

Artículos doctrinales

La integridad electoral como derecho fundamental

Electoral Integrity as a Fundamental Right

Sergio Jesús **González Muñoz***

Sumario:

- I. Autonomía y elecciones.
- II. Notas generales sobre la evolución del INE.
- III. El INE como órgano garante de derechos fundamentales innovadores.
- IV. Integridad electoral.
- V. Justicia electoral e integridad electoral.
- VI. Hacia una propuesta de conclusiones.
- VII. Bibliografía.

* Maestro y doctorante en Derecho por la Facultad de Derecho de la Barra Nacional de Abogados. Profesor de asignatura de las Facultades de Derecho y de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales. Presidente de la Comisión de Integridad Electoral del Colegio de Abogados de América Latina (COTAL). Servidor Público del Instituto Nacional Electoral.

Recibido: 15 de julio de 2020
Aceptado: 28 de noviembre de 2020

Resumen

El presente artículo plantea a la integridad electoral como un derecho fundamental en un mundo que se encuentra en una clara regresión democrática y en el que los ataques a las instituciones electorales son cada vez más comunes. Señala elementos actuales, porque en México se discute una reforma electoral que en la opinión de algunos limitaría las funciones y los alcances del órgano electoral nacional. Presenta una visión novedosa de la integridad electoral ya que hasta ahora no es considerada habitualmente como un derecho fundamental.

El trabajo establece una tesis y busca fundamentar que la integridad es un derecho fundamental. Parte de un método inductivo que busca a través de distintos argumentos contenidos en la Constitución mexicana, jurisprudencia de la Suprema Corte y opiniones doctrinarias, sustentar esta tesis.

Abstract

This article considers electoral integrity as a fundamental right in a world that is undergoing a clear democratic regression and in which attacks on electoral institutions are increasingly common. It points out current elements, because in Mexico an electoral reform is being discussed that in the opinion of some would limit the functions and scope of the national electoral body. It presents a novel vision of electoral integrity, since up to now it is not usually considered as a fundamental right.

The work establishes a thesis and seeks to substantiate that integrity is a fundamental right. It is based on an inductive method that seeks to support this thesis through different arguments contained in the Mexican Constitution, jurisprudence of the Supreme Court and doctrinal opinions.

Palabras clave: integridad electoral, derechos fundamentales, instituciones electorales, regresión democrática

Key words: electoral integrity, fundamental rights, electoral institutions, democratic regression

I. Autonomía y elecciones

Nuestro Tribunal Constitucional ha ubicado la creación de órganos constitucionales autónomos en el contexto de la teoría de la división de poderes. Reconoce que la Constitución no suscribe expresamente una teoría material de la división de poderes, conforme a la cual cada uno de ellos ejerce, con exclusión de los otros, funciones legislativas, jurisdiccionales o ejecutivas, pero alega que la división de poderes en México opera conforme a un principio evolutivo, que permite “pesos y contrapesos” en las funciones del Estado.¹

En ese marco, la Suprema Corte ha señalado que los organismos constitucionales autónomos surgieron como consecuencia de un modelo innovador de ingeniería constitucional, que busca atender eficazmente un estado de cosas a modificar.²

Se trata, dice, de una evolución de la teoría clásica de la división de poderes, que se encuentra orientada por la necesidad de ejercer una función que, por su especialización e importancia social, requiere autonomía técnica, operativa, política y presupuestal de otros poderes.³

Así, fue justamente la necesidad de un órgano independiente la que dio origen al Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990, pues existía “la convic-

¹ INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). SU FUNCIÓN REGULATORIA ES COMPATIBLE CON UNA CONCEPCIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EVOLUTIVA Y FLEXIBLE. El principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es útil para controlar las relaciones jurídicas entre los Poderes; no obstante, sus implicaciones normativas no se obtienen mediante la modalidad de interpretación literal de la Norma Fundamental, por resultar insuficiente para capturar la integridad del parámetro de control de la validez a que da lugar. Por ello, en tanto elemento articulador del Estado, es necesario acudir a sus fines como un instrumento de limitación y de ordenación del poder público -tanto negativa, en cuanto lo limita, como positiva, en cuanto genera posibilidades creativas de actuación-, para poder apreciar sus consecuencias normativas...

Tesis: P./J. 45/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, t. I, Materia(s): Constitucional, p. 38.

² Controversia constitucional 117/2014, párrafo 307.

³ Jurisprudencia 20/2007, del Tribunal Pleno, ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS, así como jurisprudencia 12/2008 de rubro: ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. En el mismo sentido, Carbonell Miguel, *Elementos de Derecho Constitucional*, Fontamara, p. 103.

ción de que era necesario crear un ente no subordinado a los poderes constitucionales para garantizar elecciones libres, auténticas y periódicas”⁴

De este modo, la que podríamos llamar teoría moderna de la división de poderes de nuestra Suprema Corte, tiene tres componentes fundamentales: en primer término, funciona como mecanismo protector de la ciudadanía frente al abuso de otros poderes.⁵ En segundo lugar, como un sistema de pesos y contrapesos que evita la consolidación de un poder u órgano que pueda distorsionar el sistema constitucional de competencias y afectar nuestra democracia.⁶ En tercer sitio, es un mecanismo de optimización de las funciones del Estado, que permite que las decisiones públicas se tomen por los órganos técnicos mejor preparados para ello.⁷

En ese orden de ideas, las funciones de protección de la ciudadanía y sus derechos, contrapeso y optimización de las decisiones del Estado, sólo pueden llevarse a cabo si, conforme a lo establecido por ese alto tribunal,⁸ un órgano constitucional autónomo cuenta las siguientes características:

Es creado en el propio texto constitucional; tiene relaciones de coordinación, no subordinación, con otros poderes; cuenta con autonomía e independencia funcional y financiera, y desempeña funciones primarias u originarias del Estado.

La autonomía referida en el dictamen existe, pues los órganos constitucionales autónomos funcionan en un régimen de cooperación y coordinación en el que ejercen control recíproco, y en ese arreglo orgánico cuentan con garantías institucionales que constituyen una protección constitucional a su autonomía y que les permite salvaguardar sus características orgánicas y funcionales esenciales.

De otra manera, si un poder público interfiere de forma preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo, se viola-

⁴ Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, Porrúa, p. 335.

⁵ La acción de inconstitucionalidad 138/2007 es un claro ejemplo de ello, en tanto concibe a la autonomía como “una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y los propios partidos políticos”.

⁶ Tesis: P./J. 52/2005, DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, julio de 2005, p. 954.

⁷ Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, UNAM, 2018, pp. 196 y 197.

⁸ Véase la jurisprudencia 20/2007, *cit.*

ría el principio de división de poderes.⁹ 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 presupuestaria, es claro que se vulnera su autonomía y se desnaturaliza su esencia orgánica y funcional.

Ahora bien, el hecho de que los órganos constitucionales autónomos compartan ciertas características no implica que el ámbito de su autonomía sea idéntico. La propia Suprema Corte ha expresado que cada órgano constitucional autónomo tiene una esfera competencial propia, que es oponible al resto de los poderes, y que puede utilizar al máximo para realizar sus fines.¹⁰

En esta concepción evolutiva de los alcances verdaderos de los órganos autónomos resulta indispensable el alegato innovador del renombrado Profesor emérito de la escuela de Derecho de Harvard, Mark Tushnet, que en su libro más reciente, *El nuevo cuarto poder: instituciones para la protección de la democracia constitucional*, alega que los órganos autónomos modernos tienen una misión ulterior, profunda y central: dar soporte y proteger el sistema democrático entero.

Con esta premisa, inclusive las llama también IPD (instituciones protectoras de la democracia) y hasta los denomina nuevo cuarto poder, garantes de la gobernabilidad democrática y de la viabilidad y resiliencia políticas y jurídicas de nuestras repúblicas constitucionales.¹¹

El autor en cita argumenta las razones para considerar así a los autónomos; explica las lógicas estructural y funcional que subyacen a su creación y desempeño, y estudia los problemas y ventajas de su diseño institucional.

¿Cuáles son esas entidades independientes con ese encargo fundamental de salvaguardar las Constituciones en sí mismas? Las defensorías y comisiones de derechos humanos, los órganos defensores de la integridad pública (como las auditorías superiores y las del combate a la corrupción) y las autoridades electorales, principalmente.

