



Inclusión de medios alternativos de solución de conflictos en la justicia electoral de México

Los derechos político-electorales y su defensa se han convertido en una cuestión de alta demanda por parte de la ciudadanía y obliga a repensar las formas de dirimir los conflictos.

21
Página



Myriam Alarcón Reyes

Mexicana, candidata a Doctora en Administración Pública con líneas de investigación en democracia electoral, TIC's en los procesos electorales, justicia y la integridad electoral, representación migrante, entre otros.

México se ha posicionado como uno de los países líderes en la región de América Latina en términos de democracia electoral, ya que cuenta con uno de los sistemas electorales más completo y complejo. Estos avances no sólo abarcan la parte organizativa y de ejecución de los procesos electorales, también el sistema de justicia electoral o de resolución de conflictos electorales.

Actualmente, el Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) se ha convertido en el medio de impugnación más utilizado, ya sea para salvaguardar los derechos político-electorales, de aquellos que buscan el amparo de la justicia electoral. En lo que va de 2023, el Tribunal Electoral del Poder ha recibido 261,136¹ asuntos turnados a sus diversas salas, de este total solo de JDC son 185, 251; esto, al corte del 28 de junio.

Esta cantidad de asuntos que recibe la autoridad jurisdiccional electoral es el resultado entre otros factores de dos fenómenos

¹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, <https://www.te.gob.mx/JusticiaElectoralDigital/EstadisticaBOE/Estadistica/E3-Portal%20SGA.pdf> consultada el 28 de junio de 2023.

que se han vuelto una constante en el ámbito judicial. Por un lado, la politización de la justicia y, por otro, la judicialización de la política, fenómenos que no son ajenos en el mundo de la político-electoral y que lleva un proceso de expansión que no veo que se detenga en un futuro próximo.

Es por lo anterior que me atrevo a poner en la palestra de la discusión si los medios alternativos de solución de conflicto podrían ser una alternativa a la disminución de esta carga de asuntos que se llevan a la esfera jurisdiccional por quienes sienten vulnerados sus derechos político-electorales y buscan encontrar en el ámbito judicial la solución a sus conflictos.

Este fenómeno de la judicialización de la política electoral da origen de manera directa a la politización de la justicia resolutoria de los procesos electorales, lo que implica que cada vez un mayor número de decisiones y actos realizados por las autoridades de los órganos de gestión electoral son presentadas para su valoración ante el juzgador electoral, o en su caso las decisiones tomadas por los órganos de dirección de los institutos políticos son recurridas por los propios militantes.

La principal problemática a la que se enfrenta la autoridad electoral jurisdiccional -tribunales electorales- en primera instancia, a nivel local o federal, es la gran demanda de asuntos sometidos

“México se ha posicionado como uno de los países líderes en la región de América Latina en términos de democracia electoral, ya que cuenta con uno de los sistemas electorales más completo y complejo.”

a su escrutinio, para hacer valer la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía que siente que han sido vulnerados o violentados.

En el informe de labores 2020-2021 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se reportan las siguientes cifras de asuntos recibidos: en la Sala Superior 5953, en la Sala Regional Guadalajara 1840, en la Sala Regional Monterrey 2056; en la Sala Regional Xalapa 2730, en la Sala Regional Ciudad de México 3361, en la Sala Regional Toluca 1583 y en la Sala Especializada 719.

En el contexto que situamos esta colaboración, no se toman en cuenta aquellos asuntos relacionados con los resultados de los procesos electorales. Sin embargo, resulta relevante analizar la demanda en torno a la vida interna de los partidos políticos, el propio informe del Tribunal Electoral expone que contra el proceso interno de la selección de candidaturas se presentan un 70.94% de asuntos, en segundo lugar, con un 12.11% el registro de candidaturas y en un último lugar la elección de dirigentes².

Según el Informe el Tribunal Electoral que corresponde al periodo entre 2020 y 2021 se recibieron 8778 asuntos de inconformidades promovidos por la vía de JDC. En este tipo de juicios podemos encontrar una amplia gama de asuntos relacionados con diversos temas, entre ellos: la credencial para votar; la integración de órganos electorales; acceso al cargo y ejercicio de este; candidaturas independientes; elección de dirigencias; lista nominal de electores; usos y costumbres; procedimientos sancionadores; normativa y lineamientos, reelección; actos de preparación; vida interna de los partidos; derecho de afiliación; registro de coaliciones; derecho de petición o derecho a la información; registro de partidos y sanciones a militantes entre otras³. En el Informe del Tribunal Electoral que corresponde al periodo del 1 de noviembre de 2021 al 31 de octubre de 2022⁴ se recibieron en total 14,310 asuntos, de estos se turnaron a la Sala Regional de Xalapa 7,568, a la Sala Superior 4,187, a la Sala Regional Ciudad de México 753, a la Sala Regional Especializada 498, la Sala Regional Guadalajara 529, la Sala Regional de Toluca 412 y la Sala Regional Monterrey 363⁵.

