

Derechos políticos y justicia electoral*

Rodolfo Lara Ponte**

Sumario:

- I. Preámbulo.
- II. Enfoque y planteamiento.
- III. Los derechos políticos y la justicia electoral.
- IV. Reforma política y el papel de la justicia electoral en México.
- V. La justicia electoral en la democratización del sistema político mexicano.
- VI. Consideraciones finales.
- VII. Fuentes consultadas.

* Presentado en el Seminario "La reforma de la justicia electoral", *Mesa VI. Judicialización de las cuestiones político-electorales y sus efectos en la democratización del sistema político mexicano*, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el 15 de junio de 2016.

** Oficial Mayor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Recibido: 18 de marzo de 2016

Aceptado: 1 de julio de 2016

I. Preámbulo

El tema de la judicialización de las cuestiones político-electorales y sus efectos en la democracia mexicana sugiere un asunto con gran incidencia en nuestra vida colectiva. En este campo, el abordaje que se realice del binomio justicia-electoral y consolidación democrática debe realizarse a través del conjunto de factores que inciden en la dinámica de dicha temática, como son la evolución del Estado de derecho en México, la relación entre los poderes públicos, la solidez de los organismos públicos autónomos o la propia cultura y empoderamiento de la ciudadanía, entre otros.

Un registro general de los acontecimientos relacionados con las reformas políticas de la última parte del siglo XX, tales como la alternancia en la Presidencia de la República, campañas más competidas o la elección de legislaturas federales plurales, nos darían noticias de un indudable progreso democrático en el país.¹

Es un hecho que la mayoría de los mexicanos no estamos complacidos con muchos de los usos y costumbres que caracterizan nuestra vida democrática, si bien en la memoria han quedado experiencias en donde la competencia política y el pluralismo eran prácticamente inexistentes.

Hoy el referente político deseable incorpora la idea de un sistema democrático, que en la esfera política implique los componentes de legalidad, igualdad, certeza y representación requeridos, pero en forma destacada, que dicho sistema esté sustentado en un ejercicio pleno de los derechos políticos, con estándares aceptables de participación ciudadana y una cultura política que incorpore el respeto entre los competidores electorales.²

¹ Las reformas realizadas de 1977 a 1996 fueron permeando en el sistema político mexicano, lo que permitió dar certeza a los comicios electorales, fortaleció a los partidos políticos de oposición y garantizó que los triunfos de éstos, fueran reconocidos de manera legal. Cfr. Hernández Rodríguez, Rogelio, “La transformación del presidencialismo en México”, en Bizberg, Ilán y Meyer, Lorenzo (coords.), *Una historia contemporánea de México: actores*, México, Océano, 2005, t. II, pp. 89-115.

² Un informe elaborado por el Instituto Nacional Electoral y por el Colegio de México en 2015, demuestra que el 53% de los mexicanos piensan que la democracia es preferible como sistema de gobierno, sin embargo, prácticamente el mismo porcentaje percibe a la democracia como un sistema en donde muchos participan pero pocos ganan. Cfr. *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México. Resumen ejecutivo*, disponible en: <http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/DECEYEC/EducacionCivica/informePais/>

II. Enfoque y planteamiento

En primer lugar, se asume que la judicialización de la materia política-electoral está comprendida en un proceso general de transformaciones radicales del Estado en México y otras regiones, en donde existen las condiciones para que los jueces intervengan decididamente en la resolución de los distintos tipos de diferendos.

Con relación a este punto, el papel de los jueces no debe ser visto como un tema coyuntural o reactivo a determinado requerimiento político, sino como un componente de la evolución institucional de un perfil de Estado deseable.

En armonía con lo anterior, ante el carácter polisémico del término “judicialización de la política”, se elige el enfoque que tenga como referente el acceso a la justicia en tanto función básica del Estado, sobre todo uno de naturaleza constitucional y democrática.³

En este mismo sentido, a continuación se pondera la idea de que en el tema de la justicia electoral y el avance democrático, el elemento de mayor importancia debe ser el pleno ejercicio de los derechos políticos, con los requerimientos de igualdad y libertad que le son consustanciales.