⁹ Tesis: 2a. CLXVI/2017 (10a.), GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMIA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, noviembre de 2017, t. I, p. 603.

¹⁰ Véase la jurisprudencia 43/2015, del Pleno de la Corte, INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT), ES UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO CON UNA NÓMINA COMPETENCIA PROPIA OPONIBLE AL RESTO DE LOS PODERES DEL ESTADO, QUE PUEDE UTILIAR AL MÁXIMO DE SU CAPACIDAD PARA REALIZARE SUS FINES INSTITUCIONALES.

¹¹ Tushnet, Mark, *The New Fourth Branch. Institutions for Protecting Constitutional Democracy. (El Nuevo Cuarto Poder. Instituciones para Proteger la Democracia Constitucional)*, Londres y Nueva York, Cambridge University Press, 2021, pp. 1-7.

Estudia casos concretos como las comisiones anticorrupción de Brasil y Sudáfrica, así como las auditorías superiores de Canadá y de India, y las autoridades electorales de Estados Unidos, India y Corea del Sur.

El autor presenta el caso sudafricano como emblemático. Informa que el capítulo 9 de la Constitución de Sudáfrica se llama, precisamente, “Instituciones del Estado que sustentan la democracia constitucional”. Ahí se enlistan y regulan el Protector Público, la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión para la Promoción y Protección de los Derechos de las Comunidades Culturales, Religiosas y Lingüísticas; la Comisión para la Igualdad de Género; la autoridad de radiodifusión para la defensa del interés público; el Auditor General y la Comisión Electoral.

En efecto, dicha Constitución dispone expresamente que estas instituciones independientes, sujetas sólo a la Constitución y a la ley, deben ser imparciales, ejercer sus poderes y realizar sus funciones sin miedo, preferencias o prejuicios; que los otros órganos del Estado deben ayudar y amparar a estas instituciones para asegurar su independencia, imparcialidad, dignidad y eficacia. Finalmente, que ninguna persona ni institución podrá interferir en su funcionamiento y que son responsables ante la Asamblea Nacional, a la que deben informar, cuando menos anualmente, de sus actividades y de la realización de sus funciones.¹²

Tushnet tiene razón. Las complejidades políticas y administrativas del siglo XX engendraron a los autónomos y derribaron o están reconfigurando la tradicional división de poderes, como lo empieza a reconocer nuestro más alto tribunal.

Desde su nacimiento, estos órganos independientes ejercen funciones de Estado que los poderes públicos históricos ya no pueden ni deben desplegar. Son además, garantes de nuevos derechos humanos, cuyas exigencias y vigencia soportan a las nuevas democracias y dan vida a las Constituciones auténticas

II. Notas generales sobre la evolución del INE

Para alcanzar una mayor claridad sobre los alcances auténticos de la autonomía del INE, resulta necesario un repaso, si bien corto, sobre su origen y

¹² Constitución de la República de Sudáfrica, 1996. (Ley No. 108 de 1996), artículos 184 a 193, disponible en: https://www.derechopenalenlared.com/legislacion/constitucion_Sudafrica.pdf.

evolución constitucional. Esto permitirá conocer las razones que la orientaron y los principios que rigen su actuar.

La historia del Instituto en las últimas tres décadas revela que los cambios constitucionales relacionados con su marco normativo se han dirigido a incrementar su espacio de autonomía como mecanismo para proteger la certeza, equidad e imparcialidad de los procesos electores en el país. A diferencia de otros órganos constitucionales autónomos, la autonomía del INE se ha expandido gradualmente y, como consecuencia de esa autonomía, el Constituyente Permanente ha depositado en él más atribuciones.

La autonomía del INE es producto del desarrollo institucional y normativo de nuestro país en la construcción de nuestra democracia a través de elecciones libres, auténticas y periódicas.

Durante aproximadamente 70 años (entre 1917 y 1987), hubo una evolución institucional lenta, en la que distintos órganos e instituciones se encargaron de vigilar las elecciones, bajo la conducción, generalmente, de la Secretaría de Gobernación.

Fue hasta 1990 que se crea el Instituto Federal Electoral (IFE), a través de una específica reforma constitucional, desarrollada legalmente por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La importancia de la profesionalización del trabajo del Instituto Federal Electoral fue tal, que en un principio la misma Constitución estableció, como resultado de la reforma de 1990, a aquélla como uno de los principios rectores de la función electoral, junto con la independencia, certeza, legalidad y objetividad.

Pese a que la creación del IFE fue un avance significativo, seguía presidido en su origen, en una primera etapa de su génesis histórica (hasta 1996), por el secretario de Gobernación, aunque ya con otros integrantes con requisitos de independencia e imparcialidad.

Entre 1990 y 1996 se fueron incorporando consejeros magistrados, primero, y consejeros ciudadanos, después, a las estructuras del entonces IFE. A su vez, el Congreso de la Unión le otorgó tres facultades de extrema importancia en la vida democrática nacional: declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores; expedir constancias de mayoría para los ganadores de estos cargos, y establecer topes a los gastos de campaña.

En 1996, el Congreso desvinculó al IFE por completo del Poder Ejecutivo y lo convirtió en órgano constitucional autónomo, con la idea de que el arbitraje diera a todos los contendientes garantías de imparcialidad.¹³

¹³ Woldenberg, José *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 4a. ed., México, Cal y Arena, 2011, pp. 424

Esta reforma, impulsada con el apoyo político del Gobierno de la República y los coordinadores parlamentarios de los partidos más representativos también tuvo como finalidad consolidar la autonomía de la autoridad electoral.

El entonces IFE, surgido de ese proceso de expansión de su autonomía, fue la autoridad que en 2000 organizó y vigiló las elecciones en las que se concretó la primera alternancia en la Presidencia de la República desde la Revolución mexicana, gracias al voto libre de la ciudadanía.

La autonomía del IFE permitió que, en 2007, se depositaran en él más de media centena de nuevas atribuciones para fortalecer la confianza y la credibilidad de la ciudadanía en las elecciones federales; asegurar condiciones de equidad y civilidad en las campañas electorales; instaurar un nuevo modelo de comunicación política, con el IFE como autoridad única para la administración de los tiempos del Estado con fines político-electorales; fiscalizar a nivel nacional a partidos políticos y candidaturas; así como transparentar el proceso de organización y difusión de los resultados electorales, entre otras facultades.

Finalmente, en 2014 se creó el Instituto Nacional Electoral, en sustitución del IFE. El dictamen del Senado de la República demuestra que la expansión en sus competencias tuvo como finalidad que un órgano con autonomía consolidada, como ya lo era el IFE, se hiciera cargo de las elecciones a nivel nacional. En el dictamen del Senado de la República, se señaló:

... el fortalecimiento de la autoridad nacional electoral garantizará la continuidad y fortaleza del Instituto Nacional Electoral; se retirarán las funciones más controvertidas de los órganos locales que han puesto en duda su imparcialidad; se garantizarían las condiciones de legalidad, certidumbre, equidad y transparencia en los procesos (sic) locales; se fortalecen las normas preventivas de la intromisión de otros Poderes en las decisiones y actuar de los órganos locales y, lo más importante, se reforman y fortalecen las autoridades locales, con el propósito de hacer que los procesos electorales en todo el territorio nacional sean homogéneos, se observen los principios antes citados y se homologuen las calidades de los procesos electorales federal y de las entidades federativas.

La autonomía del IFE lo habilitó para ser transformado en un órgano nacional que ahora organiza no sólo las elecciones federales, sino también participa en actividades sustantivas de los comicios estatales.

Además, el Instituto Nacional Electoral, entre otras funciones, hoy se encarga de organizar la elección de los dirigentes de los partidos políticos, si así lo solicitan; de garantizar que las candidaturas independientes, al igual que

los partidos políticos, tengan acceso a tiempos del Estado en radio y televisión, y de fiscalizar permanentemente los recursos de los partidos políticos y candidaturas a nivel federal y local.

Estamos hablando de que el INE cuenta en conjunto con 74 nuevas atribuciones adicionales que se suman a todas las que el IFE tenía anteriormente.

