estos también reflejan el camino que las sociedades han recorrido hacia los principios democráticos. Desde esta perspectiva se ha compartido el caso de Chile con el fin de identificar los procesos mediante los cuales ha llegado a ser uno de los países más destacados en el *Reporte global de integridad electoral 2019-2021*. De acuerdo con este informe, Chile está en el top 20 % de los países con mejores resultados, lo que se logró a partir de una política gradual de suscribir tratados internacionales en materia de derechos políticos y civiles, y de una robusta legislación.

Además, la reforma política integral aprobada en el periodo 2014-2016 y el fortalecimiento del Servicio Electoral de Chile como una entidad con autonomía institucional, mediante su presupuesto y dotación profesional, dan cuenta de la relevancia del compromiso institucional. Destaca el énfasis en la perspectiva de género y en las medidas de inclusión que se implementaron durante la última década. El proceso gradual de la adopción de reformas para fortalecer la integridad electoral y la democracia es un camino que merece atención para futuros análisis comparativos.

Referencias

- Arellano, J. (2021). *La UF: pasado y futuro de la indexación en Chile nota docente*. Santiago: Cieplan.
- CEPAL (1976). *La corrección monetaria: cuatro estudios*. Santiago: CEPAL-ILPES.
- Coma, M. i, F., Norris, P. y Frank, R. W., (2015). "Integridad en las elecciones de América 2012-2014". *América Latina Hoy*, 70, 37-54.
- Election Observation and Democratic Support (EODS), (2016). *Compendio de estándares internacionales sobre elecciones*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible: <https://www.eods.eu/library/Compendium-ES-N-web.pdf>
- Fenichel Pitkin, H., (1972). *The concept of representation*. University of California Press, Berkely y Los Angeles.
- Garnett, H., James, T. S., y MacGregor, M., (2022). Electoral Integrity Global Report 2019-2021. *The Electoral Integrity Project*. <https://research-portal.uea.ac.uk/en/publications/electoral-integrity-global-report-2019-2021>
- IDEA, (2023). Elections during Emergencies and Crises. Estocolmo: IDEA Internacional. Disponible: <https://www.idea.int/publications/catalogue/elections-during-emergencies-and-crises>
- James, T. S., Garnett, H. A., Loeber, L., y Van Ham, C., (2019). Electoral management and the organizational determinants of electoral integrity: Introduction. *International Political Science Review*, 40(3), 295-312.
- Jordán D., T., y Figueroa R. P., (2019). La ruta hacia una mejor democracia en Chile. *Revista Populus*, diciembre (7), 185-218.
- Martínez i Coma, F., Norris, P., y Frank, R. W., (2015). "Integridad en las elecciones de América 2012-2014". *América Latina Hoy*, 70, 37-54.
- Norris, P., (2013). The New Research Agenda Studying Electoral Integrity. *Electoral Studies*, Vol. 32 Issue 4, 563-575.
- OHCHR. (2021). *Human Rights and Elections: A Handbook on International*. Nueva York: United Nations Publications.
- Van Ham, C. y Garnett, H. A., (2019). "Building impartial electoral management? Institutional design, independence and electoral integrity". *International Political Science Review*, 40(3), 313-334.

La calidad de la justicia electoral en México desde la perspectiva de integridad¹

Karolina Gilas

Irma Méndez de Hoyos

Introducción

La integridad electoral es una perspectiva académica y, a la vez, política y social, preocupada por la calidad de las elecciones en el mundo. Más recientemente ha surgido una perspectiva jurídica, que coloca a la justicia electoral como un eje transversal que abona a la integridad de las elecciones en dos sentidos: el primero, al aplicar estándares y convenciones internacionales para ampliar y proteger los derechos político-electorales de la ciudadanía; el segundo, al penalizar las faltas a la integridad electoral con un enfoque amplio, integral, contextual y que flexibiliza los estándares probatorios con el fin de castigar y desincentivar las malas prácticas y los delitos electorales, así como disuadir a las actrices y los actores de cometer otros.

En México, la justicia electoral es uno de los ejes centrales del sistema nacional electoral que contempla instituciones jurisdiccionales tanto en el ámbito local, con tribunales electorales estatales, como en el federal, con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Este andamiaje institucional con un doble ámbito de operación permite atender cabalmente los conflictos comiciales entre partidos, personas candidatas e instituciones electorales, así como proteger los derechos político-electorales de la ciudadanía en las votaciones federal y locales.

A pesar de más de dos décadas desde su creación, la valoración de su desempeño y de la calidad del acceso a la justicia electoral desde una visión comparada ha sido limitada. ¿Cómo saber

¹ Este trabajo está basado en la investigación titulada *Índice de Justicia Electoral Subnacional para México. Piloteaje para medir y dar seguimiento al estado del acceso a la justicia electoral y la calidad de las instituciones jurisdiccionales electorales*, elaborado por Irma Méndez de Hoyos y Karolina Gilas (autoras de este texto) a solicitud del Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en 2021, y publicado en su sitio de internet.

qué tanto se ha avanzado en la calidad del acceso a la justicia? ¿Hasta qué punto se cumplen en el ámbito local los estándares internacionales y las normas globales que rigen las elecciones democráticas? ¿Qué tanto los órganos de justicia electoral federal y locales están diseñados y operan de forma que efectivamente abonen a elevar la integridad de las elecciones?

Para responder de inicio a esas preguntas, en el periodo 2019-2020 el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), en colaboración con el TEPJF, emprendió la tarea de diseñar un índice para medir la calidad de la justicia electoral en el mundo —Índice Global de Justicia Electoral (IGJE)— basado en estándares internacionales con reconocimiento universal (Concha, Lara Otaola y Orozco-Henríquez, 2020). Posteriormente, un equipo de investigadores colaboró con el IDEA Internacional para realizar un pilotaje del IGJE en cuatro países y poder evaluar así su aplicabilidad, su relevancia y su validez.

A finales de 2020, el IDEA Internacional y el TEPJF decidieron dar continuidad al proyecto del IGJE y solicitaron la colaboración de dos investigadoras —autoras de este texto—, quienes realizaron un análisis a profundidad del pilotaje de dicho índice realizado para cuatro países, con particular énfasis en los resultados para México, tanto de los escrutinios generales como de los específicos, con miras a coadyuvar a la eficiencia en materia judicial-electoral. El texto final incluyó una indagación a profundidad del diseño y los supuestos del IGJE, así como un análisis de las implicaciones de los resultados obtenidos para este país en términos comparados. Asimismo, se estudió la viabilidad y la utilidad de aplicar el índice para evaluar los sistemas de justicia electoral subnacionales durante los procesos electorales 2020-2021. El reporte finalizó con una propuesta de modificaciones al índice global para la evaluación de la justicia electoral en México a nivel subnacional.

Esta propuesta dio lugar a la creación de una nueva herramienta metodológica: el Índice de Justicia Electoral Subnacional (IJES), que fue desarrollado con base en la metodología del IGJE. El proyecto de creación del IJES contempló cinco etapas: 1) la selección de casos para la prueba piloto y la posterior ampliación de la muestra; 2) el ajuste de los indicadores del IGJE para su aplicación a nivel subnacional en México; 3) la búsqueda y la recopilación de información general, primero, y por entidad federativa, después; 4) el ajuste del Libro de Códigos² original del IGJE, la estimación de cada uno de los indicadores y el establecimiento de la escala de medición apropiada, y, finalmente, 5) la aplicación del índice en todas las entidades federativas mexicanas que tuvieron elecciones de gubernaturas durante 2021.

El presente texto tiene el objetivo de presentar los resultados más relevantes de la evaluación de la calidad de la justicia electoral en México en el ámbito local por medio del Índice de Justicia Electoral Subnacional. Con ese propósito, primero se

² El libro de códigos del Índice Global de Justicia Electoral (IJES) contiene los indicadores usados para construir el índice, así como su significado y el rango de valores. Es parte del material de trabajo (no publicado) utilizado para la estimación del IJES. Se puede consultar en Ferrán Martínez i Coma y Karla Mora Laveaga (2020), *Índice Global de Justicia Electoral*. Estocolmo: IDEA.

expone el esquema general de análisis de la calidad de la justicia electoral, lo que representa una aportación del TEPJF a los estudios internacionales de integridad de las elecciones. En el segundo apartado se muestra el diseño general del IJES, sus categorías, dimensiones, atributos e indicadores, así como los retos para su implementación. Posteriormente, se da cuenta de la construcción del IJES, los ajustes realizados y la selección de las entidades federativas bajo estudio, así como las fuentes de información consultadas. En el último apartado se exhiben los hallazgos más importantes de la aplicación del IJES en 15 entidades federativas, desde una perspectiva comparada.

La calidad de la justicia electoral en México y su medición

La justicia electoral se puede entender como una serie de medios y mecanismos legales existentes en un sistema político, dado que tienen como objetivos: 1) garantizar que las acciones, los procedimientos y las decisiones de las autoridades en el marco de un proceso electoral se desarrollen conforme a la ley, y 2) proteger, restaurar y reparar los derechos políticos de la ciudadanía (Orozco Henríquez, 2019). Estas funciones —fundamentales para el desarrollo de elecciones democráticas— pueden ser realizadas a partir de diversos diseños normativos e institucionales adoptados en función de las particularidades de los sistemas políticos y electorales de cada país.

La resolución de los conflictos electorales por un órgano judicial es, en la actualidad, el modelo más extendido entre los países democráticos. Al otorgar la facultad de resolución de los conflictos electorales a un órgano judicial, se espera lograr una mayor objetividad en el análisis de las disputas y en la calificación de los resultados electorales (Orozco Henríquez, 2013). Hay una importante variedad de diseños específicos relativos al control judicial, en función del tipo de órgano al que se le encomienda esa facultad. Es común que los países asignen la tarea de resolución de las disputas electorales a los tribunales ordinarios que integran el Poder Judicial y, para ello, establecen mecanismos o modalidades especiales. Esa tarea puede estar también en manos de los tribunales constitucionales u otros órganos similares encargados de realizar el control de constitucionalidad de las normas. La tercera posibilidad —y la menos extendida— es otorgar dicha función a los tribunales administrativos, tanto autónomos como aquellos que forman parte del Poder Judicial. Finalmente, existe la opción de crear tribunales especializados, dedicados exclusivamente a la solución de las disputas electorales; este es el modelo que existe en mayor parte entre los países de América Latina, por ejemplo México (Orozco Henríquez, 2013).

Los resultados de la evaluación de la calidad de la justicia electoral en México en el ámbito federal, por medio del Índice Global de Justicia Electoral, son alentadores. La valoración de la dimensión del diseño normativo, que comprende la autonomía,

la independencia, el régimen de rendición de cuentas, el profesionalismo y los mecanismos de justicia electoral *de iure* o en la ley, es contundentemente positiva. En términos de autonomía institucional, el Estado mexicano está a la par de los otros países del estudio comparado —España, Australia e India—; todos presentan sistemas de justicia electoral autónomos. Incluso comparte la única carencia, que es la autonomía normativa, pues en ninguno de los casos pueden expedir normas generales.

A ello se suma la independencia (*de iure*), pues el TEPJF atiende los estándares internacionales de selección de las personas juzgadoras —no son partidistas— y la ley establece los requisitos mínimos y relevantes que sus miembros deben cumplir, y les ofrece garantías de estabilidad (aunque no de inamovilidad). Uno de los ámbitos en los que México supera a varios países es la incorporación de la perspectiva de género, en la integración del órgano jurisdiccional en la que se muestra como pionero y ejemplo mundial.

Las áreas de oportunidad para este país se encuentran, sin duda, en el funcionamiento del órgano jurisdiccional electoral, sobre todo en términos de eficacia, pues la debilidad del Estado de derecho, en general, y las deficiencias en el funcionamiento del Poder Judicial, en particular, afectan su capacidad para garantizar un acceso amplio a la justicia y el efectivo cumplimiento de las sentencias. En materia de eficiencia —que se refiere a la relación entre los medios que se utilizan y los fines que se persiguen—, México se coloca como uno de los países en el que más se impugnan los resultados electorales, aunque, a la vez, es en el que se emplean de manera preferente los recursos legales para resolver las disputas electorales, en lugar de recurrir a las protestas, al desconocimiento de los resultados o, incluso, a la violencia. Esto revela que el TEPJF está ampliamente reconocido como el canal más importante y legítimo para resolver disputas electorales.

A ello se suma otra fortaleza que tiene que ver con los tiempos de resolución establecidos en la ley, para lo cual México es un paradigma mundial. No hay otro país de los cuatro comparados que establezca tiempos por debajo del promedio internacional durante el periodo electoral. Ello, a la vez, abona a la relación positiva entre los asuntos recibidos y los resueltos, lo que significa que no hay rezagos. En términos generales, es posible observar que este país tiene un órgano jurisdiccional electoral legítimo, y aunque los actores impugnan mucho —lo que se ha dado en llamar la judicialización de la política— al tener alta capacidad de respuesta, por sus tiempos de resolución cortos y 100 % de atención a los asuntos recibidos, la conflictividad se ve disminuida. En suma, el TEPJF ha logrado un buen balance entre la judicialización de la política y el procesamiento de la conflictividad, lo cual, al final, abona a la estabilidad y la legitimidad del sistema electoral.

En contraste con los logros relativos a la eficiencia, están los déficits pronunciados en materia de eficacia, lo que hace referencia a los resultados. En tres de los cuatro rubros contemplados, México obtuvo los puntajes más bajos. Los resultados del cumplimiento de sentencias lo colocan en el último sitio de los cuatro países comparados. Esto significa que el contexto en el cual opera el TEPJF se caracteriza

por un alto grado de impunidad. Pasa lo mismo en el caso de la equidad y ausencia de discriminación y el funcionamiento del debido proceso, en los que hay serios problemas, que si bien no anulan los logros del sistema de justicia electoral mexicano, sí cuestionan la capacidad institucional para lograr lo que está plasmado en las normas. Frente a ello, destaca la ratificación de todos los instrumentos o tratados internacionales que confirman el compromiso de este país con los derechos humanos universales, regionales y específicos en materia político-electoral respecto a grupos vulnerables y subrepresentados, incluso por encima de Australia e India en ciertos casos.

Los indicadores del régimen político completan el contexto institucional, político y social adverso en el cual opera el TEPJF. Los indicadores muestran, en conjunto, que México es una democracia electoral consolidada que enfrenta serios desafíos en materia de corrupción y Estado de derecho, que debilitan el funcionamiento del sistema de justicia electoral en su conjunto, cuyo diseño institucional, sin embargo, es un modelo mundial por seguir. A ello se suma la falta de confianza en las instituciones electorales.

Más allá de que ningún país cumple con los estándares esperados, el bono de legitimidad del que gozan las democracias más consolidadas les permite enfrentar en mejores condiciones los déficits de eficiencia y eficacia. En suma, el Estado mexicano se caracteriza por un diseño institucional sólido de su sistema de justicia electoral y su órgano jurisdiccional, con un funcionamiento bueno y una eficacia media-baja que operan en un contexto adverso de impunidad y corrupción, así como una severa falta de confianza que erosiona, al final, la calidad de la justicia electoral en el ámbito federal.

La calidad de la justicia electoral en el ámbito subnacional: Índice de Justicia Electoral Subnacional

Diseño del Índice de Justicia Electoral Subnacional

Como se mencionó anteriormente, el sistema electoral mexicano contempla una doble estructura de instituciones electorales administrativas y jurisdiccionales en lo federal y en lo local. Por décadas, ambas estructuras se mantuvieron separadas, con ámbitos de competencia diferenciados. La reforma de 2014 modificó de manera profunda el sistema electoral al establecer una mayor cooperación interinstitucional. A ello se sumó la modificación del calendario electoral para hacer concurrentes las elecciones locales con la federal.

El proceso electoral 2020-2021 en México comprendió la celebración de comicios en el ámbito federal para elegir a los miembros de la Cámara de Diputados, y en las 32 entidades federativas, para seleccionar diversas autoridades estatales

y municipales, entre ellas 15 poderes ejecutivos locales (INE, 2021). La complejidad y la magnitud de esos comicios otorgaron una oportunidad única para analizar el funcionamiento de las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, y estudiar, en particular, el desempeño de la justicia electoral subnacional.

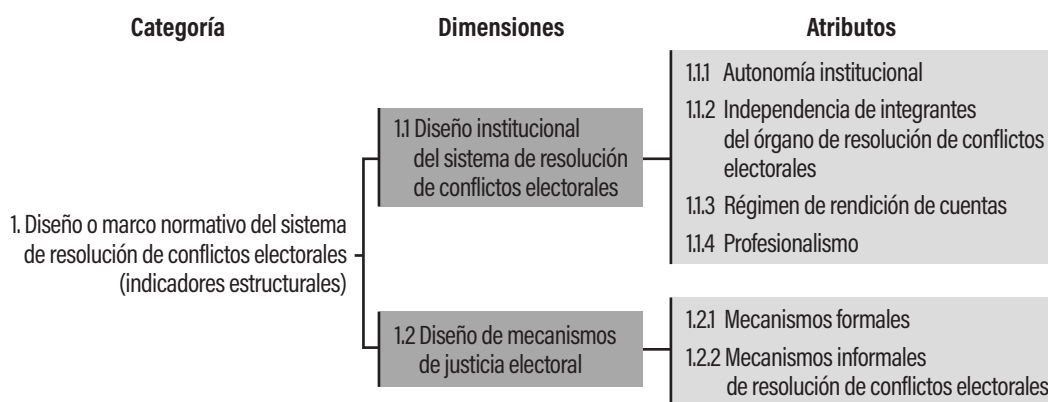
A partir de ese contexto, se decidió avanzar en la adaptación del Índice Global de Justicia Electoral al ámbito local para lograr medir la calidad de la justicia electoral en las entidades federativas del país. Se partió de considerar que el IGJE es una buena herramienta metodológica que otorga un peso muy importante al diseño normativo de los órganos jurisdiccionales —también llamados sistemas de resolución de conflictos electorales (SRCE)— y establece un umbral regulatorio basado en estándares internacionales. En ese sentido, el índice ofrece una alta capacidad analítica —y, por ende, utilidad— para la evaluación de los modelos normativos de justicia electoral. Pese a ello, el índice tiene una capacidad limitada para valorar el desempeño real de los sistemas de justicia electoral. A lo anterior se suma la carencia de más y mejores indicadores de eficiencia y eficacia que permitan advertir si los órganos jurisdiccionales son capaces de cumplir sus fines con los recursos que les son asignados.

Con esas consideraciones, fue necesario realizar algunas adecuaciones al diseño y la composición del índice. Se tuvo como propósito que su aplicación fuera viable y capturara los fenómenos que funcionan de manera distinta en los ámbitos federal y local. En particular, fue necesario: 1) realizar ajustes al diseño del índice e incluir entre los parámetros de análisis algunos estándares nacionales; 2) fortalecer los indicadores de desempeño en cuanto a su peso en la evaluación global, y 3) adoptar fuentes de datos nacionales y locales que permitieran lograr una mayor precisión en la medición.

La aplicación de los ajustes señalados dio lugar a la creación del IJES que constituye un índice aditivo, compuesto —al igual que el IGJE— por tres categorías: 1) diseño o marco normativo; 2) funcionamiento del órgano de resolución de conflictos electorales (ORCE), y 3) régimen político-electoral (véanse las figuras 1, 2 y 3). Cada una comprende dos o más dimensiones, y cada dimensión tiene atributos e indicadores. En el libro de códigos del IJES se describen los atributos e indicadores específicos, las fuentes de información y la escala de valores.

La primera categoría —el marco normativo— incluye dos dimensiones: 1) el diseño institucional, y 2) el diseño de mecanismos de justicia electoral. Cada una comprende un número diferente de atributos —que se muestran en la figura 1—, y estos se miden con indicadores. Estos últimos se pueden consultar en el libro de códigos.

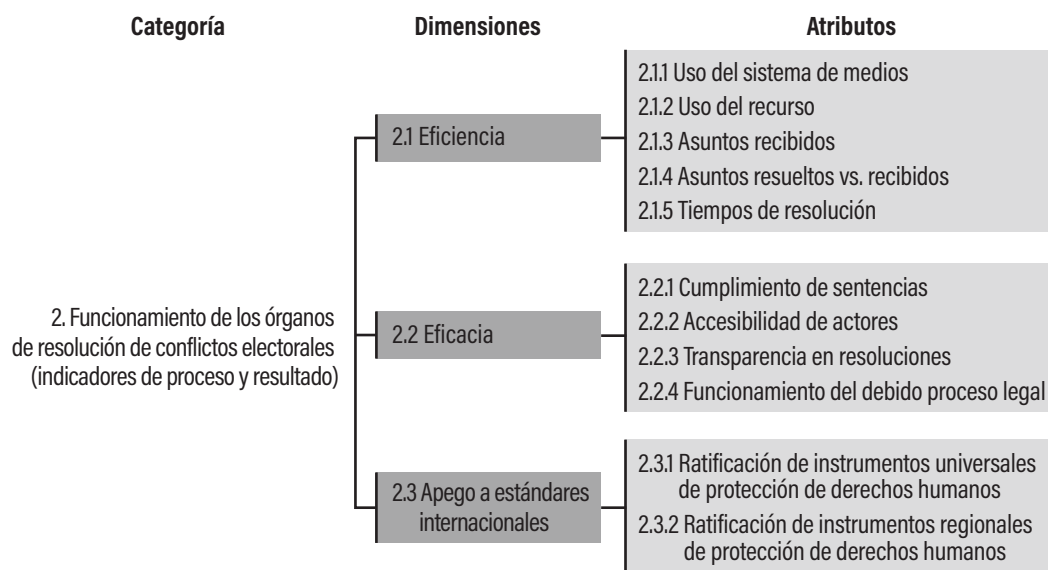
Figura 1. Dimensiones y atributos del marco normativo



Fuente: Tomado de Concha Cantú, H., Lara Otaola, M.A., y Orozco-Henríquez, J. (2020). *Hacia un Índice Global de Justicia Electoral. Documento de debate de IDEA Internacional 1/2020*. México: IDEA y TEPIF.

La segunda categoría —funcionamiento de los órganos de resolución de conflictos electorales— tiene tres dimensiones: 1) eficiencia; 2) eficacia, y 3) apego a estándares internacionales. Cada una está integrada por atributos que se muestran en la figura 2, y se miden con indicadores específicos.

Figura 2. Atributos y dimensiones del funcionamiento de los órganos de resolución de conflictos electorales



Fuente: Tomado de Concha Cantú, Lara Otaola y Orozco-Henríquez, (2020). *Hacia un Índice Global de Justicia Electoral. Documento de debate de IDEA Internacional 1/2020*. México: IDEA y TEPIF.

La tercera categoría —tipo de régimen político-electoral— tiene nueve atributos y un número similar de indicadores.

Figura 3. Atributos del régimen político-electoral

Categoría	Atributos
3. El régimen político-electoral (indicadores de contexto)	3.1 Tipo de régimen político
	3.2 Derechos civiles y políticos
	3.3 Nivel de corrupción
	3.4 Índice de Estado de derecho
	3.5 Conocimiento de la ciudadanía de sus derechos electorales
	3.6 Participación política
	3.7 Número de partidos políticos
	3.8 Confianza en las instituciones electorales
	3.9 Nivel de integridad electoral

Fuente: Tomado de Concha Cantú, H., Lara Otaola, M.A., y Orozco-Henríquez, J. (2020). *Hacia un Índice Global de Justicia Electoral. Documento de debate de IDEA Internacional 1/2020*. México: IDEA y TEPJF.

Los resultados del Índice de Justicia Electoral Subnacional se presentan, en su mayoría, en una escala de valores dicotómicos (0,1), salvo cuando se decidió normalizar su valor original y ajustarlo a una escala de 0 a 1. En el libro de códigos del IGJE se detallan los procedimientos metodológicos y estadísticos que se realizaron para transformar las variables continuas o categóricas en dicotómicas, y en escala 0-1.

Selección de entidades federativas para el pilotaje

El nuevo IJES fue aplicado primero en cinco casos (entidades federativas): Baja California Sur, Campeche, Michoacán, Tlaxcala y Zacatecas. Posteriormente, se amplió la muestra y se optó por incluir en el análisis a todas las entidades que celebraron elecciones de gobernador en concurrencia con otros procesos (diputaciones o ayuntamientos) en 2021.

La celebración de las elecciones generales en los estados implica que tanto la organización de esos procesos como el involucramiento de las autoridades electorales jurisdiccionales se enfrenten a retos de alta complejidad, lo que permite observar las dinámicas que presenta la justicia electoral y la capacidad institucional de hacerles frente.

Respecto a la muestra, el cuadro 1 incluye las entidades federativas que tienen elecciones concurrentes de gubernatura, diputaciones y ayuntamientos por circunscripción. Este es el universo de estados que formaron parte del estudio.

Cuadro 1. Entidades seleccionadas con elecciones concurrentes

Circunscripción	Entidades
I	Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Nayarit, Sinaloa y Sonora
II	Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas
III	Campeche
IV	Guerrero y Tlaxcala
V	Colima y Michoacán

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional Electoral: División de Circunscripciones Plurinominales 2017. Recuperado de: https://cartografia.ife.org.mx/descargas/mapoteca/2017/CIRCUNSCRIPCIONES_C_280617.pdf

En cuanto al aspecto temporal, con el objetivo de asegurar que el análisis cubriera todas las etapas del proceso electoral —desde las actividades de preparación de la jornada electoral, pasando por las precampañas y campañas, hasta la etapa de resultados— se decidió contemplar un periodo de 12 meses: del 1 de noviembre de 2020 al 31 de octubre de 2021.

La ampliación del universo de estudio a 15 entidades federativas con elecciones generales (de gubernaturas, legislaturas y ayuntamientos) tuvo como consecuencia un incremento significativo del número de sentencias a analizar. Ese número, para el periodo del 1 de noviembre de 2020 al 31 de octubre de 2021, ascendió a 4,295 resoluciones emitidas. El análisis de las sentencias es indispensable para obtener los datos relativos a los indicadores de desempeño de los tribunales estatales en rubros relevantes como, por ejemplo, el tiempo de resolución, la firmeza de las sentencias o la aplicación de instrumentos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, su elevado número imposibilitaba una revisión exhaustiva de cada una de las resoluciones emitidas en el periodo estudiado.

Ante tal desafío, se decidió recurrir a un análisis muestral. La selección de las sentencias se realizó con base en el procedimiento estadístico denominado muestreo aleatorio estratificado proporcional (Cochran, 1980). Se presentó un problema adicional en el muestreo de las sentencias, que tuvo que ver con asegurar que en la base de datos se incluyeran sentencias de fondo; es decir, aquellas que analizan y resuelven el problema jurídico planteado ante los tribunales (en oposición a aquellas que deciden acerca de la inadmisión de una demanda con base en el incumplimiento de los requisitos formales de presentación de las demandas o la incompetencia del órgano en cuestión).

Para atender este problema, se optó por incluir una sobremuestra, es decir, seleccionar una muestra aleatoria estratificada y proporcional mayor a la requerida para los efectos de la significancia estadística (Cochran, 1980). El procedimiento final implicó, entonces, establecer una muestra mayor de la necesaria, para poder descartar los elementos innecesarios; es decir, elaborar la base de datos incluyendo, para cada entidad federativa, las sentencias seleccionadas aleatoriamente, pero analizar

únicamente las sentencias de fondo y eliminar aquellas declaradas improcedentes. Así, se estableció una sobremuestra de 617 resoluciones, estimando que 53 % de las sentencias que conformaron el universo a analizar era de fondo. El tamaño de la muestra que se analizó —considerado como adecuado para obtener resultados que garantizaran un margen de error estándar de 5 %— fue de 327 resoluciones.

Construcción del Índice de Justicia Electoral Subnacional y adecuaciones

De acuerdo con la estructura original del IGJE —que se mantiene casi intacta en el IJES—, el número de indicadores por categoría tiene una fuerte variación, con un marcado acento en el diseño normativo. Muestra de ello es que la categoría de diseño tiene 36 indicadores, mientras que la de funcionamiento cuenta con 11 y la categoría del régimen político, únicamente 8.

La primera categoría evalúa la calidad del marco normativo que dota a los órganos de resolución de conflictos electorales de la independencia, la autonomía y el profesionalismo necesarios para el ejercicio de la justicia electoral. Si bien el diseño normativo es fundamental para lograr un sistema jurisdiccional electoral robusto y capaz de garantizar la legitimidad de los procesos comiciales, es indispensable reconocer que el diseño legal, incluso el más fuerte, registra brechas en su implementación. El diseño puesto en práctica depende de las dinámicas y los incentivos del sistema de justicia, del sistema político y de la actuación —y compromiso democrático— de las actoras y los actores políticos involucrados.

La segunda dimensión permite analizar cómo funcionan y cuál es el desempeño de los órganos de justicia electoral. En esta dimensión se evalúa la calidad de los procesos legales, la eficiencia con la cual los tribunales garantizan el acceso a la justicia y protegen los derechos humanos, el grado de respeto a sus decisiones y el uso que las actoras y los actores políticos hacen del sistema legal electoral.

La tercera dimensión se refiere al contexto institucional, político y social en el que actúan los tribunales electorales locales, con la premisa de que los índices de desigualdad, transparencia o fortaleza del Estado de derecho y la impunidad en cada entidad federativa tienen impacto en el desempeño de los órganos jurisdiccionales. El tamaño y la dirección de dicho impacto, desafortunadamente, no son materia del presente estudio.

A partir de lo anterior, se decidió incluir una ponderación distinta a la del índice global, en la que el funcionamiento del órgano jurisdiccional electoral local tuviera un peso ligeramente mayor. La ponderación de las categorías para el cálculo final del valor del IJES es la siguiente: diseño del SRCE-30 %; funcionamiento del SRCE-40 %, y régimen político-30 %; esa ponderación permite obtener una medición que refleja con mayor precisión la calidad de la justicia electoral subnacional en México.

Respecto a las fuentes de información, destaca que la adaptación del IGJE al IJES implicó recurrir a otras fuentes de información, aptas para proveer datos específicos y diferenciados por cada entidad federativa.

Para mantener la solidez metodológica del índice, se realizó una revisión detallada de cada uno de los indicadores y de las fuentes seleccionadas originalmente. En todos los casos en los que la fuente de información no era pertinente, o simplemente no existía a nivel de entidad federativa, se buscó sustituirla con otras que cumplieran ciertos estándares: brindar información accesible y de preferencia pública; indicadores medibles y cuantificables, y, finalmente, información válida, veraz, clara y robusta, esto es, no sujeta a interpretaciones.

Respecto a los indicadores relativos al diseño legal de los tribunales electorales estatales y de los mecanismos de justicia electoral, se mantuvo la utilización de la Constitución federal y de la legislación general mexicana, en virtud del proceso de centralización promovido en el marco de la reforma de 2014. Asimismo, esas fuentes fueron complementadas con las legislaciones estatales correspondientes.

En el caso de los indicadores de funcionamiento, se procedió a seleccionar fuentes estatales, capaces de proveer la información requerida. Las fuentes seleccionadas en este rubro son, fundamentalmente, los datos de los tribunales estatales relativos a su labor y de las sentencias emitidas por estos órganos, accesibles mediante su página web o por solicitudes de información.

Por último, para los indicadores de contexto se realizó la búsqueda de fuentes de información relevantes, que midieran el funcionamiento de diversas instituciones democráticas y del régimen político en cada entidad federativa. Entre las fuentes seleccionadas se encuentran la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi); el Índice de Desarrollo Democrático México (IDD-México), del Instituto Nacional Electoral (INE); el Índice de Impunidad (para aproximarse a la aplicación del Estado de derecho en las entidades); el Índice de Estado de Derecho en México 2021 (World Justice Project), y el Índice de Percepción de Integridad Electoral a nivel subnacional en México, que forma parte del Electoral Integrity Project, a fin de conocer el grado de integridad de las elecciones en cada una de las entidades federativas.

Cabe mencionar que las fuentes de información se incorporaron en dos grupos: las generales, que contienen información para todas las entidades del país y que fueron utilizadas para el estudio piloto del IJES México, y las fuentes por entidad, que son generadas en cada una de las 15 entidades consideradas, como constituciones locales, leyes electorales y reglamentos interiores de los tribunales, así como sus sentencias e informes de labores.

A continuación se presenta el listado de fuentes transversales de información, es decir, aquellas que contienen información a nivel subnacional en México que son aplicables a todas las entidades federativas, y de las cuales se obtuvieron datos para las 15 entidades estudiadas en el proyecto.

Cuadro 2. Listado de fuentes transversales

Fuente	Obtenido de
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. Secretaría de Servicios Parlamentarios: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf
Consulta de sentencias por entidad	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2021): https://www.te.gob.mx/buscador/
Electoral Integrity Project [<i>database</i>]	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México, Harvard and Sydney Universities (2018): https://www.electoralintegrityproject.com/data-1
Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, obtenida de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2019): https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/
Estudio muestral sobre la participación ciudadana en las elecciones federales de 2018	Instituto Nacional Electoral (2018): https://centralectoral.ine.mx/2019/08/14/estudio-muestral-la-participacion-ciudadana-las-elecciones-federales-2018/
Índice de Desarrollo Democrático en México (IDD México) 2020	Konrad Adenauer Stiftung (2020): https://idd-mex.org/
Índice de Estado de Derecho en México	World Justice Project (2021): https://index.worldjusticeproject.mx/
Índice Global de Impunidad México	Universidad de las Américas Puebla (2018): https://www.udlap.mx/cesij/
<i>Informe de labores</i> del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2020)	https://www.te.gob.mx/informe/
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	Instituto Nacional Electoral: https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/07/Despen-LEGIPE-NormalNE.pdf
Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. Secretaría General: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149_130420.pdf

Fuente: Elaboración propia.

Aplicación del Índice de Justicia Electoral Subnacional y resultados a nivel subnacional en perspectiva comparada

En el cuadro 3 se presenta el panorama general de los puntajes finales por categoría obtenidos por las entidades federativas. Como se observa, hay diferencias menores en la categoría del diseño normativo. En contraste, hay diferencias un poco más elevadas en el funcionamiento y mucho más marcadas en los puntajes del régimen político.

La estructura del IJES y los resultados sugieren que la calidad de la justicia electoral a nivel subnacional en México descansa, en gran medida, en un marco normativo robusto, que cumple con estándares internacionales y se acerca a los estándares federales que constituyen el umbral de comparación. Si bien ninguna de las entidades logra los 36 puntos máximos en esta categoría, la mayoría supera los 30, aunque hay señales de alerta en 6 que no alcanzan ese puntaje (Chihuahua, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora).

El desafío más grande está, sin duda, en el funcionamiento de los tribunales locales. Un primer hallazgo relevante es que ninguna entidad federativa logra los 11 puntos máximos de esta categoría. Por otro lado, hay diferencias importantes de puntaje; por ejemplo, Tlaxcala y Guerrero son las entidades mejor evaluadas y las únicas que obtuvieron arriba de 8 puntos, mientras que Nayarit tuvo un puntaje por debajo de los 5, lo que pone al descubierto problemas con la calidad de los servicios vitales que ofrecen, esto es, accesibilidad a la justicia, reparación del daño y debido proceso, así como sentencias de fondo y tiempos cortos de resolución, entre otros. A ello se suma el uso de los recursos —legales, informativos, tecnológicos y financieros, por ejemplo— y el cumplimiento de metas y objetivos que apuntan directamente a problemas de eficiencia y eficacia de los órganos jurisdiccionales locales, desatendidos en alguna medida por el IJES.

Vale la pena señalar que aun en las entidades mejor evaluadas se presentan ciertos desafíos, como un alto índice de conflictividad poselectoral y altos índices de demandas desechadas. Ciertamente, los estados con un funcionamiento de justicia electoral más robusto se destacan por una mayor firmeza de las sentencias y una aplicación más amplia de los estándares internacionales en la resolución de los asuntos. Por el contrario, las entidades peor evaluadas coinciden en contar con bajos índices en el acceso a la justicia por parte de la ciudadanía, altos índices de cuestionamiento de las decisiones de sus tribunales ante las instancias federales y altas tasas de revocación de las sentencias vinculadas a las cuestiones procesales.