En la siguiente gráfica⁶ comparativa de los asuntos recibidos por las Salas Regionales de 2018 al 28 de junio de 2023, se destaca que reciben un número de asuntos relativamente similar, las diferencias entre un año y otro corresponde al número de procesos electorales que se presenta en las entidades federativas, como podemos observar se disparan la cantidad de asuntos recibidos en 2023. La Sala Superior recibe una cantidad de asuntos mayor a las Salas Regionales, esto derivado de las facultades normativas otorgadas.

Como podemos ver hay una creciente tendencia hacia la judicialización de los procesos de participación democrática, directos e indirectos o, en su caso, la judicialización de la política. Aunque, desde mi particular punto de vista, si bien no son ajenos, tampoco van de la mano, pero ambos son atendidos por las autoridades electorales jurisdiccionales.

2 Informe de Labores (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2020-2021), pág. 22
3 Nota. Se ha dejado fuera el proceso interno de selección, registro de candidaturas y resultados electorales, están relacionados con la voluntad de las militancias o ciudadanía expresado con el voto.

4 Nota. El Informe de Labores de 2021-2022 del Tribunal Electoral no puede ser comparado con el informe inmediato anterior, ya que este informe abarca el año electoral que corresponde a la elección intermedia anterior, que renueva diputados federales, además de seis gubernaturas, congresos locales y ayuntamientos.

5 Informe de Labores, (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2021-2022)

6 Datos obtenidos del Informe de Labores 2021-2022 y de la pág. electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultada el 28 de junio de 2023.

<https://www.te.gob.mx/JusticiaElectoralDigital/EstadisticaBOE/Estadistica/E3-Portal%20SGA.pdf>

Algunos ejemplos que ilustran esta tendencia son los siguientes: 1) Integración de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, ya que en ambas cámaras los integrantes del órgano político de gobierno -Junta de Coordinación Política (JUCOPO)- dejaron fuera de la integración a los Grupos Parlamentarios minoritarios, presentando, los Grupos parlamentarios afectados en su representación un medio de impugnación ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ordenando está a cada Cámara se les asignara un espacio para su representación.

2) Impugnaciones por parte de la militancia que se sienten afectados en sus derechos político-electorales respecto a los métodos de selección de las candidaturas o a los resultados de la elección de las mismas. De acuerdo a la norma, este tipo de asuntos deben ser resueltos por los órganos internos de justicia de cada instituto político, sin embargo, mediante la figura de *per saltum*⁷, deciden ir directo a los Tribunales Electorales, federal o local.

3) Otro ejemplo se presenta con la ciudadanía, cuando por alguna razón no aparece en la Lista Nominal y acude ante los tribunales para hacer valer la protección de sus derechos político-electorales.

Para saber si son viables los medios alternativos de solución de conflictos y lograr alcanzar una Justicia Alternativa Electoral, en aquellos casos relacionados con la defensa de los derechos de la ciudadanía o de los militantes de los partidos políticos, es importante analizar qué medios alternativos podrían implementarse y en qué situaciones podrían ser utilizados.⁸ La Ley Suprema⁹ del Estado mexicano prevé la posibilidad de privilegiar la solución de conflictos sobre los formalismos procedimentales, bajo las consideraciones primigenias de no vulnerar los derechos fundamentales de las partes interesadas.

Luis Octavio Vado(2006)¹⁰ menciona que los medios alternativos son una forma de resolver conflictos humanos. Continúa diciendo en su colaboración que los juristas definen que el conflicto tiene una característica jurídica y, que es determinante, el derecho en su resolución y que los litigios no requieren necesariamente que sean resueltos por un juzgador. El autor deja claro que hay distintas formas de solución a un conflicto o litis y que se puede llegar a una negociación o transacción y que el proceso judicial no es la única forma de dar por concluido un litigio, argumentos con los cuales coincido.

Cuando Vado habla de la heterocomposición como una forma de solución de conflicto donde un tercero ajeno al problema participa y resuelve atrae mi atención: al hablar del arbitraje como una forma clásica y un medio alternativo de solución de conflictos, además de la negociación, mediación y conciliación. Algo realmente interesante que rescato del autor, es cuando refiere, y cito “La noción de los medios alternativos de resolución de conflicto rescata la idea de que son las partes las dueñas de su propio problema y por tanto son ellas quienes deben decidir la forma de resolverlo, por lo que pueden optar por un catálogo amplio de posibilidades, en las que el proceso es una más, pero ni la única ni la más recomendable”¹¹.

Uno de los principales desafíos que enfrentan los juzgadores en materia electoral es la cantidad de asuntos por resolver. Aunque

7 *Per Saltum*. En el sistema procesal electoral mexicano es una figura jurídica, de excepción al principio de definitividad, que consiste en solicitar a un órgano superior que ejerza jurisdicción en un asunto, que de inicio carece de competencia, pues sólo se tendría una vez agotada la cadena impugnativa. Se entiende que es un salto de instancia, que la autoridad puede denegar o no la solicitud.

