

LA INTEGRIDAD ELECTORAL DESDE EL DERECHO ¿NORMA O PRINCIPIO?

Sergio Jesús González Muñoz
Doctorante en Derecho
Instituto Nacional Electoral
gsergioj@gmail.com

“Definimos 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.”¹

INTRODUCCIÓN

El Derecho va a la zaga de otras disciplinas sociales en el estudio y avance de la Integridad Electoral. Sin embargo, avanza lentamente por acuerdos y resoluciones de las autoridades administrativas y por sentencias de las autoridades jurisdiccionales.

Las y los estudiosos de la materia electoral, en especial las y los juristas de la especialidad, tenemos deberes específicos. Uno de ellos es darle contenido interpretativo y/o normativo a la Integridad Electoral, introduciendo en nuestros análisis y textos enfoques que permitan ir naturalizando el concepto y sus alcances en la discusión jurídica y en el foro.

Otro, quizá más relevante, consiste en generar una discusión sobre si la Integridad Electoral es un derecho ciudadano. Es decir, si nuestro modelo jurídico lo podría reconocer como tal y, además, en qué calidad, ya sea como expresión de una norma tipo regla o de una norma tipo principio. No solo eso, también habría que asegurarse de determinar el o los órganos garantes de este derecho.

¹ Así empieza el resumen ejecutivo del documento *PROFUNDIZANDO LA DEMOCRACIA: UNA ESTRATEGIA PARA MEJORAR LA INTEGRIDAD DE LAS ELECCIONES EN EL MUNDO*, presentado el 14 de septiembre de 2012 en Londres, como producto de los trabajos de la Comisión Global sobre Elecciones y Seguridad, que es un esfuerzo conjunto de la Fundación Kofi Annan y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (mejor conocida simplemente como IDEA).
<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/profundizando-la-democracia.pdf>

Se trata de una discusión relevante, pues de la resolución de la interrogante, es decir, determinar su naturaleza jurídica específica, puede facilitar su reconocimiento y naturalización.

SOBRE EL CONCEPTO INICIAL DE INTEGRIDAD ELECTORAL

El texto de 2012, citado al inicio de este trabajo, sobre la naturaleza original de la Integridad Electoral (Profundizando la Democracia: Una Estrategia Para Mejorar la Integridad de las Elecciones en el Mundo) de la autoría de la Comisión Global sobre Elecciones y Seguridad, definió una elección con integridad como aquella 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.

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.

El documento no tiene desperdicio. Muy al contrario, es un texto que hay que leer con detenimiento. Por ejemplo, dice el reporte que para conducir elecciones con integridad hay que gestionar cinco grandes retos.

1. Construir un efectivo estado de derecho para sustanciar quejas por violaciones de derechos humanos y para la justicia electoral.
2. Construir organismos de administración electoral profesionales, competentes con total independencia de acción para administrar comicios transparentes que conciten confianza social o pública.

3. 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.
4. Remover barreras legales, administrativas, políticas, económicas y sociales a la participación política universal y equitativa.
5. 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 generan 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 economías, 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.

Refiere el texto que mientras las elecciones nunca han sido más universales e importantes, sus beneficios no están de ninguna manera asegurados. Las elecciones han sido desplegadas recientemente por gobiernos autocráticos para envolverse en una suerte de legitimidad democrática.

En el resumen ejecutivo, el texto declaró en 2012 que desde 2000 todos los países del orbe, con excepción de once, han celebrado elecciones y que en ese contexto los comicios demandan atención prioritaria, pues se trata de ejercicios cívicos que pueden hacer avanzar o lesionar la democracia, el desarrollo, los derechos humanos y la seguridad.

Informó que, en los últimos 20 años, más de 50 países han abrazado la democracia y hoy luchan por consolidar su gobernabilidad democrática, enfrentando la recesión global y una creciente inequidad económica, que presionan a muchos regímenes, incluyendo los no tan nuevos, exigiéndoles demostrar que son relevantes para las preocupaciones y el bienestar de sus ciudadanos. Así mismo, que, en el mundo árabe, donde las aspiraciones democráticas

habían sido largamente ignoradas, los ciudadanos tienen ahora oportunidades inéditas de alcanzar esos sueños, pero también enfrentan peligrosas adversidades.