Las diferencias de puntaje entre entidades federativas son aún más acentuadas en la categoría del régimen político, que incluye ocho atributos que intentan reflejar el contexto institucional, político y social en el que opera el sistema de resolución de conflictos electorales de cada entidad federativa. No solo ninguna entidad se acerca al valor máximo de 8 que se asigna a esta dimensión, sino que ninguna obtiene una calificación que se pueda considerar positiva: el valor más alto, que obtiene Querétaro, es de 4.42 (equivalente a una calificación de 5.5, si se estimara en una escala del 1 al 10).

El indicador de desarrollo o consolidación de cada uno de los atributos es también muy variable y es difícil advertir el grado en el cual condicionan la calidad de la justicia electoral en cada estado, aunque la influencia y el impacto que tienen son previsibles. Por ejemplo, la solidez de las instituciones estatales y la fortaleza del Estado de derecho tienen un impacto profundo en la labor que desarrollan las autoridades electorales (Nohlen, 2011). En ese mismo sentido, el índice de desarrollo democrático de las entidades donde funcionan los tribunales, sin duda, influye en las condiciones en las cuales realizan sus actividades.

En términos generales, se observa que las entidades federativas mexicanas son poco efectivas en la protección de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía y que el nivel del Estado de derecho es débil en todas ellas (ninguna entidad alcanza una calificación “aprobatoria” de 6 en la escala de 10). Asimismo, en la mayoría de estas la ciudadanía percibe altos índices de corrupción y los expertos evalúan

la integridad electoral como deficiente (solo un estado obtiene calificación superior a 6 en la escala de 1 al 10).

Los resultados finales del IJES, que se muestran en el cuadro 3, colocan a Tlaxcala como la entidad con la calidad de justicia electoral más elevada, pues obtuvo el puntaje más alto con 45.51 puntos de 55 posibles y una calificación global de 0.72 (en una escala 0-1). Le sigue Campeche, que es la otra entidad que se distingue por una calidad de la justicia electoral alta, con un puntaje final en el IJES de 39.46 puntos y de 0.7 en el ámbito global. Además, 10 entidades que se colocan a la mitad del cuadro obtuvieron puntajes finales inferiores a 7 pero superiores a 6: Baja California, Baja California Sur, Guerrero, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Zacatecas. Finalmente, 3 entidades obtuvieron puntuaciones por debajo del índice aprobatorio (6) —Chihuahua, Colima y Michoacán—, lo que evidencia serios problemas en sus sistemas de justicia electoral.

Cuadro 3. Resultados del Índice de Justicia Electoral Subnacional por entidad federativa, 2021

Dimensiones	Baja California	Baja California Sur	Campeche	Chihuahua	Colima	Guerrero	Michoacán	Nayarit	Nuevo León	Querétaro	San Luis Potosí	Sinaloa	Sonora	Tlaxcala	Zacatecas
Diseño normativo	30.50	31.50	32.00	26.66	30.50	31.50	30.00	31.50	29.50	26.00	29.00	26.16	25.16	32.50	32.00
Funcionamiento del SRCE	6.86	6.25	7.93	6.63	5.25	8.53	5.30	4.37	7.95	7.22	6.66	7.76	6.81	8.84	6.05
Régimen político	3.45	4.60	4.30	3.73	3.71	2.90	3.57	4.36	4.39	4.42	3.98	4.05	4.08	4.17	3.67
Resultado final del IJES	40.81	42.35	44.23	37.02	39.46	42.93	38.87	40.23	41.84	37.64	39.64	37.97	36.05	45.51	41.72
Puntuación total ponderada	0.61	0.66	0.70	0.59	0.58	0.64	0.57	0.60	0.68	0.63	0.62	0.63	0.60	0.72	0.62

Nota: IJES, Índice de Justicia Electoral Subnacional; SRCE, sistema de resolución de conflictos electorales.

Fuente: Elaboración propia.

En términos generales, las entidades federativas analizadas en el presente estudio comparten cuatro características que evidencian su debilidad institucional y democrática. Todas las entidades evaluadas obtienen calificaciones muy bajas en relación con la ausencia de corrupción y la protección de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía. Asimismo, logran calificaciones bajas o muy bajas respecto a la fortaleza del Estado de derecho (excepto Campeche, que está en el índice medio) y valoraciones medias o bajas en relación con la integridad electoral y la confianza en las autoridades electorales (solo Nuevo León tiene un índice alto de integridad). Es importante notar que la integridad electoral en las entidades federativas mexicanas

—todas, no solo las 15 analizadas en este estudio— presenta debilidades (Méndez de Hoyos, Grömping, Martínez i Coma y Loza Otero, 2021).

Por ejemplo, las entidades mejor evaluadas —Tlaxcala y Campeche— tienen un índice muy alto de institucionalización del sistema de partidos y un índice medio de integridad electoral y de participación política. Estos dos estados coinciden, también, en algunas debilidades que aquejan a sus sistemas políticos, pues ambos tienen bajos índices de protección de los derechos civiles y políticos, altos índices de corrupción y baja confianza en las autoridades electorales. Por su parte, las entidades peor evaluadas —Chihuahua, Colima y Michoacán— coinciden en solo tres parámetros: las tres tienen bajos índices de protección de los derechos civiles y políticos, y muy altos índices de corrupción y baja calidad del Estado de derecho.

El resultado de este análisis muestra que no hay un solo patrón en la configuración positiva de las instituciones que contribuya a una mayor —o menor— calidad de la justicia electoral. Los estados que tienen mejor calidad de esta también tienen un índice de desarrollo democrático medio o alto, un índice medio de participación e integridad electoral y un sistema de partidos fuerte. Aun así, los datos evidencian que los altos índices de desarrollo democrático no necesariamente están asociados con una alta calidad de la justicia electoral. Lo mismo ocurre con los índices de integridad electoral.

Estos datos sugieren, entonces, que la relación entre un buen funcionamiento de la justicia electoral y el desarrollo democrático es compleja, y que los tribunales electorales, en ocasiones, pueden desempeñarse mejor que las instituciones políticas de la entidad. La relación que parece más clara y sostenida es la inversa: algunas entidades con sistemas de justicia electoral débiles presentan, al mismo tiempo, déficits en otros ámbitos, lo que genera un desempeño institucional generalizado débil.

Conclusiones

Las elecciones democráticas requieren garantizar una buena calidad de la justicia electoral. Esta avala la legalidad de los procesos electorales, al verificar que se desarrollen conforme a la ley y, a la vez, protege y repara, en su caso, los derechos político-electorales de la ciudadanía en caso de ser vulnerados. Cuando la justicia electoral es de buena calidad, la imparten instituciones independientes y autónomas, que son, a la vez, imparciales y profesionales, eficientes y eficaces, y que guían su desempeño por estándares internacionales y principios democráticos, además de que garantizan un acceso universal a la justicia, castigando las malas prácticas comiciales que erosionan la integridad de las elecciones y, con ello, la legitimidad de los gobiernos electos.

Pero ¿cómo saber si la justicia electoral en los países o en los estados es de buena calidad y aporta de manera efectiva a la integridad de las elecciones? La necesidad de diseñar y aplicar herramientas que permitan evaluar no solo el diseño normativo de las instituciones encargadas de la justicia electoral, sino también su

desempeño y el contexto en el que operan, es indiscutible, pues solo así es posible tener una guía de acción para mejorarlas y, sobre todo, para contribuir de manera más efectiva a la calidad de las elecciones. Con ese propósito, el IDEA Internacional y el TEPJF elaboraron, en conjunto, el Índice Global de la Justicia Electoral para, posteriormente, adaptarlo a nivel subnacional, con el objetivo de medir la calidad de la justicia electoral en las entidades federativas.

La medición de la calidad de la justicia electoral en el ámbito nacional en México arrojó resultados muy alentadores. En perspectiva comparada, destacan los resultados de su diseño institucional, pues México tiene un sistema de resolución de conflictos electorales y un órgano jurisdiccional electoral —el TEPJF— que se comparan positivamente con los de Australia y España —dos democracias consolidadas—, y supera en algunos aspectos a India. La relevancia de estos resultados no es menor, pues es imprescindible considerar que México es, de todos los países comparados en el pilotaje, la democracia más joven, con un sistema electoral y de partidos plural y competitivo que apenas cumple poco más de 30 años.

Así, pese a su juventud, la democracia mexicana tiene un sistema de justicia electoral con un diseño institucional sólido y maduro, comparable con el de las democracias consolidadas, resultado de cambios normativos graduales, pero constantes y muy notables. Todo ello abona a la fortaleza del sistema electoral mexicano, a la integridad de las elecciones y a la democracia en su conjunto. Como es de esperarse, hay áreas de oportunidad importantes, sobre todo en su funcionamiento, pues presenta déficits de eficiencia y eficacia, y opera en un contexto muy adverso de impunidad, corrupción y Estado de derecho débil.

En las entidades federativas, los retos son mayores. La evaluación de la justicia electoral a nivel subnacional, con base en el IJES, permitió captar las variaciones en la calidad de la justicia electoral en 15 estados, evidenciando las fortalezas y las debilidades de los diseños institucionales y del funcionamiento de los distintos sistemas estatales de justicia electoral, y permitiendo, a la vez, la realización de las comparaciones entre entidades federativas. Los hallazgos ponen en evidencia que la calidad de la justicia electoral a nivel subnacional en México descansa, en gran medida, en un marco normativo robusto, que cumple con estándares internacionales y se acerca a los estándares federales, que constituyen el umbral de comparación.

Asimismo, la investigación mostró que existen diferencias importantes entre las entidades, relativas al funcionamiento de los sistemas de justicia electoral y, en general, al sistema político. La conclusión general apunta a que los estados que tienen mejor calidad de justicia electoral también tienen un índice de desarrollo democrático medio o alto; un respeto a los derechos civiles y políticos medio o alto, y un sistema de partidos fuerte. Aunque no hay patrones generalizados, es claro que los sistemas de justicia electoral locales se benefician de un Estado de derecho sólido y de un sistema electoral que funciona bien. Herramientas como el IGJE y el IJES permiten establecer una hoja de ruta para los cambios que habrá que impulsar en los siguientes años.

Referencias

- Concha Cantú, H., Lara Otaola, M. A., y Orozco-Henríquez, J., (2020). *Hacia un Índice Global de Justicia Electoral. Documento de debate de IDEA Internacional 1/2020*. México: IDEA y TEPJF.
- Cochran, W. G. (1980). *Técnicas de muestreo*. México: CECSA.
- Flasco México, Harvard y Sydney Universities, (2018). *Electoral Integrity Project*. [base de datos].
- Instituto Nacional Electoral, (2021). *Elecciones 2021. Elección federal y elecciones locales*. Recuperado de: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2021/>
- Instituto Nacional Electoral, (2019). *Estudio muestral sobre la participación ciudadana en las elecciones federales de 2018*. INE.
- Inegi, (2019). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>.
- Instituto Nacional Electoral: División de Circunscripciones Plurinominales (2017). Recuperado de: https://cartografia.ife.org.mx/descargas/mapoteca/2017/CIRCUNSCRIPCIONES_C_280617.pdf.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), (2012). *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*. Ginebra: IDEA Internacional-Kofi Annan Foundation. Obtenido de <https://www.ieebcs.org.mx/Resultados-Electorales>
- Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, (2013, 2016 y 2018). *Procesos electorales*. Obtenido de https://www.itetlax.org.mx/ite2020/procesos_electorales/procesos-electorales.html
- Konrad Adenauer Stiftung, (2020). *Índice de Desarrollo Democrático México (IDD México)*.
- Martínez i Coma, F. y Mora Laveaga K., (2020). *Índice Global de Justicia Electoral. Documento de IDEA Internacional*. México: IDEA Internacional.
- Méndez de Hoyos, I. y Gilas, K., (2020). *Índice Global de Justicia Electoral. Análisis de los resultados de México*. México: IDEA.
- Méndez de Hoyos, I., Grömping, M., Martínez i Coma, F. y Loza Otero, N., (2021). Integridad electoral y órganos electorales subnacionales en México: el papel de la imparcialidad. *Región y Sociedad*, 33, e1485. <https://doi.org/10.22198/rys2021/33/1485>
- Nohlen, D., (2011). El contexto en el análisis politológico. *Intersticios Sociales*, (2),1-20. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=421739490001>
- Orozco Henríquez, J. J. (2019). *Justicia electoral comparada en América Latina*. México: IIJ-UNAM.
- Orozco Henríquez, J. J. (autor principal). (2013). *Justicia electoral: el manual de IDEA Internacional*. México: IDEA, TEPJF, UNAM.

UDLAP, (2018). *Índice Global de Impunidad México*. Puebla: Fundación Universidad de las Américas, Puebla.

World Justice Project, (2021). *Índice de Estado de Derecho en México 2020-2021*. Obtenido de <https://index.worldjusticeproject.mx/>

**Integridad
y justicia electoral.
Una mirada desde
los tribunales**

Estándares de justicia electoral para la disponibilidad y el acceso a recursos efectivos

John Hardin Young

Introducción

A pesar de la creencia generalizada de que las elecciones auténticas representan la voluntad del pueblo sin interferencias externas o corrupción interna, hoy en día se enfrentan ataques globales que intentan impedir la celebración de elecciones libres, justas y creíbles. Los resultados comiciales que provienen de la corrupción o de la ciberinterferencia violan las normas establecidas y el derecho internacional.

Para la justicia electoral, es esencial contar con disponibilidad y el acceso a recursos efectivos, ya que sin estos no se puede contribuir al cumplimiento de los derechos político-electorales de la ciudadanía. Este capítulo examinará, en primer lugar, los principios generales que rigen los derechos electorales; en segundo, la necesidad de celebrar audiencias públicas para resolver las denuncias electorales, y, en tercero, el papel de los estándares judiciales para responder a los retos en la resolución de las disputas.

Principios generales

El Estado de derecho es una condición que precede a la sustentabilidad institucional de la democracia. Las elecciones que producen gobiernos que operan fuera del Estado de derecho no representan un progreso democrático. Una justicia electoral efectiva —antes, durante y después del día de las elecciones— debe regirse por reglas predecibles, derivadas de principios ya establecidos.

El requisito básico del Estado de derecho es que las prácticas de resolución de disputas deben basarse en un proceso independiente de la influencia política e institucional.

Los casos y las controversias deberán resolverse con estándares predeterminados, por tomadores de decisiones independientes, y sin considerar la identidad de las partes y los contendientes.

Estas reglas incluyen la carga de la prueba y las reglas probatorias que deben aplicarse a los asuntos que resuelve un tribunal, las cuales tienen que establecerse antes y, por tanto, fuera de los factores que se encuentran en juego durante una elección.¹ La aplicación de una toma de decisiones predecible basada en reglas, y que está sujeta a revisión, garantiza que el proceso de resolución de quejas sea confiable, digno de confianza y fiel a la evidencia, además de que el electorado lo perciba como tal. Estos conceptos se basan en lo que los profesores Herbert Hart (1961) y Lon Fuller (1965) reconocen como los fundamentos del Estado de derecho.

Los compromisos internacionales o convenios que un país adquiere para el respeto de los derechos humanos proporcionan una base sólida de reglas que aplican al proceso electoral. Un ejemplo es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), del que la mayoría de los países del mundo son signatarios y garantiza el derecho a “votar en elecciones genuinas”,² y que en su artículo 25 establece lo siguiente:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.³

En el comentario general del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas acerca del artículo 25, se establece, además, que: “todas las condiciones que se apliquen al ejercicio de los derechos protegidos por el artículo 25 deben basarse en criterios objetivos y razonables”.⁴ Asimismo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial

¹ Fundación Internacional para Sistemas Electorales (enero de 2011). Vickery proporciona un estudio completo de los estándares internacionales relacionados con la resolución de disputas electorales. Estas normas incluyen: el derecho a reparación; estándares claramente definidos; tomadores de decisiones imparciales; decisiones judicialmente aceleradas; cargas de prueba y evidencia establecidas; remedios eficaces, y elección de las partes interesadas.

² 999 U.N.T.S. 171 [en adelante, PIDCP]. El ICCR se basa en los derechos establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, G. A. Res. 217A(III), ONU GAOR, 3.ª sesión, Sup. No. 13, Doc. ONU A/810 (1948). [en adelante, Declaración Universal].

³ PIDCP, art. 25, en 55. Véase también la Declaración Universal, art. 21 (en el mismo efecto).

⁴ Comentario del Consejo de Derechos Humanos de la ONU (CDHNU) 25.4.

establece que “El derecho a participar en las elecciones —a votar y presentarse a las elecciones— es sobre la base del sufragio universal e igual”.⁵ Estos derechos son particularmente importantes para el empoderamiento de las mujeres y la justicia electoral restaurativa para los grupos privados de sus derechos.⁶

Los pactos internacionales aplican, entre otros, los siguientes estándares:

- 1) El derecho de asociación política.⁷
- 2) El derecho a reunirse pacíficamente⁸ y a circular libremente para hacer campaña.⁹
- 3) El derecho a estar libre de coerción o amenazas de violencia durante el proceso político.¹⁰
- 4) El derecho a la libertad de expresión.¹¹
- 5) El derecho a votar y a ser elegida o elegido en elecciones periódicas genuinas.¹²
- 6) El derecho al servicio público.¹³

Estos derechos son exigibles por medio del artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que establece el derecho universal a un recurso efectivo que provea de amparo en contra de actos que violen los derechos fundamentales. Para el proceso de resolución de disputas electorales, es de suma importancia un recurso efectivo.

El derecho a un recurso por la violación de los derechos humanos es, en sí mismo, un derecho humano que conlleva sanciones en contra de quienes infrinjan las disposiciones de las leyes electorales. Este derecho requiere, implícitamente, un sistema eficaz de aplicación.

La integridad del sistema requiere no solo que esas cuestiones sean tratadas por una autoridad independiente e imparcial, como una comisión electoral o las cortes, sino también que las decisiones se adopten en el momento oportuno, a fin de que

⁵ Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 5: “En cumplimiento de las obligaciones fundamentales establecidas en el artículo 2 de esta Convención, los Estados parte se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona, sin distinción de raza, color o condición nacional o étnica, origen, a la igualdad ante la ley, en particular en el disfrute de los siguientes derechos:

[...] (c) Los derechos políticos, en particular el derecho a participar en elecciones (votar y ser candidato) sobre la base del sufragio universal e igual, a tomar parte en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier momento, nivel y a tener igualdad de acceso a los servicios públicos.”

⁶ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, G. A. Res. 34/180 (18 de diciembre de 1979) 1249 U. N. T. S. 13; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (21 de diciembre de 1965, 660 U. N. T. S. 195) (entró en vigor el 4 de enero de 1969).

⁷ Declaración Universal, art. 20; PIDCP, art. 21.

⁸ Declaración Universal, art. 20; PIDCP, art. 22.

⁹ Declaración Universal, art. 13; PIDCP, art. 12.

¹⁰ Declaración Universal, art. 3, 7 y 21(1); PIDCP, arts. 9, 17 y 25.

¹¹ Declaración Universal, arts. 19 y 21; PIDCP, arts. 19 y 25.

¹² PIDCP, art. 25 (2).

¹³ PIDCP, art. 25 (3).

el resultado de los comicios no se vea afectado y, al igual que ocurre con otros aspectos del proceso electoral, la disponibilidad de dichos procedimientos esté abierta y sea conocida por el electorado y los partidos (Goodwin-Gill, 2006).

Decisiones públicas bajo normas establecidas

El derecho a una audiencia pública e imparcial¹⁴ es fundamental para el derecho a un recurso electoral efectivo; además, esto incluye el derecho a un tribunal imparcial, a la igualdad de acceso y a una consideración expedita e igualdad de medios, es decir, de representación efectiva. Según los estándares internacionales, debe haber la posibilidad de apelar una decisión respecto a las conclusiones fácticas de un órgano de primera instancia, que se califica generalmente con el estándar “claramente erróneo” o “claro error”, así como de otras cuestiones legales por medio de una *revisión de novo*, o desde el principio, como si no se hubiera tomado ya una determinación. Es decir, una apelación no es un nuevo juicio de los hechos, sino una revisión significativa.

El derecho a elecciones genuinas da lugar a cuatro derechos fundamentales relacionados con la resolución de las quejas electorales. Estos derechos son: 1) a contar con procedimientos transparentes y abiertos;¹⁵ 2) a una decisión oportuna¹⁶; 3) a un árbitro imparcial,¹⁷ y 4) a remedios que sean medidos y ejecutables.¹⁸

Todo proceso electoral debe ser transparente, seguir las reglas predeterminadas, utilizar cargas de prueba establecidas, emplear una regla probatoria clara y ser administrado por árbitros imparciales.

Si bien los derechos al sufragio universal y a participar en el proceso electoral están garantizados por convenios internacionales,¹⁹ su aplicación es responsabi-

¹⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 10; PIDCP, art. 14.

¹⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos, Art. 10, en 73 (derecho a una “audiencia pública e imparcial”).

¹⁶ PIDCP, art. 2.3, en 53 (acceso a un tribunal imparcial) (como cuestión práctica, la falta de un recuento oportuno puede afectar la transición pacífica del poder) (la decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos en las elecciones de 2000 puede considerarse impulsada por la necesidad de cumplir con ciertos plazos reconocidos y necesarios).

¹⁷ PIDCP, art. 2.3, en 53 (derecho a una “autoridad judicial, administrativa o legislativa competente”); Declaración Universal, Art.10, en 73 (derecho a “un Tribunal independiente e imparcial...”). La importancia de un árbitro independiente queda ejemplificada por las acciones de la Corte Suprema en la segunda vuelta de las elecciones ucranianas de 2004, que se analizan más adelante en la parte 4.

¹⁸ PIDCP, art. 2.3 al 53 (criterios para recursos efectivos); Declaración Universal, art. 8 al 73 (derecho a recursos efectivos).

¹⁹ Véase, en general, Declaración Universal de Derechos Humanos, G. A. Res. 217A (III), ONU GAOR, 3d Ses., 1.º Plan. Mtg., Doc. de la ONU. A/810 (10 de diciembre de 1948) (Declaración Universal), Art. 21; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 999 U. N. T. S. 171 (entró en vigor el 4 de enero de 1969) (PIDCP), Art. 25.

dad de los estados de manera individual.²⁰ Las aplicaciones estatales para la resolución de disputas son tan variadas como los sistemas legales y políticos en los estados.

A pesar de la variedad de enfoques de cada país, el derecho internacional exige varias características comunes. Primero, el sistema de resolución debe ser compatible con el Estado de derecho, que requiere reglas predecibles, derivadas de principios establecidos para determinar los resultados electorales.²¹ Segundo, el sistema de resoluciones debe ser transparente y abierto. Tercero, el proceso de resolución debe producir decisiones oportunas.²² Cuarto, la etapa inicial de la resolución debe prever audiencias ante un árbitro imparcial.²³ Finalmente, el proceso de resolución debe contener remedios que sean aplicables/ejecutables.²⁴

Los comentarios generales 31 y 32 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHNU) establecen que los principios de igualdad y no discriminación requieren de un derecho a la igualdad de acceso a la resolución de disputas.²⁵ El CDHNU interpreta este derecho como el acceso a un tribunal competente, imparcial e independiente.²⁶ La mayoría de los expertos coinciden en que si el tribunal no está separado de la función ejecutiva, entonces el órgano decisorio carece de los atributos de un tribunal independiente.²⁷ Esta separación de funciones es fundamental para la creación y el mantenimiento de un tribunal independiente. Sin embargo, esa proposición no significa que la revisión no pueda ser realizada por un tribunal especializado, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) o un tribunal de revisión general de apelación. El criterio central es que el organismo de revisión sea independiente de la influencia del Poder Ejecutivo y que existan disposiciones para la resolución justa y eficiente de disputas.²⁸

Los derechos procesales que acompañan a estos derechos internacionales sustantivos incluyen:

- 1) La oportunidad de presentar pruebas en apoyo y en contra de una denuncia.
- 2) La oportunidad de participar personalmente en una audiencia pública en la etapa inicial y como mínimo por escrito ante un tribunal de apelación.
- 3) El derecho a un juicio justo.

²⁰ PIDCP, art. 2(2) y (3); Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Doc. de la ONU. A/CONF. 39, 27 (1969) (entró en vigor el 27 de enero de 1980), art. 26 ("Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe"); véase Griffith, B. y Carr, M. (2009). Véase también la observación general 31 del CDHNU, párr. 4 (responsabilidad del Estado).

²¹ Declaración Universal, art.10 (derecho a una "audiencia pública e imparcial").

²² PIDCP, art. 2.3 (acceso a un Tribunal imparcial).

²³ *Idem*; Declaración Universal, artículo 10.

²⁴ PIDCP, art. 2.3.3; Declaración Universal, art. 8.

²⁵ CDHNU, observación general 32, párrs. 8 y 9. PIDCP, art. 14.

²⁶ CDHNU, observación general 32, párr. 18.

²⁷ Centro Carter (2009).

²⁸ Un Poder Judicial débil o partidista aumenta los riesgos de violencia o crisis, al igual que las estructuras débiles del Estado de derecho para la resolución de quejas en cualquier ámbito.

- 4) El derecho a un tribunal imparcial.
- 5) El derecho a procedimientos transparentes.
- 6) El derecho a una decisión motivada, basada en el expediente.
- 7) El derecho a un recurso oportuno y efectivo.²⁹

Entre las cuestiones a considerar en el proceso de resolución se encuentran:

- 1) El proceso de presentación de denuncias, así como el mantenimiento de un registro de presentación y de trámites posteriores.
- 2) La determinación, como umbral, acerca de si la denuncia se ha presentado correctamente, examinando cuestiones de legitimación/partes competentes en la denuncia y puntualidad.
- 3) Las normas para la investigación, así como el protocolo de cooperación interinstitucional.
- 4) Los procedimientos y las reglas previas a la audiencia, además de la audiencia para considerar y resolver la queja o la impugnación de manera oportuna.
- 5) Las limitaciones de tiempo para la resolución, especialmente aquellas quejas o disputas que tienen un impacto potencial en los resultados de una elección.
- 6) Las cargas de la prueba establecidas y claras.
- 7) La autoridad de los tribunales de revisión para prohibir recursos o sanciones, incluidos los financieros, correctivos, punitivos o penales.
- 8) Las reglas y los procedimientos especiales para regular el financiamiento de campañas.
- 9) Las reglas de aplicación únicas para el mal uso de cargos electos, el abuso de recursos administrativos y la interferencia criminal en las elecciones.

Para que haya audiencias de debido proceso completas, tiene que haber reglas, antes de que se puedan escuchar las quejas. Este requisito aplica igualmente a la revisión de apelación, en la que esta puede considerarse en un expediente escrito y en las presentaciones de las partes. Las partes deben conocer, antes de la presentación, la naturaleza precisa de los estándares de revisión, las cargas de la prueba a las que deben someterse y las reglas de prueba que deben aplicarse.

Si bien puede ser tentador para un órgano judicial ajustar sus reglas caso por caso para lograr ciertos resultados que pudieran favorecer los mejores intereses del sistema electoral, es una falacia creer que un sistema que no tiene y aplica reglas de procedimiento, reglas de evidencia y estándares fijos para la carga de la prueba cumplirá los estándares internacionales.

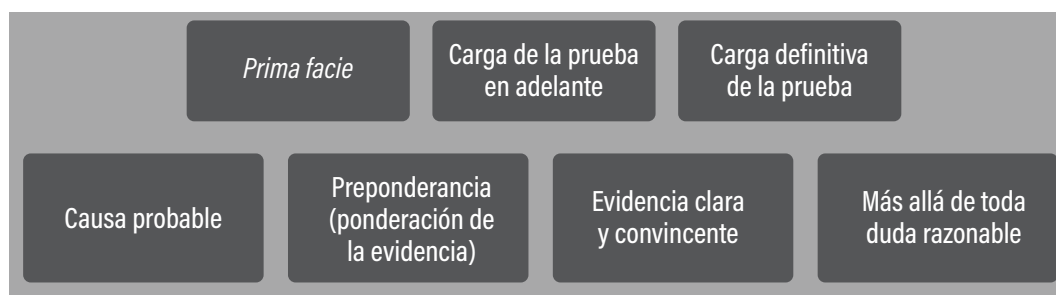
La falta de estándares establecidos por medio de la aplicación consistente de la ley da como resultado acusaciones de favoritismo y cuestiones de legitimidad. Cuando existen asuntos de equilibrio procesal o reglas probatorias necesarias para

²⁹ Declaración Universal, art. 8.

demostrar ciertas violaciones, la respuesta es que tanto la Legislatura como los tribunales, como parte de sus facultades judiciales para la regulación, satisfagan esas necesidades; ello, de manera que no se decidan los casos de forma *ad hoc* en el supuesto “nombre de buscar justicia”.

En la resolución de disputas electorales, la preocupación inmediata es el establecimiento de las cargas de alegato y de prueba para decidir, en primera instancia, si se ha presentado una reclamación válida. El Estado de derecho exige el establecimiento de una carga de la prueba, así como estándares de prueba justos, para que las partes tengan conocimiento y comprendan lo que se les exige en la disputa.

Figura 1. Cargas de la prueba



Fuente: Elaboración propia.

Al decidir respecto a las cargas apropiadas, es importante definir el “grado al que esa parte debe probar su caso, a fin de persuadir al árbitro, o a quien determine los hechos, de que tiene razón”.³⁰ La carga de la prueba más indulgente en una acción civil generalmente recae en la preponderancia del estándar de prueba. En dicha situación, es “más probable que improbable” que las acusaciones de una de las partes sean ciertas, mientras que quien determina los hechos sopesa ambas partes. Sin embargo, utilizar una preponderancia del estándar de prueba en las denuncias electorales puede no ser apropiado, porque el sistema legal podría verse abrumado, al aplicar un bajo estándar de prueba en la denuncia y ser muy susceptible a la manipulación política. Además, se debe presumir cierta credibilidad implícita del sistema y su funcionariado comicial si se busca que la integridad resista la prueba del tiempo.

En algunos países hay sanciones penales por la violación de la ley electoral que generan el apoyo para exigir pruebas que vayan más allá de toda duda razonable. Al utilizar ese estándar, la prueba puede ser tan convincente como para actuar en consecuencia, sin duda. Sin embargo, el objetivo es lograr la condena penal, mientras

³⁰ Fundación Internacional para Sistemas Electorales, *Directrices para la Comprensión, la Adjudicación y la Resolución de Disputas en las Elecciones —Guidelines for Understanding, Adjudicating and Resolving Disputes in Elections (GUARDE)—*; Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHNU), observación general 32, párrs. 8, 9 y 18 (El CDHNU establece que los principios de no discriminación e igualdad requieren que todos tengan derecho a un acceso igualitario a los tribunales, e interpreta este derecho en el sentido de que la ciudadanía tiene derecho a acceder a un tribunal competente, imparcial e independiente. En algún momento del proceso y que la revisión administrativa es inadecuada como determinación final).

que el cuestionamiento de la integridad del proceso o el resultado electoral debe requerir de algún otro estándar.

Existe un término medio para utilizar un estándar que ejemplifique una carga de la prueba “clara y convincente”. Un estándar “claro y convincente” debe identificar el grado en que la acusación es sustancialmente más cierta que falsa. Ese estándar ha sido utilizado con mayor frecuencia en casos acerca de financiamiento y publicidad de campañas. La comunidad internacional ha utilizado dicho estándar en disputas electorales, asuntos de fraude y casos civiles de derechos humanos.

Para establecer cuáles son los distintos grados de evidencia necesarios para determinar los diferentes estándares de prueba, se debe tomar en cuenta la gravedad de la acusación y la posibilidad de la existencia de un remedio para determinar qué estándar es el más apropiado. Si se desechan reclamos legítimos simplemente porque no satisfacen los requisitos técnicos del sistema legal, la integridad del sistema electoral puede ser cuestionada.³¹

No obstante, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) parece aplicar una escala móvil, dependiendo de la gravedad de los actos reclamados. En cuestiones preliminares, también denominadas asuntos provisionales, la CIJ exige un bajo nivel de prueba. Por ejemplo, en *Gambia vs. Myanmar*³² declaró: “La Corte no está llamada, a los efectos de su decisión sobre [...] medidas provisionales, a establecer la existencia de violaciones de la Convención sobre Genocidio”. Asimismo, en *República de Sudáfrica vs. Israel*³³ la CIJ declaró recientemente que “la Corte no está llamada a determinar definitivamente si existen los derechos que Sudáfrica desea que se protejan; solo necesita decidir si los derechos reclamados por Sudáfrica y para los cuales busca protección son plausibles”. En las decisiones acerca del fondo, el estándar de prueba de la CIJ es más exigente, pero va desde “más probable que no” hasta “totalmente concluyente”.³⁴ Se ha argumentado que “la resistencia a aclarar y dar indicaciones claras sobre cuándo [la Corte] aplicaría ciertos estándares de prueba ha sido un obstáculo importante para la estabilidad y claridad de la ley”, según Chen S. y Xuan, J. F. (2022).

³¹ Además, al considerar el papel del Estado de derecho, es importante reconocer que si bien la corrección de errores es un recurso extraordinario, debe estar disponible en los tribunales de apelación en casos de error claro e inequívoco por parte de quienes toman las decisiones judiciales.

³² *Gambia contra Myanmar*, 44 (CIJ 2022); véase también *Georgia contra Rusia* (CIJ 2011).

³³ *Sudáfrica contra Israel*, 55 (CIJ, 26 de enero de 2024).

³⁴ Para casos extremos de genocidio, la CIJ exige que las pruebas sean “plenamente concluyentes” y que la decisión esté respaldada por la única inferencia que razonablemente pueda extraerse de los hechos. Véase *Bosnia contra Serbia* 209 (CIJ 2007).

Disuadir la influencia de elementos criminales en las elecciones

Existe evidencia de elementos criminales en el sofisticado y bien financiado sistema administrativo electoral de México (Briscoe y Goff, 2016). Esta evidencia incluye:

- 1) Financiamiento ilícito de campañas (penetración de elementos criminales privados/organizados ilícitos).
- 2) Fraude electoral (por ejemplo, violencia y terror para intimidar a los votantes, manipulación de votos, compra de votos o abuso de sistemas de clientelismo).
- 3) Manipulación electoral.
- 4) Violencia selectiva relacionada con las elecciones.

Para abordar la interferencia ilícita en los procesos políticos de México, el Estado debe:

- 1) Procurar mayores medidas de seguridad destinadas a disminuir la violencia.
- 2) Coordinar los esfuerzos entre las instituciones electorales —el Instituto Nacional Electoral, las fiscalías y el TEPJF— para enfrentar los elementos criminales involucrados en el proceso electoral.
- 3) Mayor financiamiento para investigaciones y auditorías independientes.
- 4) Realizar juicios rápidos con fuertes sanciones para actoras y actores que cometen actos ilegales
- 5) Los tribunales deben emprender la rápida consideración de la inhabilitación de las candidaturas y la anulación de los resultados por fraude o intimidación.

Justicia abierta

La transparencia es la mayor fortaleza del TEPJF. Transparencia significa que los procesos y las decisiones de los tribunales sean abiertos, justos y apegados al Estado de derecho. Este último requiere el desarrollo de estándares predeterminados para los procedimientos, las pruebas, la carga de la prueba y la rendición de cuentas de las decisiones que se toman. Las personas se convierten en el centro del foco judicial (World Justice Project, 2023).

Si bien el énfasis se pone en tener estándares para procesos abiertos, justos y no arbitrarios, así como un electorado seguro, la implementación siempre es importante. La fidelidad a los procedimientos rutinarios o convencionales puede ser insuficiente en el contexto de relaciones de poder desiguales o corruptas. Esto requiere de una participación genuina, libre y justa por medio de todas las fronteras sociales, económicas y políticas.

Conclusiones

El marco legal para resolver disputas electorales debe abordar la necesidad imperiosa de contar con cargas de la prueba, admisibilidad de las pruebas y recursos predeterminados y establecidos. El Estado de derecho es el fundamento de la resolución de las disputas electorales. La revisión del Tribunal Electoral debe proporcionar procesos y recursos que fortalezcan el acceso a la justicia electoral y la confianza del electorado en su proceso de toma de decisiones. Para satisfacer las necesidades de reforma en la protección de los derechos y la resolución de las disputas electorales, el TEPJF debe continuar utilizando herramientas justas, equitativas y creíbles, incluyendo reglas consistentes para los procedimientos, la evidencia y la carga de la prueba.