Asimismo, en términos del artículo 29 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el INE es un órgano constitucional autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que contará con los recursos técnicos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones.¹⁴ Actualmente, el INE tiene como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. Durante 2018 condujo, vigiló y resolvió el proceso electoral que concluyó, por tercera ocasión, con una nueva alternancia en el Ejecutivo Federal.

Como se señaló, las funciones que realiza el INE no se agotan en el proceso electoral. Tiene actividades ordinarias de la máxima relevancia, como es garantizar un medio de identificación a los mexicanos, ser la autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión y por tanto garantizar el derecho a la información de índole electoral a la ciudadanía, o fiscalizar los recursos públicos que se entregan a los partidos políticos.

Ello lo lleva a que la propia Ley le obligue a contar con una estructura permanente relevante que requiere un despliegue territorial nacional, es decir, contar con 32 delegaciones y 300 subdelegaciones.¹⁵

Está fuera de discusión que la relevancia que actualmente tiene el INE no podría explicarse sin su componente autónomo.

El actuar independiente y respetuoso del Estado de derecho del Instituto le permitió constituirse como un actor en el que la ciudadanía confía para llevar a cabo los procesos de renovación de poderes, lo cual es fundamental para proteger la voluntad popular y la democracia en el país.

Cabe señalar que la Suprema Corte se ha pronunciado sobre lo relevante de la autonomía e independencia electoral, al estar plenamente consciente de que este Instituto en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales

¹⁴ Artículo 29.

1. El Instituto es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene esta Ley. El Instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones.

¹⁵ Artículo 33 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

generan un impacto en los derechos de las y los mexicanos, al velar por un Estado democrático con resonancia en el propio resguardo de la Constitución y los principios inmersos en ella.

En ese sentido, tal y como fue sostenido en la jurisprudencia P./J. 144/2005, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, la cual se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.

III. El INE como órgano garante de derechos fundamentales innovadores

Para estos efectos, hay que esclarecer que la esfera competencial del INE radica, fundamental pero no exclusivamente, en organizar las elecciones constitucionales, para garantizar el ejercicio del derecho al voto libre, directo y secreto, tutelado en el artículo 35 constitucional, pero, además, tiene encomendadas otras funciones estatales esenciales, vinculadas con la materia electoral, que se pueden agrupar bajo el concepto novedoso de integridad electoral.

En efecto, el INE es también órgano garante de la formación y administración del Registro Federal de Electores, que sirve como base para toda la organización comicial y la expedición de la credencial para votar (medio de identificación oficial —de facto y de iure—), es decir, lo que podríamos llamar el derecho a la identidad; lo es del acceso de los partidos políticos a las prerrogativas que la Constitución y la ley les otorgan, que podríamos denominar el derecho a la equidad en la contienda; lo es de la correcta, oportuna y suficiente fiscalización permanente de los recursos de los partidos políticos; que bien podría constituir el derecho a la rendición de cuentas partidaria en materia de ingreso y gasto electoral.

Del mismo modo, de la rectoría del Sistema Nacional de Elecciones; contribuir al desarrollo de la vida democrática; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la

difusión de la educación cívica y la cultura democrática, y la administración única de los tiempos del Estado en radio y televisión para fines político-electorales, así como su monitoreo exclusivo.

Adicionalmente, derivado de las reformas constitucionales de 2014 y de 2019 en materia de paridad, es ahora garante del derecho de las mujeres a la postulación paritaria y a la conformación paritaria de los órganos de representación política; y lo es también, a partir de la gran reforma legal de abril de 2020 en la materia, del derecho de las mujeres a vivir una libre de violencias políticas.

Considero que este modelo complejo que acoraza todos estos derechos e inclusive resguarda algunos otros por la vía de consecuencia, como el derecho a la buena administración, a la rendición de cuentas y a vivir en un entorno libre de corrupción, configura a su vez una nueva responsabilidad del INE: la de garantizar el derecho a la integridad electoral.

Esto es así porque a diferencia de las labores de otros órganos constitucionales autónomos, la función del Instituto no está relacionada directamente con la regulación de actores económicos, sino que tiene como finalidad la protección en general de una sofisticada arquitectura que soporta diversos derechos políticos de la ciudadanía.

En ese sentido, en función de la manera en que se integra el Instituto Nacional Electoral, las atribuciones constitucionales que tiene reconocidas y el conjunto de garantías con las cuales es arropado por la Constitución, es posible coincidir con Luigi Ferrajoli en el sentido de que se erige como un órgano de garantía primario,¹⁶ que permite, porque es su misión primordial, que la contienda por el poder se articule conforme lo establezca el ordenamiento jurídico y sin la existencia de influencias indebidas de quienes concurren en ella o de aquellos que ostenten un interés propio incompatible con el general. Según este autor, se trata de que no se incurra en un evidente conflicto de intereses.

Dicho de otra manera, que dicha lucha por el acceso al ejercicio de la función pública gubernativa y/o representativa debe cursar por los estándares y normativa de la integridad electoral.

En este sentido, lo que se pretende con la forma en la que el IINE se encuentra estructurado y la serie de normas que rigen su desempeño, es que las decisiones que hagan posible la función estatal de organizar las elecciones y proteger los derechos político-electorales de la ciudadanía se ajusten a los principios que rigen la materia.

¹⁶ Ferrajoli, Luigi, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, et al, Madrid, Trotta, 2011, v. 2 (Teoría de la democracia), p. 185.

Como en todos los Estados democráticos, hay previsiones constitucionales que configuran una serie de instituciones políticamente independientes (órganos constitucionales autónomos) que no representan tanto a las personas —ni como individuos ni como ciudadanos de un Estado— sino a ciertos valores o bienes públicos.

En la especie, los necesarios para la celebración libre, auténtica y democrática de elecciones para la renovación del poder público, mediante el ejercicio igualmente libre del derecho humano al sufragio.¹⁷

Así, el INE tiene a su cargo hacer efectivo el derecho de sufragio libre e informado de las ciudadanas y ciudadanos mexicanos con todo lo que ello implica, esto es, desde garantizar que la ciudadanía cuente con información suficiente y oportuna para el adecuado ejercicio de sus derechos político-electorales.

A la vista de la naturaleza de los derechos humanos involucrados en la participación política de la ciudadanía, se requiere necesariamente de la organización y procedimientos adecuados que permitan su libre ejercicio, esto es, de un complejo entramado organizacional y procedimental.

Tanto la doctrina como la propia Constitución así lo reconocen, al establecer las bases para la función estatal de organizar las elecciones, a cargo del Instituto y de los organismos electorales locales (artículo 41, base III), así como mediante el reconocimiento de que los comicios, a fin de renovar un cargo de elección popular, suponen la instauración de una serie de actos y actividades, así como una serie de procedimientos.

En ese marco conceptual, el artículo 41, base V, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos instituye al INE como un órgano público autónomo. Le otorga también el rango de autoridad en la materia electoral, y lo dota de independencia en sus decisiones, funcionamiento y profesionalismo en su desempeño.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido particularmente clara en establecer que la organización, dirección y vigilancia de las elecciones está a cargo de los organismos públicos autónomos electorales, esto es, el INE y los organismos públicos locales, que gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, es decir, dichos organismos tiene a su cargo en forma integral y directa la organización de los comicios, por lo que cualquier intromisión por parte de otros poderes, como es el Poder Ejecutivo o Legislativo, en dichas funciones, deviene inconstitucional.

¹⁷ Innerarity, Daniel, *La democracia en Europa*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2017, pp. 187 y ss.

La garantía o función de control que realiza el Instituto se rige por los mismos principios que la función jurisdiccional, entre otros, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. Lo anterior, toda vez que tienen en común los criterios a partir de los cuales deben tomar decisiones (no políticos), aun cuando difieran en su composición, organización y procesos de tomas de decisión.

IV. Integridad electoral

El concepto de integridad electoral aún no genera consenso entre lo científicos y científicas sociales. Es en realidad una concepción en flujo, pero ya hay diversos enfoques que hay que atender.

Por ejemplo, citado por Gilas,¹⁸ Elklit lo entiende como

una especie de punto de referencia que, en cierto grado discutible, se asemeja a las características electorales bien conocidas (y, por cierto, imprecisas) tales como creíbles, aceptables, o libres y justas, describiendo el concepto a partir de dos dimensiones: Sistema electoral (ampliamente definido), que incluye los estándares internacionales acordados y el clima político; y la cultura de la contestación.