Del mismo modo, que el crecimiento del dinero en la política sin control amenazaba con vaciar la democracia por todo el planeta despojándola de sus fortalezas únicas: equidad política, empoderamiento de los sin derechos y la habilidad de gestionar pacíficamente el conflicto social.

Por lo tanto, dijo la Comisión Global, para que las elecciones encarnen el expediente cívico democrático, conduzcan hacia el desarrollo y promuevan la seguridad deben ser organizadas con integridad y que los comicios con esa calidad honran el principio democrático de equidad política, los ciudadanos seleccionan a sus líderes y a la vez los pueden llamar a cuentas.

Elecciones con integridad son importantes para los valores que sabemos entrañables: derechos humanos y principios democráticos. Los comicios les dan vida a derechos consagrados en la Declaración Universal de DDHH y en el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, como la libertad de opinión y de expresión; libertad de asociación y reunión pacíficas, el derecho a tomar parte en el gobierno del país a través de representantes libremente electos, el derecho de acceso igualitario al servicio público

Quizá el documento entero 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 ciudadanos 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 inexorables, pudriendo lentamente, desde adentro, el sistema político entero.”

SOBRE EL CONCEPTO JUDICIAL MODERNO DE LA INTEGRIDAD ELECTORAL EN MÉXICO

La justicia electoral mexicana empieza a presentar contribuciones.

Al revisar el proceso de Revocación de Mandato de 2022 y certificarlo (*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 realizó un análisis de sus fases y resultados a la luz de lo que con bienvenida audacia procesal y científica denominó “perspectiva de integridad electoral”.

De inicio, la Sala determinó conceptualizar 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.

¿Qué es la perspectiva de integridad electoral? Para la Sala, es analizar los mecanismos de participación política a lo largo de todo el ciclo electoral y demanda 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.

A pesar de que ya existían fallos que mencionaron esta novedosa categoría analítica del derecho electoral, la sentencia es pionera en emprender un estudio jurídico serio y a fondo de un asunto particular en clave democrática de integridad electoral.

EL INE MODERNO: GARANTE DE DERECHOS NOVEDOSOS

Para estos efectos, hay que esclarecer que la esfera competencial del Instituto Nacional Electoral 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 de 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 la 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 reconocerlo órgano de garantía primario (Ferrajoli, 2011: 185) 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 Instituto Nacional Electoral 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.

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 (Innerarity, 2017: 187).

Así, el Instituto Nacional Electoral tiene a su cargo hacer efectivo el derecho de sufragio libre e informado de la ciudadanía mexicana 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 (Alexy, 2008: 419) 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 Instituto Nacional Electoral 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 Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales, que gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, es decir, dichos organismos tienen 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.

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.

En este decurso, el INE está llamado a jugar un papel fundamental. Estoy seguro de que lo hará con base en el arsenal de herramientas normativas, institucionales y administrativas que están a su disposición o le entreguen la jurisprudencia y las reformas que vienen; en su experiencia de 30 años y en su ejemplar servicio profesional.

INTEGRIDAD ELECTORAL Y RESILIENCIA DEMOCRÁTICA

Entre los científicos sociales empieza a crecer una preocupación sobre la salud estructural de las democracias modernas. Los centros en los que contribuyen comienzan a crear un nuevo léxico politológico e inclusive tratan de determinar nuevas metodologías para crear herramientas analíticas innovadoras que allanen el camino que desentrañe las dolencias contemporáneas de los regímenes democráticos.

Un caso peculiar y de la más alta relevancia es el de dos académicos, Yascha Mounk y Roberto Stefan Foa, uno de la Universidad de Harvard y otro de la de Melbourne, que, en julio de 2016, publicaron en el Journal of Democracy un texto que tiene un título ordinario, “La desconexión democrática”, pero que ofrece un contenido extraordinario.

Afirman que ha quedado superada la vieja sabiduría que decía que una vez que un estado alcanzaba la democracia, sería democrático en adelante. Alegan, nada más pero nada menos, que debemos empezar a pensar en las “desconsolidaciones” que vienen, como la que hemos venido presenciando en la Venezuela de Maduro.

La premisa fundamental, la del desencanto con la democracia, no es nueva y va en línea con los más recientes estudios sobre la materia. Consúltense La Trampa de la Confianza, de Runciman (Estados Unidos, 2013), Orden Político y Deterioro Político, de Fukuyama (Estados Unidos, 2014), o El Último Partido, de Aira (España, 2015).