Referencias

- Briscoe, I. y Goff, D., (2016). Protecting Politics, capítulo 6 (Estocolmo: IDEA Internacional y Clingendael).
- Centro Carter, (2009). "Reunión de expertos en resolución electoral", Atlanta, Georgia, 24 y 25 de febrero de 2009, informe en 5.
- Chen S. y Xuan, J. F., (2022). Tiered Standards of Proof Before the International Court of Justice, *National Law School of India Review*: Vol. 34: Iss. 1, Article 5. (Estándares de prueba escalonados ante la Corte Internacional de Justicia, 34 N^olt. Derecho Sch. of India Rev. (Artículo 50) 125. <https://repository.nls.ac.in/nlsir/vol34/iss1/5>).
- Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 10; PIDCP, art. 14.
- Fuller, L. L., (1965). The Morality of Law. Series: The Storrs Lectures Series. Yale University Press.
- Fundación Internacional para Sistemas Electorales, Directrices para la Comprensión, la Adjudicación y la Resolución de Disputas en las Elecciones. GUARDE: Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHNU), (ACNUDH 1996-2024) observación general 32, párrs. 8, 9 y 18. <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/ccpr>
- Fundación Internacional para Sistemas Electorales, (enero 2011). GUARDE: Directrices para la Comprensión y Resolución de Conflictos Electorales. Cap. 1 y 16. (Ed. Vickery, C.) <https://electionjudgments.org/entity/1euvwpqoxnk?file=1562100095477t11ocqmoiek.pdf&page=3>
- Goodwin-Gill, G. S., (2006). Elecciones libres y justas. Edición nueva y ampliada. Unión Interparlamentaria. Unión Intraparlamentaria. <http://archive.ipu.org/PDF/publications/Free&Fair06-s.pdf>
- Griffith, B. y Carr, M., (2009). "Effective, Timely, Appropriate, and Enforceable Remedies" en International Election Principles, ABA press (IEP).
- Hart, L. A., (1961). The Concept of Law, Oxford University Press.
- World Justice Project, (2023), Inai, IIRCC, Métrica de Justicia Abierta.



Juzgar con perspectiva de integridad electoral

Reyes Rodríguez Mondragón

Introducción

Los procesos electorales —desde presidenciales hasta locales— no solo son una oportunidad para que la ciudadanía exprese sus intereses y preferencias, sino que sirven también como contrapeso a la concentración de poder. En ocasiones, incluso, han servido como última garantía democrática. Así, en un contexto de erosión democrática como el que ha vivido la humanidad en la última década, la integridad electoral tiene especial relevancia.

Pese a la fortaleza de los procesos establecidos para llevar a cabo elecciones, algunas mediciones, como las que proporciona el Proyecto de Integridad Electoral, destacan la existencia de ciertas debilidades que afectan a sus componentes, como el financiamiento de las campañas y la cobertura de los medios de comunicación, que menoscaban la equidad y la transparencia de las elecciones (Garnett, James, MacGregor y Caal-Lam, 2023). El último informe anual del Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) (2023) confirma la tendencia, pues señala que los procesos electorales se han visto marcados por condiciones de inequidad en la competencia, de exclusión de los grupos marginados, de debilitamiento de los organismos electorales y de irregularidades en las votaciones.

Preservar la integridad de los procesos electorales, así como corregir y, en su caso, sancionar las fallas que se presentan, es vital para contribuir a la resiliencia de la democracia. En esa tarea, los tribunales electorales tienen un papel fundamental tanto en la aplicación y la interpretación de las leyes en la materia como en la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha sido referencia en la promoción de la integridad electoral, por medio de una sólida doctrina jurisdiccional, de resoluciones, de

tesis y de líneas jurisprudenciales con las que se han resuelto los casos relacionados con las malas prácticas. Hoy, existe un esfuerzo importante para avanzar en la elaboración de la *Guía para juzgar con perspectiva de integridad electoral*, en la cual se incorpore un enfoque ético, puesto que se busca el comportamiento íntegro y de respeto a los valores democráticos, así como uno jurídico, ya que las elecciones limpias y justas tienen fundamento en la ley, además de que se encuentra basada en los criterios judiciales del TEPJF y en los estándares internacionales.

El propósito de este texto es mostrar la contribución de la justicia electoral a la integridad, desde sus sentencias, particularmente en casos vinculados con las malas prácticas. Para lograr ese fin, se aborda primero la erosión democrática y el papel que tienen las elecciones como pilar de la democracia en el mundo. Después se destaca la relación entre integridad y justicia electoral, y el desempeño que debe cumplir de manera transversal a lo largo de todo el ciclo electoral. Enseguida se resalta el papel del TEPJF como garante de la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía y la importancia de juzgar con perspectiva de integridad electoral. Con ese propósito, se ahondará en la sentencia SUP-JE-275/2022, con la que se promovió la reflexión acerca del tema y llevó a un cambio de criterio. Se concluye con una propuesta respecto a cómo los tribunales electorales pueden adoptar un enfoque de integridad electoral al juzgar y se discute el avance que se ha realizado en la elaboración de una *Guía para juzgar con perspectiva de integridad electoral*.

Erosión democrática y procesos electorales

En la última década, la democracia ha sufrido un retroceso importante en el ámbito mundial. Este hecho no solo contempla la disminución en el número de regímenes que han sido clasificados como democráticos, sino un descenso en la calidad de la democracia y sus instituciones. Así, mientras las décadas de 1980 y 1990 se caracterizaron por ser periodos de avances importantes, con decenas de países transitando hacia la democracia, la última década ha visto un número creciente de países moviéndose en dirección opuesta, algunos incluso en franco movimiento autoritario.

Este declive puede ubicarse en distintos momentos. La organización IDEA Internacional (2023) considera que este declive inició apenas hace seis años, como parte de una tendencia mayor, en la que año con año más y más países experimentaban dificultades aceleradas por la crisis financiera mundial de 2009, que trajo una mayor desigualdad y, con ello, un profundo descontento. Esta crisis también es el resultado de la pandemia por la COVID-19, que en distintos países sirvió como excusa para que los gobernantes limitaran las libertades y concentraran el poder en su persona.

Freedom House y The Economist Intelligence consideran que este deterioro inició hace 18 años; es decir, desde 2006 los países con retrocesos han superado a

los países con avances. Por su parte, el instituto V-Dem de la Universidad de Gotemburgo se enfoca no solo en el número de países y su clasificación, sino en el índice de democracia que la persona promedio disfruta, lo que se calcula al considerar el peso poblacional de cada país. Así, ha revelado que se ha descendido a índices que se obtuvieron en 1995, apenas seis años después de la caída del muro de Berlín.

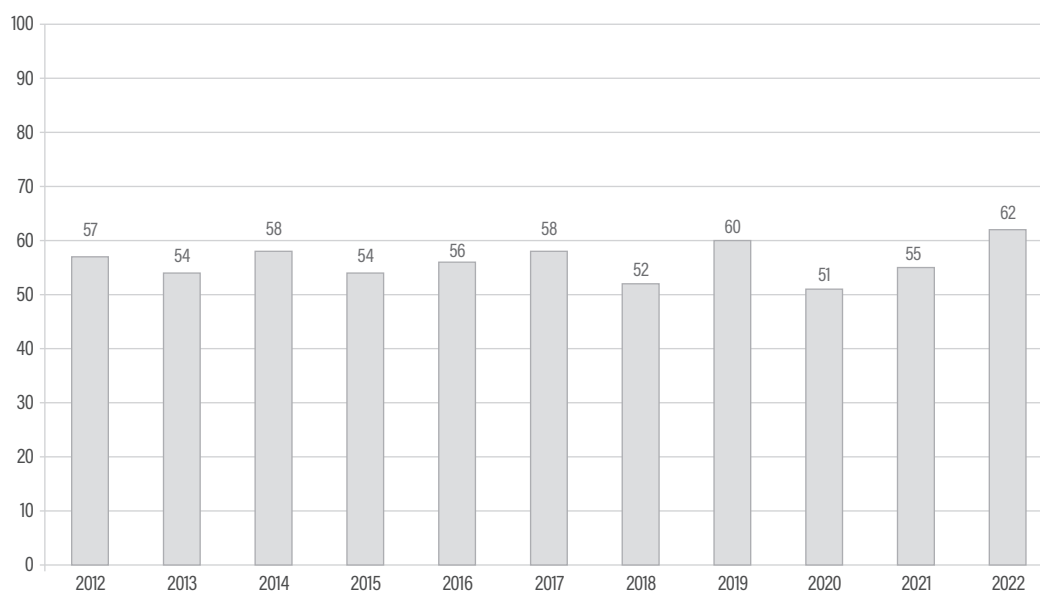
En ese contexto, los procesos electorales han contribuido a la resiliencia de la democracia y siguen contribuyendo para que esto sea así. En su último informe acerca del Estado Global de la Democracia, IDEA Internacional (2023; 14) destaca el papel de las instituciones de contrapeso, entendidas como “el conjunto de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que equilibran la distribución del poder entre las distintas ramas del gobierno y garantizan que las prioridades populares sean consideradas de manera regular y sistemática en la toma de decisiones”. En esa constelación de instituciones de contrapeso, los procesos electorales tienen un papel clave, ya que mediante estos se permite la alternancia y que la ciudadanía pueda recompensar —o castigar— el desempeño de sus representantes; además, facilitan la articulación de las preferencias; favorecen el debate y el escrutinio de las personas funcionarias y de las cuentas públicas, y, fundamentalmente, controlan a los gobiernos. Es gracias a las elecciones como se ha visto una contención de afa-nes y posiciones autoritarias en el ámbito mundial, desde Polonia hasta Turquía.

Procesos electorales e integridad

A pesar de que estos indicadores muestran una erosión en la democracia, cabe destacar la resiliencia de los procesos electorales. Típicamente, cuando un partido, un movimiento o un líder autoritario obtiene un triunfo electoral, inicia su gestión controlando a las instituciones de la Administración pública e, inmediatamente después, sigue con los poderes Legislativo y Judicial. Las elecciones y los órganos electorales normalmente pasan a un segundo término, pues, para cualquier régimen, la legitimidad de las urnas es fundamental. Así, cuando los otros contrapesos fallan, ya sea por complacencia, amenaza o debilitamiento, las elecciones pueden servir como última garantía democrática.

Según el último informe global publicado por el Proyecto de Integridad Electoral, en los últimos 10 años la percepción promedio de la calidad de las elecciones no ha mostrado cambios significativos ni a la baja ni al alza (Lara Otaola, 2023). A continuación la figura 1 incluye la tendencia en el mundo de 2012 a 2022 acerca de la percepción de la calidad de las elecciones. Sin embargo, debe considerarse que es un promedio global y, por lo tanto, no refleja las variaciones regionales o los cambios en un país ni la evaluación de ciertos componentes (como el registro electoral o el financiamiento de las campañas). Así, mientras hay países que han reportado avances significativos, otros han tenido retrocesos importantes.

Gráfica 1. Índice Global de Percepción de Integridad Electoral 2012-2022

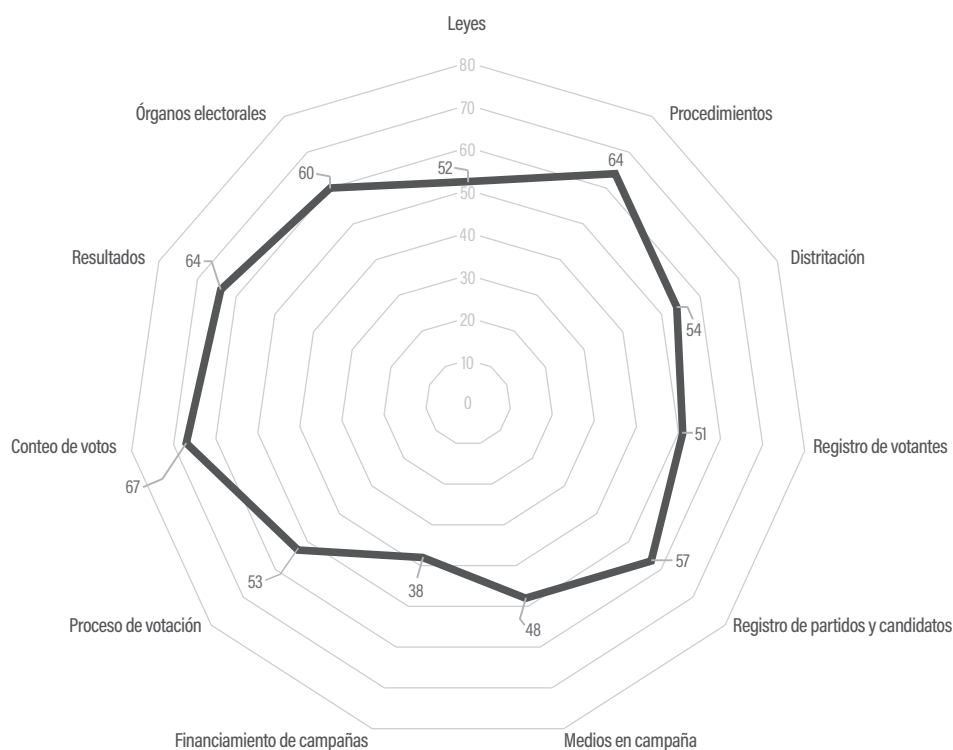


Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto de Integridad Electoral.

Un segundo nivel de análisis, basado en los diferentes componentes del proceso electoral, permite identificar las fortalezas y las debilidades de los comicios en todo el mundo. Como lo ilustra la figura 2, los tres componentes mejor evaluados son 1) el conteo de votos, en el que se consideran indicadores como la seguridad de las urnas, el conteo imparcial de los resultados y la oportunidad de su anuncio; 2) los procedimientos electorales que se refieren a la buena administración/gestión de la elección, el desempeño de las personas oficiales electorales (funcionarias de casilla) y la disponibilidad de información útil, y 3) los resultados electorales, que miden la existencia de protestas (pacíficas o violentas) después de la elección.

Los componentes con menor calificación son 1) el financiamiento de campañas, que incluye indicadores como el acceso equitativo al financiamiento público y a las aportaciones privadas, la equidad en el financiamiento, la transparencia en las cuentas de los partidos y el uso indebido de recursos públicos en las campañas, y 2) los medios en las campañas, en los que se considera si la cobertura de las campañas por parte de los diarios y las cadenas televisivas es equilibrada, si hay un acceso equitativo al radio y la televisión, así como imparcialidad desde el periodismo. Como se puede apreciar, esos dos elementos están directamente relacionados con la equidad de la campaña, condición necesaria para celebrar elecciones competitivas y democráticas.

Gráfica 2. Índice de Percepciones de Integridad Electoral, por componente, 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto de Integridad Electoral.

Aunado a esto, se sabe que las malas prácticas que violan la integridad electoral no han desaparecido. La compra de votos, la alteración del registro de las y los votantes, la cobertura sesgada de los medios de comunicación, el uso de recursos públicos y los gastos de campaña excesivos son todavía prácticas comunes que desnivelan el campo de juego y sesgan la competencia. A esto se suman nuevos retos: la intervención de personas actoras ilegales en las elecciones, como es el crimen organizado; el uso de dinero de procedencia indebida o ilícita; la desinformación y las noticias falsas, que en esta era digital se magnifican y pueden confundir a cualquier electora o elector con respecto a las propuestas de los partidos políticos y las candidaturas, o incluso la intervención de gobiernos extranjeros en las elecciones.

Integridad y tribunales electorales

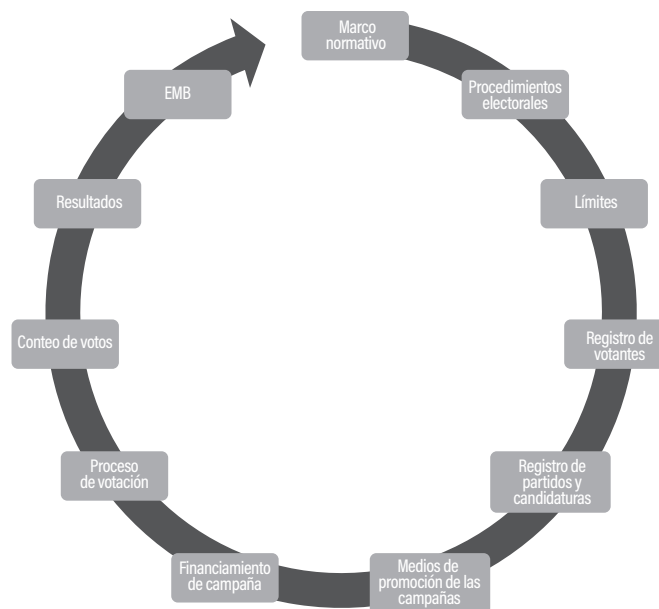
Identificar todas estas limitantes muestra una ruta inicial acerca de los temas que deben ocupar un lugar en la agenda pública. A la justicia electoral le corresponde aplicar e interpretar las leyes electorales y los valores democráticos, así como los estándares globalmente aceptados. Por ello, los tribunales electorales tienen un papel fundamental en abonar a la integridad y elevar la calidad de las elecciones y las

democracias. Esto se logra mediante un doble papel: por un lado, haciendo valer la primera garantía de las democracias, el imperio de la ley, y, por el otro, sancionando y reparando cualquier daño que emane de su violación.

La finalidad de un sistema de justicia electoral consiste no solo en resolver los conflictos electorales y en que las elecciones se lleven a cabo de acuerdo con la ley, sino también en proteger los derechos político-electorales de la ciudadanía. Se trata de garantizar el derecho a votar o ser votada o votado para ocupar un cargo público, que requiere de ciertas condiciones mínimas de libertad, participación y competencia, que deben ser consideradas por el sistema de justicia comicial. De ahí que la justicia electoral sea no solo la garantía de la regularidad en la materia, sino del cumplimiento del principio democrático de celebración de elecciones libres, justas, auténticas, periódicas y apegadas a derecho (Orozco, Ayoub y Ellis, 2013).

La justicia electoral debe garantizar que todo proceso se desarrolle acorde con la ley, es decir, con la Constitución y las legislaciones del país, así como de conformidad con las normas internacionales (Concha, Lara Otaola y Orozco, 2020), por lo que la ley debe estar presente a lo largo de todo el ciclo electoral. De acuerdo con la perspectiva de integridad electoral, existen 11 componentes, que van desde el marco jurídico que rige el proceso hasta los resultados (figura 3). A partir de una óptica de la administración electoral, cada etapa —aunque se encuentre relacionada con las demás— es independiente y requiere de un estudio particular. Así, la fiscalización de los gastos de campaña, por ejemplo, supone una lógica y unos procesos muy distintos a los de la actualización del registro electoral. La garantía de los derechos debe estar presente en todas y cada una de las etapas del proceso, pues la justicia electoral es transversal.

Figura 1. El ciclo electoral completo, Proyecto de Integridad Electoral



Fuente: Elaboración de la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, con datos del Proyecto de Integridad Electoral.

Así, los tribunales electorales tienen que garantizar, primero, un piso mínimo en las elecciones, es decir, oportunidades para que todas las personas, incluyendo los grupos en situación de vulnerabilidad, participen políticamente y sean representadas en igualdad de condiciones. Además, deben garantizar el piso parejo y el juego limpio durante la contienda política, así como la transparencia y el acceso a la justicia por igual, durante todo el ciclo electoral.

Cuando estas garantías primarias fallan, se materializa una segunda función de la justicia electoral, es decir, los tribunales electorales tienen la posibilidad y el deber de revertir y reparar cualquier daño en las elecciones. De esa manera, los tribunales, además de aplicar las leyes y los principios, deben corregir aquellas situaciones en las que la integridad de las elecciones se vea comprometida.

Integridad electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En el caso de México, la justicia electoral en el ámbito federal se imparte por medio del TEPJF, un órgano especializado del Poder Judicial encargado de resolver controversias en materia electoral, proteger los derechos político-electorales de la ciudadanía e impartir justicia en el ámbito comicial. En este Tribunal, históricamente se han reparado los derechos y las garantías cuando han sido vulnerados en una elección. Incluso es importante mencionar que se han cambiado o se han corregido criterios para así proteger, de mejor manera, la democracia.

Más recientemente, desde la perspectiva de integridad electoral, se propuso un cambio de criterio relacionado con el uso de tarjetas en las campañas electorales, en las que se prometía el acceso a los programas sociales. En la sentencia SUP-JE-275/2022¹ se analizó un tipo de propaganda en forma de tarjeta desprendible, en la cual se previó un espacio para llevar a cabo el levantamiento de datos y se prometió un pago a las personas votantes si el candidato resultaba ganador (Díaz Domínguez y Garza Olvera, 2023).

Un partido político presentó una denuncia en contra del candidato a la gubernatura de Nuevo León, por la presunta coacción del voto, derivado de la entrega de tarjetas “Por ti mujer fuerte” y “Por ti en compañía” con la promesa de un pago económico, como parte de su propaganda electoral. Después de diversas resoluciones, el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León determinó la inexistencia de las infracciones, pues la propaganda estaba impresa en cartón y no contenía algún chip o un código con el que se pudiera realizar una transferencia. Posteriormente se presentó un juicio electoral en contra de dicha resolución (TEPJF, 2022).

¹ Para consultar la sentencia SUP-JE-275/2022: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4864/0>

La Sala Superior determinó en su sentencia que el diseño y el contenido de las tarjetas repartidas sí generaban una expectativa real de recibir los programas sociales que se ofertaban, dirigidos a las mujeres y a las personas adultas mayores, porque la ciudadanía proporcionó sus datos personales y guardó las tarjetas en caso de que el candidato resultara ganador, lo que generó un efecto persuasivo que pudo haber modificado sus preferencias. Por lo tanto, se revocó la resolución del tribunal local, al acreditar la infracción de coacción del voto.^{2 3}

Además, en la sentencia se reflexionó sobre la forma en que se venía resolviendo este tipo de asuntos, pues, anteriormente, sí estaba permitida la entrega de estas tarjetas y era necesario confirmar la entrega del beneficio prometido para tener por acreditada la infracción, así como demostrar la creación de un padrón de beneficiarios. Tomando en cuenta lo anterior, se requerían pruebas muy directas con respecto a la oferta de la dádiva o la promesa. Al considerar que estas prácticas sí podrían estar condicionando la libertad del sufragio, la Sala Superior decidió cambiar su criterio. Así, se consideró que “el talón desprendible de la tarjeta que señala la frase ‘Desprende esta tarjeta y guárdala’ sí generó los elementos suficientes, tanto de expectativa como de pago futuro, para considerar tales acciones como compra de voto” (Díaz Domínguez y Garza Olvera 2023, p. 1).

A partir de esta resolución de la Sala Superior, y de otros casos, se han fijado estándares más rigurosos acerca de la legalidad del uso de los programas sociales, de promesas o dádivas mediante la propaganda electoral, y con este cambio de criterio se logró evitar que en los procesos electorales futuros se distribuya propaganda similar que pueda generar prácticas clientelares, en detrimento de la libertad del sufragio, la integridad electoral y el principio de elecciones libres y auténticas (TEPJF, 2022).

Como resultado, se flexibilizó el estándar probatorio para el estudio y la sanción de este tipo de malas prácticas. Para dicho cambio de criterio, la Sala Superior adoptó un enfoque de integridad electoral basado en la existencia de pruebas y se apoyó en la acción de inconstitucionalidad 22/2014, la cual definió que la prohibición en la ley electoral local, efectivamente, tiene como objetivo evitar que el voto sea resultado de dádivas (Acosta Vázquez, 2023).

² *Idem.*

³ Cabe destacar que el partido aportó un video en el que una de las coordinadoras de la campaña explica el método de recabado de la información y la oferta de dinero que recibirían las personas beneficiarias del programa, en caso de que el candidato triunfara. Además, la autoridad instructora encontró el testimonio de un ciudadano que llenó la propaganda con su información y guardó el talón en caso de que el candidato resultara ganador.

Juzgar con perspectiva de integridad electoral

A partir de lo anterior, la fórmula para la justicia electoral debe ser sencilla: ante cualquier falla, la ley; ante cualquier atropello, la efectividad de los derechos. Sin embargo, para cumplir esa visión es necesario ampliar las perspectivas con las cuales se juzga. Por ejemplo, en casos de malas prácticas o de demandas de representación e inclusión, es importante juzgar desde una perspectiva de integridad electoral.

El objetivo de adoptar dicha perspectiva es contar con un tribunal que repare y reponga cuando los derechos y las garantías de una elección se vean vulnerados. Si bien la perspectiva no se ha institucionalizado, es importante mencionar que el interés de proteger los derechos político-electorales de la ciudadanía ha prevalecido en distintas decisiones, como en la resolución y el cambio de criterio mencionados anteriormente.

Los tribunales electorales pueden lograr un enfoque de integridad electoral en dos sentidos. El primero es contar con un grado de integridad en su conformación, en su funcionamiento y en las decisiones que se toman; el segundo, al adoptar un enfoque de integridad electoral en la manera de analizar e interpretar los casos que se conocen; en particular, en aquellos relacionados con prácticas no democráticas, denominadas malas prácticas electorales (Birch, 2011).

En este sentido, el TEPJF ha desarrollado una doctrina jurisdiccional acerca de asuntos relacionados con las malas prácticas, como el clientelismo electoral, la compra y coacción del voto o el uso indebido de los programas sociales, entre otras faltas que vulneran la calidad de las elecciones y la democracia. A partir de un análisis inductivo de las sentencias que se resuelven en la Sala Superior, se inició un proyecto de construcción de una guía para juzgar con perspectiva de integridad electoral.

Guía para juzgar con perspectiva de integridad electoral

Para consolidar esta perspectiva al dirimir conflictos, se ha avanzado en la construcción de la *Guía para juzgar con perspectiva de integridad electoral* como herramienta práctica dirigida fundamentalmente a las operadoras y los operadores jurisdiccionales de los tribunales electorales de todo el país. Estas personas especialistas en la justicia electoral constantemente se enfrentan a casos que involucran malas prácticas electorales que ponen en entredicho la integridad electoral y, con frecuencia, la validez de las elecciones.

El punto de partida de esta guía práctica es el reconocimiento de que, pese a la expansión de la democracia en el siglo pasado y la celebración de elecciones que cumplen con requisitos mínimos para ser consideradas democráticas, las malas

prácticas electorales no han desaparecido y erosionan la legitimidad del sistema democrático en su conjunto y, en particular, las elecciones (Resumen Ejecutivo, 2024). La integridad electoral y, con ello, la calidad de los comicios se evalúa a partir de tres conceptos centrales:

- 1) El uso de normas y estándares internacionales.
- 2) Que su aplicación sea universal.
- 3) Que se apliquen durante el ciclo electoral completo.

Así, Norris (2012) define la integridad electoral formalmente como:

Principios y estándares de elecciones democráticas compartidos y que aplican universalmente a todos los países, y que pueden ocurrir en cualquiera de las etapas del ciclo electoral, incluyendo el periodo preelectoral, la campaña, el día de la votación y su resultado.

Una de las dimensiones de la integridad electoral se refiere a la relación entre los valores democráticos y las prácticas, por lo que se considera un postulado ético que abarca el proceso electoral completo y está dirigido a los individuos y colectivos involucrados, el cual los obliga a comportarse de forma íntegra y honesta, acorde con los valores y las normas que sustentan las elecciones democráticas. Dichos valores se manifiestan en las normas internacionales, como son los instrumentos internacionales y los tratados, y deben gobernar la integridad electoral (Norris, 2015).

Esa relación entre los valores y las prácticas deriva en que la integridad electoral es un concepto tanto ético como jurídico, pues al aplicar esos valores y prácticas se obtienen elecciones limpias, justas e íntegras, con fundamento en la ley (en el caso de este país, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y en las normas internacionales firmadas y ratificadas por una gran cantidad de países, incluido México. Esta iniciativa para desarrollar una guía tuvo como tarea reunir los principales conceptos y estándares internacionales contenidos en la doctrina del sistema interamericano de derechos humanos y de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia).

Además de incorporar esos estándares y criterios judiciales internacionales, la guía incluye la doctrina jurisprudencial del TEPJF y analiza algunos casos emblemáticos resueltos por la Sala Superior en los que se ha juzgado desde la perspectiva de integridad electoral. Posteriormente, se abordan los criterios judiciales que pueden servir, no solo como precedentes para la resolución de otros casos, sino también como guía práctica para las personas operadoras de la justicia electoral (TEPJF, 2024).

De acuerdo con esta guía, los pasos a seguir para juzgar con un enfoque de integridad electoral son cinco:

- 1) Aspectos probatorios. Se deben entender como un objetivo institucional por la búsqueda de la verdad de los hechos. En la adjudicación de los casos con una

- perspectiva de integridad electoral, no solamente se plantean cuestiones interpretativas, sino, sobre todo, de prueba y calificación jurídica.
- 2) Las autoridades electorales tienen la obligación de recabar elementos probatorios. Es necesario contar con un alto grado de diligencia para identificar y permitir la prueba de estas conductas infractoras de la ley.⁴
 - 3) Elementos que las autoridades y las personas denunciantes deben tener en cuenta para la comprobación de posibles actividades que vulneren la integridad electoral. Al juzgar, las autoridades judiciales deberán considerar el contexto en el que se desarrolló el caso, para decidir si una falta fue un acto de manipulación que vulnera de alguna manera la integridad de la elección.
 - 4) Deber de investigación de las autoridades electorales. Por el impacto que las malas prácticas tienen en la calidad de las elecciones, las autoridades electorales tienen el deber reforzado de investigarlas.
 - 5) Obligación de identificar y dismantelar el uso indebido de los programas sociales. La implementación de un programa social debe valorarse a partir de la influencia o el impacto que pueda tener en la equidad de la contienda electoral.

Aunado a lo anterior, de manera transversal, existen cuatro mejores prácticas indispensables para la impartición de justicia con perspectiva de integridad electoral; estas son las siguientes:

- 1) Tener en cuenta todos los factores del caso, es decir, a los actores involucrados, el contexto y las pruebas.
- 2) Analizar el caso a la luz de los valores y los principios internacionales, para advertir cualquier mala práctica que vulnere la integridad de las elecciones.
- 3) Reconocer la responsabilidad que tienen los distintos actores durante todas las etapas del proceso electoral.
- 4) Identificar las áreas de oportunidad que se perciben en los casos, como puede ser la normativa aplicable, los actores políticos involucrados o la labor de las autoridades electorales.

⁴ La Sala Superior ha establecido las siguientes características necesarias para las investigaciones (SUP-RAP-180/2017 y SUP-RAP-0209/2018).

- 1) Serias. Que las diligencias sean reales o verdaderas, sin engaño o disimulo.
- 2) Congruentes. Deben ser coherentes, convenientes y lógicas con la materia de investigación.
- 3) Idóneas. Deben ser adecuadas y apropiadas para su objeto.
- 4) Eficaces. Que se pueda alcanzar o conseguir el efecto que se desea o espera.
- 5) Expeditas. Que se encuentren libres de trabas.
- 6) Completas. Que sean acabadas o perfectas.
- 7) Exhaustiva. Que la investigación se agote por completo.

Conclusiones

En una democracia, los tribunales electorales no solo resuelven conflictos electorales, sino que se constituyen como garantes de los derechos político-electorales de la ciudadanía. Con este papel contribuyen a que las elecciones sean legítimas y válidas, y, por tanto, que efectivamente reflejen la voluntad de la ciudadanía. Para lograrlo, deben satisfacer los principios constitucionales y convencionales que las rigen,⁵ que se identifican y facilitan en la *Guía para juzgar con perspectiva de integridad electoral*.

En México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cumple, en cada elección, tres misiones para asegurar así su regularidad. Primero, resuelve las diferencias políticas de manera imparcial y eficaz. Segundo, da efectividad a los derechos político-electorales de la ciudadanía que pertenece a los grupos en condiciones de discriminación histórica. Y tercero, garantiza la transmisión pacífica del poder público y, con ello, contribuye a la estabilidad política.

El proceso electoral mexicano 2023-2024 fue una oportunidad más para que las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales protegieran el corazón de la democracia: sus elecciones. Este ha sido el caso en 331 procesos electorales, entre el federal y los locales, que se han conocido a lo largo de los últimos 24 años (Instituto Nacional Electoral 2023). En ese tiempo, se han resuelto más de 50,000 casos relacionados con los comicios.⁶

En todos los países persiste una misma garantía, el poder de la justicia para cumplir la expectativa de la sociedad de contar con elecciones íntegras, así como enmendar cualquier ruptura, desgarre o agujero en el tejido de estos procesos que dan sustento a la democracia.

La justicia electoral tiene un papel importante en este proceso, entrelazando los hilos de la justicia para restaurar la confianza y la armonía en la sociedad, siempre lista para confeccionar mejores oportunidades para todos, pero también para llevar hacia el puerto seguro de la verdad y la equidad.

Instituciones como el TEPJF no son de las mayorías ni de las minorías, sino de la comunidad política y la sociedad; son patrimonio nacional. Así, una justicia electoral que trabaje por pacificar los conflictos, garantizar los derechos y afianzar las libertades políticas requiere de personas actoras que la respeten y de una ciudadanía que la respalde y que participe en la vida pública.

Parafraseando al filósofo Reinhold Niebuhr: “La capacidad de las personas para la justicia hace posible la democracia, pero la inclinación de las personas hacia la injusticia hace que la democracia sea necesaria” (Lovin y Mauldin, 2021).

⁵ SUP-JE-20/2028, SUP-REC-376/2009 y SUP-JRC-166/2021, SUP-JRC-167/2021 y SUP-JRC-180/2021, acumulados.

⁶ Información de la Unidad de Estadística de la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Fecha de corte: 14 de septiembre de 2023.

Referencias

- Acosta Vázquez, M., (2023). 'Cambiando de ruta: hacia una mayor protección de la libertad del voto'. Nexos, El Juego de la Corte. Disponible: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/cambiando-de-ruta-hacia-una-mayor-proteccion-de-la-libertad-del-voto/>
- Birch, S., (2011). *Electoral Malpractice*. Nueva York: Oxford University Press.
- Concha, H., Lara Otaola, M., y Orozco, J., (2020). *Hacia un Índice Global de Justicia Electoral*, Suecia, (IDEA internacional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación). Disponible: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/hacia-un-indice-global-de-justicia-electoral.pdf>
- Díaz Domínguez, A. y Garza Olvera, M. D., (2023). La sentencia SUP-JE-275/2022. Del clientelismo programático al clientelismo electoral. En *Justicia Electoral en Movimiento*. IJ-UNAM-TEPJF-EJE. Disponible: <https://justiciaelectoral.juridicas.unam.mx/node/215>
- The Economist Intelligence, (2024). *Democracy Index 2023: Age of Conflict*. Londres, Reino Unido: Economist Intelligence. Disponible en <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>
- Freedom House, (2023). *Freedom in the World 2023*. Disponible en: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-03/FIW_World_2023_DigitalPDF.pdf
- Garnett, H. A., James, T. S., MacGregor, M. y Caal-Lam, S. (2023). *Electoral Integrity Global Report 2023*. Disponible en: <chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcglclefindmkaj/https://static1.squarespace.com/static/58533f31bebafbe99c85dc9b/t/649dee1ee6e6c50219e9fbd9/1688071716978/Electoral+Integrity+Global+Report+2023.pdf>
- IDEA Internacional, (2023). El estado de la democracia en el mundo y las Américas 2023, Estocolmo, Suecia. Disponible: <https://www.idea.int/sites/default/files/2023-11/el-estado-de-la-democracia-en-el-mundo-y-las-americas-2023.pdf>
- Instituto Nacional Electoral, (2023). Intervención de Lorenzo Córdova, en el encuentro con The American Society of México, México. Disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2023/02/28/intervencion-de-lorenzo-cordova-en-el-encuentro-con-the-american-society-of-mexico/>
- Lara Otaola, M. A., (2023). *No reelección: el último contrapeso democrático*, Costa Rica, El Faro. Disponible: <https://elfaro.net/es/202305/columnas/26837/no-reeleccion-el-ultimo-contrapeso-democratico>
- Lovin, R. y Mauldin, N. (2021) *The Oxford Handbook of Reinhold Niebuhr*. Oxford University Press. Disponible: <https://academic.oup.com/edited-volume/34616>
- Norris, P., (2015). *Why Elections Fail*. Cambridge University Press, pp. 11 y 12.
- Norris, P., (2012). *Strengthening Electoral Integrity*, Cambridge University Press. Disponible: <https://www.amazon.com.mx/Strengthening-Electoral-Integrity-Lecturer-Comparative/dp/1107681669>

- Orozco, J., Ayoub, A., y Ellis, A., (2013). *Justicia electoral: el manual de IDEA Internacional*. Suecia: International IDEA Internacional. Disponible en: <https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-justice-international-idea-handbook?lang=es>
- Rodríguez Mondragón, R. (2024). *Guía de actuación para juzgar con perspectiva de integridad electoral: resumen ejecutivo*. Manuscrito en preparación.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), (2022). *Determinó la Sala Superior que la entrega de tarjetas en Nuevo León por la entonces candidatura de Adrián Emilio de la Garza Santos constituyó coacción al voto*, México. Disponible: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4865/0>
- V-Dem. Proyecto Variedades de Democracia 2023. Democracy Report 2023: Defiance in the Face of Autocratization. Gothenburg: V-Dem Institute.