III. Los derechos políticos y la justicia electoral

El planteamiento referido resulta lógico, en razón de que el ejercicio de los derechos políticos representa el eje fundamental para la edificación de la democracia. Además, sólo en un sistema político donde la sociedad elige a sus gobernantes con libertad y en un plano de igualdad, puede darse un avance constante y progresivo para la protección efectiva de la dignidad y capacidades humanas. Aquí, en realidad estamos aludiendo un tópico clásico que detonó una de las vertientes fundamentales del pensamiento político y jurídico en la modernidad, a saber, el apotegma de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia en 1789, que señala que “la finalidad de cualquier asociación política es la protección de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre”.⁴

³ Así, se descartan perspectivas que asuman a la judicialización como resultado de la exacerbación política electoral, en tanto dichos fenómenos puedan tener una dimensión temporal.

⁴ Artículo 2o. de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia en 1789: “La finalidad de cualquier asociación política es la protección de los derechos naturales e imprescriptibles del Hombre. Tales derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”, disponible en: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf

También el planteamiento anterior conlleva la necesidad de situar a los derechos políticos con una misma jerarquía que el resto de los derechos humanos, para así fortalecerlos como el factor determinante de la relación entre gobernantes y gobernados. Ello sirve, igualmente, para actualizar el alcance y la dimensión ética de tales derechos que trascienden las disputas electorales entre partidos y demás actores o, incluso, a las propias posturas ideológicas.

Así, enfatizar la conceptualización de los derechos políticos como una categoría de los derechos humanos fortalece su protección y ello permite comprender y aquilatar el servicio que brinda la justicia electoral hacia la normalidad de un régimen de libertades y derechos.

En este orden, pareciera conveniente detenerse en una idea que permite valorar la responsabilidad que tienen los órganos jurisdiccionales del Estado y especialmente, los jueces electorales dentro de la operatividad y el fortalecimiento de las formas democráticas de gobierno. En este tema tenemos como referente teórico el garantismo jurídico impulsado en nuestra época por juristas como Luigi Ferrajoli.⁵

Los órganos jurisdiccionales, en el contexto del Estado de derecho, tienen como finalidad garantizar las normas constitucionales y los principios de legalidad que han sido definidos como reglas de convivencia. En el ámbito del derecho electoral, los jueces asumen el papel de autoridad dentro del juego político, sometiendo a la ley los actos y resoluciones administrativas, así como a los actores implicados.

Algunos juristas son proclives a usar el término de “activismo judicial” para señalar una recurrencia, la cual pareciera excesiva, a los órganos jurisdiccionales, especialmente en asuntos políticos y electorales. Sin embargo, se trata de una conceptualización que no es útil para la mayoría de los casos, en particular en contextos donde se sigue consolidando el acceso a la justicia y los medios de defensa de la constitucionalidad. Aquí es relevante el análisis del doctor Miguel Carbonell, quien señala que esa juridificación del sistema democrático sólo expresa la necesidad de someter la política a la lógica de la legalidad.⁶

⁵ El garantismo tiene por noción central o articuladora precisamente la de “garantía”. Ferrajoli define en términos generales a una garantía como “cualquier técnica normativa de tutela de un derecho subjetivo”. Cfr. Carbonell, Miguel, “Luigi Ferrajoli: teórico del derecho y de la democracia”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, disponible en: http://www.miguelcarbonell.com/docencia/sobre_Ferrajoli_printer.shtml

⁶ Ante quienes han llegado a señalar que el papel de activismo de los jueces en la democracia que proclama la idea garantista, el mismo Carbonell señala que: “el nuevo papel de los jueces ha permitido avanzar a una «juridificación» del sistema democrático,

De esta manera, en el presente trabajo se asume que la judicialización de los asuntos políticos debe abordarse a través de un planteamiento complejo y no únicamente en su relación con la justicia electoral. Lo anterior implica aproximarse a un enfoque, donde el papel de los órganos de la justicia electoral sea comprendido como un eslabón fundamental del sistema político-democrático. Incluso el nivel de litigiosidad, así como el grado de la eficacia con el que son resueltos los casos conforman una vertiente de expresión del complejo proceso de judicialización de la política, además, refleja también la cobertura de los derechos en juego.

IV. Reforma política y el papel de la justicia electoral en México

Las reformas electorales, con sus distintos grados de regulación, tienen como propósito final favorecer una mayor participación política y conferir la legitimidad que requiere un gobierno que se precie democrático. El sistema electoral mexicano ha sufrido una paulatina pero importante evolución en las últimas décadas;⁷ así, la reforma política de 1977 fue el punto de partida de la transformación del sistema político-electoral.