Sin embargo, al ir desbrozando sus conclusiones (que en realidad son admoniciones para el oído entrenado) es cuando sacuden el estado del arte doliéndose de que nadie ha visto las señales y que las alarmas deberían estar en rojo y sonando.

Ilustran su punto con el ejemplo de la Unión Soviética, a la que todo el planeta, inclusive cerca de su fin, le concedía vida eterna, pues sus dirigentes se habían adueñado irremediabilmente de todos los instrumentos del poder público. Todavía unos meses antes de la caída del muro de Berlín, que desató la caída del régimen y bloque socialistas, un diario de la Alemania libre por fin se había resignado a dejar de llamar despectivamente por sus iniciales a la Alemania socialista pues no veían el fin de aquel régimen opresor.

Denuncian que a la fecha eso está pasando con las democracias del mundo; que todos las vemos enhiestas e imperecederas cuando en realidad hay signos preocupantes que anuncian retrocesos delicados en muchos de los soportes institucionales, legales y políticos en los que descansa la salud social de gobiernos constitucionales.

Propusieron tres fenómenos o síntomas que hay que seguir con especial dedicación y que se pueden expresar de manera temprana en tendencias que por ahora no han sido detectadas pero que reflejan problemas estructurales peligrosos.

El primero es el reconocimiento social: preguntarnos qué tan importante es para nuestras sociedades que nuestros países sigan siendo democráticos. El segundo: la percepción o apertura social hacia formas de gobierno no democráticas. El tercero es relativo al apoyo ciudadano que candidatos, partidos y en general movimientos de los llamados “antisistema” hayan tenido recientemente.

En la misma línea argumental, los autores publicaron en enero de 2017, en el mismo lugar, un segundo texto intitulado “Las señales de la desconsolidación”.

Según ellos, la consolidación, producto de dos alternancias en el poder público, se volvió estable y hasta irreversible mientras no había más opción que la democracia, por gozar de una legitimidad política que las alternativas autoritarias no proveían.

Denunciaron, sin embargo, que los modernos índices para medir la extensión de la democracia (como el de Freedom House o Polity) no atienden en realidad su durabilidad y por ello precisamente ahí es donde afirman que hay que empeñarse en vigilar los tres indicadores de su texto original, mismos que vueltos realidad, tienden hacia una lesión sistémica de derechos humanos y libertades e instituciones cuya fragilización no genera registro en esos índices tradicionales de consolidación.

Este vacío conceptual, naturalmente, demanda una nueva cartografía científica, anunciaron, pero yo creo que también es necesaria acción política y jurídica expeditas, pues me parece acertado el alegato de que la consolidación ha dejado de ser una avenida de un solo sentido y existen acechanzas que podrían transformarla en un callejón de doble vía, en el que la desconsolidación también tiene peso.

El segundo texto de Mounk y Stefan Foa no tiene desperdicio, pues además estudian con detenimiento los casos venezolano y polaco y extraen lecciones importantes de expresiones de desconsolidación que nadie vio venir, aún antes del advenimiento del chavismo, por ejemplo.

El estudio cierra con un apartado sobre las consecuencias de la desconsolidación y le imprimen un sentido de urgencia al tema al hablar en primer término de las causas primigenias triunfo de Trump, como una admonición que hay que registrar con toda seriedad como probable preámbulo de una tendencia continental indeseable, pero, por ahora, al parecer, imparable.

DEMOCRACIA Y RESULTADOS

Creo que, en consecuencia, el principal reto que enfrentan las democracias modernas son las brechas en materia de bienestar, de ingresos, de edad, de género, de oportunidades, de 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 solo 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.

Se trata de esa concepción en la que se respetan todos los derechos humanos, las finanzas públicas están sanas, la integridad pública es principio rector en el manejo de los recursos públicos y la corrupción se combate auténticamente con toda la fuerza del Estado y de la Ley.

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).

EL DERECHO FRENTE A LA INTEGRIDAD ELECTORAL

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.

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 OPLES 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 casi 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.

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.electoralintegrityproject.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.

Al celebrar los avances en la irrupción de este derecho en la arquitectura jurídica mexicana, convoco 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.