La propia autora cita también a Van Ham, que define la integridad electoral a partir de los alcances de las irregularidades intencionales y administrativas (definidas por las normas internacionales de las elecciones) que se producen antes, durante y después de la jornada electoral.¹⁹

Invoca también a Pippa Norris, cuando ésta afirma que la noción básica de integridad electoral se refiere a los principios y normas internacionales acordados de elecciones, que se aplican universalmente a todos los países del mundo durante todo el ciclo electoral, incluso durante el periodo preelectoral, así como sus consecuencias.²⁰

La Comisión Global sobre Elecciones y Seguridad, esfuerzo conjunto de la Fundación Kofi Annan y el Instituto Internacional para la Democracia y la

¹⁸ Gilas, Karolina M., “Integridad, justicia y equidad electoral. Reflexiones sobre las reformas electorales en México”, en Valdés Zurita (coord.), *Cien años del sistema electoral mexicano: continuidad y cambio*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2021, p. 175.

¹⁹ *Op. cit.*

²⁰ *Idem.*

Asistencia Electoral (mejor conocida como IDEA), en su informe *Profundizando la democracia: una estrategia para mejorar la integridad de las elecciones en el mundo*, presentado el 14 de septiembre de 2012 en Londres, definió “una elección con integridad como aquella que esté basada en los principios democráticos de sufragio universal y equidad política como lo disponen los estándares e instrumentos internacionales y que es profesional, imparcial y transparente en su preparación y administración a lo largo de todo el ciclo electoral”.²¹

El documento es un texto que hay que leer con detenimiento. Por ejemplo, dice que para conducir elecciones con integridad hay que gestionar cinco grandes retos.

En primer lugar, construir un efectivo Estado de derecho para sustanciar quejas por violaciones de derechos humanos y para la justicia electoral; en segundo, construir organismos de administración electoral profesionales, competentes con total independencia de acción para administrar comicios transparentes que conciten confianza social o pública.

En tercero, crear instituciones y normas de competencia multipartidista y de división de poderes que promuevan la democracia como un sistema de seguridad mutua entre los contendientes políticos; remover barreras legales, administrativas, políticas, económicas y sociales a la participación política universal y equitativa y finalmente, regular el dinero en política que hoy no tiene controles, no se reporta y es opaco.

Para mayor claridad de la naturaleza de las elecciones con integridad, recurrió al contraste al señalar que en cambio, las elecciones sin ella generan que políticos y funcionarios e inclusive las instituciones no rindan cuentas al electorado, al que se le niega la oportunidad igualitaria de participar e influir en el proceso político, con lo que la confianza pública en esos comicios será débil y los gobiernos carecerán de legitimidad. En estos casos las instituciones democráticas serán cascarones vacíos, desprovistos de la ética y el espíritu democrático.

Annan y compañía afirmaron entonces que adicionalmente a promover valores democráticos y derechos humanos, las elecciones con integridad ge-

²¹ Conviene repasar que la Comisión era entonces presidida por Kofi Annan, otrora secretario general de la Organización de las Naciones Unidas y se conformaba con académicos y ex funcionarios del más diverso origen. Menciono sólo algunos por ser destacados: Ernesto Zedillo Ponce de León, expresidente de nuestro país y vicepresidente de la Comisión Global, así como Madeleine Albright, exsecretaria de Estado del gobierno norteamericano; Javier Solana, exsecretario general del Consejo de la Unión Europea y Vidar Helgesen, Secretario General de IDEA. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/profundizando-la-democracia.pdf>.

neran otros beneficios tangibles para la ciudadanía y que evidencia de todo el mundo sugiere que las elecciones con integridad importan para: empoderar a las mujeres, luchar contra la corrupción, acercarle bienes y servicios necesarios a las y los pobres y mejorar la gobernabilidad e inclusive terminar guerras civiles.

Sin embargo, se hacía cargo de que las elecciones con integridad no pueden por sí mismas desarrollar economía, crear gobernabilidad, o hacer la paz. Empero, afirmaron, investigaciones recientes las señalaban como importantes catalizadores del logro del potencial transformador de la democracia.

Finalmente, recomendaban que para contar con elecciones con integridad, los Estados modernos debían:

- 1) Edificar el imperio de la ley para asegurar que los ciudadanos (incluyendo los competidores políticos y la oposición) tengan recursos jurídicos para ejercer a plenitud sus derechos electorales.
- 2) Crear organismos electorales profesionales y competentes con cabal autonomía, que incluya acceso oportuno a los recursos económicos necesarios para llevar a cabo los comicios y que cuenten con obligación legal de organizar elecciones transparentes que convoquen la confianza social.
- 3) Desarrollar instituciones, procesos y redes que disuadan la violencia electoral y que si esos instrumentos no logran la disuasión, se sujete a proceso a los perpetradores.
- 4) Diseñar y reformar sistemas electorales y caminar hacia políticas públicas que atemperen la política de “el ganador se lleva todo”.
- 5) Combatir las barreras a la participación de mujeres, jóvenes, minorías, discapacitados y otros grupos tradicionalmente marginados y además desplegar acciones afirmativas para promover el liderazgo y amplia participación de mujeres, a través del uso juicioso de las cuotas de género.
- 6) Controlar el dinero de campaña por medio de la regulación de donaciones, gasto, financiamiento público, así como de sanciones y penalidades para los incumplidos.

Quizá el documento se pueda resumir en esta frase de Annan, que en realidad es una muy útil y oportuna reflexión de sociología política y por ello, supra electoral, pero con mucho contenido jurídico:

Cuando los votantes creen que las elecciones han sido libres y justas, pueden ser un poderoso catalizador de mejor gobernabilidad, seguridad dilatada y más viable desarrollo humano, pero ante la ausencia de comicios creíbles, los ciuda-

danos no tienen recurso para accionar el cambio político pacífico. En consecuencia, el riesgo de conflicto aumenta mientras que la corrupción, la intimidación y el fraude avanzan inexorablemente, pudriendo lentamente, desde adentro, el sistema político entero.²²

El Ace Project²³ aporta también a esta discusión ya global. Afirma que una elección es el resultado de un proceso complejo que requiere de la participación de varios actores.

Esto es así, afirma, porque en cada elección hay muchos intereses en juego, y resulta muy tentador querer asegurar la victoria por medios ilegales o éticamente cuestionables, por lo tanto habrá quienes manipulan los resultados electorales para predeterminar quién ganará o perderá, lo que pone siempre en duda la legitimidad del proceso entero.

En efecto, como dice la entrada o voz relativa a “integridad electoral”,²⁴ ésta no se puede dar por sentada y refiere que con frecuencia se establecen mecanismos dentro de los organismos oficiales que administran las elecciones, para mantener y promover la integridad en cada aspecto del proceso electoral.

Estos mecanismos, señala, hacen posible monitorear las actividades de la administración electoral; garantizar la vigilancia del proceso electoral por otros sectores o agencias del gobierno, la sociedad civil y los medios de comunicación, y lograr el cumplimiento de las leyes y normas electorales a través de medios legales o administrativos.

Por su parte, informa que las normas y prácticas electorales coherentes y legítimas ayudan a detectar, desalentar y prevenir las conductas deshonestas e ilegales, y a garantizar la integridad.

En lo tocante al marco jurídico, refiere que éste establece mecanismos de protección a la integridad electoral y determina la estructura institucional que la soporta y que la vigilancia del proceso electoral por parte de partidos políticos, medios de comunicación, ciudadanos y observadores nacionales e internacionales es otro mecanismo importante de protección de la integridad electoral.

²² *Op. cit.*

²³ La Red de conocimientos electorales ACE es un portal en línea donde se conjugan el mayor acervo y la comunidad más grande de conocimientos electorales del mundo. El portal brinda información extensa y especializada sobre aspectos de los procesos electorales. Se propone fomentar la integridad de las elecciones y promover procesos electorales creíbles, sustentables, profesionales e incluyentes alrededor del mundo.

²⁴ Voz “Integridad Electoral”. Ace Project, disponible en: <https://aceproject.org/ace-es/topics/ei/ei10>.