En México se ha tenido un proceso democratizador basado principalmente en el reconocimiento de los derechos político-electorales de la ciudadanía, es decir, abriendo los cauces de participación real en elecciones libres, auténticas y periódicas. En este tema, un elemento crucial ha sido generar condiciones de certeza para que las preferencias ciudadanas sean respetadas, en un andamiaje que incorpore mecanismos que promuevan una contienda real y objetiva.

Los resultados electorales, generalmente, han sido el elemento que representa el factor de certeza y confianza, o desconfianza en los comicios, en el contexto mexicano. Este punto es complejo, ya que a veces hacer verosímiles los procesos se ha superpuesto a la importancia del ejercicio pleno de los derechos políticos.

sometiendo la política a la lógica de la legalidad... No se trata de defender una posición «invasiva» de la jurisdicción sobre la política. Todo lo contrario; se trata de asegurar ámbitos claramente diferenciados para una y otra: la política puede llegar hasta donde le señala la Constitución...; la jurisdicción, por su parte, debe actuar de tal manera que no asfixie a la democracia por exceso, ni por defecto, lo cual se puede dar casi por descontado si los jueces se ajustan aunque sea mínimamente a las normas que los rigen". *Idem*.

⁷ "La transición a la democracia en México sólo puede ser comprendida cabalmente si se le entiende como un proceso gradual en el que los cambios fueron presentándose parcialmente". Córdova, Lorenzo, *La reforma electoral y el cambio político en México*, p. 654, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2527/17.pdf>

Hay quien ha señalado que la transición en México, lejos de ser una *transición pactada* que supone una ruptura con el régimen gobernante y la generación de nuevas instituciones, ha sido un proceso de *transición votada*, basada en una apertura gradual desde el propio gobierno que ha rediseñado las instituciones a través de reformas político-electorales.⁸

Por ejemplo, no se puede estudiar la reforma electoral de 1996, sin entender el contexto político-histórico en el que se dieron los cambios constitucionales, que para muchos estudiosos de la materia marcó un parteaguas en la transición democrática de nuestro país. Dicha reforma, si bien es antecedida por una elección presidencial que fue relativamente tranquila en términos de conflicto poselectoral, tuvo la incidencia de sucesos inéditos en los planos político y social que habían convulsionado fuertemente a México en 1994, acontecimientos a los que seguiría una de las mayores crisis económicas que ha tenido el país en toda su historia.

En este sentido, la necesidad de legitimación y de apertura democrática fue una de las banderas enarboladas por el nuevo gobierno, partidario de una reforma institucional modernizadora en todos los planos. De igual forma, no se puede dejar de mencionar que la reforma de 1996, considerada en su tiempo como la más avanzada y profunda, estuvo precedida por sendas reformas en el sexenio anterior, la de 1989-1990 y la de 1993, que fueron parte sustantiva de la respuesta a las elecciones de 1988, pero que dejaron pendiente el tema de las instituciones electorales.

La reforma de 1996 incluyó aspectos sustanciales en materia de las atribuciones, estructura y diseño de las autoridades electorales (federal y locales), un sistema de medios de impugnación y la posibilidad jurídica para cuestionar la constitucionalidad de una norma electoral, además de la desaparición definitiva del Tribunal Federal Electoral como órgano autónomo y su respectiva inclusión al Poder Judicial de la Federación. A partir de ese año, el artículo 99 de la Constitución política confiere al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la potestad como autoridad máxima en la materia, además de autonomía plena como órgano jurisdiccional especializado.

Como se ha sugerido, el tema de la justicia electoral está relacionado con diversos factores y uno de los más importantes es una reforma de Estado que detonó el fortalecimiento del Poder Judicial tanto por imperativos internos como por la sinergia internacional: la de 1994. Si bien las expectativas acerca de un Poder Judicial fortalecido, cumpliendo cabalmente su papel de garante de constitucionalidad y legalidad electoral

⁸ Merino, Mauricio, *México: la transición votada*, Salamanca, España, Universidad de Salamanca, p. 66, disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/308/30803304.pdf>

no fue compartida por muchos en los años inmediatos a dicha reforma judicial, su desenvolvimiento institucional posterior ha tenido una dinámica alentadora.

Es igualmente interesante el avance de la protección de los derechos fundamentales en México por la vía jurisdiccional, al tiempo de establecerse el llamado control difuso de convencionalidad por parte del conjunto de los órganos de la justicia federal y local, entre ellos los de índole electoral.