EL DERECHO A LA INTEGRIDAD ELECTORAL

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, justiciable, 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 ciudadanos y ciudadanos, ejerciendo a cabalidad nuestro derecho a defender la democracia, que la Primera Sala de la Suprema Corte resolvió en noviembre de 2021 y 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.²

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 materia³, 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

² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala. 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. Registro Digital: 2023811. Localización: 11a. Época, 1a. Sala, Gaceta del S.J.F., Libro 7, Noviembre de 2021, p. 1099, [J], Constitucional. Número de tesis: 1a./J. 38/2021 (11a.).

³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala. 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. Registro Digital: 2023812. Localización: 11a. Época, 1a. Sala, Gaceta del S.J.F., Libro 7, Noviembre de 2021, p. 1100, [J], Constitucional. Número de tesis: 1a./J. 40/2021 (11a.).

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

- 1) 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;
- 2) 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;
- 3) En ese tenor, influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación ciudadana directa; y, 4) 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.

DERECHO A LA INTEGRIDAD ELECTORAL ¿NORMA O PRINCIPIO?

La discusión jurídica sobre la naturaleza y distinción entre las normas expresadas en reglas y las normas expresadas en principios, es de larga data.

En esta era moderna, el Derecho está en fase de transición conceptual. En efecto, el Derecho ha pasado de ser un conjunto de normas impero-atributivas que en una cierta época y un país determinado la autoridad política declara obligatorias (García Máynez, 1940: 37) a ser un sistema de normas y principios con pretensión de corrección consistente en la totalidad de las normas que pertenecen a una constitución eficaz en lo general y no son extremadamente injustas y también en la totalidad de las normas promulgadas de acuerdo con dicha constitución, que poseen un mínimo de eficacia social o de probabilidad de eficacia y no son extremadamente injustas (Alexy, 2004: 123).

En esta transición, que se relata de manera extraordinaria en textos contemporáneos de obligada consulta, como *El Derecho Dúctil*, de Gustavo Zagrebelsky, los principios empiezan a ingresar a los dispositivos constitucionales y legales, como normas orientadoras del funcionamiento de las instituciones públicas.

Autores contemporáneos relevantes como como el propio Robert Alexy y Ronald Dworkin han determinado que los principios son MANDATOS DE OPTIMIZACIÓN, es decir, normas que deben cumplirse de la mejor manera posible caso por caso.

La diferencia principal entre los principios y las reglas ordinarias es que éstas son MANDATOS DEFINITIVOS, que se cumplen o incumplen completa y claramente en cada ocasión.

Del mismo modo, los principios se han definido como normas con un núcleo luminoso rodeadas de diversos grados y escalas de penumbra, de tal manera que siempre hay que estar interpretándolos y armonizándolos para que se cumplan de manera óptima en cada ocasión.

Para ejemplificar: una norma ordinaria dispone la velocidad máxima en una avenida principal allá en Colima es, digamos, de 50 kilómetros por hora. Es muy fácil determinar cuándo se

cumple o se viola la norma. Si vamos a 49, estamos cumpliendo, pero si vamos a 51 ya la incumplimos. No hay dudas.

En cambio, tratándose de los principios no hay tanta claridad, pues estamos ante una de las manifestaciones principales de la llamada textura abierta del Derecho moderno, y de su esencia en realidad dúctil, como lo denomina Zagrebelsky, en la que éste es hoy un sistema de normas y principios con pretensión de corrección.

Por ejemplo, el artículo 4to de la Constitución mexicana dice que las y los mexicanos tenemos derecho a una vivienda digna, pero la determinación de cumplimiento o incumplimiento es más compleja en este caso, pues la dignidad de la vivienda tiene muchos modos de obtenerse, expresarse, medirse o perderse.

Para determinar de mejor manera si la Integridad Electoral es un derecho, conviene acudir de nuevo Robert Alexy, que afirma que toda aseveración acerca de la existencia de un derecho fundamental presupone la vigencia de una norma de derecho fundamental.

Este autor designa a las normas de derecho fundamental expresas como aquéllas directamente establecidas por las disposiciones de la Ley Fundamental (lo equivalente a la Constitución). Además, dice, existen normas de derecho fundamental que no están establecidas directamente por el texto constitucional, sino que más bien están adscritas a las normas expresas.

Estas normas *adscritas* son aquellas para cuya adscripción a una norma de derecho fundamental expresa es posible dar una fundamentación iusfundamental (lógicamente) correcta. Por tanto, para que una norma adscrita sea o no una norma de derecho fundamental, depende de que sea posible una argumentación iusfundamental para ello.