Es decir, al igual que los pesos y contrapesos en las instituciones administrativas, la vigilancia pública ayuda a detectar los problemas y a reaccionar ante ellos. Por ello, la vigilancia y supervisión activas aseguran que los involucrados en el proceso electoral rindan cuentas, promueven la transparencia, establecen la credibilidad del proceso y contribuyen a garantizar el cumplimiento del marco jurídico.

Se duele acertadamente de que sin un cumplimiento efectivo, incluso los mejores sistemas de regulaciones se quedan en sólo buenas intenciones y que precisamente por ello, los mecanismos para el cumplimiento efectivo garantizan que cualquiera que viole la legislación electoral sea detectado y que se le sancione de manera oportuna, adecuada e imparcial.

Y esto es así, dice, porque la observancia efectiva de la ley en respuesta a las violaciones o transgresiones ayuda a mantener la integridad del proceso electoral, y también a impedir el surgimiento de problemas futuros.

Finalmente, informa que la promoción internacional de elecciones democráticas por parte de organizaciones internacionales, agencias nacionales de donantes, ONG internacionales y otras instituciones, ha tenido mucho éxito al mejorar la calidad y credibilidad de los procesos electorales en muchos países. Con frecuencia, se percibe a la integridad electoral como una preocupación principalmente de los países en proceso de transición democrática, pero los avances incluso en democracias establecidas han mostrado que las cuestiones de integridad también son importantes ahí.²⁵

Más recientemente, Dieter Nohlen ha escrito sobre integridad electoral. A pesar de estar agendado para participar por vía remota, en la fase conclusiva de la Cumbre Global por la Democracia Electoral, organizada en la Ciudad de México por el INE entre el 20 y el 22 de septiembre de 2022, no pudo hacerlo por motivos de salud el día 21, que le correspondía, pero le pidió a un representante leer en su nombre y representación, en la sede del Instituto, su ponencia “Las normas y las instituciones electorales”.

En dicha conferencia,²⁶ Nohlen arrancó con unas reflexiones conceptuales, primero referidas al concepto de democracia, segundo al concepto de normas.

Respecto al concepto de democracia, distinguió entre uno restringido al orden institucional, y otro amplio que incluye junto a los requisitos institucionales de una democracia, resultados de políticas públicas económicas y sociales que sus gobiernos consiguen alcanzar.

²⁵ Voz “Integridad Electoral”, disponible en: <https://aceproject.org/ace-es/topics/ei/ei10>.

²⁶ Versión estenográfica. Instituto Nacional Electoral. Dirección del Secretariado. 21 de septiembre de 2022.

Naturalmente, consideró, la apreciación de la democracia por los ciudadanos es muy dependiente de lo que se espera de ella comparado con su real desempeño y que dado que en América Latina se profesa más bien el concepto amplio, al no cumplirse las expectativas socioeconómicas, se extiende el desencanto con la democracia también a su dimensión restringida, independientemente del desempeño institucional en cuanto a valores de la democracia como libertad, pluralismo, participación.

Señaló que la

“Democracia electoral”, el marco conceptual de esta Cumbre de la Democracia Electoral, equivale a un concepto de democracia reducida a lo electoral, la que se critica también de estar en permanente déficit si no está acompañada por acciones concurrentes que tiendan a mejorar y enriquecer a los partidos políticos y a la gobernabilidad democrática. Sin embargo, en la actualidad, es ella a la que hay que defender.

Respecto al concepto de normas, distinguió entre normas de dos niveles: las de nivel más alto, generales, universalistas, que emanan de la teoría de la democracia y representan sus valores.

Explicó que son las que figuran como requisitos indispensables de la democracia y como criterios de evaluación de las normas de nivel más bajo, emanadas del proceso legislativo nacional que regulan el proceso electoral en sus diferentes lugares, tiempos y etapas.

Estas normas son más complejas, más controvertidas, para las que no existen recetas únicas, que están a veces irresueltas o en camino de desarrollarse y cuyo mejoramiento no se alcanza por simple implementación de una reforma mágica, sino por aproximaciones sucesivas al objetivo deseado y que se coincidan con el contexto dentro del cual deben funcionar.

Nohlen explicó que para la interacción de ambos niveles de normas y aquella con las instituciones electorales se presta —dado su carácter transversal— el concepto de integridad electoral y que éste es normativo, genérico y reductible a dos dimensiones: la primera se refiere a integrar todos los elementos del proceso electoral en su valoración, la segunda al comportamiento de todos los incorporados en el proceso electoral (instituciones, partidos, individuos, etcétera) para que éste sea íntegro, cumpliendo así con determinados criterios de la democracia.

Del mismo modo, que en términos generales se puede decir que en los últimos decenios, América Latina ha evolucionado en cuanto a las normas de nivel alto hacia la comprensión del proceso electoral según criterios de integridad electoral, pero que al mismo tiempo, se han extendido las normas en

cuanto a regulaciones administrativas y judiciales en casi todas las etapas del proceso electoral para garantizar elecciones libres y honestas.

A continuación habló de los avances, los retrocesos y los desafíos en materia electoral.

Sobre el primer avance dijo que es el cambio en la evaluación de las elecciones, que consiste en apreciar más el cómo se vota que el qué se vota y que el elemento estratégico-categorial es precisamente el concepto de integridad electoral, afirmó.

Refirió que el segundo avance se manifiesta a nivel de las normas regulativas, referidas conforme al concepto de integridad electoral a todas las etapas del proceso electoral.

Al hablar sobre los desafíos de las normas de ambos niveles y a las instituciones electorales, dijo que se trata de desafíos que se refieren en su mayor parte a factores sociales y socio-culturales y que atañen sobre todo al comportamiento de los actores en su relación con las normas y las instituciones electorales.

El primer factor, que también puede lesionar la integridad, es la desconfianza, señaló, que aparece como un fenómeno de resultado, de observaciones y experiencias vividas.

Estas experiencias, sin embargo, inducen a los individuos y colectivos a pensar que el cumplir con el derecho y la ley resulte poco beneficioso y que, al final, sólo los “tontos” terminen respetando estándares éticos (los estándares de la integridad electoral).

La conducta individual nutre, a nivel colectivo, la anomía social, la ausencia de normas y orientación de los seres humanos, lo que se debate bajo conceptos como el de “Estados anómicos” y países que viven “al margen de la ley”. Así, la desconfianza es de igual manera un fenómeno de entrada: motiva el fraude y motiva la conducta individual desviada de reglas y normas.

Por lo tanto, Nohlen señaló que en el ámbito de las elecciones, genera suponer, que el otro hace fraude, e incentiva y legitima así individual —y colectivamente un comportamiento igualmente deshonesto— para compensar. Así, entonces, se entiende por qué los partidos luchan tanto por poner a su gente en los órganos electorales, y por qué presionan tanto a los consejeros electorales para que entren en su juego por el poder.

El segundo factor es la corrupción, bastante bien documentada en los pagos a gobernantes y funcionarios públicos por parte de contratistas del Estado en retribución por favores recibidos.

En el ámbito de financiación de la política, por ejemplo, se observa el uso para fines electorales de dinero procedente de actividades corruptas, o el uso indebido de recursos del Estado, así como la utilización de dinero con

finés prohibidos, por ejemplo la compra de votos. Es un desafío constante de las instituciones electorales desde que fueron encargadas de controlar el dinero y la política.

El tercer factor es la polarización política, que trae consigo que el centro político moderado pierda importancia y así el segmento político-ideológico que defiende las instituciones democráticas.

Al contrario, explicó, la polarización política abre la puerta a una lucha por el poder sin respeto a las reglas y su defensa, y sin consideración alguna por la integridad electoral, utilizando el discurso de la falsedad, instrumentalizando la crítica a las instituciones electorales por fines políticos, aumentando la tendencia a deslegitimar el resultado electoral independientemente de la calidad de la labor profesional de los órganos electorales a lo que contribuye también el auge de los medios sociales en la comunicación política.

El cuarto factor, finalmente, es el populismo, en avance por todos lados, que en América Latina engloba posturas en contra de la democracia liberal, programando como objetivo estratégico su sustitución por una democracia “participativa”, de verdad por un régimen autoritario, en el que el líder político no representa al pueblo-nación en su pluralidad, sino se identifica plebiscitariamente con el pueblo mismo.