El fortalecimiento de los mecanismos de la defensa de la Constitución y la aplicación del control de la convencionalidad configuran un factor que transforma al conjunto del ordenamiento jurídico. Este último aspecto alienta precisamente el surgimiento de lo que se ha denominado como *jueces interamericanos*, en virtud de los principios y preceptos comprendidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que tienen los juzgadores mexicanos para sustentar sus sentencias, entre ellos los jueces electorales, realizando, incluso, un control difuso de convencionalidad.⁹

Aquí conviene retomar el señalamiento de Aharon Barak, juez israelita, sobre el papel de los tribunales constitucionales en los Estados democráticos, que es también aplicable a los tribunales electorales: "...La principal preocupación del tribunal constitucional es la más amplia acción correctiva del sistema. Esta acción correctiva se deberá enfocar en dos problemas principales: cerrar la brecha entre el derecho y la sociedad y proteger a la democracia".¹⁰

V. La justicia electoral en la democratización del sistema político mexicano

En este contexto, hoy por hoy, resulta relevante comprender la importancia que tiene el acceso a la justicia electoral como factor decisivo para garantizar los derechos políticos y el fortalecimiento del Estado constitucional democrático. La ampliación del acceso a la justicia en todas estas materias es un factor determinante, ya que representa el último recurso para poner un dique a situaciones en las que se observa una transgresión a los derechos y garantías reconocidos en la Constitución general de la

⁹ Lo anterior en forma relevante a partir de la entrada en vigor del nuevo marco constitucional en materia de derechos humanos de 2011.

¹⁰ Barak, Aharon, *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009.

República y los tratados internacionales de derechos humanos a los que México está adherido.¹¹

En el tema que aquí se aborda, los medios de impugnación en materia electoral, dado su objeto reparador de derechos, han permitido avances sustantivos hacia elecciones más libres, imparciales y auténticas;¹² y en razón de ello, también han cumplido una función eficaz con respecto a los conflictos postelectorales. La vasta jurisprudencia generada enmarca la marcha progresiva de nuevos criterios interpretativos de la norma para resolver los casos concretos, si bien ahora se plantea una actualización de dichos mecanismos a la luz de la jurisprudencia generada y de la propia dinámica democrática del país.

El registro de la actividad del Tribunal Electoral¹³ es vasto y da cuenta de la importancia y complejidad del tema. Así, es viable un ejercicio valorativo sobre los componentes del modelo de justicia electoral que se está configurando, incluso desde años previos a la entrada en vigor del nuevo marco constitucional de derechos humanos en junio de 2011.

De esta manera, en el quehacer del Tribunal Electoral pueden identificarse criterios que van consolidando un bloque interpretativo de normas, en especial con relación a grupos considerados en situación de vulnerabilidad, como son los derechos políticos de las mujeres y los integrantes de pueblos y comunidades indígenas. En el primer caso destaca la jurisprudencia progresista relativa a la paridad de género vertical y horizontal, la cual pretende dar concreción a los preceptos constitucionales e internacionales relativos a la igualdad política de mujeres y hombres, específicamente en la conformación de las planillas de candidaturas para integrar los ayuntamientos. Son también relevantes los precedentes para salvaguardar los derechos político-electorales de las mujeres indígenas, donde se pondera el marco general de los derechos humanos sobre aquellos usos y costumbres que inhiben la participación de las mexicanas indígenas en los cargos públicos.

¹¹ Lara Ponte, Rodolfo, *Derechos humanos, derechos políticos y justicia electoral*, México, Porrúa, 2016.

¹² Castellanos Hernández, José de Jesús, "Medios de impugnación en materia electoral", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), *Diccionario de derechos procesal constitucional y convencional*, México, UNAM-CJF, 2014.

¹³ El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de sus salas, realiza un control concreto de constitucionalidad de leyes electorales y, en ese sentido, determina su inaplicación en el caso, atribución que haya su complementariedad en los pronunciamientos generales y abstractas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la constitucionalidad de las leyes electorales, a través de las acciones de inconstitucionalidad.

En el caso de los derechos indígenas se distingue una visión garantista de los juzgadores electorales, que colabora de manera importante en la afirmación de las bases jurídicas de la pluriculturalidad en México.

En estos dos ámbitos puede identificarse, asimismo, una argumentación jurídica sustentada en instrumentos internacionales y en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyo efecto es la aplicación de estándares más amplios para la protección de los derechos humanos, en este caso, los de índole política.