Flexibilización probatoria. ¿Una necesidad de los tribunales para responder a problemas complejos y endémicos en sus respectivos países?

Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Introducción

El 30 de octubre de 2023 tuve el honor de participar, por invitación del entonces magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), Reyes Rodríguez Mondragón, en el Foro Internacional de Justicia Electoral e Integridad de las Elecciones.

Concretamente, formé parte del tercer panel denominado Estándares Probatorios, junto con el ministro en retiro José Fernando Franco González Salas; la magistrada de circuito María Amparo Hernández Chong Cuy; los exmagistrados de la Sala Superior del TEPJF Flavio Galván Rivera y José de Jesús Orozco Henríquez, y el magistrado Felipe de la Mata Pizaña. El panel fue moderado por la consejera del Instituto Nacional Electoral (INE) Carla Humphrey Jordan.

Antes que todo, no quisiera dejar pasar la oportunidad de reconocer el trabajo que ha realizado el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón para visibilizar la necesidad de que las elecciones en México, así como quienes participan en cada una de las etapas de una elección, más allá de un mero procedimiento en el que se observen las leyes comiciales y se garantice el sufragio libre cada tres o seis años, se apeguen a los estándares internacionales y a las máximas éticas propias de un régimen democrático.

La integridad electoral representa un elemento indispensable para alcanzar un régimen democrático consolidado, como el que existe en otras latitudes y al que, sin duda, todo país debe aspirar. El nuestro ha avanzado en las últimas tres décadas, de forma decidida, hacia la institución de autoridades electorales independientes y autónomas, que han sido capaces de brindar, de manera consistente desde su nacimiento, elecciones auténticas, certeras

y equitativas, que han hecho de la pluralidad política y la alternancia en el ejercicio del poder una constante.

Este avance representa un paso fundamental; no obstante, si bien México ha cimentado el piso mínimo que representa organizar procesos electorales con una notable calidad y certeza en los resultados, lo cierto es que persisten las malas prácticas por parte de las diferentes personas actoras políticas que se repiten en cada elección y minimizan la calidad del régimen democrático en su conjunto.

Mi participación en esta importante obra estará basada en las aportaciones que tuve oportunidad de expresar durante el panel, las cuales profundizo ahora en papel y, al mismo tiempo, complemento con otros elementos que me parecen relevantes y que, por cuestiones de tiempo, opté por omitir en la fecha mencionada.

Integridad electoral como punto de partida para comprender la flexibilización probatoria

Inicié mi intervención enfatizando que el punto de partida para comprender y enmarcar la discusión acerca de la flexibilización probatoria era precisamente el concepto de integridad electoral. Resalté que en el centro de las preocupaciones de todo país en el que se gesticone —o pretenda gesticarse— la transición ordenada y pacífica del poder público está el hecho de que esa alternancia se dé, en la mayor medida de lo posible, con arreglo a los valores, las reglas y los principios consustanciales del Estado democrático.

Me remonté, entonces, a la definición original de integridad electoral que ofrece la fundación Kofi Annan y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) en el célebre informe denominado *Profundizando la democracia: una estrategia para mejorar la integridad de las elecciones del mundo*, que fue emitido en 2012 (Electoral Integrity Initiative 2021), recordando que esta herramienta analítica para medir el desempeño y la calidad de la democracia electoral otorga el apelativo de comicios íntegros únicamente a aquellos en los que la preparación de las elecciones es profesional, imparcial y transparente a lo largo de cada una de sus etapas, al mismo tiempo que todas y todos los actores respetan los fundamentos de la democracia reconocidos internacionalmente, como lo son el sufragio universal, la igualdad política y otros derechos fundamentales, como la libertad de asociación o expresión. (Electoral Integrity Initiative, 2012, pág. 12)

De ahí que en tal reporte se condensan cinco principales retos o problemas que enfrentan las democracias para considerarse íntegras; estos son:

- 1) Construir un Estado de derecho que afiance los derechos humanos y la justicia electoral.

- 2) Crear organismos electorales profesionales y competentes que puedan actuar con total independencia en la gestión de los procesos electorales transparentes y confiables para la población.
- 3) Crear instituciones y normas para la competencia entre distintos partidos y la existencia de división en el poder que refuerce a la democracia como un sistema de seguridad recíproca entre los diferentes contrincantes políticos.
- 4) Eliminar las barreras jurídicas, administrativas, políticas, económicas y sociales que dificultan la participación política universal e igualitaria.
- 5) Regular el financiamiento político descontrolado, oculto e indebido.

De acuerdo con el Democracy Index de 2023 (Economist Intelligence 2024), 74 de las 167 naciones analizadas se consideran democracias de algún tipo: 24 son democracias consolidadas, 50 democracias con fallas, 34 se consideran regímenes híbridos que combinan elementos democráticos, como la organización de elecciones confiables pero con resabios autoritarios, y 59 fueron catalogados como regímenes autoritarios propiamente (Economist Intelligence, 2024, pág. 4).

Este índice se compone de cinco variables: 1) elecciones confiables y pluralismo; 2) funcionamiento del gobierno; 3) participación política; 4) cultura política, y 5) libertades civiles. En esta medición, México aparece como un régimen híbrido que ocupa el lugar 90 de los 167 países, destacando en las mediciones de celebración de elecciones confiables, pluralismo y participación política (Economist Intelligence, 2024, p. 11).

Sin embargo, la mayor asignatura pendiente de nuestra democracia guarda relación con la falta de cultura política de la ciudadanía, rubro en el que se obtuvo una calificación de apenas 1.88 sobre 10 puntos. Este rubro busca medir la percepción ciudadana respecto a si es necesario —o no— contar con líderes reconocidos como fuertes, con el fin de lograr el desarrollo. Asimismo, se formulan preguntas relacionadas con la capacidad del régimen democrático para mantener el orden o propiciar el progreso económico.

Esta preocupante calificación debe llevarnos a reflexionar acerca de la necesidad y la pertinencia de reforzar en los programas de estudios, principalmente en los grados de educación media y media superior, los conocimientos que guarden relación con la vida en democracia, así como el funcionamiento de nuestro sistema político, antes de alcanzar la mayoría de edad requerida para sufragar.

Cabe recordar que en el país la materia de Civismo, la cual ha vuelto a incluirse en el currículo educativo, ha sido instituida y retirada de los planes de estudio en distintas ocasiones. Dicha discontinuidad en la pedagogía de los derechos, las obligaciones y las responsabilidades principales de los ciudadanos, así como el desconocimiento en cuanto al funcionamiento básico de la democracia y de los órganos del Estado en el marco de una República, puede constituir una de las razones que incidan negativamente en el desempeño obtenido en este rubro y, por consiguiente, ser uno de los aspectos que deben atenderse con mayor profundidad a futuro.

Dicho lo anterior, y siguiendo con el estado de la integridad electoral, otro índice elaborado por el Electoral Integrity Project 2023 (Garnet, James, MacGregor y Caal-Lam, 2023) ha concluido que la calidad promedio de la democracia desde una perspectiva de integridad electoral se ha mantenido estable desde 2012, y advierte que, incluso, algunos países han mostrado avances en ese sentido desde la última medición. Dicho reporte no pasa por alto que en algunos países, como Brasil o Kenia, se dieron episodios de tensión política o social durante y después de los procesos electorales; sin embargo, tales acontecimientos no minaron de manera sustancial sus índices de calidad democrática en 2022.

De acuerdo con este índice, los países nórdicos y de Europa occidental continúan liderando el *ranking*, con puntuaciones que rozan los 90 puntos —como en el caso de Dinamarca— o por arriba de los 80 puntos —como Noruega, Suecia, Austria y Eslovenia—, mientras que los índices más bajos se presentan en África subsahariana, como es el caso de Angola —con 31 puntos—, Congo —con 27 puntos— y Guinea Ecuatorial —con 16—.

El mejor desempeño en el continente americano lo encabezan Uruguay con 83 puntos, Canadá con 81 puntos y Chile con 74. México se ubica a la mitad de la tabla americana con 64 puntos generales (véase el apartado “Anexo” al final del capítulo).

La integridad electoral tendrá especial relevancia este año si se toma en cuenta que la salud democrática de buena parte del mundo deberá sortear, con éxito, ejercicios democráticos de distintos alcances y envergaduras. Según estimaciones a escala global, la mitad de la ciudadanía del mundo está llamada a votar este año, ya sea en elecciones nacionales o subnacionales. Se informa que 64 países tendrán comicios en un mismo año, número que promete un récord desde que se tiene registro (IDEA, 2024). En 8 de los 10 países más poblados del mundo se celebrarán elecciones (Economist Intelligence, 2024, p. 16).

En la región latinoamericana se han celebrado o habrán de realizarse 6 elecciones presidenciales o generales; estos países son: El Salvador —el 4 de febrero—, Panamá —el 5 de mayo—, República Dominicana —el 19 de mayo—, Uruguay —el 27 de octubre la primera vuelta y el 19 de noviembre la segunda—, Venezuela —tiene previsto celebrarlas en el segundo semestre del año— y, por supuesto, México las tuvo el 2 de junio de este año. Además, Brasil tendrá elecciones municipales el 6 de octubre y Chile el 27 de octubre (Lissardy, 2024).

Las elecciones mexicanas concurrentes que están en curso han suscitado gran expectativa en el ámbito internacional por su importancia económica, política y cultural; su extensión territorial, y su densidad poblacional, por lo que se considera que son las de mayor relevancia en la región latinoamericana.

A ello hay que sumar el hecho de que, en el ámbito interno, el presente proceso electoral será el más grande del que se tenga registro, por el número de cargos a elegir, la cantidad de personas votantes llamadas a las urnas y el notable

despliegue logístico-electoral que requerirán para llevarse a cabo (Instituto Nacional Electoral, 2024).¹

Ante este contexto tan relevante para nuestro sistema político, me parece importante recordar lo señalado por Irma Méndez de Hoyos en torno a que, a pesar de las sucesivas reformas en materia electoral, aún persisten diversas malas prácticas que impiden o entorpecen el avance cualitativo de la democracia mexicana. Dichas malas prácticas abarcan, entre otras (Méndez de Hoyos, 2017), las siguientes:

- 1) La opacidad en las cuentas financieras de las actoras y los actores políticos.
- 2) Los bajos topes de campaña y su constante rebase, lo cual afecta la equidad en la contienda.
- 3) El uso de recursos ilícitos durante los procesos.
- 4) El uso de programas sociales con fines electorales.
- 5) La compra de votos.
- 6) Las donaciones y los ingresos no reportados.
- 7) Las sanciones bajas o insuficientes por violaciones a la ley electoral.

Sin duda, todos estos retos constituyen problemas de gran envergadura que deben ser abordados —en conjunto y coordinación— por todas las autoridades del Estado mexicano, pues su solución escapa del ámbito de competencia o acción de cualquiera en solitario.

El TEPJF posee una gran responsabilidad como máximo intérprete y garante de la ley en la materia; sin embargo, lo cierto es que cuando estas conductas constituyen delitos, involucran a otras instancias, como las de procuración y administración de justicia penal. También, en muchos de estos casos, es necesaria una actualización o una reforma regulatoria en la que se proponga un abordaje frontal, cuestión que atañe al ámbito legislativo y no puede subsanarse de manera general, a partir de interpretaciones jurisdiccionales.

Flexibilización probatoria como práctica judicial regional e internacional

Posteriormente, resalté que la integridad electoral no solo es un concepto que atañe a lo ético o normativo, sino que también posee alcances prácticos, pues exige a las autoridades, por un lado, prevenir, corregir o sancionar a aquellos infractores

¹ Se disputarán 20,708 cargos de elección popular, entre federales y locales; las 32 entidades federativas del país celebrarán algún tipo de proceso local; la cantidad de ciudadanas y ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores asciende a 99,082,450 de mexicanas y mexicanos; y se instalarán 170,003 casillas en todo el país.

que busquen violentar el orden jurídico, así como inhibir las malas prácticas en el ámbito de sus atribuciones, y, por el otro, que sean las personas actoras políticas quienes, por convicción y respeto a los valores democráticos, ajusten su actuar a tales principios.

En ese contexto, mencioné que la justicia electoral es necesaria para encauzar las demandas sociales y procurar elecciones pacíficas y alternancias ordenadas en el poder. Por ello, enfatiqué que los tribunales electorales son el escenario obligado para administrar los posibles riesgos que se desborden o se generen por las derrotas comiciales, dirimiendo los conflictos que se presenten luego de la jornada electoral, al mismo tiempo que se hace prevalecer el contenido ético-normativo de los resultados electorales para que se ajuste, precisamente, a las reglas y los principios fundamentales de la democracia.

Una de las preguntas detonadoras de la mesa requirió el análisis comparativo de la flexibilización probatoria en materia electoral. Para responder, acudí a la reglamentación del Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador,² a la del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica,³ a la del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile,⁴ a la del Consejo Nacional Electoral de Colombia⁵ y a la del Tribunal Superior Electoral de la República Dominicana.⁶

En todas estas legislaciones prima el criterio tradicional de carga de la prueba y, de manera excepcional, se prevén facultades para que la persona juzgadora distribuya las cargas procesales entre las partes, con el propósito de llegar a la verdad de los hechos o procurar la equidad procesal.

Mencioné que los mayores avances en materia probatoria en la región se encuentran en las legislaciones de República Dominicana, Chile y Ecuador, pues en estas hay una tendencia más marcada hacia la libre valoración probatoria y la posibilidad de que la persona juzgadora sea quien distribuya tales cargas.

Más allá del ámbito electoral y latinoamericano, también es posible encontrar casos de flexibilización probatoria. En el contexto europeo es común que la carga

² El artículo 143 del Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral establece en lo que interesa: "El juzgador ordenará a las partes que entreguen con la anticipación suficiente, la prueba que esté o deba estar en su poder, así como dictar correctivos, si lo hace de manera incompleta. Los medios de prueba anunciados y aquellos que fueron solicitados con auxilio judicial deberán estar incorporados al proceso antes de la audiencia".

³ El artículo 244 del Código Electoral establece la prueba para mejor proveer: "En el trámite del recurso de apelación, declarada su admisión, el Tribunal, antes de la resolución del asunto, podrá ordenar la práctica de cualquier diligencia probatoria; podrá hacerse auxiliar de la inspección electoral u otro órgano o funcionario(a) que estime para tal efecto".

⁴ El artículo 12 de la Ley Orgánica Constitucional sobre el Tribunal Calificador de Elecciones establece: "El Tribunal podrá requerir directamente de cualquier órgano público o autoridad, partido o candidato, los antecedentes relativos a materias pendientes de su resolución, y aquellos estarán obligados a proporcionárselas oportunamente bajo los apercibimientos y apremios contemplados en el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil".

⁵ El artículo 9, numeral 14, del Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (aplicable en materia electoral) establece como prohibición de las autoridades: "No practicar oportunamente las pruebas decretadas o denegar sin justa causa las solicitudes".

⁶ El artículo 142 del Reglamento de Procedimientos Contenciosos Electorales dispone: "La junta electoral y la oficina de coordinación de logística electoral en el exterior (GCLLE), en sus respectivas atribuciones de Tribunal de Amparo, gozarán de amplios poderes para ordenar medidas de instrucción y recabar por sí mismas datos, informaciones y documentos que sirvan de prueba a los hechos u omisiones alegados, aunque deben garantizar que las pruebas obtenidas sean comunicadas a los litisconsortes para garantizar el contradictorio".

dinámica de la prueba —entendida como aquella que soporta la parte que se encuentra en mejor posición para probar dentro del triángulo procesal que se entabla en todo juicio o procedimiento seguido— se dé en materia de otorgamiento de patentes.

Según los criterios de la Oficina Europea de Patentes, si un perito experto considera que la protección a la propiedad intelectual solicitada no es procedente, por considerar que el invento no evidencia una característica única en contraste con lo que se denomina conocimiento general, entonces la carga de la prueba se revierte al propietario, para que pruebe que su invento puede ponerse en práctica al público en general, además de si reviste características especiales (European Patent Office, Sufficiency of disclosure, s. f.).

En Australia, por ejemplo, se ha usado la reversión de la carga de la prueba en casos de delitos de alto impacto, como el terrorismo o el tráfico de drogas. Si una persona es acusada de poseer tratos de cualquier índole con terroristas, la carga de la prueba se revierte, para que sea la persona acusada quien pruebe que intentó despegarse de la organización desde el momento en que cobró conciencia de su existencia o de que trabajaba para ella. Similar fenómeno ocurre si una persona llega a recibir dinero del crimen organizado (Australian Law Reform, 2015).

Por tanto, en los sistemas jurídicos contemporáneos se han ido delineando, tanto normativa como jurisprudencial y doctrinalmente, excepciones al principio *ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat*; es decir, le corresponde la prueba a quien afirma y no a quien niega, mediante la carga dinámica de la prueba o la prueba contextual, que abordaré más adelante.

Flexibilización probatoria en el Tribunal Electoral: atemperamiento de requisitos procesales, carga dinámica de la prueba y prueba de contexto

Durante el panel, coincidí con el magistrado Felipe de la Mata Pizaña en cuanto a que la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) ha quedado rebasada por la realidad en el ámbito probatorio, por lo que es necesaria una reforma a las normas adjetivas que regulan los juicios y recursos electorales. Recordé que este instrumento normativo data de 1996; es decir, fue expedido hace casi tres décadas.

En ese sentido, no es sorpresivo que la carga de la prueba en materia electoral haya sido estructurada con una concepción tradicional, la cual se hace evidente en el artículo 15 de la LGSMIME cuando establece que “son objeto de prueba los hechos controvertibles” (Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 1996). Lo anterior debe entenderse como el principio de que “quien afirma, debe probar”, o bien cuando el que niega lo haga de forma equivalente a afirmar algo.

Asimismo, retomé lo expresado por el ministro en retiro José Fernando Franco González Salas en cuanto a que la persona juzgadora electoral debe atender a las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia para valorar todas las pruebas que le son brindadas por las partes.

Recordé que, como sucede en otros países de la región, el presidente del Tribunal Electoral posee la facultad de requerir a las autoridades federales, estatales y municipales, así como a los partidos políticos, a las personas candidatas, a las agrupaciones u organizaciones políticas, cualquier elemento o documentación que obre en su poder para definir la litis, pudiendo ordenar la realización de diligencias para mejor proveer, siempre y cuando no se torne irreparable la violación por los plazos fatales que tiene la materia electoral.

El TEPJF ha flexibilizado estándares probatorios, además de imprimir dinamismo a las cargas de prueba en casos muy específicos y dirigidos a algunos grupos en situación de vulnerabilidad. En materia indígena, la admisión y la valoración de medios de prueba no debe negarse sobre la base de una deficiencia en algún formalismo legal, dadas las condiciones de desigualdad y desventaja procesal en que se encuentran dichas comunidades, sin que, desde luego, esta flexibilización implique tener por acreditados los hechos objeto de la prueba (Jurisprudencia 27/2016, 2016).

Con el fin de dotar de una mayor protección a las mujeres —otro grupo históricamente discriminado—, el TEPJF ha establecido que, en casos de violencia política en razón de género, opera la reversión de la carga de la prueba en favor de la víctima cuando existe dificultad probatoria, por lo que la persona denunciada tendrá la carga reforzada de desvirtuar, de manera fehaciente, los hechos violentos que le son atribuidos en la denuncia (Jurisprudencia 8/2023). Esta reversión ha sido instituida debido a las dificultades probatorias que posee la víctima de dicha violencia para acreditar los hechos.

También en materia indígena se ha establecido que los escritos de un tercero interesado deben ser analizados de forma interdependiente, desde una óptica de los derechos fundamentales de acceso a la justicia y a la igualdad y no discriminación, así como de tutela judicial efectiva, a fin de que se flexibilice su admisión en beneficio de las comunidades indígenas (SUP-REC-180/2015).

Para asuntos relacionados con la indebida afiliación, se ha establecido la misma reversión de carga de la prueba, pues en caso de que una persona denuncie su inclusión no consentida en el padrón de militantes de un partido, el instituto político es el que debe acreditar que dicha voluntad fue efectivamente expresada por la ciudadana o el ciudadano, exhibiendo para estos efectos la constancia de inscripción (Jurisprudencia 3/2019).

En materia de nulidades, se ha establecido la reversión de la carga de la prueba cuando se alegue la causal de invalidez de la elección por el rebase de topes de gastos de campaña. Si la diferencia de votación es igual o mayor a 5 %, su acreditación corresponde a quien sustenta la invalidez, mientras que si el umbral de diferencia es menor, la carga de la prueba se revierte al ganador para que este pruebe que su

triunfo se apegó a los principios legales y constitucionales, o bien que el rebase no fue determinante para el resultado (Jurisprudencia 2/2018).

Cada país enfrenta problemas únicos y estos cambian con el paso del tiempo. En México, es un hecho por todos conocido que, en los últimos lustros, existe una importante presencia e influencia del crimen organizado, que ha afectado a una diversidad de ámbitos de la vida en sociedad. De acuerdo con la Iniciativa Global en contra del Crimen Organizado Transnacional 2023, este país ocupa el tercer lugar a escala mundial por la delincuencia organizada, tan solo superado por Colombia y Myanmar (Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2023).

La atención y la solución de dicho problema recae, por antonomasia, en las autoridades de procuración y administración de justicia penal; sin embargo, dada la incidencia multisectorial del crimen organizado, no puede descartarse que este tenga influencia en el ámbito comicial. De hecho, como lo afirman diversos estudios, el crimen organizado tiene incidencia en el financiamiento a partidos políticos y se ha advertido que, incluso, en algunos municipios puntuales del país puede ser un actor relevante para definir la selección de candidaturas en cada elección, sin importar el partido (Méndez de Hoyos, Canal Entre Voces: Integridad Electoral, 2019).

Ante los cambios imperantes en la realidad social y la gravedad de este fenómeno para el desarrollo democrático, el TEPJF ha incorporado en su jurisprudencia la llamada *prueba de contexto*, constituyéndose como otra herramienta de flexibilización probatoria de la que hacen uso los tribunales alrededor del mundo para llegar a la verdad de los hechos ante situaciones que, por su naturaleza, implican una dificultad mayúscula para la obtención de probanzas de tipo directo que dejen fehacientemente acreditadas las circunstancias y la comisión de infracciones o delitos.

La prueba de contexto ha sido empleada de manera frecuente por tribunales internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) o la Corte Penal Internacional (CPI), para llegar a la verdad de los hechos denunciados en situaciones en las que fácticamente es imposible para la parte denunciante allegarse de elementos de prueba idóneos que sean ofrecidos a la autoridad judicial (Vargas Cancino, 2017).

Por su parte, el TEPJF ha reconocido la importancia de la prueba de contexto en los siguientes ámbitos:

- 1) Pueblos y comunidades indígenas, al juzgar con perspectiva intercultural (Jurisprudencia 19/2018).
- 2) En casos en que exista una desigualdad estructural —principalmente para grupos históricamente discriminados o vulnerables— (SUP-JDC-1044/2021).
- 3) Violencia política en razón de género (SUP-JDC-383/2017).
- 4) En el análisis de propaganda de actos anticipados de campaña (SUP-JE-62/2021).

En el panel se mencionaron, de forma reiterada, el caso de la gubernatura de Michoacán (SUP-JRC-166/2021) en el proceso electoral 2020-2021 y el de la gubernatura de Tamaulipas (SUP-JRC-101/2022) en el marco del proceso electoral 2021-2022. Sin ánimo de contribuir a dicha reiteración, mencionaré únicamente algunos de los aspectos más relevantes de ambos precedentes.

El primer precedente fue fundamental, pues se reconoció implícitamente una realidad en el país de naturaleza extrajurídica: que la ciudadanía que habita en municipios con alta presencia y prevalencia del crimen organizado posee un miedo natural a denunciar cualquier hecho delictivo, con el fin de evitar represalia alguna en su integridad corporal y la de su familia, o incluso en sus bienes o posesiones, lo que dificulta de manera superlativa el alcance de medios probatorios idóneos o con las formalidades exigidas por la ley, como las testimoniales rendidas ante notario público.

La violencia y la intervención del crimen organizado en el caso de Michoacán se tuvieron por acreditadas —como es natural en el marco de una prueba de contexto— a partir de indicios que, de forma consistente y focalizada, brindaron convicción suficiente a la Sala Superior del TEPJF de que en algunos de sus municipios la violencia había sido de tal entidad y extensión que había quebrantado el voto libre de la ciudadanía. Las irregularidades acreditadas en ciertas casillas conllevaron anular los sufragios de manera radial en esos municipios donde el fenómeno de coacción fue claramente marcado.

Si bien no se invalidó la elección estatal, al no colmarse el elemento de determinancia que establece la necesidad de que las irregularidades trasciendan al resultado de la elección, lo cierto es que este precedente es relevante no solo por flexibilizar cargas probatorias, sino por hacerlo respecto del campo de mayor relevancia en cuanto a sanciones electorales se refiere, como lo es la invalidez de los comicios.

Por su parte, del precedente de Tamaulipas es importante resaltar que el TEPJF constató que el tribunal local le exigió una carga excesiva al partido impugnante, en relación con las diversas amenazas que habían recibido sus personas candidatas, en su contra y de su familia, vía mensaje y llamada telefónica, por integrantes activos del crimen organizado, con la intención de que renunciaran a sus postulaciones.

Además, se constató que, contrario a lo que afirmaba el partido denunciante, no era posible establecer un vínculo entre el candidato ganador y una célula específica del crimen organizado en la entidad que supuestamente lo apoyaba; ni tampoco la supuesta relación entre el representante de ese partido ante el organismo público local electoral (OPLE) con alguna organización delictiva. Como tampoco se acreditó la determinancia en este caso, se procedió a la confirmación de la elección.

Estos dos precedentes sui géneris en materia electoral responden a una realidad compleja del país y sientan las bases para que los tribunales electorales —en cualquier instancia— busquen neutralizar, en su ámbito de atribuciones, la presencia y

la incidencia del crimen organizado, que pretende distorsionar la voluntad de la ciudadanía con el fin de beneficiarse políticamente.

Al respecto, considero que el país debe explorar la puesta en marcha de otros métodos para sufragar, como la votación electrónica, a fin de evitar la concentración de votantes en un tiempo y lugar determinados, para que no puedan ser coaccionados por el crimen organizado, o que se compre el sufragio o se sustraigan temporalmente o se roben las urnas.

Las asignaturas pendientes a futuro para aumentar la integridad electoral

Finalmente, quise poner sobre la mesa algunos temas que me parecen relevantes a futuro y en los que hace falta avanzar de forma coordinada entre instituciones en torno a las pruebas y la integridad electoral.

Recordé que, en algunas ocasiones, el TEPJF ha emitido criterios que, a partir de la maximización de derechos y de la interpretación normativa, han atendido problemas o realidades no propiamente abordadas por la legisladora y el legislador, con el fin de dotar de actualidad, funcionalidad y efectividad al orden jurídico impuesto por el constituyente y la legisladora y el legislador ordinarios.

Uno de esos ámbitos en los que el Tribunal debió responder con agilidad y eficacia fue la creación del juicio en línea en materia electoral, con la emisión de los acuerdos generales 5/2020 y 7/2020. Con ese recurso, se tuvo como fin dotar a los justiciables de un mecanismo efectivo de acceso a la justicia en el contexto de la pandemia y la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19, ante la falta de provisión legal en la LGSMIME que evitara el contacto físico entre la ciudadanía y las autoridades electorales al presentar los medios de impugnación.

Otro rubro en el que consideré que los tribunales hemos contribuido complementariamente al orden jurídico, sin contar con lineamientos o normas expresas de la legisladora o el legislador, ha sido la emisión de acuerdos para atender a los grupos vulnerables de la sociedad, como la Guía para Juzgar con Perspectiva de Género en Materia Electoral o el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Orientación Sexual, Identidad y Expresión de Género y Características Sexuales, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en septiembre de 2022.

Asimismo, la SCJN ha emitido criterios interesantes de reversión probatoria, como el amparo en revisión 162/2021, en el que un niño con síndrome de Down fue excluido de un centro de natación por su condición. En este caso, el centro de natación solicitó a los padres del menor que fuera enviado a otro centro de natación especial, con el fin de proteger su integridad física y su seguridad.

El máximo tribunal estableció una metodología para realizar ajustes razonables, entre los cuales incluyó una especie de reversión de la carga probatoria, pues esta

debe recaer en la parte que aduzca que el ajuste razonable es desproporcionado —es decir, el centro de natación—.

Asimismo, hice mención del amparo directo 383/2021, en el que una mujer solicitó a un juez de distrito que se practicara un peritaje cuyos gastos corrieran a cuenta del órgano judicial, ante la insuficiencia de recursos económicos por su parte. Al conocer del amparo, el tribunal colegiado determinó que existía una presunción en favor de las personas con discapacidad, en cuanto a la falta de recursos económicos —al ser un grupo que enfrenta dificultades para insertarse en el mercado laboral—, por lo que las personas juzgadoras debían atender favorablemente las solicitudes de peritaje que les fueran hechas, salvo que la parte solicitante contara con recursos propios.

Todo ello pone de manifiesto, como lo expresé durante el acto, la necesidad de que la legisladora y el legislador adopten un papel más activo en la actualización del orden normativo electoral, principalmente en materia probatoria. Mencioné que, mientras se da ese proceso legislativo, era necesario que se avanzara en la creación del protocolo para juzgar con integridad electoral, como ya se ha hecho en otros campos.

Propuse que en este protocolo debíamos ocuparnos pormenorizadamente de lo siguiente:

- 1) Las reglas probatorias y su posible flexibilización.
- 2) La temporalidad para el ofrecimiento de pruebas, que en materia electoral es sumamente expedito.
- 3) Una metodología actualizada de la valoración probatoria.
- 4) Criterios probatorios para la atención de grupos vulnerables.
- 5) La inclusión y la valoración de la prueba digital.

De este último punto, recordé que las tecnologías de la información y comunicación han transformado las campañas políticas y la interacción de la ciudadanía con las personas servidoras públicas, lo que implica que los tribunales conozcamos, cada vez con mayor frecuencia, de material probatorio surgido en el espacio digital.

En ese contexto, considero que debemos preguntarnos cómo deben valorarse esos medios de prueba y qué herramientas tenemos los tribunales para lograrlo, cuando lo que nos ofrecen las personas justiciables proviene de plataformas de redes sociales como Facebook, X, TikTok, etcétera.

Al respecto, debo mencionar que la Unión Europea emitió a mediados de 2023 el denominado Reglamento e-Evidence (UE 2023/1543), el cual entrará en vigor el 18 de agosto de 2026 y regula la obtención de pruebas digitales entre los proveedores de servicios digitales y las autoridades judiciales, particularmente en materia penal. Dicho reglamento establece mecanismos más expeditos para que las empresas que se encuentran en un Estado miembro entreguen fácilmente, mediante

órdenes de entrega⁷ y órdenes de conservación,⁸ las pruebas digitales que requiera un juez de otro país integrante de la Unión Europea, particularmente en materia penal, y para procurar justicia en casos de ciberdelincuencia (Consejo Europeo, 2023). Esa colaboración se fundamenta en el criterio de reconocimiento mutuo entre los estados miembro.

Asimismo, ha emitido la Directiva UE 2023/1544 por la que se determinan los establecimientos designados y los representantes legales, a efectos de recabar las pruebas electrónicas en los procesos penales (Delgado Martín, 2023).

Conclusiones

La perspectiva de integridad electoral debe estar en el centro de las preocupaciones de las autoridades electorales mexicanas, pues, en la actualidad, no es suficiente la celebración de elecciones certeras y confiables desde el punto de vista procedimental o logístico.

En ese sentido, queda claro que la institución de autoridades comiciales independientes y autónomas ha sido un paso fundamental para materializar la democracia mexicana y generar un piso mínimo de condiciones de integridad electoral. Sin embargo, aún existen importantes vicios que abordar, los cuales, como lo he dejado claro en el cuerpo de este trabajo, requieren de una acción coordinada de todas las autoridades del Estado mexicano, particularmente tras el advenimiento y el recrudescimiento de la influencia de otras actoras y otros actores en los procesos electorales, como el crimen organizado.

El TEPJF debe continuar adoptando figuras jurídicas y metodologías que le permitan, en el ámbito de sus atribuciones constitucionales, aminorar o erradicar el impacto de las malas prácticas que tienen lugar durante los procesos electorales.

Agradezco nuevamente al magistrado Reyes Rodríguez Mondragón la organización del acto que motiva este trabajo, así como la oportunidad de plasmar y abundar en lo dicho por mí ese día a lo largo de estas líneas.

⁷ Se refiere a la obligación del proveedor de entregar la información requerida por el juez, sin importar en qué país de la Unión Europea se encuentre. El proveedor de servicios de un Estado tendrá que responder al juez en un plazo de 10 días o seis horas en caso de urgencia

⁸ Se refiere al impedimento que tendrá el proveedor para eliminar la información digital mientras esté litigando el juicio.