Señaló que el populismo atenta contra la institucionalidad de los organismos electorales. Desprovistos de autonomía, a ellos les queda solo estampillar los resultados determinados por acciones del ejecutivo.

Al cierre, Nohlen comentó que es indudable la interconexión sistémica de los diferentes factores, pues todos contribuyen a dificultar a su manera la labor de los órganos electorales, a cuestionar la integridad electoral y a poner en peligro a la democracia.

“La defensa de ellos en esta labor, su apoyo y su protección frente a tales desafíos, es equivalente a la defensa de la democracia misma”.

V. Justicia electoral e integridad electoral

La justicia electoral mexicana empieza a presentar contribuciones. En el Cómputo Final y Declaratoria de Conclusión del Proceso de Revocación de Mandato, del 27 de abril de 2022, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó en el apartado séptimo del documento, denominado *Conclusión del proceso de revocación de mandato e improcedencia de la declaratoria de validez*, que el porcentaje de participación obtenido en el proceso de revocación de mandato, conforme al cómputo

total realizado por la propia Sala Superior, había sido de 17.77% del listado nominal. Por lo tanto, determinó como evidente que no se había alcanzado el umbral requerido del 40% de la participación de la ciudadanía inscrita en la lista nominal de electores.

En consecuencia, resolvió que no se actualizaba el supuesto de hecho o el hecho operativo de la regla constitucional contenida en el invocado artículo 35, fracción IX, apartado 4, constitucional referido al umbral exigido de participación para lograr el efecto de vinculatoriedad y, por ende, no podía seguirse la consecuencia jurídica de que el proceso revocatorio fuera válido en el sentido usado por el Constituyente permanente y, menos aún, para los efectos de revocar el mandato del presidente de la República.

Así, dijo la Sala Superior, si no se alcanzó el umbral constitucional requerido mucho menos podía tener aplicación la regla constitucional que exige la mayoría absoluta para que se produzca el resultado de la revocación de mandato, y que, en ese sentido, de acuerdo con lo anterior, se daba por concluido el proceso de revocación de mandato del presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo para el periodo constitucional 2018-2024, y se declaraba improcedente la emisión de la declaratoria de validez al no cumplirse con los requisitos constitucionales y legales para ello.

Conviene citar el resolutivo segundo:

SEGUNDO. No ha lugar a emitir la declaratoria de validez del proceso de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal electo para el periodo constitucional 2018-2024, al no haberse alcanzado el porcentaje mínimo de participación exigido por la Constitución general.

Lo interesante en la especie es que en su respectivo voto razonado conjunto, la magistrada Janine M. Otálora Malassis y los magistrados Reyes Rodríguez Mondragón y Felipe de la Mata Pizaña, anunciaron que aunque coincidían con la determinación adoptada por el Pleno, consideraron que la Sala, además de exponer los resultados formales del proceso de revocación de mandato, también debió valorar el desarrollo del proceso desde una perspectiva de integridad electoral.

En dicho voto, la y los magistrados aportaron una definición adicional de la integridad electoral, como

un postulado ético con el que se evalúan dos dimensiones clave para definir la calidad de una elección u otro ejercicio participativo. Por un lado, reconoce la importancia de analizar todos los ámbitos del ciclo electoral para definir si el proceso ocurrió de forma íntegra en cada una de sus etapas. Por el otro lado, la

integridad es un postulado que evalúa la calidad de los procesos participativos a partir de prácticas y valores democráticos aceptados globalmente, valores que han sido retomados por los principios constitucionales y las normas electorales de nuestro país.²⁷

Expusieron que dicha perspectiva de análisis tiene como eje central la confianza pública en los procesos democráticos, ya que existe una relación entre la percepción de que un proceso electoral ocurrió bajo los preceptos de integridad electoral y una mayor satisfacción de la ciudadanía con la democracia, así como un mayor respeto a los derechos humanos, confianza en las instituciones electorales y aumento en el cumplimiento voluntario de la ley.

De esta manera, señalaron, la integridad electoral es un elemento base que fomenta un círculo virtuoso en las democracias, a partir del cual se generan los mecanismos que resultan representativos del interés ciudadano, fomentando una mayor participación de la ciudadanía en la vida pública.

Conceptualizaron la integridad electoral como un estándar internacionalmente aceptado, transversal, construido a partir de los principios democráticos y que su finalidad es guiar la actuación de todas las personas e instituciones involucradas en un proceso electoral o de democracia participativa, para garantizar un comportamiento acorde a los valores y a las normas de los procesos democráticos.

Es decir, que la Sala debió analizar los mecanismos de participación política a lo largo de todo el ciclo electoral pero también señalar e identificar las malas prácticas electorales que erosionan la legitimidad de los procesos y la calidad democrática en general, pues producen desconfianza en la política y limitan el valor social de los bienes públicos que todas las instituciones involucradas deberían generar.

Sobre las prácticas esenciales destacó la existencia de un marco normativo completo y exhaustivo (y oportunamente promulgado, diría yo) que permita garantizar la secrecía y la universalidad del voto, su carácter igualitario, la libertad de expresión y de formación de preferencias, así como las condiciones de participación sin discriminación.

En el voto razonado aludido, la y los magistrados reconocieron que si bien era cierto que en los juicios de inconformidad referidos al proceso de revocación de mandato antecedentes del Cómputo Final y Declaratoria de Conclu-

²⁷ Sala Superior del TEPJF, Cómputo Final y Declaratoria de Conclusión del Proceso de Revocación de Mandato, del 27 de abril de 2022. Voto razonado de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y los Magistrados Reyes Rodríguez Mondragón y Felipe de la Mata Pizaña, pp. 47-72.

sión respecto del que emitían su voto,²⁸ se había realizado, en principio, un análisis del proceso de revocación de mandato desde la perspectiva de integridad electoral, se dolieron de que dicho análisis debía incorporarse al propio Cómputo Final, pues se trata del acto formal en el que se hace el recuento del desarrollo de todo el proceso democrático y se determinan sus efectos.

En ese sentido, dijeron, se debieron valorar todos los hechos y conductas que conformaron el proceso de revocación de mandato, así como el actuar de las instituciones y personas que intervinieron en él, con el fin de valorar su apego a los principios democráticos, para, por una parte, cumplir con el deber de motivar debidamente la resolución que da por concluido el proceso de revocación de mandato y, por otra, garantizar la plena rendición de cuentas a la ciudadanía.

Inclusive, presentaron una dilatada y exhaustiva valoración propia del proceso de revocación de mandato que, a su juicio, debió incorporarse como parte de la resolución.

En el apartado conclusivo del voto razonado, la y los magistrados expresaron, que desde su punto de vista, pese a que el proceso de revocación de mandato no reunió el porcentaje constitucionalmente requerido para su validez la resolución no podía concretarse a un mero ejercicio numérico y estadístico, sino que era el momento en que se podría y debía realizar la valoración del proceso de forma integral, por lo que estimaron necesario incluir el análisis de las circunstancias que pudieron afectar su integridad y con ello su calidad como un ejercicio democrático, mismas que habían presentado extensivamente en el referido voto razonado.

Como se puede apreciar, a pesar de que ya existían fallos que mencionaron esta novedosa categoría analítica del derecho electoral, la resolución del Cómputo referida y los mencionados precedentes sobre juicios de inconformidad, son pioneras en emprender un estudio jurídico serio y a fondo de un asunto particular en clave democrática de integridad electoral.

VI. Hacia una propuesta de conclusiones

El principal reto que enfrentan las democracias modernas son las brechas en materia de bienestar, de ingresos, de edad, de género, de oportunidades, de

²⁸ SUP-JIN-1/2022 y acumulados SUP-JIN-2/2022, SUP-JIN-3/2022, SUP-JIN-4/2022, SUP-JIN-5/2022, SUP-JIN-6/2022, SUP-JIN-7/2022, SUP-JIN-8/2022, SUP-JIN-9/2022, SUP-JIN-10/2022, SUP-JIN-11/2022 y el SUP-JIN-12/2022.

educación, de acceso digital y de justicia social en general. Estas brechas surgen por una falla contemporánea que Dieter Nohlen desentrañó claramente al identificar las dos vertientes de la legitimidad democrática.