Aquí es competente la idea sugerida por el doctor Raúl Ávila Ortiz, al señalar que los retos de la democracia comprenden el tema de la generación de confianza y la necesidad de mitigar los conflictos, pero que cada vez están más dirigidos a ponderar el ejercicio de derechos y libertades, bajo estándares internacionales aceptados.¹⁴ Hoy día, como lo recuerda el mismo investigador a partir de un trabajo conjunto entre la Fundación Kofi Annan e IDEA Internacional, la funcionalidad social se basa en tres elementos: paz y seguridad; desarrollo económico, y Estado de derecho y respeto a los derechos humanos, donde este último elemento es fundamental para la gobernabilidad democrática y la participación ciudadana.

De esta manera, el énfasis del Estado de derecho y la protección y vigencia de los derechos fundamentales son puntos esenciales para el avance y desarrollo colectivo, bajo pautas de convivencia democrática y seguridad jurídica.

La premisa anterior conlleva el diseño y consolidación de instituciones, entre ellas los tribunales, que prevengan la transgresión de las normas, o bien disciplinen a todos los actores que participen en los procesos electorales. En el caso de los tribunales de justicia electoral, éstos cumplen el papel de garantes del pleno ejercicio de los derechos políticos, y, por tanto, de esa parte de los derechos humanos que se transforma en voluntad ciudadana para incidir en el sentido de la vida societaria.

En nuestro contexto, que no está al margen del acontecer latinoamericano, la justicia electoral ha jugado un papel correctivo y sancionatorio, donde se ha diseñado un sistema de medios de impugnación para dar cobertura a la judicialización de los conflictos en la materia. Aquí, la justicia electoral busca proteger y tutelar los derechos político-electorales establecidos en el plano constitucional, y regulados en la normativa secundaria.

¹⁴ Ávila Ortiz, Raúl, "Justicia electoral e integralidad", *Nuevo derecho electoral en México*, México, Porrúa, 2015, pp. 147-164.

VI. Consideraciones finales

Con estos referentes es viable afirmar que nuestro actual modelo de justicia electoral, perfectible aun como todo conjunto normativo que busque estar en concordancia con su realidad, ha contribuido en las últimas dos décadas a dar un cauce institucional a las disputas electorales, pero también ha sido un catalizador de los derechos políticos.

La justicia electoral mexicana es parte de un proceso de la decantación electoral, en el cual los actores políticos han pasando gradualmente de un contexto de escasa competencia a uno de verdadera disputa electoral.

Al respecto, será igualmente relevante que ese proceso se acompañe por la consolidación de una ciudadanía que conozca y disponga de mecanismos jurisdiccionales eficaces para garantizar sus derechos de asociación y participación política.

La cultura democrática, la confianza y la credibilidad en el derecho y en las instituciones, son elementos fundamentales que permitirán al ciudadano pugnar por la defensa y protección de sus derechos político-electorales, por lo que los tribunales tienen el mandato de independencia e imparcialidad como un eslabón decisivo del sistema electoral mexicano.

VII. Fuentes consultadas

- ÁVILA ORTIZ, Raúl, “Justicia electoral e integralidad”, *Nuevo derecho electoral en México*, México, Porrúa, 2015.
- BARAK, Aharon, *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009.
- CARBONELL, Miguel, “Luigi Ferrajoli: teórico del derecho y de la democracia”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, disponible en: http://www.miguelcarbonell.com/docencia/sobre_Ferrajoli_printer.shtml
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, José de Jesús, “Medios de impugnación en materia electoral”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo *et al.* (coords.), *Diccionario de derechos procesal constitucional y convencional*, México, UNAM-CJE, 2014.
- CÓRDOVA, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México”, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2527/17.pdf>

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia en 1789.

HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rogelio, “La transformación del presidencialismo en México”, en BIZBERG, Ilán y MEYER, Lorenzo (coords.), *Una historia contemporánea de México: actores*, México, Océano, t. II, 2005. *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México. Resumen ejecutivo*, disponible en: <http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/DECEYEC/EducacionCivica/informePais/>

LARA PONTE, Rodolfo, *Derechos humanos, derechos políticos y justicia electoral*, México, Porrúa, 2016.

MERINO, Mauricio, “México: la transición votada”, Salamanca, España, Universidad de Salamanca, 2003, disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/308/30803304.pdf>