Referencias

- Australian Law Reform Commission. (31 de julio de 2015). *Laws that reverse the legal burden*. <https://www.alrc.gov.au/publication/traditional-rights-and-freedoms-encroachments-by-commonwealth-laws-alrc-interim-report-127/11-burden-of-proof/laws-that-reverse-the-legal-burden/>
- Canal Entre Voces. (17 de septiembre de 2019). *Integridad Electoral* [archivo de video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=P5UEeN9mk_g
- Consejo Europeo. (15 de febrero de 2023). *Mejor acceso a las pruebas electrónicas para combatir a la delincuencia*. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/e-evidence/>
- Delgado Martín, J. (15 de septiembre de 2023). Prueba digital internacional. El Reglamento E-Evidence. *diariolaley*. <https://diariolaley.laleynext.es/dll/2023/09/15/prueba-digital-internacional-el-reglamento-e-evidence>
- Economist Intelligence. (2024). *Democracy Index 2023: Age of Conflict*. Londres, Reino Unido: Economist Intelligence. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>
- Electoral Integrity Initiative. (2012). *Profundizando la democracia: una estrategia para mejorar la democracia en el mundo*. Ginebra, Suiza. Fundación Kofi Annan. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/profundizando-la-democracia.pdf>
- European Patent Office. (s. f.). *Sufficiency of disclosure*. https://www.epo.org/en/legal/case-law/2022/clr_iii_g_5_2_2_c.html
- Garnet, James, MacGregor y Caal-Lam. (2023). *Electoral Integrity Global Report 2023*. Electoral Integrity Project. Royal Military College of Canada. <https://www.electoralintegrityproject.com/global-report-2023>
- Global Initiative Against Transnational Organized Crime. (2023). *Índice Global de Crimen Organizado 2023*. Global Initiative Against Transnational Organized Crime. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2023/09/1%CC%81ndice-global-de-crimen-organizado-2023.pdf>
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (12 de marzo de 2024). *The GNSEI Network Convenes to Discuss the 2024 Elections*. IDEA Internacional. <https://www.idea.int/news/gnsei-network-convenes-discuss-2024-elections>
- Instituto Nacional Electoral. (2024). *Proceso electoral en números*. INE <https://www.ine.mx/transparencia/proceso-electoral-en-numeros/>
- Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral de 1996. 22 de noviembre de 1996. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMIME.pdf>
- Lissardy, G. (1 de enero de 2024). Qué elecciones tiene América Latina en 2024 y cómo pueden cambiar una tendencia firme. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/articles/crgx91rkx19o>
- Mendez de Hoyos, I. (2017). *A pesar de las reformas, México no mejora en el Índice de Integridad Electoral*. Flacso. <https://www.flacso.edu.mx/a-pegar-de-las-reformas-electorales-mexico-no-mejora-en-el-indice-de-integridad-electoral/>

- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Sala. Amparo directo 383/2021. https://www.google.com/search?q=Amparo+Directo+383%2F2021&sca_esv=f70d7bfa2b8e9720&rlz=1C5CHFA_enMX939MX939&ei=EUO6ZpvlHsq9kPIPo oXOiQs&ved=0ahUKEwjbsYeP-u-HAxXKHkQIHAKCM7EQ4dUDCA8&uact=5&oq=Amparo+Directo+383%2F2021&gs_lp=Egxnd3Mtd2l6LXNlcnAiF0FtcGFybyBEaXJlY3RvIDM4My8yMDIxMgUQIRigATIFECEYoAEyBRAhGKABSMoKUP0GWP0GcAF4AJABAjgBhgGgAYYBqgEDMC4xuAEDyAEA-AEB-AECmAlCoAKYAagCCsICFhAAGAMYtAIY5QIY6gIYjAMyJwHYAQHCAhYQLhgDGLQCGOUCGOoCGIwDGI8B2AEBmAMK4gMFEgExIEC6BgQIARgKkgcDMS4xoAekAg&scient=gws-wiz-serp
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Sala. Amparo en revisión 162/2021. 17 de noviembre de 2021. <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2022-06/AR%20162-2021.pdf>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior. Jurisprudencia 19/2018; 3 de agosto de 2018. <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior. Jurisprudencia 2/2018; 7 de febrero de 2018. <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=2/2018&tpoBusqueda=S&sWord=2/2018>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior. Jurisprudencia 27/2016; 17 de agosto de 2016. <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior. Jurisprudencia 3/2019; 3 de enero de 2019. <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=3/2019&tpoBusqueda=S&sWord=3/2019>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior. Jurisprudencia 8/2023; 24 de mayo de 2023. <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=8/2023&tpoBusqueda=S&sWord=>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior. SUP-JDC-1044/2021; 16 de junio de 2021. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1044-2021>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior. SUP-JDC-383/2017; 12 de julio de 2017. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-383-2017>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior. SUP-JE-62/2021; 14 de abril de 2021. <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JE-0062-2021.pdf>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior. SUP-REC-180/2015; 3 de junio de 2015. <https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/tesis-viii-2016/>
- Vargas Cancino, H. C. (2017). Violaciones, derechos humanos y contexto: herramientas para documentar e investigar. *Flacso*, 12. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/57168>

Cuadro 1. Las percepciones del Índice de Integridad Electoral por país y región^A

África		América		Asia		Europa		Oceanía	
Santo Tomé y Príncipe	74	Uruguay	83	Israel	83	Finlandia	89	Kiribati	76
Lesoto	70	Canadá	81	Chipre	83	Dinamarca	87	Nueva Zelanda	75
Sudáfrica	69	Chile	74	Taiwán	81	Estonia	85	Australia	73
Gambia	64	Panamá	70	Japón	75	Austria	83	Islas Salomón	63
Ghana	63	Costa Rica	69	República de Corea	73	Suiza	82	Vanuatu	61
Namibia	62	Brasil	69	Timor Oriental	71	Suecia	81	Micronesia	57
Liberia	62	Perú	68	Bután	71	Alemania	81	Fiji	55
Senegal	59	Colombia	68	Singapur	65	Lituania	80	Samoa	49
Botsuana	59	Argentina	68	Catar	65	Eslovenia	80	Papúa Nueva Guinea	46
Ruanda	58	Granada	67	Mongolia	62	Noruega	79	Tonga	41
Kenia	56	República Dominicana	67	Nepal	62	Eslovaquia	79		
Guinea-Bissau	55	Barbados	67	Omán	61	Países Bajos	78		
Marruecos	54	Jamaica	67	Sri Lanka	60	Chequia	78		
Cabo Verde	54	Ecuador	66	Georgia	59	Letonia	77		
Costa de Marfil	54	Trinidad y Tobago	66	Maldivas	59	Luxemburgo	76		
Malawi	54	México	64	India	59	Bélgica	75		
Níger	52	Estados Unidos de América	64	Indonesia	58	España	74		
Sierra Leona	50	El Salvador	60	Malasia	56	Italia	72		
Nigeria	49	Surinam	56	Kuwait	54	Bulgaria	72		
Argelia	47	Bahamas	56	Irak	54	Portugal	72		
Mauricio	47	Bolivia	54	Birmania	54	Irlanda	72		
Túnez	47	Belice	53	Líbano	51	Reino Unido	71		
Benín	45	Honduras	50	Kazajistán	48	Polonia	69		
Etiopía	45	Guatemala	50	Uzbekistán	45	Francia	67		
Sudán	43	Antigua y Barbuda	48	Pakistán	44	Armenia	67		
Madagascar	41	Paraguay	44	Vietnam	44	Grecia	66		
Zimbabue	41	Guyana	43	Kirguistán	43	Croacia	65		
Burkina Faso	40	Haití	35	Baréin	41	Islandia	64		
Zambia	38	Nicaragua	29	Tailandia	40	Bosnia y Herzegovina	62		
Esuatini	38	Venezuela	28	Jordania	40	Moldavia	61		
Yibuti	36			Filipinas	39	Malta	60		
África Central	34			Bangladesh	38	Ucrania	56		
Burundi	32			Afganistán	36	Rumania	55		

Continuación.

África		América		Asia		Europa		Oceanía
República Democrática del Congo	32			Tayikistán	36	Hungría	51	
Togo	32			Azerbaiján	36	Montenegro	51	
Camerún	31			Turquía	35	Macedonia	48	
Angola	31			Laos	33	Macedonia del Norte	46	
Guinea	31			Camboya	29	Albania	42	
Chad	31			Siría	25	Serbia	38	
Mozambique	30			Turkmenistán	23	Rusia	33	
Tanzania	30					Bielorrusia	27	
Uganda	30							
Mali	29							
Mauritania	29							
África								
República del Congo	27							
Gabón	26							
Egipto	20							
Guinea Ecuatorial	16							
Comoras	11							
Media	44		60		52		67	59

^A Encuesta de expertos sobre percepciones de integridad electoral a nivel mundial.

Tomada de: Garnett, H., James, T., MacGregor, M., y Caal-Lam, S. (2023). Electoral Integrity Project [archivo PDF]. // <https://static1.squarespace.com/static/58533f31bebafe99c85dc9b/t/649deete6e6c50219e9fbd9/1688071716978/Electoral+Integrity+Global+Report+2023.pdf>



Las pruebas en el derecho electoral procesal mexicano. Génesis, deficiencias y objetivos

Felipe de la Mata Pizaña

Introducción

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reconoce la existencia de un sistema de medios de impugnación en materia electoral para garantizar la constitucionalidad y la legalidad de los actos y las resoluciones en este ámbito.

Como parte del sistema de justicia mexicano, para la resolución de los juicios y recursos en materia electoral, se deben cumplir, de manera irrestricta, las formalidades y garantías establecidas para tal efecto por la CPEUM.¹

En ese sentido, los medios de impugnación deben observar y respetar, entre otros principios y otras garantías, la audiencia a las personas gobernadas, que consiste en otorgar la oportunidad de defensa previamente al acto privativo que se realice y su debido respeto impone a las autoridades la obligación de asegurar que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.²

Las formalidades aludidas garantizan la defensa adecuada del gobernado ante el acto de autoridad y se traducen, en términos generales, en el derecho a ser notificada o notificado del procedimiento y el derecho a alegar y a recibir una sentencia que dirima la controversia.

En el presente trabajo se destaca una de las formalidades esenciales del procedimiento en específico: la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas en las que se finque la defensa de la gobernada y el gobernado.

El derecho a probar puede entenderse en un doble aspecto: por un lado, la aptitud de las partes para demostrar la verdad de los hechos en que fundan sus pretensiones procesales y, por el otro, el

¹ Artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² SUP-RAP-252/2017.

deber de las autoridades de analizar debidamente el material probatorio, a fin de alcanzar una solución que dote de seguridad jurídica a las partes.³

Ello implica, a la vez, que la actividad probatoria tenga como finalidades la averiguación de la verdad formal o procesal, así como la adopción de una decisión basada en dicha verdad que permita a las partes conocer las razones que sustentan una resolución.

Es importante realizar los siguientes cuestionamientos respecto del derecho a probar y el sistema probatorio procesal electoral mexicano: ¿es realmente eficiente?, ¿responde a la actualidad de la justicia electoral federal? y ¿hacia dónde va? (¿o hacia dónde tendría que ir?).

El objetivo del presente trabajo se centra en demostrar que la regulación legislativa de las pruebas en materia electoral es deficiente, anticuada y, en algunos casos, contradictoria: no responde a la actualidad de la justicia electoral y presenta una serie de inconsistencias que serán evidenciadas a lo largo de este texto.

Finalmente, se realizarán algunos planteamientos respecto de hacia dónde se considera que tendría que evolucionar el sistema probatorio en los medios de impugnación en materia electoral.

Breve historia de la regulación probatoria en materia procesal electoral

La regulación probatoria en la materia data de la década de 1990, establecida en el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), aplicado por el Tribunal Federal Electoral (Trife), que no era un tribunal constitucional.

El diseño legal de aquel tiempo restringía mucho el ofrecimiento de pruebas, su desahogo y valoración, lo que implicaba limitaciones legales que dificultaban la función de las juezas y los jueces.

Para un mejor entendimiento, se reseña, de manera breve, la regulación probatoria establecida en el Cofipe.

Se admitían, únicamente, pruebas documentales, que podían ser públicas o privadas.

1) Documentales públicas:

- a) Actas oficiales de casilla, de cómputo distrital o de entidad.
- b) Documentos originales del Instituto Federal Electoral o expedidos por funcionarios electorales en el uso de sus facultades.
- c) Documentos expedidos por una autoridad federal, estatal o municipal.
- d) Documentos expedidos por quien tenga fe pública.

³ SUP-RAP-131/2022.

2) Documentales privadas:

Las demás actas o documentos que aporten las partes cuando se relacionen con sus pretensiones.

3) Los documentos privados únicamente podían generar presunciones.

Con la reforma electoral de 1996, el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación y se estableció el sistema de medios de impugnación en la materia.

La regulación probatoria ahora es parte de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; algunas de sus características son las siguientes:

1) Se amplía el régimen probatorio, de forma que, a diferencia de la regulación anterior, ahora se admiten:

- a) La prueba confesional y la testimonial.
- b) Las pruebas técnicas.
- c) Las presuncionales (legal y humana).
- d) La pericial e inspección judicial, a criterio del juzgador y cuando sean determinantes respecto del acto impugnado.

Deficiencias del sistema probatorio procesal electoral

A lo largo del tiempo, en su aplicación, el sistema probatorio procesal electoral ha implicado una serie de obstáculos emanados de la deficiencia normativa; algunos de ellos se detallan a continuación.

Sistema probatorio documental

Por regla general, históricamente se han podido ofrecer pruebas escritas, lo que ha generado que por la vía de la jurisprudencia se consideraran las pruebas técnicas como documentales⁴ para efecto de su admisión. Esto es, se requirió de un criterio jurisprudencial que dotara de contenido a una ley que en ese momento no contemplaba la admisión de pruebas de tipo técnico.

⁴ Jurisprudencia 6/2005, de rubro PRUEBAS TÉCNICAS. PERTENECEN AL GÉNERO DOCUMENTOS, AUN CUANDO EN ALGUNAS LEYES TIENEN REGULACIÓN ESPECÍFICA. Consultarse en: <https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/jurisprudencia-6-2005/>

Principio de contradicción

La ley contempla la admisión de pruebas confesionales y testimoniales;⁵ sin embargo, en su regulación no se cumple el principio de contradicción. En efecto, para su ofrecimiento, las partes tienen que acudir ante un notario público, que levanta un acta con las declaraciones correspondientes, y ese es el documento que se considera en el expediente, sin que exista para la contraparte el derecho de estar presente en el momento en que se vierten las declaraciones o de repreguntar, en total contravención del principio de contradicción de la prueba, lo cual incluso podría ser inconstitucional.

Falta de regulación

La impartición de justicia en la materia se ha modernizado, de manera que, actualmente, existe el juicio en línea y este implica la posibilidad de resolver controversias electorales por la vía digital, lo que conlleva también el ofrecimiento y el desahogo del material probatorio por ese medio. Sin embargo, no está previsto en la ley, sino que nace de su regulación por la vía de acuerdos⁶ de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Plazos irracionales

Otro inconveniente que presenta el régimen probatorio en materia electoral es el de los plazos, ya que los establecidos para la presentación de medios de prueba son exageradamente breves, lo que ha generado incluso un riesgo latente al principio de legítima defensa de las partes. Es cierto que los plazos en materia electoral son breves, además de que el dinamismo de la materia y la necesidad de resolución pronta son evidentes, ante el contenido de las controversias que se resuelven. Sin embargo, no todos los medios de impugnación requieren la misma prontitud en su resolución, pues existen controversias (como las relacionadas con temas de fiscalización ordinaria de ingresos y gastos de partidos políticos) que no implican la celeridad de otro tipo de controversias, respecto a las cuales es posible que los tiempos de tramitación y sustanciación —y, de entre estos, la aportación de pruebas— sean con plazos mucho más razonables para las partes.

⁵ Artículo 14 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

[...]

"2. La confesional y la testimonial también podrán ser ofrecidas y admitidas cuando versen sobre declaraciones que consten en acta levantada ante fedatario público que las haya recibido directamente de los declarantes, y siempre que estos últimos queden debidamente identificados y asienten la razón de su dicho".

⁶ Acuerdo general de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 7/2020.

Regulación indebida

Existe un sinnúmero de medios probatorios que la ley no contempla de forma correcta, como el pericial, que en materia electoral se concreta en pruebas documentales; pero ello no conlleva una prueba pericial propiamente dicha, en la que pueda haber preguntas y repreguntas al perito, pues en materia electoral no se contemplan las audiencias, en el caso, las de desahogo de pruebas.

Valoración de pruebas

En cuanto al sistema de valoración de pruebas, actualmente la ley contempla un sistema mixto;⁷ es decir, por un lado, es libre y, por otro, tasado. Sin embargo, la evolución de la materia procesal electoral ha generado que el sistema tasado no sea del todo eficaz, pues, con independencia de la naturaleza de la prueba —documentales públicas, por ejemplo—, será mediante la labor de valoración del juez, conforme al contexto del caso y al resto de los medios probatorios con que cuente el acervo correspondiente, como se decidirá su valor probatorio.

¿Hacia dónde va —o debería ir— el tema probatorio en el derecho procesal electoral en México?

La materia procesal en México está evolucionando. Para sostener esa afirmación, basta observar las reformas trascendentales que se han presentado en los últimos años, relacionadas con los procedimientos penales,⁸ mercantiles⁹ y la muy reciente emisión del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.¹⁰

Es claro que existe una nueva tendencia para los procedimientos en el país que, en materia electoral, no se está siguiendo. Por regla general, la experiencia indica que después de los procesos electorales federales que implican la renovación del

⁷ Artículo 16. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

“1. Los medios de prueba serán valorados por el órgano competente para resolver, atendiendo a las reglas de la lógica, de la sana crítica y de la experiencia, tomando en cuenta las disposiciones especiales señaladas en este capítulo.

2. Las documentales públicas tendrán valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran.

3. Las documentales privadas, las técnicas, las presuncionales, la instrumental de actuaciones, la confesional, la testimonial, los reconocimientos o inspecciones judiciales y las periciales, solo harán prueba plena cuando a juicio del órgano competente para resolver, los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí, generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados”.

⁸ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008.

⁹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 2017.

¹⁰ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de junio de 2023.

Poder Ejecutivo se presentan las reformas electorales de mayor calado, por lo que es —de alguna manera— previsible que se esté cerca de una reforma a fondo en la materia. Sería deseable que, como parte de esta, se incluyera en la tendencia de modificaciones a la materia procesal electoral, para modernizarla.

Pero ¿qué debe cambiarse?

Sería muy complejo para un trabajo de la naturaleza del presente realizar una lista detallada de los cambios que requiere la materia procesal electoral; sin embargo, a continuación se plantean algunas propuestas que pueden resultar ilustradoras.

En principio, se debe advertir que los procedimientos en México tienden hacia la oralidad y, por ende, a aumentar la velocidad de resolución. Sería deseable que en los juicios y los recursos procesales se siguiera la tendencia de los procedimientos civiles (supletorios de la materia electoral) y se establezca la realización de audiencias.¹¹ Por ejemplo, llevar a cabo una audiencia preliminar en la que se fije la litis, se analice y se depure el caso y, a partir de ello, se defina la conducta procesal de las partes para, posteriormente, celebrar una audiencia de juicio, en la que se desahoguen las pruebas y se dicte sentencia.

Incluso existen casos en los que se pudiera considerar que se realice un mayor número de audiencias, por ejemplo, aquellos que se relacionen con los resultados de la elección de la Presidencia de la República o del gobernador o la gobernadora de una entidad. Por otra parte, se deben modificar los estándares de valoración de las pruebas, ya que estas no se pueden valorar de igual manera si la litis implica un grupo en situación de desventaja e, incluso, la jueza o el juez debe modificar las reglas procesales si piensa que se está perjudicando a un grupo de esta naturaleza. Igualmente, sería importante que se previera invertir la carga de la prueba en conflictos que involucren cuestiones relacionadas con violencia política en razón de género, de forma que no sea la víctima quien tenga la obligación de probar los extremos de su acción.

En otro aspecto, se deberían modificar los plazos para la presentación de la demanda, la tramitación y la sustanciación. Hay que recordarlo, en México la justicia electoral federal resuelve en un promedio de 15 días a partir de la presentación de la demanda y hasta la resolución final.

No obstante, conforme al tipo de controversias que se presentan en materia electoral, hay casos que son urgentes y otros que no presentan esta característica; por ejemplo, los temas de fiscalización de gastos ordinarios de partidos políticos, cuya resolución puede tomar más tiempo y, por tanto, respecto a los que se deberían

¹¹ Véanse, como referencia, los artículos 341 y 342 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

revisar los tiempos procesales, como los de presentación de pruebas y de realización de audiencias.

Por otro lado, debe tomarse en consideración para una eventual reforma electoral procesal la relevancia que ha tenido la prueba presuncional en la resolución de los medios de impugnación en la materia. Para demostrar esa premisa, es importante recordar casos que han sido paradigmáticos, en los que las deficiencias de la ley han requerido de una intervención especial del juez para obtener una resolución más justa y apegada a derecho, como los casos Tabasco del año 2000, hombres de negro¹² y Pemexgate.¹³

En años más recientes, ha sido relevante el caso de la gubernatura de Michoacán,¹⁴ donde por primera vez se anuló la votación recibida en cuatro distritos electorales por la participación del crimen organizado, y, sin duda, uno de los casos que más resalta en el tema de pruebas indiciarias es el de la elección de Tlaquepaque,¹⁵ municipio de Jalisco cuya votación se anuló por la intervención de un ministro de culto. Todos estos casos tienen como común denominador que el Tribunal llegó a conclusiones que han pasado a la historia de la materia electoral en México, por medio de pruebas indiciarias.

Conclusiones

En el derecho procesal electoral federal, la regulación de las pruebas es obsoleta y deficiente. La próxima reforma electoral federal debe tomar en consideración los puntos de vista de los jueces, de las personas de la academia, de las y los litigantes, y de las consejeras y los consejeros, de manera que se recojan experiencias y formas distintas de ver y analizar el sistema procesal electoral. Estas acciones deberían redundar en la reformulación del sistema de pruebas que se encuentra rebasado por la realidad, de modo que evolucione, se modernice, se adapte a las nuevas tendencias procesales, en cuanto a la oralidad, dinamismo y tiempos de resolución razonables, y que sea acorde con las exigencias actuales de la materia jurisdiccional electoral.

¹² SUP-REC-9/2003.

¹³ SUP-RAP-18/2003.

¹⁴ SUP-JRC-166/2021 y acumulados.

¹⁵ SUP-REC-1874/2021 y acumulado.



Observación internacional

Observación electoral internacional.

Buenas prácticas

Luis Miguel Santibáñez Suárez

Introducción

La observación electoral ha sido un mecanismo que busca vigilar la legitimidad de un proceso electoral, crear o aumentar la confianza en el proceso y reducir las posibilidades de fraude o de violencia, así como alentar la participación de las personas electoras. Sin embargo, esos elementos han evolucionado y se han ido adaptando a las nuevas realidades político-electorales de cada país.

La transición de los regímenes autoritarios a los democráticos y la consolidación de la democracia fueron experimentadas en un gran número de países en el mundo durante la década de 1970. Estos hechos trajeron consigo retos importantes respecto a la realización de tareas muy complejas, que no solo tienen que ver con la celebración de elecciones libres, periódicas, justas y limpias, sino también con otras formas de participación, como la observación electoral, la cual se ha convertido en parte fundamental de los procesos democrático-electorales contemporáneos.

El hecho de que la celebración de comicios, en sí misma, no garantiza que los propósitos de la democracia se cumplan, sino que depende del tipo de elecciones, de sus reglas y de las condiciones en que se celebren, ha sido uno de los principales temas atendidos por las misiones de observación electoral internacional, ya que en sus orígenes imperaba un ambiente de desconfianza en la legitimidad de los procesos en la materia.

En un principio, estas tenían los siguientes objetivos: coadyuvar en la creación de confianza, sobre todo en los procesos de apertura; limitar las posibilidades de violencia o de fraude, e intercambiar información. Sin embargo, con el paso del tiempo (especialmente durante las tres o cuatro décadas recientes) la observación electoral ha vivido una serie de cambios que le han permitido evolucionar y ajustarse a las realidades de cada país.

Conceptos de observación electoral

La observación electoral se define como “la búsqueda sistemática de información sobre un proceso electoral, con el propósito de llegar a una adecuada evaluación del mismo sobre la base de la información recogida” (Boneo, Carrillo y Valverde en Dieter, Zovatto, Orozco y Thompson, 2007, p. 885). Esta información la recopilan personas u organizaciones especializadas.

Asimismo, de acuerdo con el Instituto Nacional Electoral (INE) de México, la observación electoral es el derecho de las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos de presenciar y vigilar todos los actos que integran el proceso electoral (INE, 2023).

Para ACE Project (2024), la observación que realizan los partidos políticos que participan en un proceso electoral, así como sus simpatizantes, las organizaciones no gubernamentales locales y las financiadas por organismos gubernamentales y no gubernamentales de otros países, se ha convertido en el método más común para identificar y prevenir errores, distorsiones y manipulaciones en las prácticas de logística electoral y de la votación.

Para la Organización de los Estados Americanos (OEA, 2003), la observación electoral internacional puede definirse como un procedimiento mediante el cual un grupo organizado de personas ajenas al país anfitrión lleva a cabo, de forma sistemática, un conjunto de acciones y actividades complejas para constatar de manera directa, completa y exacta un proceso (SG/OEA, 2008).

Objetivos de la observación electoral

En el ámbito internacional, se considera que uno de los objetivos más destacados de la observación electoral es vigilar la legitimidad de un proceso electoral, ya que esa evaluación permite establecer si dicho proceso fue libre y equitativo o, en su caso, parcial o razonablemente libre y equitativo (Boneo, Carrillo y Valverde en Dieter, Zovatto, Orozco y Thompson, 2007, p. 885), además de que posibilita la detección de irregularidades, la equitatividad y la imparcialidad, etcétera. De la misma forma, la observación electoral crea o aumenta la confianza pública en el proceso, reduce las posibilidades de fraude y de violencia, así como alienta la participación de las personas votantes en el proceso. La consolidación o el aumento de la confianza en un proceso electoral tiene mayor importancia en el caso de las elecciones de apertura, luego de un periodo de autoritarismo o de partido único, en el cual los partidos de oposición son débiles, carecen de experiencia y tienen una desconfianza profunda en el régimen.

En el caso específico de América Latina, uno de los propósitos más importantes de la observación es el intercambio de experiencias que se toman como referencia para fortalecer y mejorar la calidad de los procesos comiciales, posibilitando la cooperación horizontal entre los organismos electorales de América Latina.

El papel que desempeña el observador internacional es el de proporcionar una visible presencia internacional en las casillas electorales y en los centros de conteo, así como el de observar el proceso durante su realización, con el fin de hacer una evaluación real acerca de la elección, que se basa en los principios de plena cobertura, imparcialidad, transparencia y profesionalismo (Vargas Juárez, 2001, p. 31). Esto aplica para todas las etapas del proceso que son observadas: antes, durante y después del día de la elección. Además, el observador debe tener en cuenta que es un observador “de buena fe y no puede tomar partido; no están en juego sus simpatías personales, ni por los candidatos, ni por ideología” (Tovar, 1990, p. 290).

Es importante destacar que el requerimiento de un acompañamiento social para legitimar la imparcialidad de los procesos y contribuir al fortalecimiento democrático de forma pacífica y ordenada es uno de los principales motores de la observación electoral.

Elementos básicos de la observación electoral

- 1) Independencia e imparcialidad. Las observaciones electorales deben ser políticamente neutrales, imparciales respecto de todas las organizaciones políticas y candidaturas, no discriminatorias e independientes del gobierno y de intereses privados.

Esto supone que su único interés en los resultados derive en verificar que estos sean fruto de un proceso auténticamente democrático y sean reportados de manera transparente, exacta y oportuna.

La existencia de misiones de observación electoral creadas por los partidos o los gobiernos para procesos específicos, por medio de las cuales se busca la legitimación de comicios que no cumplen con los estándares de elecciones libres, periódicas, auténticas y justas, ha hecho mucho daño en países fuera de la región.

- 2) Ausencia de conflictos de interés. Las ciudadanas y los ciudadanos que se desempeñen como observadores electorales deben estar libres de cualquier conflicto de interés, sea este político, económico o de cualquier otra índole, que les impida desarrollar sus actividades con los principios anteriormente descritos.

La independencia de los observadores no se circunscribe al actuar de las organizaciones, sino que requiere el compromiso individual de cada ciudadana y cada ciudadano que participa en el ejercicio.

- 3) Transparencia en sus fuentes de financiamiento. Las observaciones electorales deben ser transparentes en cuanto a su financiamiento, sin aceptar aquel que provenga de fuentes o prevea condiciones que le impidan manejar sus

actividades de una manera imparcial, exacta y oportuna. Las fuentes de financiamiento deben ser públicas.

Lo usual es que las fuentes de financiamiento de las observaciones electorales provengan de la cooperación internacional, así como de fondos propios y locales, según la organización. Sin embargo, hay excepciones como México, que si bien provee recursos del Estado para la observación, estos se manejan por medio de organismos internacionales, a fin de evitar cualquier suspicacia de falta de independencia e imparcialidad de las observaciones frente a las autoridades electorales o el gobierno en ejercicio. México es el único país en América Latina que tiene incorporado en el presupuesto de las autoridades electorales el financiamiento de la observación electoral local, lo cual ha sido señalado como un caso ejemplar y una buena práctica que se acepta internacionalmente.

- 4) Coordinación y cooperación con las autoridades estatales en un marco de autonomía. Las observaciones electorales, en lo posible, deben trabajar en cooperación con las autoridades comiciales, aunque de forma autónoma, sin obstaculizar los procesos o a las personas funcionarias electorales, contendientes o votantes.

Esto supone que privilegien reunirse con entidades electorales y otras autoridades gubernamentales, así como con otras personas actoras interesadas en el proceso electoral, para buscar, recibir o difundir información y ofrecer recomendaciones para mejorar los procesos político-electorales.

Sin embargo, también es importante reconocer que hay ejercicios de observación electoral que se efectúan en contextos políticos incompatibles con este diálogo, debido a la falta de credibilidad de las autoridades electorales, o cuando los comicios son mecanismos por los que se busca legitimar procesos poco confiables y transparentes.

- 5) Generación de confianza. Las observaciones electorales deben ser por parte de personas actoras que generen confianza mediante el diálogo plural con todos los actores involucrados en el proceso electoral, sin excepción o privilegio alguno.

Lo anterior implica que no se debe limitar o privilegiar el diálogo con uno de los sectores políticos en contienda, sino que este debe ser plural, abierto y transparente en las agendas de trabajo.

- 6) Información al público. Las observaciones electorales deben difundir al público informes, declaraciones y comunicados con regularidad, que sean exactos, imparciales y oportunos, y que presenten observaciones, análisis, hallazgos y, cuando sea apropiado, recomendaciones para mejorar los procesos electorales. Uno de los aspectos más relevantes de este ejercicio es el de la presentación de recomendaciones parciales, de manera particular, cuando se está frente a observaciones de largo plazo, pues estas permiten incidir en el mejoramiento de la organización y el desarrollo de las elecciones.

7) Carácter técnico del ejercicio. Las observaciones electorales deben desarrollarse mediante ejercicios sistemáticos, procesos técnicos confiables y metodologías validadas y verificables.

Este trabajo permite entregar información precisa, objetiva y técnicamente sólida, que es fuente creíble de información, tanto para los diferentes actores del proceso electoral como para los medios de comunicación y la ciudadanía. Por ello, las observaciones electorales deben diseñar su plan de comunicaciones con la claridad de que no son ni opinadores ni analistas políticos.

8) Formación técnica de los observadores. Las observaciones electorales deben contar con procesos internos de formación y capacitación para quienes realizarán la observación en las distintas etapas. Una de las mayores responsabilidades que tienen estas organizaciones es que los observadores conozcan el sistema político del país y las reglas que rigen su conformación.

Tipos de observación electoral

Las diferentes modalidades de observación electoral se determinan por la relación que tienen con el tiempo en el que se llevan a cabo. Si bien la mayoría de estas se realizan el día de la jornada, también hay otras que cubren periodos más amplios del proceso, las cuales se detallan a continuación.

Jornada electoral. Esta modalidad cuenta con dos técnicas: la estática y la móvil. La primera es cuando la persona observadora permanece todo el día en la casilla, mientras que la segunda consiste en que la persona observadora pasa unos 20 o 30 minutos en una casilla y se mueve a otra. Todo esto sucede solo durante el día de la elección (Vargas Juárez, 2001, pp. 30-32).

A corto plazo. Es la que se realiza durante los dos o tres días previos a la jornada electoral. Se observa el día de las votaciones y, en algunos casos, la publicación de los resultados oficiales.

A largo plazo. Con ella se cubre todo el proceso electoral, lo que implica la instalación de los observadores en el país huésped desde varios meses antes de la jornada; es decir, se observa desde que inicia formalmente el proceso electoral hasta que se publican los resultados oficiales. Esto requiere de un amplio presupuesto para que los observadores desempeñen sus funciones; sin embargo, permite conocer más a fondo el contexto político del país a observar y se puede hacer una mejor evaluación del desarrollo del proceso, ya que se conocen los elementos que influyeron y determinaron el resultado de la elección.

Buenas prácticas para la observación electoral exitosa

A la luz de los procesos electorales desarrollados en Latinoamérica desde la última década del siglo pasado y hasta estos días, es evidente que existen múltiples diferencias y contrastes en las prácticas nacionales y subnacionales de índole electoral, tomando en cuenta las diferencias entre los sistemas comiciales y de partidos políticos.

No obstante estas diferencias, se puede identificar que hay valores compartidos encaminados a fortalecer y consolidar la democracia en la región; a saber, el sufragio universal, libre, secreto y directo; el respeto de los derechos político-electorales, como la libertad de expresión y de asociación; la representación y la participación política de los grupos minoritarios, y la existencia de órganos especializados que impartan justicia electoral, que son, entre otros, aspectos en los que se pueden encontrar experiencias comunes y que, sin duda, han propiciado el desarrollo de buenas prácticas electorales.

Pero ¿qué son las buenas prácticas electorales? A partir del estudio y análisis de los procesos de esta región en los últimos años, se pueden identificar acciones que se definen como buenas prácticas.

¿Cuáles son los objetivos de las buenas prácticas electorales? Esta interrogante debe responderse de manera particular en cada caso concreto; es decir, atendiendo al contexto político, social, cultural e, incluso, económico de cada país o provincia donde se ponen en marcha. En términos generales, las buenas prácticas están encaminadas a fortalecer los avances democráticos, fomentar y proteger la integridad electoral, garantizar la legitimidad de los resultados de las contiendas comiciales y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Es primordial identificar las problemáticas que se pretenden atajar a partir de diagnósticos focalizados, con el objetivo de implementar acciones o programas que puedan traducirse en buenas prácticas. Por esa razón, se requieren distintos tipos de intervenciones y estrategias para abordar las necesidades y las actitudes de cada etapa del proceso electoral, incluso fuera de este. Es por ello que todas las personas actoras, incluyendo a los partidos políticos, el Estado y la sociedad civil, deben incorporar entre sus prácticas el diseño y la implementación de esas estrategias.

En ese tenor, las buenas prácticas han propiciado un proceso de evolución constante en los modelos electorales de la región, que, a la vez, ha permitido el perfeccionamiento de esas acciones, lo cual no es particularmente fácil en el contexto actual, en el que las responsabilidades de los organismos electorales han ido en aumento en los últimos años.

Finalmente, es de vital importancia precisar que, en esta nueva realidad de mejores elecciones derivadas de la implementación de esas buenas prácticas, la participación ciudadana toma un nuevo significado y se sitúa en una posición de interés particular. Paradójicamente, los procesos electorales se han ido perfeccionando

cada día, con una gestión y una integridad electoral mucho más cuidadas; sin embargo, la participación ciudadana en esos procesos está francamente a la baja.

Es decir, ahora hay mejores procesos electorales, pero peores índices de participación, y la tendencia no parece cambiar en el corto plazo. Por lo tanto, el reto a futuro, en el marco de las buenas prácticas, es acercar a las personas votantes a las urnas.

Beneficios de la observación electoral

Las características de la observación electoral han cambiado y se han adaptado al contexto específico de cada país donde se desarrolla cada misión. Por ejemplo, en la década de 1970 las misiones de observación estaban ligadas a los procesos de transición de un régimen autoritario hacia uno democrático; prevalecía un clima de desconfianza en torno a la organización de las elecciones, debido a prácticas irregulares o fraudulentas.

Asimismo, la práctica de la observación de comicios se centraba en la promoción de elecciones libres, transparentes, limpias y periódicas. Por lo tanto, los campos de atención eran la actuación imparcial de la autoridad responsable de organizar las elecciones, la existencia de suficientes garantías en la etapa de preparación de la elección y la eficiencia y seguridad de los instrumentos para organizar la votación, como el padrón, la documentación y los materiales electorales que evitasen el doble voto (Boneo, Carrillo y Valverde en Dieter, Zovatto, Orozco y Thompson, 2007, p. 1098).

Respecto al día de la jornada electoral, la atención se centraba en la seguridad y confiabilidad del material comicial, en la composición de las mesas electorales, en la seguridad de las casillas electorales y en el conteo y la transmisión de los votos. Después de esa etapa, los observadores solo esperaban la publicación de los resultados electorales oficiales.

Hoy en día, la observación electoral se enfoca principalmente en encontrar altos índices de calidad en los comicios. En ese sentido, el politólogo Gibbran Montero (2010) ha planteado al menos cuatro objetivos para la observación electoral: perfeccionar la administración de elecciones; transparentar el manejo de los recursos en la contienda político-electoral; mejorar las condiciones de equidad de una elección (en la disponibilidad de recursos financieros y en el acceso a los medios de comunicación), y en la aplicación de la justicia electoral y la resolución de conflictos. De igual forma, en cuanto a la oferta de los partidos políticos a la ciudadanía, se busca mayor calidad en las campañas electorales.