La primera es la legitimidad de acceso, que son las elecciones y los mecanismos de democracia directa que, aunque ya debidamente regulados y vigilados, ya no son suficientes por sí mismos. La segunda es la legitimidad de salida, que yo llamo “de productividad oportuna y suficiente de los bienes y servicios públicos”, como la seguridad pública, la educación, la salud, el combate a la pobreza, el trabajo decente, las libertades políticas y de expresión y, en general, un Estado de derecho con condiciones mínimas de dignidad humana y paz social.

Esta segunda vertiente sólo se puede evidenciar a partir de la realización de una definición completa de la democracia, precisamente como lo dispone la Constitución mexicana: estructura jurídica y régimen político, pero también sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

En México, las vertientes han sido enfrentadas, por un lado, con la creación de nuevos paradigmas del ejercicio de la función pública, del gasto y la recaudación en general, a través de un refuerzo de los valores democráticos originales como la igualdad, la equidad, la justicia, la austeridad (hoy norma legal), la honestidad y la temperancia.

Por otro lado, incorporando a nuestro marco normativo nuevas figuras de democracia directa y ciudadana como las candidaturas independientes, las consultas populares, el presupuesto participativo, la revocación de mandato y la iniciativa popular, con la idea en este caso, de ir borrando las fronteras entre la democracia intermitente (la de cada 3 años, la de los ciudadanos, urnas y boletas) y la permanente (la de todo el día, de todos los habitantes, la tecnología, redes sociales e Internet).

Con base en lo expuesto hasta ahora, alego que el derecho a la integridad electoral existe. Se infiere claramente del complejo modelo de derechos y prerrogativas tanto de las y los ciudadanos frente a los procesos electorales y de participación democrática directa, como del entramado institucional en el que las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales locales y federales desempeñan tareas centrales.

Podría ser, por lo pronto, un derecho implícito, como en su momento lo fue el derecho al mínimo vital, originalmente reconocido por la Suprema Corte como oponible a los excesos recaudatorios y sancionadores del Servicio de Administración Tributaria y que luego migró hacia la materia pensionaria y de alimentos en derecho familiar. También implícito fue en su origen el derecho al libre desarrollo de la personalidad, que surgió como parte de un

debate jurídico sobre el uso lúdico de la marihuana y ahora es exigible frente al más amplio espectro de restricciones estatales a diversos aspectos de la vida conyugal, familiar y social.

Como es sabido, estos derechos no estaban completa o claramente positivizados en la norma constitucional o legal, pero contaban entonces y cuentan hoy con una existencia innegable, a la que acuden litigantes y autoridades administrativas, ministeriales y jurisdiccionales de todo orden y nivel en su trabajo cotidiano de operadores y operadoras del aparato jurídico mexicano.

Robert Alexy expuso en su momento una distinción casi matemática entre los conceptos de derecho individual y de bienes colectivos que parece relevante en este ejercicio.²⁹

Al referirse en especial a los bienes colectivos, habló de la seguridad interna y externa de los Estados modernos como ejemplos, pero también de la prosperidad de la economía, la integridad del medio ambiente y un alto nivel cultural.

Y señala que hay tres elementos que los catalogan como bienes públicos: 1) su estructura no distributiva, es decir, que es imposible dividirlos en partes y otorgarlo individualmente; 2) su estatus normativo, por estar ordenados por el sistema jurídico, y 3) su fundamentación filosófica, por ser valiosos para la prosperidad y resiliencia del conjunto social más que del individuo.

A continuación, Alexy describió cuatro tesis mediante las que expresó las relaciones conceptuales entre los derechos individuales y los bienes colectivos.

Relación medio/fin I: todos los derechos individuales son exclusivamente medios para bienes colectivos.

Relación medio/fin II: todos los bienes colectivos son exclusivamente medios para derechos individuales.

Relación de identidad: todos los bienes colectivos son idénticos con situaciones en las que existen y son satisfechos derechos individuales.

Relación de independencia: entre los derechos individuales y los bienes colectivos no existen ni relaciones de medio/fin, ni relaciones de identidad.

Tratándose de la integridad electoral, según lo expuesto, Alexy no la consideraría derecho individual sino bien público o colectivo, pero no puedo compartir la afirmación porque en diversos Estados y tratados internacionales existen y ya están positivizados derechos individuales como la seguridad interior, como la prosperidad de la economía, la integridad del medio ambiente y el derecho a la cultura.

²⁹ Alexy, Robert, *El concepto y la validez del derecho*, Madrid, Gedisa, 1994, pp. 179-191.

Es decir, aunque son correctamente identificados como bienes colectivos, ya lo son también derechos individuales.

En otras palabras, el derecho a la integridad electoral es conceptualmente posible, normativamente viable y sistemáticamente analizable como categoría analítica propia.

En el mismo sentido, el reconocimiento formal del derecho a la integridad electoral avanza, al ir recibiendo más menciones y mayor análisis en los acuerdos y resoluciones del INE, de los OPLE y de la justicia electoral federal, lo que los ha ido configurando como los principales órganos garantes de este nuevo derecho político, por el alcance de sus atribuciones constitucionales y legales, claro, pero también por convicción propia de sus cuadros directivos, sobre todo las y los que son juristas.

Estamos presenciando la llegada de la época de la integridad electoral, que sujetará a más elevados estándares la preparación, desarrollo y calificación de nuestros procesos electorales y de consulta ciudadana.

A 10 años de aquel informe señero de la Comisión de Global sobre Elecciones y Seguridad, la integridad electoral avanza en México con velocidad reciente en acuerdos y resoluciones del INE y en sentencias de los tribunales electorales, que anuncian un verdadero cambio de época.

Y es que su naturaleza y trascendencia politológica, sociológica y sobre todo, jurídica, ha empezado a ser reconocida como expresión meridiana, efectivamente, de un nuevo derecho humano de naturaleza cívica y política que merece toda la atención del gremio y de la academia.³⁰

Mientras que la ciencia política y otras ramas de las humanidades ya han estudiado este concepto, como lo ha hecho la pionera Pippa Norris en diversos textos y a través de su *Electoral Integrity Project* (www.electoralintegrity-project.com), el derecho electoral se había rezagado, hasta este extraordinario fallo, con lo que irrumpe en la disciplina a paso firme y con peso específico.³¹

Al celebrar los avances en la irrupción de este derecho en la arquitectura jurídica mexicana, convoque al gremio y busco concitar el interés de la academia a seguirle la pista a este desarrollo innovador y a crear doctrina para darle viabilidad, y promoción para darle también visibilidad, pues su reconocimiento formal en ley y/o en jurisprudencia es indispensable; incluso habría que pensar en él como nuevo principio rector de la función electoral en general, quizá en sede constitucional.

³⁰ Rodríguez Mondragón *et al.*, “La integridad electoral: enfoque clave en el proceso electoral 2021”, *Revista Nexos*, agosto de 2021, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-integridad-electoral-enfoque-clave-en-el-proceso-electoral-2021/>.

³¹ *Op. cit.*

Desde el derecho, podemos y debemos involucrarnos en este combate. Para empezar generando masa crítica respecto del reconocimiento generalizado del derecho a la integridad electoral como existente, exigible, justificable, ya sea en la doctrina, como lo pretende hacer este trabajo; ya sea impulsando su incorporación a la norma escrita; ya sea siguiendo y reportando sus desarrollos y perspectivas en sede judicial; ya sea debatiendo o explicándolo desde la docencia.

Como ciudadanas y ciudadanos, ejerciendo a cabalidad nuestro derecho a defender la democracia, que la Primera Sala de la Suprema Corte resolvió que noviembre de 2021 que constituye una específica concretización del derecho a participar en los asuntos públicos del Estado, y comprende el ejercicio conjunto del derecho a la libertad de expresión y de los derechos político-electorales.³²

Y que, en ese tenor, el Estado se encuentra obligado a garantizarlo 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 a adoptar medidas para garantizar su ejercicio en atención a la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.

Lo anterior, resolvió, toda vez que, particularmente en situaciones de ruptura institucional, la relación entre la libertad de expresión y los derechos político-electorales resulta aún más manifiesta, pues se ejercen de manera conjunta con la finalidad de protestar contra la actuación de los poderes estatales contraria al orden constitucional, y para reclamar el retorno de la democracia.