Sin embargo, el mismo Alexy señala que las reglas de fundamentación iusfundamental no definen ningún procedimiento que en cada caso conduzca a un solo resultado.

De aquí que el autor admita que en muchos casos, existe incertidumbre acerca de cuáles pueden ser normas adscritas de derecho fundamental.

Ahora bien, una norma de derecho fundamental, según su estructura puede ser principio o regla, como ya vimos.

Hay que reiterar: los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas existentes. Por lo tanto, los principios son mandatos de optimización, efectivamente. En cambio, las reglas son normas que sólo pueden ser cumplidas o no. Si una regla es válida, entonces hay que hacer exactamente lo que ella exige. Por tanto, las reglas contienen determinaciones en el ámbito de lo posible, tanto en lo fáctico como en lo jurídico. La diferencia entre regla y principios no es de grado, sino cualitativa.

Veamos la distinción desde otro punto de vista. Cuando existe un conflicto entre reglas, hay dos formas de solucionarlo. La primera es introduciendo en una de las reglas una cláusula de excepción que elimina el conflicto. La segunda es declarando inválida por lo menos una de las reglas, a través de reglas tales como aquella que dice que la ley posterior deroga a la anterior o la que señala que la ley especial deroga a la general. En todo caso, la decisión que se toma para solucionar un conflicto de reglas es una decisión acerca de la validez de alguna de ellas.

El conflicto o colisión entre principios no es un problema que se resuelve haciendo que un principio invalide a otro. Es decir, no se soluciona interpretando, sino ponderando a qué principio se le debe dar un mayor peso específico. En este sentido, el autor habla de que, bajo ciertas circunstancias, un principio precede a otro o debe precederlo. Alexy llama a esta determinación la ley de colisión.

Esta ley de colisión es de fundamental importancia, ya que refleja que los principios en primer lugar son mandatos de optimización entre los cuales no existen relaciones absolutas de precedencia y en segundo lugar, que se refieren a acciones y situaciones que no son cuantificables.

El autor hace notar que la Ley Fundamental alemana al parecer establece por lo menos un principio absoluto, al señalar en el artículo 1o. párrafo 1, frase 1 de la Ley Fundamental: "La dignidad humana será inviolable". Para abordar esta cuestión, el autor afirma que la norma

de dignidad humana puede ser tratada como regla o como principio. Cuando la norma de la dignidad humana es tratada como regla, la cuestión es si la norma es violada o no, si se lesiona o no la dignidad humana.

Empero, dado que para Alexy la norma de la dignidad humana es vaga, existe un amplio espectro de posibles respuestas a esta pregunta. El autor cita un fallo del Tribunal Constitucional alemán en el que se dice que no es posible dar una respuesta general a la pregunta de en qué circunstancias se viola la dignidad humana, sino que hay que tener en cuenta el caso concreto.

Y con base en este fallo, afirma que existe la posibilidad de ponderación; es decir, pesar los principios en colisión y según el caso, resolver cual es el que deber ser precedente o dominante.

Por lo que hace a la Integridad Electoral como derecho, todo parece indicar que estamos en los albores de una nueva etapa epistemológica, en la que la naturaleza de esta prerrogativa esta aun por definirse. Esclarecerla es un reto fundamental para el derecho electoral en especial y del derecho mexicano en general.

Al parecer, conceder si es regla o principio (o ambos) depende en gran medida del reconocimiento al que en general, y en su caso, el derecho (la ley, la jurisprudencia, la doctrina) arribe previamente sobre la realidad fáctica y normativa del concepto Integridad Electoral, que también está en flujo.

Dicho de otra manera: estamos en el camino correcto. Y no es porque, como dijera el clásico, ya tenemos todas las respuestas, sino porque hemos aprendido a hacer mejores preguntas.

BIBLIOGRAFÍA

Alexy, Robert. *El Concepto y la Validez del Derecho*. Gedisa Editorial. Barcelona, 2004.

Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, 2ª ed., trad. esp. de Carlos Bernal Pulido, Madrid, CEPyC, 2008 (reimp.).

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), p. 185.

García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Porrúa, México, 1988.

Innerarity, Daniel, *La democracia en Europa*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2017.

Zagrebelsky, Gustavo. *El Derecho Dúctil. Ley, Derechos, Justicia*. Editorial Trotta. Madrid, 2011.