La observación electoral es una herramienta potente para reforzar el proceso democrático, ayudar a que las elecciones cumplan las normas democráticas internacionales y garantizar que las y los votantes se sientan seguros y puedan emitir su voto en secreto.

La observación internacional ofrece una evaluación imparcial, independiente y objetiva de la aplicación de las normas y las prácticas electorales. Examina todos los aspectos del proceso, desde el marco jurídico hasta la igualdad de acceso a los medios de comunicación. Enseguida se desglosan algunas de sus ventajas.

Promueve la transparencia. La presencia de personas observadoras promueve que el proceso electoral se lleve a cabo de manera justa, transparente y de acuerdo con las reglas establecidas.

Mejora la confianza ciudadana. La observación electoral contribuye a generar confianza en los resultados electorales, al brindar una visión imparcial y objetiva del proceso.

Detecta y previene irregularidades. Las personas observadoras pueden identificar y reportar cualquier irregularidad o violación de las normas electorales, lo que ayuda a prevenir fraudes y manipulaciones.

Fortalece la democracia. La observación electoral fortalece los sistemas democráticos, al fomentar la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la transparencia en los procesos electorales.

Impulsa mejoras en la legislación y los procesos. Los informes y las recomendaciones de los observadores electorales pueden contribuir a mejorar la legislación y los procedimientos comiciales en el futuro.

Conclusiones

Si bien los orígenes de la observación electoral en el mundo datan de hace varias décadas, no fue sino hasta las décadas de 1980 y 1990 cuando se convirtieron en uno de los elementos más importantes de los procesos democrático-electorales, incluyendo la región latinoamericana, que ha venido desarrollando sistemáticamente misiones de observación electoral. No obstante, es importante tener en cuenta que las prácticas de la observación electoral han cambiado de enfoque, perfil, naturaleza y objeto. Hoy en día, se enfrentan nuevos retos y requerimientos para poder adaptarse a los actuales escenarios e ir respondiendo a las nuevas demandas de la ciudadanía.

En un primer momento, el escenario político-electoral observado tenía como característica principal la desconfianza social en la forma como se organizaban las elecciones; es decir, los índices de legitimidad eran bajos, sobre todo porque se cometían prácticas irregulares o fraudulentas. Por ello, la observación electoral se centraba en vigilar la imparcialidad de la autoridad encargada de organizar los comicios, los instrumentos para organizarlos (padrón electoral, documentación y material electoral) y la jornada electoral (Boneo, Carrillo y Valverde en Dieter, Zovatto, Orozco y Thompson 2007, p. 1098). En esta etapa, el principal objetivo de las misiones era promover la celebración de elecciones libres, transparentes, limpias y periódicas. Cabe mencionar que hoy en día las democracias latinoamericanas han construido organismos e instrumentos comiciales que cubren los estándares internacionales.

En un segundo momento, en especial después del año 2000, los observadores internacionales se han enfocado en la calidad de las elecciones. En ese sentido, existen nuevos requerimientos en cuanto a los siguientes aspectos:

- 1) La calidad de la organización, en términos de costos y efectividad de las elecciones.
- 2) La calidad de las campañas electorales, relacionada con la oferta de los partidos políticos a la ciudadanía.
- 3) Las condiciones de la competencia en torno a la equidad y la transparencia en el uso de los recursos para financiar las campañas electorales y en el acceso a los medios de comunicación para promover su oferta política.
- 4) La atención a resoluciones de la justicia electoral para dirimir controversias y conflictos que durante el proceso se hayan presentado entre las diferentes personas actoras políticas (Boneo, Carrillo y Valverde en Dieter, Zovatto, Orozco y Thompson, 2007, pp.1099-1100).

Junto a estos aspectos, se sumaron nuevas personas actoras a observar. Además de la autoridad electoral, las personas observadoras electorales empiezan a enfocarse en los partidos políticos y las candidaturas.

En un tercer momento, que se refiere a la situación actual que prevalece en los procesos comiciales, se pueden identificar nuevas personas actoras de interés para las personas observadoras electorales, como los medios de comunicación, la cúpula empresarial, los grupos religiosos, los sindicatos, el presidente o las gobernadoras y los gobernadores y las ministras y los ministros.

Asimismo, la modalidad del voto electrónico instaurada en varios países de la región representa un reto para los observadores electorales, ya que necesitan estar más capacitados, es decir, deben contar con conocimientos más técnicos y específicos acerca del funcionamiento de las urnas electrónicas y los procedimientos para emitir el voto por este medio. Normalmente, la mayoría de las personas observadoras no domina estos conocimientos informáticos.

Este es solo uno de los retos de la diversidad de mecanismos electrónicos de votación y de los avances tecnológicos que van surgiendo en la arena democrático-electoral. La observación internacional reciente en América Latina ha permitido, gracias a los procesos electorales de 2002 en adelante (Brasil, Costa Rica, Paraguay, Venezuela y Ecuador), presenciar la aplicación de diversas modalidades de (Cuéllar y Thompson, 2008, p. 10).

Estos cambios dan muestra de la constante evolución y actualización de los sistemas electorales, los cuales provocan que cada proceso sea distinto uno del otro y que las actividades de observación electoral se establezcan tomando en cuenta las características específicas de cada elección, así como los objetivos que se desean cumplir.

Otro requerimiento de la observación electoral es su independencia, imparcialidad y profesionalismo. Sin embargo, este último elemento no debe implicar la reducción de la observación a una tarea exclusiva de grupos especializados, sino que debe entenderse como una exigencia de capacitación previa y de ética permanente.

Otro de los principales desafíos de la observación electoral internacional son avanzar hacia una actividad más integral, que esté compuesta por observadores multidisciplinarios y que se distribuyan en la mayor parte del territorio en el que se lleven a cabo las elecciones, que se observen (en la medida que el presupuesto de la organización lo permita) todas las etapas del proceso electoral y el mayor número de actores involucrados en el proceso.

Asimismo, es esencial seguir fortaleciendo los mecanismos de cooperación entre organismos internacionales y nacionales, sobre todo respecto al intercambio de información o experiencias. Para ello, es fundamental la participación de las asociaciones de autoridades electorales en el mundo.

La observación electoral es la ciudadanía actuando y eso, en sí mismo, es benéfico para la democracia y se enmarca en la realización de los derechos políticos que, como ciudadanas y ciudadanos, les son reconocidos por los tratados internacionales y las constituciones de los países democráticos.

Referencias

- ACE Proyecto, (2024). Red de Conocimientos Electorales. <https://aceproject.org/main/espanol/po/poa03.htm>
- Acosta, M. y Castañeda, J., (1997). *La observación de elecciones*, Porrúa, México, 276 pp.
- Boneo, H., Carrillo, M. y Valverde, R. Cap. XLI., (2007). La observación (internacional y nacional) de las elecciones en Dieter, N., Zovatto, D., Orozco, J. y Thompson, J. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica. 2.da ed. México (2007): 1072-1109.
- Cuéllar, R. y Thompson, J., (2008). Perspectivas de la observación electoral en los albores del siglo XXI: una visión a partir de la relación entre derechos humanos, democracia y procesos electorales, *Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina. Cuadernos de Capel*, IIDH-Capel. Costa Rica, 2008, vol. 53: 15-40.
- Instituto Nacional Electoral (INE), (2023). Observadoras/es electorales. Tema: voto y elecciones. <https://ine.mx/voto-y-elecciones/observadores-electorales/>.
- Montero, G., (2010). Visitantes extranjeros: evolución y retos de la observación electoral internacional. Caso de México. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.
- Organización de los Estados Americanos, (2003). *Observación electoral. Elecciones generales. Ecuador, 2002*, Unidad para la promoción de la democracia, Washington, D. C., Estados Unidos de América, 117 pp.
- Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA), (2008). *Manual para las misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos*. https://www.oas.org/sap/docs/deco/2010/exor0903_manual.pdf
- Tovar, Orlando (1990), "Comentario sobre las misiones internacionales de observación de elecciones" en Capel, *Transición democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual / III Curso anual interamericano de elecciones*, IIDH.
- Valverde, R. y Boneo, H., (2004). La observación internacional y nacional de las elecciones, Instituto Interamericano de los Derechos Humanos/Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel).
- Vargas Juárez, R., (2001). *La observación electoral internacional como instrumento democratizador*, Ágora, México, Año 5, No. 10, enero-abril, 2001, pp. 30-32.



Observación internacional, pieza clave en el fortalecimiento de la integridad electoral

Janine M. Otálora Malassis

Introducción

La observación internacional es fundamental para fortalecer la integridad electoral de la democracia en México. El concepto *integridad electoral* es un enfoque para evaluar la calidad de las democracias, que surge de la necesidad de contar con una perspectiva de análisis que responda a la complejidad que representan los diversos procesos políticos, sociales y económicos que condicionan el desarrollo de todo proceso electoral.

De acuerdo con Dieter Nohlen (2016), la integridad electoral comprende dos dimensiones: la primera radica en sus alcances, ya que significa e implica analizar todas las fases del ciclo comicial, desde el diseño legislativo hasta las instituciones electorales.

Se trata, por ejemplo, en México, de la posibilidad de observar desde los procesos de designación de magistraturas y consejerías electorales hasta finalmente la votación el día de la jornada electoral, así como el proceso de calificación de los comicios, tanto federal como locales.

La segunda dimensión de la integridad electoral implica considerar este esquema como un postulado ético, dirigido a las personas que participan en un proceso electoral y quienes deben comportarse de forma honesta, conforme a los valores y las normas que dan sustento a unas elecciones democráticas.

Es verdad que en el ámbito internacional no hay un consenso absoluto en cuanto a los aspectos de la integridad electoral. Sin embargo, para su debido análisis ha sido importante ampliar el enfoque a todo el proceso electoral y, aun antes, a las leyes y las instituciones que permiten la democracia en un país, a fin de evaluar su calidad.

Asimismo, las leyes y las instituciones de un sistema electoral no lo son todo. También las y los participantes del juego democrático

deben actuar y comportarse como demócratas. Un ejemplo histórico sencillo, que siempre servirá de faro y guía, es la Constitución de Weimar de 1919, de Alemania, donde el problema no fueron las reglas, sino las jugadoras y los jugadores y las y los participantes del sistema electoral, que llevaron a trágicas consecuencias al mundo entero.

En última instancia, la integridad electoral fortalece el sistema electoral y, en su conjunto, a la democracia, no solo como un mecanismo para elegir a las y los gobernantes, sino como un modo de vida para la sociedad. La integridad electoral no solo otorga certeza y legitimidad a los resultados electorales, sino que especialmente le otorga confianza ciudadana a toda la arquitectura democrática.

Primera dimensión de la integridad electoral

Desde la justicia electoral en México, se ha constatado la necesidad de ampliar la perspectiva de análisis de la primera dimensión de la integridad electoral. Lo anterior, porque quienes integran el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) han tenido que pronunciarse más allá de las impugnaciones de los resultados de las elecciones y del conteo de votos.

Por ejemplo, hace algunos años las impugnaciones solían ser juicios de inconformidad, referidos a los resultados de las casillas y los distritos electorales. Sin embargo, en la actualidad estas tienen lugar durante todo el proceso electoral y en sus distintas etapas, como las de precampañas, intercampañas y campañas.

Incluso, ahora se habla del fenómeno de la hiperlitigiosidad, por el gran número de impugnaciones que debe atender la justicia electoral y que tal vez tenga que ver con el hecho de que los partidos y las actoras y los actores políticos han encontrado en esta otra arena para contender y disputarse el poder.

Sin embargo, por otra parte, las controversias permiten revisar en sede judicial las determinaciones de las autoridades electorales y vigilar que se ajusten a derecho.

Efectivamente, ya es práctica común que cada decisión de las autoridades encargadas de organizar los procesos comiciales tiene que ser revisada desde distintas perspectivas, que son consecuentes con la penetración de los estándares de derechos humanos, como parámetros de revisión de todas las actividades del Estado. En ese sentido, en muchas ocasiones la Sala Superior del TEPJF ha hecho valer el control constitucional y convencional.

No solo están sujetas a revisión las decisiones de las autoridades, sino que también se han tenido que analizar cuestiones relacionadas con la vida interna de los partidos políticos para poder garantizar los derechos de su militancia.

Al respecto, la diversidad y el creciente número de impugnaciones provocaron que el TEPJF ampliara la cantidad de temáticas acerca de las cuales tiene que pronunciarse.

Una primera consecuencia de esta situación es que se ha avanzado en la garantía del derecho de acceso a la justicia. Un Estado de derecho democrático implica no solo establecer las reglas de la sociedad, sino proteger los derechos humanos de la población: los derechos político-electorales a votar, a ser votadas o votados, así como a manifestarse y expresarse libremente, entre otros. Por ello, el acceso a la justicia es fundamental para la existencia y el funcionamiento de una democracia.

Ya no son solo las actoras y los actores políticos quienes formulan reclamos en sus esfuerzos por ocupar cargos públicos, sino que también las personas han utilizado herramientas como el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía (JDC). De hecho, el JDC es el medio de impugnación más recurrido ante el TEPJF y se utiliza, entre otros aspectos, para hacer valer cuestiones que han modificado sustancialmente el diseño de las leyes y las instituciones en materia electoral. Estas implican, justamente, temas como la paridad, las acciones afirmativas y el reconocimiento y la defensa de la autonomía de los pueblos indígenas, que son algunos de los cambios sustanciales de los últimos años en la vida democrática del país.

Precisamente, a golpe de sentencias, la paridad se instituyó como un principio constitucional, primero en la reforma política de 2014 y, después, por medio de la reforma de la paridad en todo de 2019, que mandata ahora a todos los poderes de la Federación, los órdenes de gobierno y los órganos constitucionales a cumplirlo. La paridad es un medio para avanzar hacia la igualdad sustantiva.

En el TEPJF se ha hecho cumplir este principio en todos los espacios del Estado mexicano y donde existían —y existen aún— resistencias, como los órganos directivos de los partidos políticos y los cargos unipersonales, entre estos, los poderes ejecutivos de las entidades federativas. Cabe mencionar que el Tribunal Electoral ha reconocido el interés legítimo para impugnar en cuestiones de paridad de todas las mujeres. También ha impulsado la alternancia de género en la presidencia de órganos colegiados, como son los tribunales y los institutos electorales estatales. Incluso se logró, mediante una resolución (SUP-JDC-1479/2022 y acumulado), que por primera vez en la historia una mujer fuera electa para presidir el Instituto Nacional Electoral (INE).

En materia de acciones afirmativas, desde sede judicial se han impulsado estas medidas reparatorias y compensatorias en favor de los grupos históricamente invisibilizados y discriminados, a fin de que puedan integrar los órganos de decisión del Estado mexicano, como son los congresos y los ayuntamientos.

Una democracia, por definición, debe ser incluyente de la participación, la voz y la decisión de todos los grupos de la sociedad, como las personas indígenas, afromexicanas, con alguna discapacidad, de la diversidad sexual y migrantes, entre otras. De lo que se trata es no solo de impulsar su derecho a votar, sino también a ser votadas.

Adicionalmente, se ha defendido el derecho a la autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas establecido en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por medio de los sistemas normativos internos. En

el TEPJF se ha velado por considerar los sistemas normativos a la par del sistema de partidos políticos, con el fin de que no se apliquen las reglas de este último respecto a los primeros.

Esta complejidad implica que se han tenido, es verdad, aciertos importantes para mejorar la calidad de la democracia, pero definitivamente también se han tenido situaciones en las que no se ha logrado atender la raíz de las problemáticas que afectan la conducción de los procesos electorales.

Observación electoral

Desde la década de 1990 se estableció, en la normatividad electoral, la observación como un mecanismo para otorgar certeza y legitimidad a las elecciones. Incluso había referencias a la observación electoral como un derecho ciudadano. También se incentivaba la observación electoral internacional, desde aquel entonces, con la referencia de visitantes extranjeros.

Sin lugar a dudas, la observación electoral fue una pieza clave en la transición democrática que experimentó México en aquella década.

Ahora se agregaría ahora el nuevo concepto del acompañamiento electoral, que es una figura que desde el TEPJF se trató de implementar en 2018. Antes de esta fecha, la observación electoral se ubicaba en la organización de los comicios y en la jornada electoral, pero faltaba la revisión de la etapa de calificación de las votaciones, es decir, revisar también, a la luz de las mejores prácticas internacionales, la resolución en sede judicial de los conflictos electorales.

Abrir las actividades como autoridades a esta observación externa permite iluminar aspectos que requieren atención para poder mejorar la calidad de las decisiones y, con ello, construir un sistema democrático que sea realmente sensible a las necesidades de la ciudadanía, así como contundente frente a las amenazas a la integridad de los procesos electorales.

Así, se crea un contexto de exigencia que ayuda a generar estándares de calidad en la resolución de controversias electorales.

En la medida en que estos ejercicios de observación adopten una perspectiva de integridad, podrán cubrir muchísimas más etapas, y la evaluación que realicen será de mayor utilidad para comprender aquellos aciertos y los contextos que propiciaron las buenas prácticas electorales, así como para generar diagnósticos sólidos que permitan mejorar las acciones a futuro.

Por ello, pensar desde la integridad electoral significa no solo considerar a las actoras y los actores políticos, las autoridades, la ciudadanía y los cargos de elección popular que se disputan en los comicios, sino también entender que todos forman parte de una comunidad internacional en la que ninguna democracia puede estar aislada.

El diálogo y el intercambio fomentan la construcción de estándares cada vez más sofisticados, que permiten analizar los objetivos que dan sentido a los regímenes democráticos.

Con estas acciones, la observación electoral se va convirtiendo en una herramienta importante para definir horizontes que pueden ampliar la participación y la incidencia ciudadana, así como prevenir conductas antidemocráticas que deben ser expulsadas de las comunidades, a fin de asegurar la vigencia de los ideales de representación.

Adoptar una perspectiva integral de las elecciones en la observación electoral implica, ciertamente, dar seguimiento a la jornada, pero esto también requiere de la supervisión de todos los actos previos y de todos los posteriores.

Por ejemplo, cabe recordar una decisión del TEPJF en el proceso electoral 2020-2021 (véanse los asuntos SUP-RAP-121/2020 y, posteriormente, SUP-RAP-21/2021), cuando se le ordenó al INE tomar una serie de medidas en materia de acciones afirmativas para fortalecer la representación ciudadana y que esta pudiera participar en la formación de la soberanía nacional.

Esto es justamente otro de los enfoques de la observación electoral, es decir, analizar cómo han funcionado las acciones afirmativas. Aquella vez se vinculó al INE para que mandatara un estudio acerca del funcionamiento de las acciones afirmativas, y desde 2018 se tuvo, por ejemplo, la observación del Foro Indígena de Naciones Unidas para ver qué tan real era el hecho de que la ciudadanía indígena podía ir a las urnas y ser votada.

Entonces, en la medida en que los ejercicios de observación adopten una perspectiva integral del diseño y ejecución de los procesos, atendiendo a los contextos y las problemáticas de cada país, podrán formular —a raíz de esta observación— propuestas integrales tendentes a fortalecer las democracias.

La neutralidad, la imparcialidad, la autonomía y la independencia son algo más que principios que garantizan el funcionamiento de las instituciones; deben ser atributos de quienes tienen como encargo la resolución de conflictos en materia electoral y, por tanto, son también características que deben ser analizadas y sometidas a vigilancia de la observación electoral. Destacar estos principios y convicciones, al observar la integridad de un sistema comicial, es también una buena práctica en materia electoral.

Por ejemplo, se requiere de independencia con el fin de que el Poder Judicial pueda ejercer su labor democrática, entendida en un doble sentido: la independencia respecto de los demás poderes constituidos y la independencia de las personas juzgadas en cuanto a su función apegada irreductiblemente a la Constitución y a los principios democráticos que de ella emanan.

En efecto, la independencia judicial reviste, en un contexto democrático, de una trascendencia especial en la defensa de los derechos humanos, especialmente en contextos en los que la democracia se pone a prueba a partir de visiones que —respaldadas en las mayorías de la sociedad— buscan reformar las leyes y aplicar políticas

públicas en contra de los derechos humanos de las minorías o para concentrar y eliminar los contrapesos democráticos.

La observación internacional debe supervisar y verificar la independencia judicial. El diálogo entre naciones que propicia la observación electoral se puede traducir en el desarrollo de diversos estándares éticos para las autoridades en la materia de las diferentes jurisdicciones. Además, genera que las personas que tienen encargos constitucionales para el correcto desarrollo de los procesos comiciales cuenten con referentes construidos por medio de la práctica conjunta, para desempeñar sus funciones con los más altos estándares de valores y principios.

El hecho de que la observación electoral incorpore una perspectiva integral también tiene como consecuencia que la evaluación de la calidad de las democracias sea un ejercicio que lleve a la acción, para el mejoramiento constante de los sistemas electorales.

El académico australiano John Keane (2018) señala que hoy se vive a escala mundial una *democracia monitorizada* y que esta se caracteriza —entre otras cuestiones— por la vigilancia permanente de las organizaciones de la sociedad civil y las agencias internacionales. En ese sentido, la democracia es un asunto global que interesa y concierne a todas las naciones y sociedades; de ahí la importancia de contar con misiones internacionales que observen y den cuenta de la integridad de los sistemas comiciales nacionales.

La observación electoral es, sin lugar a dudas, un mecanismo idóneo para dotar de legitimidad y confianza a los procesos electorales y sus resultados, así como para vigilar la integridad y la calidad de la democracia.

En ese sentido, en el TEPJF se cree que “no hay lucha ni esperanza solitarias”, como bien lo señaló el poeta Pablo Neruda al recibir el Premio Nobel de Literatura (Neruda, 1971). Por eso, se celebra el acompañamiento de los observadores nacionales e internacionales en favor de la calidad y la integridad de la democracia, que, por ejemplo, será crucial en el proceso electoral federal y concurrentes 2023-2024, el más grande de la historia de México.

El reto hacia el futuro es que la observación electoral, además de dotar de legitimación a las elecciones, permita ajustar y perfeccionar las reglas comiciales; es decir, debe generar una retroalimentación de lo que se hizo bien para profundizarlo y de lo que se hizo mal para corregirlo. La observación y el acompañamiento electorales deben permitir que se fortalezcan las reglas del juego.

Segunda dimensión de la integridad electoral

Finalmente, no se deja de referir la segunda dimensión de la integridad electoral de Dieter Nohlen (2016), en el sentido de verla como un postulado ético. Al respecto, he insistido en diversas ocasiones, en diversos foros públicos, acerca de que las democracias requieren demócratas.

Se necesita que las actoras y los actores políticos respeten las reglas electorales: en primer lugar, como un acto de congruencia, al ser ellas y ellos quienes aprueban las leyes que dan forma al sistema electoral, y en segundo lugar, porque esas reglas e instituciones son la manifestación de la voluntad popular a la que aspiran representar.

Si quienes habrán de dar forma a las leyes no se comprometen a respetarlas, entonces el valor de la representación, que es determinante para el sistema democrático, pierde sentido.

El compromiso ético que exige la integridad electoral destaca la responsabilidad individual y le confiere un papel central en el entramado del complejo sistema electoral. Participar en unos comicios, ya sea conteniendo o como autoridad, requiere que la relación con el sistema electoral no sea una cuestión burocrática y solo válida en el papel. Al contrario, es necesaria la convicción de servicio público en la construcción del bienestar común y en el fortalecimiento de la democracia.

Esto es importante, especialmente, en tiempos como los actuales, en los que cada vez es más preocupante el fenómeno de la polarización política, una problemática que se ha extendido a nivel internacional y que debe entenderse y afrontarse, toda vez que se ha convertido en una vía efectiva para conquistar y conservar el poder.

Ese fenómeno lamentablemente deja atrás el diálogo, la tolerancia y el acuerdo que deben prevalecer en toda democracia y los reemplaza por la cerrazón, la imposición e, incluso, la violencia. Es decir, hace caso omiso de la segunda dimensión de la integridad electoral y socava la calidad de las democracias.

En ese sentido, siempre será crucial recuperar el diálogo en la política y exhortar a las actoras y los actores políticos de todas las democracias a recuperar el centro perdido, en lugar de tirar hacia los extremos ideológicos, además de convocarlos al respeto de la normatividad electoral.

De manera adicional, la democracia debe permear más entre la ciudadanía, por medio de la educación y la cultura cívica, no solo para que las personas salgan a votar el día de las elecciones, sino también para que reflexionen y discutan de política, liderazgos y políticas públicas en su entorno, pero siempre guiados por los principios del diálogo, el respeto y la tolerancia, que son justamente principios democráticos.

Este texto concluye reiterando que asegurar la integridad electoral en sus dos dimensiones permite afianzar la democracia en el país, mientras que, por su parte, la observación electoral fortalece la integridad electoral. Ese es el tamaño del desafío y, en ello, la observación internacional es, sin lugar a dudas, un aliado fundamental.

Referencias

- Keane, J., (2018). *Vida y muerte de la democracia*. México: FCE-INE.
- Neruda, P., (1971). Discurso de Pablo al recibir el Premio Nobel de Literatura. Disponible en www.nobelprize.org
- Nohlen, D., (2016). "Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral" en *Desafíos*, 28 (I). Bogotá, Colombia. Disponible en <http://www.scielo.org.co/pdf/desa/v28n1/v28n1a13.pdf>

Observación y justicia electoral con perspectiva de integridad

Francisco Javier Guerrero Aguirre

Introducción

La democracia contemporánea enfrenta nuevos retos y desafíos con efectos multidimensionales (fenómenos complejos como la erosión y el desencanto democrático, la polarización tóxica, la violencia y el fanatismo político, la desinformación y las noticias falsas en los contextos electorales, así como la judicialización de la política), los cuales han incidido en los sistemas político-electorales, la organización de los comicios y la gobernanza democrática.

Se vive en una región donde el desencanto y la erosión progresiva de la democracia pueden llevar a escenarios de anarquía, caos y violencia.

El presente capítulo gira alrededor de dos conceptos centrales para las elecciones: la observación y la justicia electoral con perspectiva de integridad. Para comprenderlos mejor, se presentan tres aspectos fundamentales de todo proceso electoral que se interrelacionan entre sí y que se desarrollan en este texto:

- 1) La integridad electoral.
- 2) La observación electoral.
- 3) La justicia electoral.

En los párrafos siguientes se discute cada uno de estos conceptos.

Integridad electoral

La integridad es un elemento esencial para afianzar la confianza ciudadana en los organismos electorales, en la democracia y en sus instituciones fundamentales. Como lo indica González Muñoz (2020, p. 16), "si se carece de la confianza de la ciudadanía

respecto a los procesos electorales y a las instituciones democráticas”, estas se convierten en “cascarones vacíos desprovistos de la ética y espíritu democráticos”.

Debido a la emergencia de la polarización política tóxica en el contexto actual, los mensajes de odio, la desinformación y las noticias falsas viralizadas masivamente en las redes sociales, sumado a la intimidación y los ataques a los organismos electorales y a la prensa, se vuelve cada vez más complejo mantener y acrecentar la confianza pública.

Todos esos elementos aceleran el proceso de erosión y deterioro de la confianza de la ciudadanía en las instituciones fundamentales de toda democracia y en los procesos electorales. Ampliando este criterio, Keefer y Scartascini (2022, p. 1) advierten acerca de las consecuencias por la prevalencia de la desconfianza en las sociedades:

La desconfianza reduce el crecimiento y la innovación: la inversión, la iniciativa empresarial y el empleo florecen cuando las empresas y el gobierno, los trabajadores y los empleadores, los bancos y prestatarios, así como los consumidores y productores confían unos en otros.

En efecto, en el *Informe 2023* de la Corporación Latinobarómetro (p. 1), organización no gubernamental sin fines de lucro, se señala que las consecuencias de la falta de confianza son nocivas y, a nivel de América Latina y el Caribe, advierte sobre “el bajo apoyo que tiene la democracia, el aumento de la indiferencia al tipo de régimen, la preferencia y actitudes a favor del autoritarismo, el desplome del desempeño de los gobiernos y de la imagen de los partidos políticos”. Keefer y Scartascini (2022, p. 1) amplían ese criterio, al señalar que la ausencia de confianza pública repercute en que “la política es inestable, la calidad de las políticas públicas se deteriora, el crecimiento económico se desacelera, y la equidad social y el bienestar individual disminuyen”.

Sin duda, la decreciente confianza en la democracia y sus instituciones fundamentales se refleja en América Latina y el Caribe con el reducido apoyo de la ciudadanía a la democracia regional, al alcanzar apenas 48 % en 2023 (Corporación Latinobarómetro, 2023, p. 18). Las instituciones fundamentales para la democracia representativa no se escapan de esta tendencia regional.

Esta es una consecuencia de la deficiente respuesta de los estados de la región a las problemáticas más urgentes de la agenda pública y a las demandas ciudadanas. Así lo señalan Güemes y Brugué (2017, p. 263): “América Latina es una región donde predominan los Estados con poca capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos”.

En contraste, el apoyo a las tendencias autocráticas o populistas de carácter antidemocrático crece sostenidamente en la región, tras alcanzar 51 % de respaldo ciudadano en 2020 y elevarse a 54 % en 2023. (Corporación Latinobarómetro, 2023, p. 42). Por otro lado, la indiferencia hacia el régimen democrático aumenta de forma sostenida entre la ciudadanía de la región, con 27 % de respaldo en 2020

y el alza de un punto, es decir, subió a 28 % en 2023 (Corporación Latinobarómetro, 2023, p. 22). En cuanto al apoyo ciudadano a la posibilidad de instaurar regímenes autoritarios que solucionen los problemas más urgentes de los países de la región, creció de 13 a 17 % entre 2020 y 2023 (Corporación Latinobarómetro, 2023, p. 24).

En consecuencia, en América Latina y el Caribe la confianza pública es un elemento central para la democracia, a fin de que esta pueda afianzarse, desarrollarse y ser resiliente ante los retos y desafíos que se presenten en el horizonte, encauzando la competencia política, las disputas derivadas de ella y las demandas sociales en el ordenamiento jurídico y en el marco institucional estatal, particularmente el referente al ámbito electoral.

Al respecto, Güemes y Brugué (2017, p. 256) manifiestan claramente lo siguiente:

Los altos niveles de confianza supondrían un mayor cumplimiento voluntario de la ley, pago de impuestos y un refuerzo de la legitimidad y los valores del sistema democrático. La confianza ciudadana se refleja en el apego al sistema, o esa legitimación no solo lubrica las relaciones sociales e incrementa el bienestar, sino que reduce los costos de la observancia de la ley, y refuerzan el Estado de derecho y la cultura de la legalidad.

En otras palabras, la confianza ciudadana en el poder público se sostiene en el cumplimiento de las y los gobernantes y las instituciones respecto a los principios de legalidad, independencia de poderes, acceso a la información pública y participación ciudadana en los asuntos de interés general. La confianza también se sostiene en la percepción y, en este caso, los gobernantes y las instituciones están obligados no solo a un buen desempeño, sino a ser percibidos positivamente.

En épocas de polarización y desinformación, comunicar adecuadamente es muy importante. Respecto a esto, Güemes y Brugué (2017, p. 256) señalan:

La confianza institucional robustece la capacidad de los gobiernos de diseñar e implementar eficazmente la legislación y las políticas públicas. Al facilitar la transferencia de información y conocimiento y aumentar las probabilidades de coordinar actividades complejas, costosas o de largo plazo, la confianza mejora y cualifica las capacidades estatales.

En ese mismo sentido, la confianza pública es un elemento indispensable para la construcción de contratos sociales amplios, incluyentes, estables y duraderos, asentados en instituciones y gobernantes que posean legitimidad democrática, alcanzada en las urnas por medio de elecciones libres y transparentes. Para ello, es necesario adoptar desde el poder público medidas, esfuerzos e inversiones permanentes que edifiquen, refuercen y amplíen la confianza pública. De esa manera, los estados y sus instituciones pueden favorecer la “adopción de reformas, sobre todo estructurales, cuyos beneficios solo se verán a largo plazo, y es fundamental en situaciones críticas, como los desastres naturales y las crisis económicas o políticas” (Güemes y Brugué, 2017, p. 255).

Por el contrario, los riesgos, las interrogantes, las dudas y los conflictos en el ámbito social surgen, se multiplican y adquieren centralidad cuando los consensos y acuerdos sociales se rompen como consecuencia de la erosión de la confianza ciudadana en sus ordenamientos jurídicos e institucionales, como lo advierte Kofi Annan (2017, p. 3):

Cuando las elecciones carecen de credibilidad, los ciudadanos no disponen de recursos que permitan un cambio político pacífico. En tales casos, aumenta el riesgo de que surjan conflictos; la corrupción, la intimidación y el fraude proliferan de manera incontrolada; y el sistema político en su conjunto comienza a descomponerse lentamente desde su propio interior.

Ahora bien, en lo referente a la organización y el desarrollo de los procesos electorales, la confianza pública de la ciudadanía y las organizaciones políticas se construye mediante la integridad electoral impulsada por los organismos en la materia, tanto administrativos como jurisdiccionales, en todas las actuaciones y fases del ciclo comicial. En términos más amplios, como lo manifiesta Gilas (2021, p. 177):

Es evidente que en el núcleo del concepto de integridad electoral se plantea la idea de elecciones libres, justas y competitivas, lo que ocurre cuando todos los ciudadanos pueden votar libre y secretamente y todas las partes interesadas pueden postularse como candidatas o candidatos (libre), existen mecanismos para la adjudicación de reglas y conflictos, los votos se cuentan imparcialmente (justo), y hay más de un actor con posibilidades reales de ganar, así como igualdad de condiciones entre ellos (competitivos).

La integridad electoral está anclada en obligaciones internacionales que la mayoría de los países debe adoptar al ser signatarios. La integridad electoral se encuentra comprendida en todas las fases de un proceso comicial: se basa en los principios democráticos de sufragio universal e igualdad política, contenidos en los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, como son la periodicidad de las elecciones; la libertad y el secreto en el sufragio; el escrutinio público; la elección directa de la ciudadanía de sus representantes políticos; el pluralismo político; la efectividad de los derechos políticos; la máxima transparencia; la inclusión e igualdad de género, y la certeza y el desarrollo de las campañas políticas en condiciones de igualdad, libertad y sin intimidación, entre otros.

Al respecto, Norris (2012, p. 4) configura la integridad electoral de la siguiente manera: "Principios y normas internacionales acordados de elecciones democráticas, que se aplican universalmente a todos los países del mundo durante todo el ciclo electoral, incluyendo el periodo pre-electoral".

Adicionalmente, la integridad electoral demanda que los procesos comiciales deban ser organizados y llevados adelante por organismos permanentes, profesionales y especializados en materia electoral, tanto en los ámbitos administrativos como en los de justicia electoral, los cuales deben poseer independencia y autonomía

institucional efectiva en el ejercicio de sus funciones respecto a los demás poderes del Estado.

Es por esta razón que los organismos electorales adquieren centralidad en las democracias contemporáneas, al instituirse como el árbitro imparcial encargado de administrar, de forma técnica, todo proceso comicial. La Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad (2012, p. 6) ha determinado que una elección es íntegra cuando se basa en “los principios democráticos del sufragio universal y la igualdad política, tal como se reflejan en los acuerdos y normas internacionales, caracterizadas por una preparación y gestión profesionales, imparciales y transparentes a lo largo de todo el ciclo electoral”.

Por consiguiente, la integridad electoral posee al menos cinco elementos centrales que integran su concepto de forma amplia:

- 1) Organismos electorales autónomos, independientes y técnicos.
- 2) Participación política universal e igualitaria.
- 3) Regulación del financiamiento de la política.
- 4) Participación partidaria.
- 5) Observación electoral nacional e internacional.