En un segundo criterio en la materia,³³ también de noviembre de 2021, igualmente, que cuando la gestión del Estado, por virtud de cualesquiera de sus autoridades competentes para ejercer cada una de sus atribuciones, tiene por objeto la promoción, el respeto, la protección y la defensa de los derechos humanos, es menester que dichas actuaciones sean de tal forma transparen-

³² Número de tesis: 1a./J. 38/2021 (11a.), DERECHO A DEFENDER LA DEMOCRACIA. CONSTITUYE UNA CONCRETIZACIÓN DEL DERECHO A PARTICIPAR EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS DEL ESTADO Y COMPRENDE EL EJERCICIO CONJUNTO DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES, *Gaceta del S.J.F.*, 1a. Sala, Libro 7, Noviembre de 2021, p. 1099.

³³ Número de tesis: 1a./J. 40/2021 (11a.), DERECHO A DEFENDER LA DEMOCRACIA. PARA HACERLO EFECTIVO EL ESTADO SE ENCUENTRA OBLIGADO A ACTUAR BAJO UN RÉGIMEN DE TRANSPARENCIA EN EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES, *Gaceta del S.J.F.*, 11a. Época, 1a. Sala, Libro 7, Noviembre de 2021, p. 1100.

tes y, por tanto, asequibles a la ciudadanía, que ésta pueda hacer efectivos sus derechos a:

- Expresar y publicar libremente ideas y hechos, con el ánimo de consolidarse como ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático, esto es, tomar decisiones políticas y sociales informadas.
- Como consecuencia de ello, ejercer sus derechos político-electorales, todos ellos reconocidos en los artículos 35 de la Constitución general, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; participar en los asuntos públicos del país; asociarse pacífica y libremente con fines políticos; votar y ser votado; tener acceso a las funciones públicas del Estado, etcétera.
- En ese tenor, influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación ciudadana directa.
- En términos generales, hacer efectivo su derecho a defender la democracia constitucional.

En este segundo criterio, señaló que esto es así, en virtud de la relación estrecha que existe entre la libertad de expresión, el acceso a la información pública, y su trascendencia en el ejercicio del derecho de la ciudadanía a participar directamente de los asuntos públicos del Estado democrático; debiéndose subrayar que su estándar de protección, interpretados sistemáticamente, merecen la garantía reforzada del Estado cuando lo que es objeto de gestión pública y, por tanto, del debate social, es la definición del estándar de promoción, protección, garantía y defensa de derechos humanos, afirmación que encuentra su fundamento en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aquí es indispensable recorrer si bien brevemente el estudio preliminar César Astudillo, intitulado “El mandato legitimador y democratizador de la Constitución Mexicana”, en el enciclopédico texto coordinado por él y por Jesús Orozco Henríquez, “Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que Astudillo propone y desarrolla, de manera innovadora, el concepto o categoría analítica de “mandato transformador” de nuestra norma fundamental originaria (1917), como consecuencia natural de la gesta revolucionaria y sus efectos sociales.

Esto es así porque compagina con lo expuesto sobre las concepciones de la integridad electoral, aunque no la denomina como tal, sino como mandato legitimador, visible en nuestra historia constitucional en materia electoral.

En efecto, además de una breve pero sustanciosa clase de historia y mejora constitucional en general nos introduce en un extraordinario e inédito tránsito político, normativo, institucional y político por el que van surgiendo encarnaciones ulteriores de un mandato transformador originario, derivado de la Constitución de 1917 en su primera encarnación, que también denomina como mandato de legitimidad democrática.

Señala que este a su vez se escinde en dos, prevaleciendo por décadas uno solo referido a la legitimidad por sí misma, enviando al segundo, el de democratización, a un papel de relevancia secundaria.

A continuación explica cómo, porqué y cuándo el mandato democrático resurge durante los setenta y toma fuerza y estabilidad hacia finales del siglo pasado para convertirse en el centro del pensamiento constitucional, demandas ciudadanas y afanes políticos, con especial asidero en el principio de soberanía popular, cuya manifestación principal se puede observar en el surgimiento de una constitucionalidad electoral robusta, creciente, moderna y con proyección de futuro.

Considero que este mandato bien podría equiparse con el principio de autenticidad electoral del que habla Ackerman³⁴ y sobre el que quizá haya que reflexionar con mayor detenimiento en momento posterior.

Creo que ambas propuestas analíticas, la de Astudillo y los mandatos respectivos, y la de Ackerman y su principio de autenticidad, son expresiones mexicanas muy equivalentes a la integridad electoral, que es en realidad un concepto anglosajón, como ha quedado expuesto.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Acción de inconstitucionalidad 138/2007.

ACE PROYECT, voz “Integridad Electoral”, disponible en: <https://aceproject.org/ace-es/topics/ei/ei10>.

ACKERMAN, John M., *Autenticidad y Nulidad. Por un Derecho Electoral al Servicio de la Democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

³⁴ Ackerman, John M., *Autenticidad y nulidad. Por un derecho electoral al servicio de la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 125 y ss.

- ALEXY, Robert, *El concepto y la validez del derecho*, Madrid, Gedisa, 1994.
- ASTUDILLO, César y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (coords.), *Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Tirant Lo Blanch, 2021, 2 ts.
- CARBONELL, Miguel, *Elementos de Derecho Constitucional*, Fontamara.
- COMISIÓN GLOBAL SOBRE ELECCIONES Y SEGURIDAD, *Profundizando la democracia: una estrategia para mejorar la integridad de las elecciones en el mundo*, Londres, Fundación Kofi Annan e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), 2012, disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/profundizando-la-democracia.pdf>.
- Controversia constitucional 117/2014.
- FERRAJOLI, Luigi, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, trad. esp. de Perfecto Andrés Ibáñez et al., Madrid, Trotta, 2011, v. 2 (Teoría de la democracia).
- GILAS, Karolina M., “Integridad, justicia y equidad electoral. Reflexiones sobre las reformas electorales en México”, en VALDÉS ZURITA (coord.), *Cien años del sistema electoral mexicano: continuidad y cambio*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2021.
- HÄBERLE, Peter, *El Estado constitucional*, UNAM, 2018.
- INNERARITY, Daniel, *La democracia en Europa*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2017.
- Jurisprudencia 12/2008, ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.
- Jurisprudencia 20/2007, ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.
- NOHLEN et al. (coords.), *Derecho Electoral Latinoamericano. Un enfoque comparativo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2019.
- RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, Reyes et al., “La integridad electoral: enfoque clave en el proceso electoral 2021”, *Nexos*, agosto de 2021, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-integridad-electoral-enfoque-clave-en-el-proceso-electoral-2021/>.
- ROSANVALON, Pierre, *Legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*, Buenos Aires, Manantial, 2009.
- Tesis: P./J. 45/2015 (10a.), INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). SU FUNCIÓN REGULATORIA ES COMPATIBLE CON UNA CONCEPCIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EVOLUTIVA Y FLEXIBLE, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, Diciembre de 2015, t. 1, p. 38.

Tesis: P./J. 52/2005, DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Julio de 2005, t. XXII, p. 954.

Tesis: 1a./J. 38/2021 (11a.), DERECHO A DEFENDER LA DEMOCRACIA. CONSTITUYE UNA CONCRETIZACIÓN DEL DERECHO A PARTICIPAR EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS DEL ESTADO Y COMPRENDE EL EJERCICIO CONJUNTO DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES, *Gaceta del S.J.F.*, Libro 7, noviembre de 2021, p. 1099.

Tesis: 1a./J. 40/2021 (11a.), DERECHO A DEFENDER LA DEMOCRACIA. *Para hacerlo efectivo el estado se encuentra obligado a actuar bajo un régimen de transparencia en el ejercicio de sus atribuciones*, *Gaceta del S.J.F.*, Libro 7, Noviembre de 2021, p. 1100.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior. Cómputo Final y Declaratoria de Conclusión del Proceso de Revocación de Mandato. 27 de abril de 2022.

TUSHNET, Mark, *The New Fourth Branch. Institutions for Protecting Constitutional Democracy. (El Nuevo Cuarto Poder. Instituciones para Proteger la Democracia Constitucional)*, Londres y Nueva York, Cambridge University Press, 2021.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, *Nuevo derecho administrativo*, Porrúa.

WOLDENBERG, José *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 4a. ed., México, Cal y Arena, 2011.