Respecto al primer elemento de la integridad electoral, referente a los organismos electorales autónomos, independientes y técnicos, estos constituyen la garantía institucional de que las elecciones serán organizadas y administradas con parámetros técnicos de calidad y legalidad, como lo expresan Barreda y Ruiz (2014, p. 19): “Los organismos electorales (OE) detentan el papel de garantes de la calidad de las elecciones. La existencia de OE que cumplan sus funciones de manera eficaz permite la aceptación de los resultados de los procesos electorales y la consecuente legitimidad de los cargos elegidos”.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018, p. 49) ha hecho hincapié en que los organismos electorales tienen un rol central en toda democracia:

Para su consolidación, es imprescindible contar con una institucionalidad guiada por la separación, independencia y equilibrio de poderes, así como el ejercicio efectivo de derechos políticos, a través de elecciones libres y justas, y el respeto y la promoción del pluralismo en la sociedad.

Por lo tanto, los organismos electorales garantizan que exista una instancia institucional especializada y profesional en materia electoral, que se diferencia por sus funciones y atribuciones constitucionales y legales de otras ramas del poder público, la cual, de forma exclusiva y excluyente, conoce y resuelve aspectos relacionados con la gestión del proceso comicial, la reglamentación de las elecciones, el ejercicio del control de la actividad de las organizaciones políticas, el ejercicio de la función electoral y la capacitación cívico-electoral. Al ampliar este criterio acerca del

trabajo de los organismos comiciales, la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad (2012, p. 26) señala lo siguiente:

Su trabajo abarca una amplia gama de actividades que incluye determinar quiénes pueden votar, la inscripción de dichas personas en un registro, organizar los comicios, contar y tabular los votos, así como controlar la campaña electoral, educar a los votantes y resolver los conflictos electorales.

En ese sentido, para asumir sus funciones en materia electoral con el enfoque técnico e imparcial, los organismos necesitan estar libres de toda intromisión arbitraria e ilegítima de los otros poderes del Estado, en aspectos como la designación de sus miembros o la integración de sus cuerpos colegiados, ya que, como lo indica González Muñoz (2020, p. 6), esto obedece a la necesidad de tener “un ente no subordinado a los poderes constitucionales para garantizar elecciones libres, auténticas y periódicas”.

La falta de autonomía institucional electoral, real o percibida, incide negativamente en la confianza que tiene la ciudadanía en los organismos electorales y en sus acciones, ya que cuando las personas actoras políticas modifican arbitrariamente los procesos, los mecanismos y los requisitos para la designación de los miembros de los organismos electorales, careciendo de consensos políticos y ciudadanos, se pone en duda su imparcialidad, así como su capacidad técnica y sus decisiones.

Esta situación genera dudas y cuestionamientos acerca de la imparcialidad de las decisiones de los organismos electorales, instalándose entre la ciudadanía y los partidos políticos la discusión acerca de si los resultados electorales reflejan inequívocamente la voluntad de las personas votantes. Al respecto, la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad (2012, p. 26) señala lo siguiente: “Para que las elecciones tengan integridad se deben celebrar de manera competente, profesional y apartidista, y así deben percibir las los votantes”.

Otro elemento que altera la autonomía y la independencia del ejercicio normal de las funciones y decisiones de los organismos electorales, tanto administrativas como contencioso-electorales, además de que incide en la integridad electoral, lo constituye la emergencia de fenómenos, como la extrema judicialización de los procesos electorales. Esto sucede por medio del uso y abuso de las personas actoras políticas de las acciones o los recursos ante la justicia constitucional o la justicia ordinaria, lo cual reduce la certeza y la confianza de la ciudadanía en los procesos, ya que se alarga cada una de las fases de los comicios innecesariamente y en demasía, mediante la generación de incidentes judiciales. Al respecto, Gaona-Domínguez y Gutiérrez (2022, p. 67) indican lo siguiente: “La paradoja de que ‘en su afán por judicializar los procesos electorales’, los partidos políticos provocan un detrimento en la confianza que tiene la ciudadanía en las autoridades e instituciones electorales”.

Adicionalmente, la intervención en el desarrollo de los comicios de otras instituciones del Estado constituyen una práctica nociva que erosiona la confianza en los organismos, lo que alarga innecesariamente la duración de los procesos y sus resultados, cuestionando su especialidad y su exclusividad en el ámbito electoral,

además de lesionar severamente los principios de coordinación y cooperación institucional. Por ello, la clave no radica en la independencia formal, sino en la posibilidad real de actuar de manera independiente y autónoma. Como lo mencionan Cheeseman y Klaas (2018, p. 317): “Si bien el modelo formal del EMB es importante, también lo es ver cómo se desarrollan en la práctica las reglas del juego y los procesos” (traducción Google Traductor).

Por otro lado, las trabas y los obstáculos en el financiamiento oportuno o suficiente para las elecciones y la actividad de los organismos producen riesgos innecesarios en la realización de los comicios, además de condicionar su calidad. La interferencia lesiona la separación de poderes en un Estado democrático, como lo indica González Muñoz (2022, p. 7):

De otra manera, si un poder público interfiere de forma preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo, se violaría el principio de división de poderes. Si un poder público puede instruir a un órgano a que tome ciertas decisiones, o impedir que realice sus funciones a través de determinaciones, en aparente uso de sus atribuciones en materia fiscal o presupuestario, es claro que se vulnera su autonomía y se desnaturaliza su esencia orgánica y funcional.

Por lo tanto, los organismos comiciales requieren que las personas actoras políticas y el resto de los poderes públicos respeten su autonomía e independencia de forma estricta, para apegarse a la legalidad vigente y abstenerse de intervenciones arbitrarias e ilegítimas. Por el contrario, deben promover el acatamiento, la obediencia y el cumplimiento de las decisiones de estos organismos de *ultima ratio* en materia electoral. Adicionalmente, deben otorgarse oportunamente los recursos financieros y materiales necesarios para llevar a cabo el proceso comicial con éxito, además de que se deben desarrollar las capacidades institucionales y la profesionalización de las personas funcionarias. Sin duda, la estabilidad institucional otorga a las personas votantes la certeza y la confianza de que se aplicó un enfoque técnico e imparcial en los procesos electorales y sus resultados. La Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad (2012, p. 26) recomienda lo siguiente:

Los gobiernos y parlamentos pueden adoptar medidas específicas para promover la confianza de la población en la integridad de los organismos electorales, y los propios organismos también pueden adoptar medidas dentro de su órbita: los marcos jurídicos y procedimientos presupuestarios que contribuyan a garantizar la imparcialidad, las asambleas públicas que fomenten la confianza de la ciudadanía, y la disponibilidad oportuna de información ayudan a intensificar la transparencia.

Respecto al segundo elemento de la integridad electoral, referente a la participación política universal e igualitaria, se vincula con los principios de inclusión, pluralidad, igualdad política y justicia dentro de la lid electoral.

En una democracia, los principios de inclusión y pluralidad obligan a los organismos electorales en cada país, y al marco jurídico que regula su sistema electoral, a procurar la eliminación progresiva de todas las barreras legales, físicas, tecnológicas,

de seguridad, territoriales o de cualquier índole que impidan la participación plena de la ciudadanía en las elecciones, especialmente de aquellas personas pertenecientes a los grupos vulnerables, de manera que puedan ejercer plenamente sus derechos políticos. Estos derechos se entienden

como aquellos que reconocen y protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país. Se trata de derechos que, por esencia, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político (CIDH, 2018, p. 49).

El ejercicio pleno de los derechos políticos debe estar acompañado de la eliminación progresiva de las barreras de participación en las elecciones, e incluye también a los partidos y los movimientos políticos, los cuales —como organizaciones que expresan la pluralidad ideológica de una sociedad determinada— buscan crearse, inscribirse y participar en los procesos comiciales con la finalidad de ejercer el gobierno o la oposición democrática. Además, la competencia entre organizaciones políticas diversas permite encauzar los conflictos y las demandas sociales dentro del proceso electoral, al permitir a la ciudadanía conocer, debatir y otorgar su respaldo a la propuesta de gobierno que se acerque a sus intereses, todo en un ambiente pacífico y plural. Por lo tanto, el ejercicio de estos derechos consiste en garantizar que las elecciones sean, en sí mismas, un medio pacífico de competencia política.

En otras palabras, la finalidad es promover, en condiciones de igualdad, la participación política de la ciudadanía y las organizaciones políticas en los procesos comiciales, al permitir el ejercicio pleno de los derechos políticos, por medio del ejercicio del sufragio, la activación de mecanismos de democracia directa, la constitución de partidos políticos, la ejecución de mecanismos de democracia interna efectivos, la inscripción de candidaturas y el control respecto a las actividades del ciclo electoral, entre otros aspectos. En este sentido, como lo define la CIDH (2017, p. 86):

El derecho al voto implica, de un lado, que la población pueda decidir directamente, y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos. El derecho a ser elegido, por su parte, supone que las personas puedan postularse como candidatos y candidatas en condiciones de igualdad, y que puedan ocupar y ejercer los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello.

Por lo tanto, nadie puede ser excluido o apartado arbitraria o ilegítimamente de participar en la vida democrática de su país, por lo que todas y todos tienen la posibilidad de inscribir su candidatura; plantear libremente, desde su ideología, sus propuestas de agenda pública o de gobierno; buscar ser electas o electos para el ejercicio de un cargo público electivo, o conseguir el apoyo hacia una propuesta de interés general. González Muñoz (2020, p. 26), al expresar que los organismos electorales, en particular, y el Estado, en un sentido más amplio, deben garantizar la participación de la ciudadanía, refuerza este criterio al indicar que

mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten a los ciudadanos su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, así como adoptar medidas para garantizar su ejercicio en atención a situaciones de vulnerabilidad en que se encuentren ciertos sectores o grupos sociales.

El establecimiento de acciones tendentes a restringir la participación electoral, la competencia electoral, la creación de organizaciones políticas y, en general, toda medida legislativa que signifique un retroceso en el ejercicio de los derechos políticos atenta contra la integridad de todo proceso electoral, al dejar de lado a amplios sectores políticos que buscan participar en este, careciendo de “un proceso político pluralista que conduzca al ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos, incluidos los derechos de reunión pacífica y la libertad de expresión, y al registro abierto de nuevos partidos políticos” (CIDH, 2018, p. 30).

En ese sentido, ninguna autoridad puede promover el establecimiento de un ordenamiento jurídico en materia electoral contrario a los instrumentos internacionales de derechos humanos, en el que se determinen requisitos o condiciones arbitrarias, ilegítimas o gravosas que impidan la participación política de la ciudadanía y las organizaciones políticas en las elecciones, especialmente de quienes ejercen la oposición política. Al respecto, la CIDH (2018, p. 56) señala que este tipo de ordenamientos jurídicos “restringen arbitrariamente la competencia electoral, el ejercicio de los derechos políticos, y otros derechos como la libertad de expresión y asociación”.

La limitación arbitraria e ilegítima del ejercicio de los derechos políticos puede llegar, incluso, a la criminalización de la actividad política de cualquier ciudadana o ciudadano u organización política, sobre todo de quienes ejercen la oposición política a un determinado régimen, basada en el establecimiento de tipos penales ambiguos y penas desproporcionadas, acompañados de cortes, tribunales y organismos electorales cooptados, los cuales no aseguran el debido proceso ni juicios justos y legales, además de suficientes garantías judiciales. Respecto a esto, la CIDH (2018, p. 51) ha contextualizado estas estrategias que lesionan la integridad electoral, al privar a amplios sectores ciudadanos y a organizaciones políticas de la posibilidad de participar en los procesos electorales de la siguiente manera:

Entre las acciones realizadas por el Estado para obstruir el ejercicio de los derechos políticos de personas consideradas de oposición al gobierno en Nicaragua, la CIDH identifica: la detención y criminalización de líderes y lideresas, incluyendo personas precandidatas presidenciales mediante la aprobación y utilización de leyes penales con contenido ambiguo y que restringen arbitrariamente los derechos políticos de la población nicaragüense, reformas a la ley electoral contrarias al derecho internacional de los derechos humanos, la cancelación arbitraria de la personería jurídica de los partidos de oposición, entre otras.

En consecuencia, para asegurar la integridad de todo proceso electoral, es necesario garantizar que, en la línea de salida de la lid electoral, se encuentren todos los contendientes políticos representados en los múltiples partidos políticos y sus candidaturas, sin exclusión alguna, para contar con reglas del juego previas y claras en

materia electoral, en consonancia con los instrumentos internacionales de derechos humanos que propician la participación, la inclusión y el pluralismo.

Ahora bien, al hablar de igualdad política y justicia en el proceso electoral, con la finalidad de promover la participación política universal e igualitaria, se hace referencia a crear formal y materialmente condiciones de equidad para que las personas actoras políticas puedan participar en las elecciones y ganarlas, como lo define Gilas (2021, p. 179): “Se podría trazar un concepto de equidad electoral como un punto en el cual todos los actores participan en condiciones similares, con recursos similares, y ninguno de ellos está en posición de ventaja que anula la competencia”.

Entre los mecanismos que contribuyen a la equidad en los comicios, están el financiamiento público de la actividad de los partidos políticos; la promoción electoral y el acceso a franjas publicitarias durante las campañas electorales; la prohibición expresa del uso de recursos públicos por parte de autoridades que buscan reelegirse, y el control del desarrollo de las campañas políticas por parte de los organismos electorales. Al respecto, la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad (2012, p. 39) señala:

Esta ayuda pública puede también no ser monetaria, como, por ejemplo, acceso a tiempo de emisión gratuito en los medios de comunicación o el uso gratuito de instalaciones públicas para actividades de la campaña. En algunos países se usa financiamiento público para fomentar la igualdad de género en la política.

Todos estos mecanismos buscan crear un ambiente equitativo dentro la lid electoral, en el cual todos los contendientes políticos tengan las mismas condiciones para acceder al electorado, así como dar a conocer sus propuestas y el perfil de sus candidaturas, sin que ninguna de ellas tenga una ventaja ilegítima sobre las demás, como lo indica Ferreira Rubio (2013, p. 11):

En general, el sentido que se atribuye a la equidad electoral es el de un mínimo de condiciones de igualdad que facilitan la competencia, pero sin tergiversar ni la fuerza electoral de los competidores ni alterar el peso de la voluntad del electorado. La equidad es una forma de justicia que combina los elementos de igualdad y proporcionalidad y atiende a las circunstancias particulares del contexto.

En caso de presentarse distorsiones que afecten la equidad de las elecciones, las organizaciones políticas, sus candidaturas y la ciudadanía pueden activar los mecanismos administrativos o jurisdiccionales para que los organismos electorales investiguen y sancionen dichas distorsiones, las cuales vulneran el ordenamiento jurídico en materia electoral.

De esa forma, se pone de manifiesto el tercer elemento de la integridad política, referente a la regulación del financiamiento, el cual implica el establecimiento de un ordenamiento jurídico claro, acompañado de mecanismos de control y sanción por parte de los organismos electorales en cuanto al origen, los montos y la utilización de todos los recursos financieros y materiales que permiten el funcionamiento de

las organizaciones políticas en tiempos de campaña electoral. Al respecto, la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad (2012, p. 36) indica: “El financiamiento político abarca el financiamiento de las campañas y los partidos, y todos los aspectos relacionados con la captación de recursos y el gasto de los partidos y candidatos durante las campañas electorales”.

La regulación del financiamiento de la política se vincula directamente con el desarrollo de los procesos comiciales, el ejercicio del gobierno y la oposición en una sociedad democrática, como lo enfatiza Casas (2011, p. 18):

La expansión de la democracia, la creciente complejidad de los procesos electorales y la conciencia de los riesgos que la corrupción supone para la viabilidad de los sistemas democráticos han situado al financiamiento de la actividad política en el centro de la discusión pública en todo el mundo.

Esta centralidad respecto al financiamiento público se genera debido al impacto del dinero en las campañas políticas, el cual incide en la creación o no de condiciones de equidad en la competencia electoral, para evitar que se presenten fenómenos como la desigual oportunidad de difusión de la imagen, las propuestas y el menaje de la candidatura y de las organizaciones políticas; además de la presencia de prácticas nocivas como la compra de votos y el clientelismo electoral, entre otras. De esa forma, como lo señala Casas (2011, p. 18):

Es innegable, sin embargo, que el dinero es capaz de introducir distorsiones importantes en el proceso democrático. Su desigual distribución incide, en primer lugar, sobre las posibilidades reales disfrutadas por los partidos y los candidatos para llevar su mensaje a los votantes.

El financiamiento de la política demanda regulaciones claras que determinen cuál es el modelo de financiamiento de las organizaciones políticas, que puede ser público, privado o mixto, estableciéndose criterios rigurosos para el acceso y la asignación de recursos con base en criterios como la igualdad matemática (dar a todos lo mismo), los resultados electorales (porcentaje de votos o número de escaños conseguidos) o las medidas positivas a favor de los partidos políticos pequeños o de reciente creación.

Adicionalmente, como lo señala Casas (2011, p. 56), es necesario establecer:

Reglas de periodicidad de la entrega del subsidio estatal, de manera que el desembolso de una parte sustancial de los recursos se realice en cuotas a lo largo de todo el ciclo electoral y se dirija, parcialmente, a tareas de investigación, formación y capacitación partidaria.

Al respecto, la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (SFD 2023) y su Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO 2019) señalan lo siguiente:

Es recomendable que los mecanismos de financiamiento de las organizaciones políticas estén establecidos en las normas electorales. En esta materia los principios

de proporcionalidad, transparencia y rendición de cuentas son irrenunciables y necesarios para brindar confianza en el electorado. Asimismo, estas prácticas permiten evitar el uso de dinero ilícito en las campañas o el uso indebido de recursos provenientes del Estado, lo que desvirtúa al proceso electoral de su naturaleza democrática. Contar con modelos efectivos de financiamiento de la actividad política fortalece la democracia (SFD, 2023, p. 39).

En relación con el elemento de participación partidaria, es imprescindible que la organización y el desarrollo de los procesos electorales no sea una actividad de los organismos comiciales cerrada y hermética. Por el contrario, todo proceso debe contar, de principio a fin y durante todas sus fases, con la participación de las organizaciones políticas, la sociedad civil y los medios de comunicación, con la finalidad de verificar las actuaciones del organismo electoral, conocer el desarrollo de cada fase de los comicios, acceder libremente a la información del proceso, formular sus recomendaciones técnicas tendentes a mejorar las elecciones y generar la confianza y la aceptación de los resultados electorales. En otras palabras, como lo indica Goldsmith (2011, p. 7), es fundamental: “La habilidad para auditar y revisar es un importante medio para generar confianza durante todo el proceso electoral e incrementar la aceptación de los resultados”.

Las herramientas para lograr esta contribución partidaria son las auditorías técnicas, las veedurías, los comités consultivos, el acceso a la información pública, la presencia ciudadana y partidaria en los centros y las mesas de votación durante la jornada electoral y la capacitación y la asistencia a las organizaciones políticas; todas estas acciones tienen la finalidad de garantizar la participación de los partidos y movimientos políticos en cada fase de los comicios, para generar transparencia y confianza respecto a las acciones de los organismos y las autoridades electorales, así como disipar cualquier duda, lograr la confianza en los comicios y aceptar sus resultados. Al respecto, la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la OEA (SFD, 2023) y su Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO, 2019) resaltan lo siguiente:

Por tal razón, es importante fomentar el diálogo y la comunicación entre la autoridad electoral y los actores en competencia. La experiencia y buenas prácticas indican que cuando las organizaciones políticas están presentes en las distintas etapas del ciclo electoral se logran mayores niveles de confianza y transparencia, elementos clave para el reconocimiento de los resultados (SFD, 2023 p. 109).

Finalmente, la observación electoral nacional e internacional permite que tanto las organizaciones con mandatos para tal efecto como las personas expertas en materia electoral puedan evaluar, de manera técnica y metodológica, el proceso electoral y el accionar de las autoridades comiciales, para formular recomendaciones técnicas debidamente sustentadas y tendentes a mejorar y fortalecer las prácticas electorales, recogiendo y viabilizando opiniones y denuncias de las organizaciones políticas, las personas candidatas y la ciudadanía. Al respecto, la Secretaría

para el Fortalecimiento de la Democracia de la OEA (SFD, 2023) y su Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO, 2019) destacan:

En este sentido se recomienda que los cuerpos normativos de las naciones de América tengan prevista la práctica de la observación electoral nacional e internacional, ya que ésta contribuye a la consolidación, progreso, mejoramiento y generación de confianza en los procesos electorales, pues la observación y monitoreo que efectúan debe ser, en todo momento, imparcial. Se sugiere que la ley indique la pertinencia del trabajo que realicen las misiones de observación electoral, nacional e internacional, de todas las etapas del proceso electoral (SFD, 2023, p. 68).

La observación electoral nacional y la internacional constituyen un mecanismo de participación y evaluación del proceso electoral que contribuye a la transparencia y el mejoramiento permanente de los procesos comiciales, por medio de la formulación de informes y recomendaciones técnicas, así como el intercambio de experiencias y buenas prácticas en materia electoral.

En conclusión, la suma de todos esos elementos busca preservar la confianza de la ciudadanía y las organizaciones políticas en la democracia, con el fin de asegurar transiciones democráticas y pacíficas mediante procesos electorales justos, transparentes y competitivos.

La legalidad es importante, pero no es suficiente. La legitimidad que se otorga mediante procesos electorales íntegros es esencial para garantizar que el resultado de las elecciones sea respetado y aceptado por la sociedad en su conjunto.

Se coincide con algunas de las conclusiones del reporte final acerca de la integridad electoral en América Latina de la Fundación Kofi Annan (2017, p. 1), en el que se señala: “Las elecciones sin integridad, no pueden brindar legitimidad a los ganadores, ni seguridad a los perdedores, ni confianza a los ciudadanos en sus líderes e instituciones; y, cuando las instituciones electorales se debilitan, se abre la puerta al autoritarismo”.

Fortalecer la integridad de los procesos electorales es fortalecer la democracia y generar condiciones de confianza institucional, política y social.

Observación electoral

La observación electoral contribuye de forma directa a la integridad electoral de todo proceso comicial, por medio de una evaluación integral y multidisciplinaria de carácter externo, que otorga una mirada de 360 grados a todas las fases del ciclo electoral. Dicha evaluación permite identificar las fortalezas, las debilidades y, sobre todo, las oportunidades de mejora en las prácticas comiciales. Al respecto, la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la OEA (SFD, 2023) y su Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO, 2019) destacan:

Por medio de distintas metodologías de observación, se identifican hallazgos y se formulan recomendaciones para mejorar los procesos electorales. La actividad implica, entre otras cosas, el seguimiento de varios elementos de un proceso electoral, como el marco jurídico que regula la elección, la equidad en la competencia, el modelo de financiamiento político electoral, la equidad de género, la transparencia en la administración de las elecciones, el funcionamiento de las mesas de votación, el conteo y escrutinio de votos, el uso de la tecnología, entre otros elementos (SFD, 2023, p. 139).

La presencia de la observación electoral aporta a la transparencia de los procesos, genera confianza en los actores políticos y en la ciudadanía, permite el escrutinio público, da voz a quienes quieren presentar sus reclamos, favorece la paz social y fortalece la institucionalidad electoral y el Estado de derecho.

Al respecto, la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y el Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones (2005, p. 2) señalan:

La observación internacional de elecciones ha alcanzado una aceptación generalizada en todo el mundo y desempeña un importante papel brindando evaluaciones exactas e imparciales de la naturaleza de los procesos electorales. Para la exacta e imparcial observación internacional de elecciones es necesario contar con metodologías creíbles y con la cooperación de las autoridades nacionales, los contendientes políticos nacionales (los partidos políticos, los candidatos y los partidarios de las distintas posiciones en los referendos), las organizaciones nacionales de supervisión de las elecciones y otras organizaciones internacionales creíbles de observación de las elecciones, entre otras.

En el trabajo de observación electoral internacional, este continente es pionero, mediante la Organización de los Estados Americanos (OEA, 2017), en la realización de las misiones electorales que entregan importantes informes técnicos y asesoran en la implementación de las recomendaciones por parte de los organismos comiciales.

De ese modo, de las 312 misiones de observación electoral históricamente desplegadas por la OEA en las últimas seis décadas, en 28 estados miembro más de 70 % han tenido lugar desde la adopción de la carta en 2001, convirtiéndose en un invaluable patrimonio democrático regional.

Sin duda, la observación electoral es esencial para la integridad electoral, colabora sustancialmente en la generación de confianza ciudadana en los organismos electorales y en el fortalecimiento de la democracia y contribuye a mantenerla y mejorarla de forma técnica e imparcial.

Justicia electoral

En la región se asiste a procesos competitivos, con resultados electorales muy ajustados, en los que la fortaleza de la institucionalidad electoral —administrativa y jurisdiccional— se pone a prueba en cada elección. De ahí la importancia de la capacidad de resolver de forma oportuna los conflictos que surgen durante los comicios, desde una perspectiva jurídica y no política, preservando en todo momento la justicia, la seguridad jurídica y la paz social. Como lo advierte Arriola (2022, p. 186):

No obstante, en la actualidad, la polarización del discurso político pone de manifiesto la conveniencia de repensar y reforzar los sistemas de justicia electoral, como garante y, además, como elemento de cierre de nuestras democracias representativas. Durante la celebración de un proceso electoral pueden surgir situaciones controvertidas que requieran de un tercero imparcial que resuelva dicha cuestión para que la sociedad y la clase política se sientan adheridos y representados por dicha democracia.

La justicia electoral, representada por sus jueces y órganos jurisdiccionales especializados en materia contencioso-electoral, es el espacio definitivo en el cual las personas actoras políticas buscan trabar la litis, para dirimir motivadamente y conforme a derecho las controversias derivadas de las decisiones de los órganos administrativo-electorales, a lo largo de las distintas fases del proceso electoral, en especial los resultados de los comicios y la proclamación de los triunfadores. De esa forma, como lo indica Nohlen (1994, p. 46): “La justicia electoral es parte importante de todo el edificio de la democracia”.

Dentro de la estructura institucional en materia electoral, existe un organismo encargado del ejercicio de la jurisdicción contencioso-electoral o de la justicia electoral, a al cual le concierne el conocimiento y la resolución de todos aquellos recursos legales que se interpongan en contra de los actos y las resoluciones del organismo electoral-administrativo, siendo sus sentencias de carácter definitivo y convirtiéndose en un órgano de cierre en materia electoral, como lo destaca la OEA (2019, p. 14):

Llamamos justicia electoral a la serie de mecanismos y medios de defensa a través de los cuales se busca garantizar el cumplimiento de los principios de elecciones libres, justas y auténticas, así como la salvaguarda de los derechos político-electorales de todas las personas. En términos generales, la justicia electoral implica la posibilidad de que todos los actos, procedimientos o resoluciones relacionados con el proceso electoral puedan ser objeto de controversia, a efecto de asegurar su apego al marco constitucional y legal aplicable en cada país, y con el objeto de garantizar el ejercicio pleno de los derechos político-electorales.

La justicia electoral, sus magistrados, las cortes y los tribunales, en apego a los principios de independencia, imparcialidad, neutralidad, transparencia, equidad, profesionalización, especialización, celeridad e intermediación, buscan que sus sentencias, fallos y jurisprudencia en materia electoral generen, entre la ciudadanía y las personas actoras políticas, seguridad, confianza y certeza acerca de los resultados

electorales, para poner punto final a toda suspicacia y resolver toda controversia, al ser evidente el ideal justiniano de “de dar a cada uno lo suyo” en sus decisiones de *ultima ratio*. Al respecto, Arriola señala que los organismos encargados de la justicia electoral contribuyen a “una solución, más o menos pacífica, de los contenciosos electorales y, por tanto, aumenta (o no) la confianza de la ciudadanía en su respectiva democracia” (2022, p. 185).

Por lo tanto, no es suficiente tener una gran organización logística del proceso comicial, sino que es fundamental que la justicia electoral actúe siempre apegada a sus principios y al marco de sus competencias, y que se conozca, procese y resuelva todas las controversias surgidas en materia electoral.

La justicia electoral entrega, por medio de su jurisprudencia, criterios orientados para la aplicación de las normas que rigen el sistema comicial, con la finalidad de reducir contradicciones o lagunas normativas, las cuales generan conflictos en el proceso electoral o en el ejercicio de los derechos de participación política.

Sin justicia electoral, no existe democracia posible, ya que los conflictos contenciosos electorales se agravarían y no tendrían fin, lo cual socavaría la estabilidad del sistema democrático y el Estado de derecho.

Conclusión. Elementos para construir una democracia resiliente en América Latina y el Caribe

Para finalizar, se analizan cuatro elementos esenciales para edificar una democracia resiliente: 1) siempre más democracia, nunca menos; 2) cuidar al árbitro electoral; 3) pensar en el día después, y 4) alfabetización digital.

1. Siempre más democracia, nunca menos. A pesar de haber un contexto regional complejo, con evidentes signos de erosión democrática, debe destacarse como un aspecto positivo y esperanzador que las ciudadanas y los ciudadanos de la región no han renunciado al ejercicio de su derecho al voto como la herramienta para decidir su presente y construir su futuro, a fin de prevalecer, en todos los casos, sus derechos políticos a elegir a sus mandatarios e incidir en los aspectos vitales del quehacer público. Corresponde a todas las personas actoras defender y fortalecer la democracia, a partir del ejercicio de una participación ciudadana propositiva que active sus mecanismos democráticos, que aporte en la construcción de la confianza pública permanente y a largo plazo, que supere la coyuntura y que cumpla con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la gente. Los problemas, los conflictos y las diferencias se resuelven siempre con más democracia, nunca con menos.

2. Cuidar al árbitro electoral. Las amenazas a la democracia deben ser enfrentadas por las autoridades electorales con autonomía e independencia, con decisiones apegadas a la Constitución y a la ley, con capacidad técnica y comunicacional, y con apoyo ciudadano, que son factores clave a la hora de enfrentar procesos electorales en

escenarios complejos por la virulencia de las contiendas políticas y la austeridad presupuestaria propia de la crisis por la que se atraviesa actualmente.

Recuperar la confianza en las autoridades electorales es indispensable para un proceso electoral y sus resultados, en el cual la aceptabilidad de la derrota es esencial para el funcionamiento de la democracia y la legitimidad de los gobiernos democráticamente electos. La democracia moderna no podría funcionar sin los procesos comiciales. Cuidar al árbitro y fortalecer la democracia es responsabilidad de todos, sin excepción.

3. Pensar en el día después. Las campañas electorales deben volver a su génesis; deben ser los espacios para plantear, debatir, contradecir y proponer un plan de gobierno que sea ejecutable y que garantice acuerdos mínimos de gobernanza para los países de la región. En consecuencia, se hace imprescindible pensar responsablemente en el día después de las elecciones y que puedan generarse condiciones inmediatas y futuras de gobernanza para quienes ejerzan el poder público, así como para quienes les corresponda realizar una oposición democrática.

Se debe institucionalizar el diálogo político como un mecanismo de conciliación de las fuerzas políticas en pugna, tendiéndose puentes para encontrar soluciones eficientes a las demandas ciudadanas y superar aquellas prácticas de estancamiento y oposición ciega que polarizan y paralizan a las sociedades.

4. Alfabetización digital. Frente a las noticias falsas o *fake news*, la desinformación en contextos electorales y su viralización en los espacios digitales, es imprescindible la formación de ciudadanos como verdaderos tribunos digitales, con el fin de que utilicen, de manera adecuada, las redes sociales; analicen y cuestionen la información que reciben, y denuncien la difusión de aquellas noticias que lesionan la paz pública y la estabilidad de las instituciones.

La democracia requiere de una ciudadanía informada y capacitada para el responsable y adecuado ejercicio de los derechos políticos y el derecho a la libertad de expresión e información. La alfabetización digital incluye fortalecer las capacidades ciudadanas para contextualizar, contrastar y verificar la información que reciben.

Para finalizar, se cita lo que mencionó el secretario general de la OEA, Luis Almagro (2021), en sus *Reflexiones a 20 años de la adopción de la Carta Democrática Interamericana*: “sabemos que el trabajo de la democracia nunca termina y si dejamos de trabajar para mejorarla permanentemente, para protegerla, para hacerla más eficiente, la democracia se erosiona”.

El principal compromiso como demócratas es enfrentar los nuevos retos y los desafíos de la democracia contemporánea. La salida de la crisis es colectiva y compartida; es un desafío vital por la sobrevivencia, que no excluye a nadie y convoca a todos sin excepción.

Como se ha planteado, deben abordarse los riesgos inminentes de la democracia y mitigarlos con estricto apego a los derechos humanos y las prácticas democráticas, y, al mismo tiempo, apuntalar la resiliencia de los sistemas democráticos para así recuperar la confianza pública en sus instituciones y la política. Este, sin duda, será el reto más importante de las próximas décadas.

Referencias

- Almagro, L., (2021, septiembre). Diálogo de políticas: equilibrio de poderes y la vigencia de la democracia, *Reflexiones a 20 años de la adopción de la Carta Democrática Interamericana*, Washington, D. C., Estados Unidos de América.
- Arriola, N., (2022). La justicia electoral como elemento de cierre de las democracias representativas. Un estudio comparado, *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* Núm. 43. https://www.asambleamadrid.es/documents/20126/64823/R.%2043._Naiara_Arriola_Echaniz.pdf/99b2fe2f-95bb-32e9-b767-e5b11d0ec738.
- Barreda, M. y Ruiz, L., (2014). Percepciones ciudadanas de los organismos electorales latinoamericanos, M. Barreda y L. Ruiz (eds.). *Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina*. (pp. 19-36). JNE-ESEG.
- Casas, K., (2011). *Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina*, Gutiérrez, P. (coord.).
- Cheeseman, N. y Klaas B. (2018). *How to run an election*. New Haven: Yale University Press.
- Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, (2012). *Profundizando la democracia: una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo*. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/profundizando-la-democracia.pdf>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), (2018). *Nicaragua: concentración del poder y debilitamiento del Estado de derecho*. (OEA/Ser.L/V/II Doc.288/21). <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/informes/pais.asp>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), (2017). *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela. Informe país* (OEA/Ser.L/V/II.Doc.209/17). <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/informes/pais.asp>
- Corporación Latinobarómetro, (2023). *Informe 2023: la recesión democrática en América Latina*. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (DECO), (2019). *Observando sistemas de justicia electoral. Un manual para las misiones de observación electoral*, Washington, D. C., Estados Unidos de América. <https://www.oas.org/sap/docs/deco/oas%20manual%20spanish%203-26.pdf>.
- Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones. (2005) Acto de conmemoración, Naciones Unidas. Octubre. Nueva York <https://www.ndi.org/sites/default/files/DoP-SPA.pdf>

- Ferreira Rubio, D. M., (2013). Sobre la equidad electoral: dos miradas, *Revista IIDH*, (58),11-20. <http://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r32307.pdf>.
- Gaona-Domínguez, E. y Gutiérrez Rodríguez, M., (2022). La judicialización de los procesos electorales en México, *Revista Internacional de Derecho Público (RIDP)*-ISSN 2954-3924, 1(2), (pp. 51-70). <http://ridp.udem.edu/revista/index.php/dp/article/view/30>.
- Gilas, K., (2021). Integridad, justicia y equidad electoral. Reflexiones sobre las reformas electorales en México, en Valdés Zurita, L. (coord.), *Cien años del sistema electoral mexicano: continuidad y cambio* (pp. 173-205). Instituto Electoral del Estado de México. <https://www.ieem.org.mx/cefode/descargas/investigaciones/Cienanios.pdf>.
- Goldsmith, B. (2011). *Electoral voting and counting technologies: A guide to conducting feasibility studies*. Washington D. C.: Internacional Foundation for electoral system. 2011
- González Muñoz, S. J., (2020). La integridad electoral como derecho fundamental, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 1(17-18), 3-33. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2020.17-18.17783>.
- Güemes, C. y Brugué, Q., (2017). Confianza y gobierno abierto en América Latina, en A. Naser, A. Ramírez-Alujas y D. Rosales (eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. (pp. 253-278). CEPAL.
- Keefer, P y Scartascini, C., (Eds.) (2022). *Confianza y el crecimiento en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <http://dx.doi.org/10.18235/0003911>.
- Kofi Annan Foundation Initiative, (2017). *Integridad electoral en América Latina*, Electoral Integrity. https://www.kofiannanfoundation.org/wp-content/uploads/2018/05/180522_KAF_Electoral-IntegrityEII-Conference-in-Mexico_spanish_web.pdf.
- Nohlen, D., (1994). *Sistemas electorales en el mundo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Norris, P., (2012). *Making democratic governance work: how regimes shape prosperity, welfare, and peace*, Cambridge University Press.
- Organización de los Estados Americanos (OEA), (2019). *Misión de Observación Electoral Elecciones Generales Bolivia. Informe Final*. <https://www.oas.org/EOMDatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=418&MissionId=499>.
- Organización de los Estados Americanos (OEA), (2017). *Misión de Observación Electoral Elecciones Generales Honduras. Informe Final*. <https://www.oas.org/EOMDatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=396&MissionId=473>
- Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia y Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (SFD), (2023). *Guía de buenas prácticas en materia electoral. Para el fortalecimiento de los procesos electorales*, Organización de los Estados Americanos. https://www.oas.org/documents/spa/press/VF_OEA_guia_buenas_practicas_WEB.pdf.



Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral

Luis F. Fernández

Introducción

Las elecciones pueden contribuir al avance de la democracia, al desarrollo, a los derechos humanos y a la seguridad, pero también pueden socavar dichos avances, lo cual es, por sí solo, motivo suficiente para que se les preste atención y se les asigne prioridad. Cuando las elecciones no se celebran con integridad, los políticos, las autoridades y las instituciones no tienen que rendir cuentas a la población, que se ve privada de gozar de igualdad de oportunidades para participar e influir en el proceso político; la confianza de la ciudadanía en el proceso electoral es endeble y los gobiernos carecen de legitimidad (IDEA Internacional 2012, septiembre).

Como caso particular, México goza de un sistema electoral sólido, garante de elecciones libres, competitivas y democráticas, reconocido por la sociedad y las diferentes personas actoras políticas. Sin embargo, como otras democracias, enfrenta un contexto de múltiples desafíos que amenazan su sistema. El incentivo de conductas antidemocráticas abona al incumplimiento de la ley, la polarización, el uso indebido de los recursos públicos y el debilitamiento de las instituciones, amenazando gravemente a los procesos electorales, lo que atenta directamente contra la legalidad, la transparencia y la equidad de la contienda.

Por otro lado, debido a la injerencia de los grupos criminales, en el reporte histórico se muestran cifras alarmantes de violencia durante las elecciones, pues las víctimas de la violencia político-electoral aumentaron 235.7 % de 2018 a 2023 (Integralia Consultores 2024, febrero). En ese contexto, la integridad electoral abona herramientas que permiten monitorear y brindar seguimiento a los comicios, elevando los estándares de calidad de las elecciones con un trabajo en conjunto entre los gobiernos, las autoridades y la ciudadanía.

Una de las formas más efectivas para celebrar elecciones íntegras se da al establecer compromisos claros y al adoptar medidas como pautas a seguir por el gobierno, los actores políticos y la ciudadanía para promover los principios de sufragio universal, igualdad política y representatividad.

Antecedentes

En apego a los principios democráticos, y con el fin de impulsar la organización y el desarrollo de procesos comiciales y elecciones íntegras, se impulsó desde el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) la firma del Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral (ANIE), un conjunto de compromisos sociales y cívicos asumidos por las autoridades electorales federales y locales en las entidades federativas con comicios en 2022 y 2023.

Al firmar el ANIE, los participantes se comprometieron a tutelar el voto como un principio con el cual se expresa la voluntad de la ciudadanía; se garantizan reglas equitativas para la competencia; se abstienen de realizar actos que afecten las condiciones de libertad bajo las cuales la ciudadanía ejerce su voto; se promueve el pleno ejercicio de los derechos político-electorales; se colabora para mitigar la violencia; se muestra disposición al escrutinio público, y se garantiza el principio de paridad constitucional, así como a prevenir y sancionar los actos de violencia política en razón de género (Instituto Nacional Electoral 2023, febrero).

Gracias a la coordinación y la colaboración con las autoridades de los tres poderes, en el ámbito estatal, y en conjunto con el Instituto Nacional Electoral (INE), suscribieron el acuerdo Aguascalientes, Coahuila, Durango, Estado de México, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas.

Proceso electoral federal 2024

En 2024, México celebra las elecciones más grandes en su historia como país independiente, con la renovación de la Presidencia de la República, la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, 8 gubernaturas, la jefatura de Ciudad de México, 31 congresos locales, ayuntamientos en 29 entidades federativas y 16 alcaldías de Ciudad de México.

Como se mencionó anteriormente, para que los gobiernos sean capaces de realizar elecciones íntegras y transiciones de gobierno de manera legítima y pacífica, es necesario contar con la participación de las autoridades, los actores políticos y la ciudadanía. En ese sentido, la sociedad civil funge como un componente importante para el funcionamiento y el fortalecimiento de la democracia.

La importancia de la sociedad civil reside en asegurar la democracia por medio de la representación de la pluralidad de realidades en la toma de decisiones de las personas servidoras públicas y el respeto de los derechos humanos de la población. Solo así se garantiza la paz, la seguridad pública y humana y el desarrollo nacional, para lograr la transformación del espacio público y hacerlo más abierto y plural, al colocar el poder del Estado bajo escrutinio (Jiménez Rivera, 2023).

La sociedad civil debe colocarse en una posición de conocer, ejercer y exigir acerca de los derechos que poseen respecto al Estado y a cualquier otro tema que sea del interés de la ciudadanía para la construcción de la democracia y un bienestar en conjunto (Jiménez Rivera, 2023).

Como resultado de esta exigencia, diversas organizaciones retomaron los compromisos pactados para los comicios locales de 2022 y 2023 como un esfuerzo colaborativo, con el fin de monitorear, identificar y señalar faltas a la integridad electoral durante el proceso federal de 2024, así como garantizar el pleno respeto de los principios de imparcialidad, profesionalismo y transparencia de las elecciones.

El 10 de octubre de 2023, diversas organizaciones de la sociedad civil, la academia, las autoridades electorales administrativas, las consejerías del INE y el TEPJF firmaron el Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral, el cual representa una guía que compromete a cumplir estándares nacionales e internacionales de elecciones democráticas. Es decir, trata de proteger y fortalecer la integridad electoral para lograr que la ciudadanía goce de igualdad de oportunidades para votar y ser elegida; que los procesos electorales generen confianza pública en el sistema político y en las instituciones democráticas; que los gobiernos electos tengan una base sólida de legitimidad, y que la estabilidad política y la paz sean el sello distintivo de los procesos comiciales (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2023, octubre 10).

Cuadro 1. Organizaciones firmantes del Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral

1.	Acción Ciudadana Frente a la Pobreza
2.	BHG Integridad Electoral
3.	Borde Político/Borde Jurídico
4.	Causa en Común
5.	Centro de Formación Política Estratégica Nezahualcóyotl
6.	Confederación Patronal de la República Mexicana Ciudad de México (Coparmex CDMX)
7.	Confederación Patronal de la República Mexicana Nacional (Coparmex)
8.	Consejo Cívico de las Instituciones Laguna
9.	Contacto Humano
10.	Fuerza Migrante
11.	Fundación Internacional para el Desarrollo de Gobiernos Confiables (FIDEGOC)

Continuación.

12.	Fundación México Sustentable
13.	Fundación Murrieta
14.	Incide Social
15.	Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo
16.	Instituto de Estudios para la Transición Democrática
17.	Instituto para el Desarrollo Democrático y la Competitividad (IDDECO Internacional)
18.	Laboratorio Electoral
19.	Más Ciudadanía
20.	Manos Unidas por la Justicia
21.	México en Números e Investigación Social y Política
22.	Observatorio de Gobernanza y Políticas Públicas
23.	Observatorio Demócrata MX
24.	Ollin, Jóvenes en Movimiento
25.	Práctica: Laboratorio para la Democracia
26.	Voto Informado (Universidad Nacional Autónoma de México)
27.	Red Iberoamericana de Seguimiento a la Agenda 2030
28.	Táctica Ciudadana
29.	Tendiendo Puentes
30.	Tlachtlí Vértice Hidalguense
31.	Todas México
32.	Transversal. Incidencia y estrategia en políticas públicas

Fuente: Elaboración propia.

Este trabajo de monitoreo fue diseñado en función de ocho principios que son indispensables para el proceso electoral, los cuales se enuncian a continuación:

- 1) Transparencia en la administración electoral.
- 2) Respeto al voto universal y equitativo.
- 3) Respeto a la integridad en las preferencias del votante.
- 4) Combate a la corrupción.
- 5) Apertura al diálogo democrático.
- 6) Capacidad propositiva.
- 7) No discriminación.
- 8) Respeto a la justicia electoral.

A la par de estos principios, las organizaciones establecieron estándares y buenas prácticas para regir su actuación con base en los Principios Globales para la Observación y Monitoreo No Partidista, desarrollados por otras organizaciones ciudadanas en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Dichos

estándares recaen en la independencia y la imparcialidad; en la ausencia de conflictos de intereses; en la transparencia en el financiamiento; en la coordinación y la colaboración independiente; en la generación de confianza; en la divulgación de información pública; en un enfoque basado en la técnica, y en la capacitación técnica de las personas que funjan como observadoras electorales.

Estructura

Las organizaciones pertenecientes al ANIE organizaron sus labores de acuerdo con la división del territorio nacional por regiones, alineadas a las cinco circunscripciones plurinominales federales,¹ y fueron supervisadas por cinco grupos de coordinación que recopilaron y analizaron información relevante para las elecciones y dos grupos más que dieron seguimiento general al proceso federal y el voto de las personas mexicanas residentes en el exterior.

Cuadro 3. Grupos de monitoreo por región

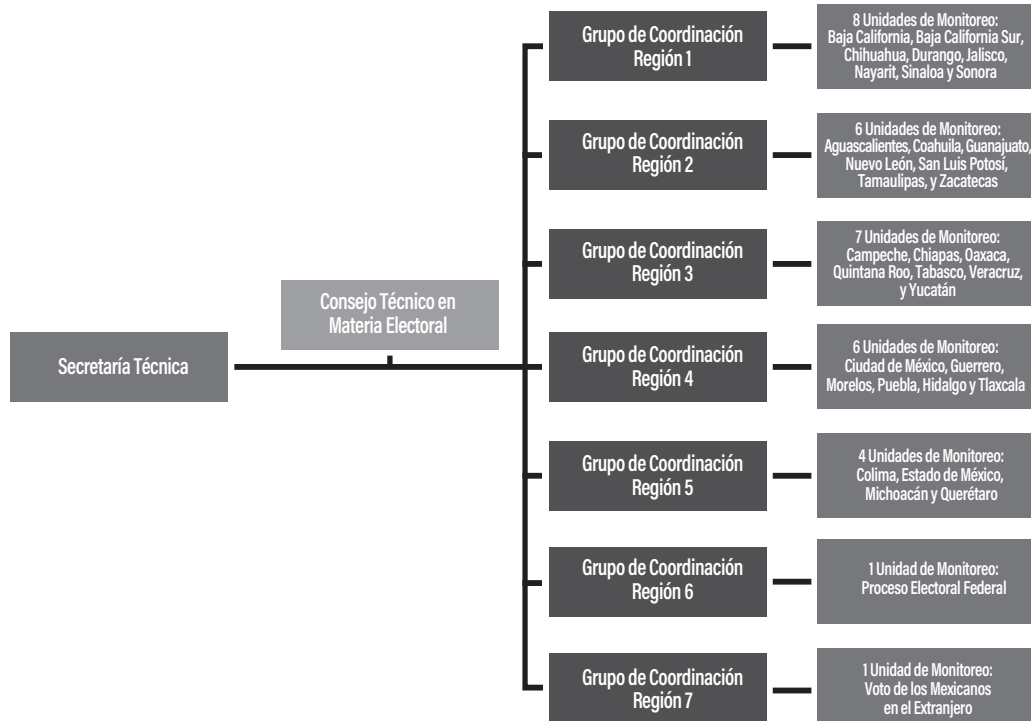
Regiones	Entidades federativas
Región 1	Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora
Región 2	Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas
Región 3	Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán
Región 4	Ciudad de México, Guerrero, Morelos, Puebla, Hidalgo y Tlaxcala
Región 5	Colima, Estado de México, Michoacán y Querétaro
Región 6	Proceso electoral federal
Región 7	Voto de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero

Fuente: ANIE 2023.

Esta red de organizaciones también cuenta con una Secretaría Técnica, responsable de la coordinación y la gestión centralizada de todas las actividades relacionadas con el monitoreo de los procesos electorales, y con un Consejo Técnico en Materia Electoral, integrado por cinco personas expertas en la materia, encargadas de asesorar a la Secretaría Técnica y a los grupos de coordinación regionales/estatales para cumplir los objetivos del proyecto (ANIE, 2023).

¹ Con base en las circunscripciones vigentes a partir del proceso electoral federal 2023-2024 (INE/CG130/2023).

Figura 1. Estructura del ANIE



Fuente: Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral 2023.

Metodología

El proyecto de monitoreo cuenta con tres objetivos principales: 1) identificar y señalar infracciones a la integridad electoral durante todo el proceso electoral, a fin de disuadir conductas antiéticas que puedan poner en peligro la vigencia y la práctica de los derechos político-electorales de las personas; 2) ofrecer recomendaciones que permitan modificar normativas que obstaculicen, dificulten o pasen por alto la integridad electoral, con el propósito de fortalecer el sistema democrático a largo plazo, y 3) reconocer y destacar los esfuerzos realizados por las personas actoras políticas y las instituciones que están contribuyendo a la promoción de la integridad electoral y al fortalecimiento del sistema democrático (ANIE, 2023).

Presentación de informes

Los resultados del monitoreo ciudadano se traducen en la creación de tres tipos de informes. El primero corresponde a las etapas del proceso electoral. Estos informes tienen como objetivo detectar y documentar las irregularidades en cada una de las etapas, al hacerlas públicas, con la finalidad de aumentar la transparencia y

la responsabilidad. Además, y en concordancia con el enfoque de integridad electoral, reconocen el cumplimiento de la normatividad y del Acuerdo Nacional por parte de instituciones electorales, federal y locales, y personas actoras políticas.

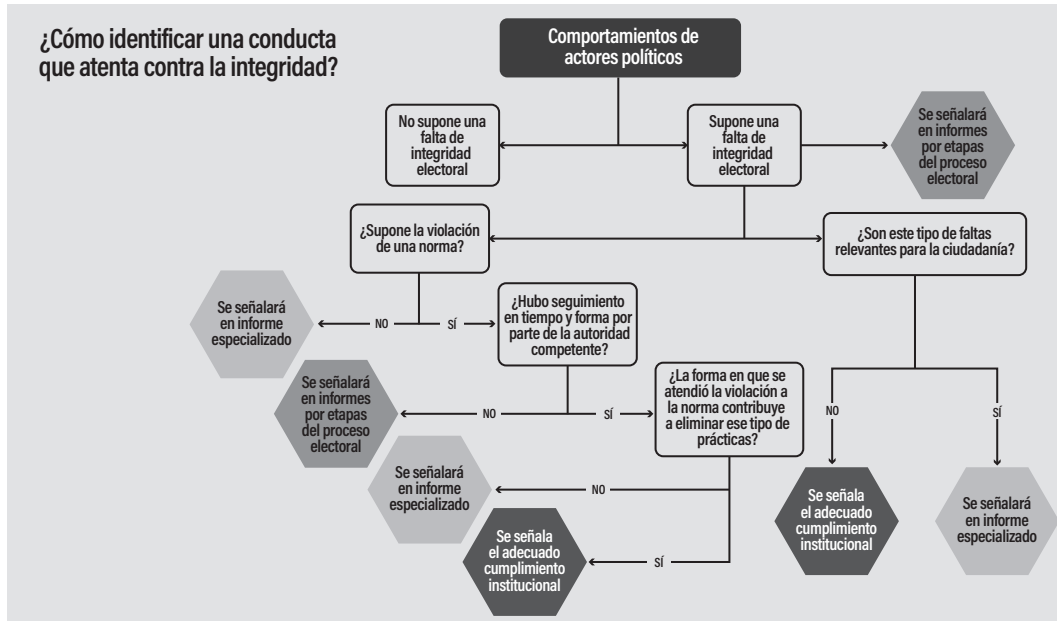
El segundo tipo tiene que ver con el desarrollo de informes especializados que se enfocan en temas clave, relacionados con la integridad electoral. Su objetivo principal es recopilar información a lo largo de todo el periodo electoral para ofrecer una evaluación general de cada uno de los temas. Esta evaluación permite identificar las zonas de riesgo y proponer recomendaciones de política pública, así como cambios legislativos o reformas institucionales de mayor alcance que puedan mejorar el sistema electoral para el futuro.

Algunas de las temáticas para los informes especializados son la compra y la coacción del voto, la violencia política de género, la participación electoral de las personas mexicanas residentes en el exterior, las acciones afirmativas para las comunidades subrepresentadas y la neutralidad de las personas servidoras públicas. Por último, el ANIE puede publicar comunicados coyunturales en situaciones extraordinarias definidas y previamente evaluadas por las organizaciones integrantes y que sean identificadas como faltas graves a la integridad.

Procesamiento de la información

A pesar de centrarse en el comportamiento de las personas actoras políticas, el monitoreo del ANIE también evalúa a las autoridades electorales y jurisdiccionales mediante el seguimiento de las faltas a la integridad electoral. Es importante resaltar que se considera falta a la integridad cualquier conducta que contravenga las directrices del Acuerdo, lo que implica una amenaza al sistema democrático y a los derechos político-electorales de la ciudadanía mexicana.

Figura 2. Diagrama del proceso de monitoreo



Fuente: Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral 2023.

Gracias al procesamiento de la información, es posible sistematizar el comportamiento con fines electorales de las personas actoras políticas; en otras palabras, ofrece la oportunidad de identificar riesgos en el desempeño de las autoridades y en el diseño institucional.

Observación ciudadana

Ya se cuenta, a escala mundial, con diversas instituciones y organizaciones internacionales que poseen una vasta experiencia respecto a la observación de las elecciones. Por esa razón, un tema de debate creciente es la incorporación de la observación ciudadana durante los comicios.

En ese sentido, Cabreja (2021) señala que la Declaración de Principios Globales para la Observación y Monitoreo No Partidario de Elecciones define la observación ciudadana como aquel ejercicio de observación y monitoreo no partidario de elecciones realizado por organizaciones ciudadanas, consistente en la movilización de ciudadanas y ciudadanos de forma políticamente neutral, imparcial y no discriminatoria para ejercer su derecho a participar en los asuntos públicos.

En el contexto del Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral, se propone un plan de capacitación abierto a las ciudadanas y los ciudadanos para fungir como observadores electorales. El trabajo de monitoreo se robustece al contar con centros regionales de capacitación local y ofrecer cursos de conocimiento técnico electoral, así como seminarios académicos. Estos programas de capacitación cuentan

con la colaboración y el apoyo de las autoridades y las universidades locales, así como del TEPJF.

Resultados de la observación

El primer informe del ANIE se presentó en diciembre de 2023; en este, se subrayó la preocupación respecto a cuatro temas: 1) el riesgo de que la inequidad con la que inicia la contienda electoral sea un factor determinante en el desarrollo de las campañas; 2) las personas actoras políticas que incumplen de manera sistemática las reglas electorales; 3) las autoridades electorales con capacidad operativa limitada, al no estar adecuadamente integradas, además de la pérdida potencial de la capacidad de arbitraje político, y 4) el riesgo de que el crimen organizado esté cada día más cerca de las elecciones (ANIE, 2023).

Para todas las personas actoras políticas y las autoridades, se recomendó respetar las leyes electorales, evitar la simulación, fomentar la cooperación para detectar y mitigar la violencia durante el proceso electoral, abstenerse de afectar la libertad de la ciudadanía en la formación de sus preferencias y denunciar cualquier acto que lo haga.

Por otro lado, se emitieron las siguientes recomendaciones específicas:

- 1) Al Senado de la República se le insta a priorizar la designación de magistraturas pendientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- 2) Al INE se le exhorta a llegar a consensos para nombrar al personal necesario y publicar informes de fiscalización.
- 3) Al INE y al TEPJF se les invita a garantizar reglas equitativas para la competencia; ordenar acciones afirmativas en la selección de las candidaturas; evitar procesos políticos que violen los tiempos legales y constitucionales, y respetar las determinaciones de las autoridades electorales.
- 4) A los partidos y actores políticos se les recomienda transparentar el uso de recursos, evitar la simulación en la selección de coordinadores territoriales, canalizar las diferencias por medio de los cauces institucionales y presionar para respetar la justicia electoral.

En el segundo informe presentado por la red de organizaciones en febrero se identificaron focos de riesgo, por lo que se planteó lo siguiente: 1) las precampañas fueron una simulación, puesto que las candidaturas se definieron mucho antes; 2) las crisis internas del INE y del TEPJF minan su legitimidad; 3) los partidos políticos están dispuestos a pagar sanciones monetarias por el rédito electoral, y 4) los diversos tipos de violencia ponen en riesgo directo a los actores políticos y amenazan el ejercicio de los derechos político-electorales (ANIE, 2023).

En este tenor, se hicieron recomendaciones —basadas en el análisis de las violaciones a la integridad documentadas durante el proceso electoral— que instan a todas las personas actoras políticas, las autoridades electorales y los poderes gubernamentales a respetar las leyes electorales y los principios democráticos, evitar la simulación, cooperar para mitigar la violencia y garantizar la libertad del voto.

Se solicitó transparencia en el financiamiento de los partidos, en apego a los procedimientos legales y cumplimiento de las decisiones de las autoridades electorales. Se destacó la importancia de la asignación de recursos a los organismos electorales y se enfatizó la necesidad de consensos en nombramientos clave dentro del instituto electoral. Las recomendaciones tienen como objetivo mantener la integridad y la confiabilidad del proceso comicial para las próximas elecciones.

Por otro lado, en el tercer informe se identificó 1) el involucramiento directo y sistemático del presidente de la república en el proceso electoral; 2) la transgresión sistemática de los límites establecidos para el periodo de intercampañas por parte de las coaliciones y sus precandidaturas; 3) la calidad del desempeño de las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, que han enfrentado crisis internas y cuestionamientos acerca de su legitimidad y su capacidad de arbitraje, y 4) la persistencia de diversos tipos de violencia que ponen en riesgo directo a los actores políticos y amenazan el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía (ANIE, 2023).

En esta ocasión, las sugerencias que se emitieron para las instancias electorales y las personas actoras políticas y sociales fueron las siguientes:

- 1) A las personas funcionarias, incluyendo al presidente y el Congreso, respetar el espíritu del artículo 134 constitucional, manteniendo la neutralidad y evitando cualquier acción que pueda influir en las preferencias electorales.
- 2) Se hizo un llamado a las personas candidatas a cargos públicos para que actúen dentro de la legalidad durante las campañas electorales, respetando los límites establecidos y evitando el uso de recursos ilícitos.
- 3) Al Senado se le pidió realizar las designaciones pendientes para fortalecer al Tribunal Electoral, especialmente por su papel crucial en el proceso electoral.
- 4) Se exhortó a las autoridades electorales a fortalecer su autonomía, independencia y cohesión interna, así como a mejorar los procesos de designación y establecer mecanismos de control para garantizar la imparcialidad en sus decisiones.
- 5) Se demandó una fiscalización exhaustiva y efectiva de los ingresos y gastos de las campañas electorales, con sanciones ejemplares por irregularidades.
- 6) El fortalecimiento de las estrategias para prevenir, investigar y sancionar la violencia política, tanto por parte de las autoridades como de los partidos políticos.
- 7) Se llamó a cumplir con las obligaciones en materia de monitoreo y administración de los tiempos del Estado en los medios de comunicación, garantizando

- una distribución equitativa de espacios entre los partidos políticos y las candidaturas.
- 8) Se condenó el uso indebido de procedimientos legales para silenciar críticas y opiniones disidentes, exhortando a las autoridades a proteger el derecho a la libertad de expresión.
 - 9) Se instó a los medios de comunicación y las plataformas digitales a difundir información veraz y objetiva, combatiendo la desinformación y promoviendo un debate plural y respetuoso.
 - 10) Se convocó a la ciudadanía a participar activamente en la vigilancia y la defensa de la integridad electoral, informándose, denunciando irregularidades y ejerciendo su derecho al voto de manera libre y razonada.

Referencias

- Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral (ANIE) (2023). *Proyecto ejecutivo del Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral*, México. chrome-extension://efaidnbmninnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.anie.mx/wp-content/uploads/2023/10/Documentado-integrado_ANIE_20.10.2023.pdf.
- Cabreja J. (2021). *Manual de observación ciudadana de mecanismos de democracia directa y participativa*, México, Instituto Electoral de la Ciudad de México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH-Capel). http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/descargas_participacion.php?id=469.
- IDEA Internacional (2012, septiembre). *Profundizando la democracia: una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo*, Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/profundizando-la-democracia.pdf>.
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2023, febrero). *INE y TEPJF firman con autoridades electorales y partidos políticos de Coahuila el Acuerdo por la Integridad Electoral del Proceso Electoral 2023*, México. <https://centraleeleitoral.ine.mx/2023/02/13/ine-y-tepjf-firman-con-autoridades-electorales-y-partidos-politicos-de-coahuila-el-acuerdo-por-la-integridad-electoral-del-proceso-electoral-2023/>.
- Integralia Consultores (2024, febrero). *Primer reporte de violencia política: mapa de riesgos de intervención del crimen en las elecciones locales 2024*, México. <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2024/02/Primer-reporte-de-violencia-politica-de-Integralia-2024.pdf>.
- Jiménez Rivera, D. (2023). *La importancia de la sociedad civil en la democracia*, México, Cámara de Diputados. <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/revista/index.php/pluralidad/la-importancia-de-la-sociedad-civil-en-la-democracia->
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2023, octubre 10). *Firman Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral organizaciones de la sociedad civil, la academia y autoridades electorales*, México. <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/15345/0>.

Autorías y colaboraciones

Sarah Birch

Profesora de Ciencias Políticas en el Departamento de Economía Política del King's College Londres. Sus líneas de investigación versan acerca de la integridad electoral, la violencia electoral, la teoría democrática y los efectos del cambio climático en la democracia. Sus libros más recientes son *Violencia electoral, corrupción y política orden* (Princeton University Press, 2021) y *Negligencia electoral* (Oxford University Press, 2011). Cuenta con diversas publicaciones en revistas académicas, como *Comparative Political Studies*, *Political Science Research and Methods* y *Revista de Investigación para la Paz*. Actualmente colabora con el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral en el proyecto “El impacto de peligros naturales en las elecciones”.

Luis F. Fernández

Fundador y director ejecutivo de Práctica: Laboratorio para la Democracia, una organización concentrada en ampliar la participación de grupos históricamente excluidos. Actualmente es secretario técnico del Acuerdo Nacional para la Integridad Electoral, desde el cual coordinó la participación de instituciones electorales y de organizaciones de la sociedad civil de todo el país para la observación electoral del proceso electoral 2023-2024.

Pamela Figueroa Rubio

Doctora en Estudios Políticos y Sociales (Universidad de Santiago de Chile), *master of arts* en Latin American Studies (Georgetown University) y profesora de Historia (Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación). Actualmente es profesora asociada del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile y consejera del Servicio Electoral de Chile. *Leibniz scholar* en Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (2022) y en Georgetown Leadership Program Scholar (2007).

Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México en 1985, con maestrías en Derecho de Amparo y Derecho Constitucional en 2006 y 2011, respectivamente. Doctor en Derecho Constitucional en 2014 y especialidad en Justicia Constitucional en 2019. Trayectoria destacada en el Poder Judicial desde 1991. Propuesto como ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2015 y magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desde 2016, del cual ocupó la Presidencia de 2019 a 2020. Recibió el Premio AMIJ en 2024.

Karolina Gilas

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestra en Ciencia Política por la Universidad de Szczecin, Polonia. Profesora del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Forma parte del equipo de investigación del Observatorio de Reformas de América Latina (del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Organización de los Estados Americanos). Coordina el proyecto Representación Simbólica de las Mujeres en América Latina. Es miembro del Comité Académico de la Cátedra ENCCIVICA Francisco I. Madero del Instituto Nacional Electoral y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Francisco Javier Guerrero Aguirre

Doctor PhD en Relaciones Internacionales y *master of arts* en Análisis de Conflictos Internacionales por la Universidad de Kent, Inglaterra. Abogado por la Universidad Nacional Autónoma de México. Fundador del Doctorado en Gestión Estratégica y

Políticas del Desarrollo en la Universidad Anáhuac. Investigador en las áreas electoral, políticas públicas, asuntos internacionales y democracia. Actualmente es secretario para el fortalecimiento de la democracia de la Organización de los Estados Americanos.

John Hardin Young

Profesor adjunto (retirado) en Derecho Electoral Internacional y Comparado, y Derechos de Voto, por la Facultad de Derecho William & Mary. Fue asesor electoral de la Red Global sobre Justicia Electoral y abogado principal para SandlerReiff en Washington, D. C. Participó en el Comité Asesor del Programa de Derecho Electoral del Centro Nacional de Tribunales Estatales y Facultad de Derecho William & Mary; expresidente del Comité Permanente de Derecho Electoral de la Asociación Estadounidense de Abogados, y ex asesor general de la Junta Electoral del Estado de Virginia, Universidad de Virginia y Bachelor of Civil Law de la Universidad de Oxford.

Toby James

Profesor de Política y Políticas Públicas en la Universidad de East Anglia, Reino Unido, y miembro distinguido de la Escuela de Estudios Políticos de la Universidad de Queens, Canadá. También es codirector del Proyecto de Integridad Electoral y editor de la revista *Policy Studies*. Su investigación cubre la calidad de la democracia, la integridad electoral, las políticas públicas y el liderazgo político. Anteriormente ocupó cargos visitantes en Estados Unidos de América, Suecia y Australia.

Miguel Ángel Lara Otaola

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Sussex y maestro en Política Comparada por la London School of Economics. Exjefe de la Oficina para México y Centroamérica del Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral. Ha colaborado en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Overseas Development Institute y el Proyecto de Integridad Electoral de las universidades de Sídney y Harvard. Ha participado en decenas de misiones de asistencia técnica y observación en América, Europa, Asia y Australia. Ha impartido más de 150 conferencias y cuenta con más de 60 publicaciones en medios como *Newsweek*, *Foreign Affairs* y *The Washington Post*. Actualmente es secretario técnico en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ferrán Martínez i Coma

Profesor titular de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales. Politólogo con experiencia en consultoría, políticas públicas, investigación y docencia; su investigación actual se especializa en elecciones, integridad electoral, política comparada, partidos políticos y comportamiento electoral. Trabajó en la Universidad de Sídney y en el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas en Ciudad de México. Ha escrito una veintena de informes para organizaciones internacionales, como la Organización de los Estados Americanos y el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, y para *think tanks*, como el Center for American Progress (Estados Unidos de América), la Fundación Hanns Seidel (Alemania, Namibia y Kenia) y la Fundación Alternativas (España).

Felipe de la Mata Pizaña

Abogado, maestro y escritor mexicano que se desempeña como magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desde noviembre de 2016. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Universidad Panamericana. Columnista en *El Universal*, *La Silla Rota* y *El Economista* y autor de la novela *Las heridas*, de la editorial Espasa. Se ha desempeñado por más de 25 años en diversos puestos de la carrera judicial electoral en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Forma parte del claustro de profesores internacionales de la Especialidad en Justicia Constitucional y Tutela de los Derechos Fundamentales de la Universidad de Castilla-La Mancha, en Toledo, España.

Irma Méndez de Hoyos

Doctora en Gobierno por la Universidad de Essex, maestra en Políticas Públicas por la Universidad de Londres, en Inglaterra, y licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Recientemente fue coordinadora general de la Oficina de la Presidencia del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación. Ha sido coordinadora de la Encuesta de Integridad Electoral en México a Nivel Subnacional; hasta octubre de 2021 fue coordinadora de Investigación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) México y coordinadora general de la Escuela de Verano Ipsa-Flacso en Métodos, Conceptos y Técnicas en Ciencia Política.

Presidenta del Comité Técnico de Evaluación del Fondo de Apoyo a la Observación Electoral PNUD en 2018 y miembro en 2021. Formó parte del Grupo de Análisis

de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales y la Procuraduría General de la República (2015-2017). Profesora visitante en la Universidad de Oxford y la Universidad de Essex, Reino Unido (2013). Imparte cursos acerca de partidos políticos, elecciones, órganos electorales en México y América Latina, conducta electoral y políticas públicas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 2. Actualmente se desempeña como profesora-investigadora en Flacso México.

Janine M. Otálora Malassis

Destacada abogada mexicana con estudios en Derecho y especialidad en Sociología y Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de la Sorbona, en París, Francia. Además de su desempeño como juzgadora, cuenta con una amplia experiencia en el ámbito público. En 2016 fue designada magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por un periodo de nueve años, órgano que presidió de noviembre de 2016 a enero de 2019.

Reyes Rodríguez Mondragón

Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Realizó estudios de posgrado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, España. Ha impartido docencia en distintas instituciones, además de dirigir la Licenciatura en Derecho del CIDE, y ha ocupado cargos en los tres poderes del Estado, así como en organismos autónomos.

Autor de diversos artículos y publicaciones académicas. Se ha desempeñado como magistrado de la Sala Regional Monterrey y actualmente es magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El 2 de septiembre de 2021 fue designado presidente de la Sala Superior, con mandato hasta el 31 de diciembre de 2023.

Luis Miguel Santibáñez Suárez

Coordinador país de Transparencia Electoral, A. C., en México y Centroamérica, y maestro en Gobernanza, Marketing Político y Comunicación Estratégica por la Universidad Rey Juan Carlos. Se ha desarrollado en el campo de la ciencia política, procesos electorales, comunicación y administración pública. Ha impartido cátedra en la Universidad Anáhuac, Universidad José Vasconcelos y en diversas instituciones

de capacitación. De 2017 a 2021 se desempeñó como secretario ejecutivo del organismo público local electoral en Oaxaca. Ha sido articulista de temas electorales en *Latinoamérica21* (Uruguay), *El Espectador* (Colombia), *El Nacional* (Venezuela), *El Faro* (El Salvador), *Noticias Electorales* (Argentina), *La Revista* (Costa Rica) y *Tal Cual* (Venezuela). Es autor del libro *Participación política de las comunidades migrantes* (2016).

Justicia electoral e integridad de las elecciones
se terminó de editar en noviembre de 2025
en la Dirección General de Documentación
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480,
Coyoacán, Ciudad de México.

Este libro es una contribución para los estudios de integridad electoral en América Latina y el mundo, así como para aquellos enfocados en los órganos electorales jurisdiccionales y los cambios que estos han experimentado con el paso del tiempo.

Se presenta un panorama general del debate conceptual y metodológico actual acerca de la integridad electoral. Ello permite contextualizar el análisis del papel de la justicia electoral para lograr comicios íntegros y, con ello, garantizar el acceso y el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía, velar por la legalidad y la validez de las elecciones, y asegurar la transmisión pacífica del poder.

El texto también pone a discusión los índices de integridad electoral en México y Chile, así como los grandes dilemas de los tribunales de justicia en la materia; por ejemplo, a la hora de valorar las pruebas de las violaciones a la integridad, algunas de ellas expuestas al público gracias a la observación electoral.

La obra está estructurada en cuatro secciones. En la primera se expone un debate académico relevante e innovador. En la segunda se presentan dos estudios de caso, México y Chile, en los que se muestra la aplicación del enfoque de integridad al análisis de la justicia electoral y los comicios, respectivamente.

En la tercera se discuten dos temas relevantes: la necesidad de ampliar las perspectivas para juzgar casos de violación de derechos, normas o principios electorales, y se propone delinear una guía para juzgar con perspectiva de integridad, así como la pertinencia de flexibilizar los estándares probatorios en dichos asuntos.

Finalmente, en la cuarta sección se hace un recuento de las aportaciones de la observación electoral a los procesos electorales en el mundo y en México, y la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil que impulsaron la firma del Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral (ANIE) en el proceso electoral 2024.

ISBN 978-607-708-844-8



9 786077 088448