8 Democracia y Fortalecimiento de la Participación Ciudadana, Betanzos Eber, pág. 157

9 El tercer párrafo del artículo 17 constitucional a la letra dice: “Siempre que no afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos en forma de juicio, las autoridades. Deberán privilegiar la solución de conflictos sobre los formalismos procedimentales.”

10 Medios Alternativos de Resolución de Conflictos, Vado Grajales, 2006, pág. 369

11 *Idem*, pág. 376

“Los avances del sistema electoral mexicano no sólo abarcan la parte organizativa y de ejecución de los procesos electorales, también el sistema de justicia electoral o de resolución de conflictos electorales.”

se ha tratado de resolver de manera pronta, lo cierto es que se podría regresar al origen al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, específicamente a la Sala Superior, y se ocupe de manera exclusiva de la interpretación constitucional.

Ahora bien, si los medios alternativos de solución de conflictos son aquellos que permiten a las personas resolver controversias sin necesidad de la intervención jurisdiccional, es fundamental entender en qué momento pueden aplicarse en materia electoral. En la realidad no son desconocidos para la justicia electoral, ya hay solución de algunos conflictos en esta materia.

Para Nava González y Breceda Pérez (2017) estos medios de solución son mecanismos convencionales, expeditos y económicos. Desde esta perspectiva, en mi opinión, su uso contribuye a mantener la funcionalidad del sistema instrumental de manera sana y eficiente.

Luis Vado define la negociación como un procedimiento, en el cual, dos partes de un conflicto intercambian visiones sobre el mismo y se formulan, mutuamente, propuestas de solución. Por otro lado, la mediación es el procedimiento en el cual dos partes de un conflicto se reúnen con un tercero, ajeno e imparcial, que facilita la comunicación entre aquellas para que puedan delimitar el conflicto y encontrar solución. Y, por último, la conciliación la refiere como un procedimiento en el cual dos partes de un conflicto se reúnen con un tercero, ajeno e imparcial, que facilita la comunicación entre las personas enfrentadas para delimitar y solucionar el conflicto, y que además formula propuestas de solución¹². Por lo que hace al arbitraje se puede decir que es un litigio, donde un tercero neutral, ajeno a las partes, lo decide mediante una resolución vinculante para las partes, cuya ejecución la realiza un juez.¹³

En junio del 2008, los medios alternativos de solución se incorporan al orden jurídico nacional, con la reforma al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como dice Nava González y Breceda Pérez (2017), “Es así como la justicia alternativa alcanza su punto más alto, en virtud de que la norma constitucional la establece como obligatoria para todas las ramas del derecho”.¹⁴

Coincido con Nava González y Breceda Pérez, cuando se refieren a los Medios Alternativos de Solución de Conflictos como dispositivos jurisdiccionales que surgen para consolidar el acceso a la justicia de forma eficiente y cercana a las necesidades de la población. En materia electoral la cercanía de la población con sus autoridades ya sea administrativas o jurisdiccionales son fundamentales para el buen término de la renovación de los cargos públicos por elección, sentir que son parte del sistema y que sus decisiones e intereses están siendo tomados en cuenta. Si bien es cierto que los mecanismos alternativos de solución de conflictos no requieren una serie de formalismos, si se rigen por reglas básicas y aunque estas son flexibles son fundamentales para su efectiva solución. En el artículo “Los mecanismos alternativos de solución de conflictos y las víctimas en el proceso penal acusatorio” de Francisco Javier Galicia Campos, se aborda el tema de los principios que deben regir a estos mecanismos.

Para el autor son 7 principios generales que rigen estos mecanismos: 1) Voluntariedad, 2) Neutralidad, 3) Imparcialidad, 4) Equidad, 5) Honestidad, 6) Confidencialidad y 7) Flexibilidad.

¹² *Idem*, pág. 379, 381 y 382

¹³ *Idem*, pág. 383

¹⁴ Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos: Un acceso a la Justicia Consagrado como Derecho Humano en la Constitución Mexicana, Nava Gonzalez, 2017, pág.203

Estos principios, desde mi perspectiva, coinciden y enriquecen a los principios generales en materia electoral.

Es indudable que todos los juzgadores deben apegarse a lo establecido en el artículo 17 constitucional al amparo de que “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que sean expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, **emitiendo sus resoluciones de manera pronta. ...**”.

Carlos Natarén Nandayapa(2016) enfatiza que, de acuerdo con la doctrina procesal, los mecanismos alternativos de solución de controversias tienen por regla general mejorar la capacidad de la comunidad para participar en la resolución de conflictos y aliviar la saturación de los sistemas jurisdiccionales, el exceso de tiempo que se requiere y la disminución de los costos de justicia, además de facilitar el acceso a la justicia¹⁵. Bajo esta premisa, no resulta descabellado considerar la implementación de mecanismos alternativos en el ámbito electoral, que permitan a la ciudadanía solucionar o resolver los asuntos que son de su interés y se encuentran en conflicto.

Los principios constitucionales que rigen la materia electoral son certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Su mención en este análisis solo es referencial, esto para poder establecer la posibilidad de una relación complementaria entre los principios generales de los medios alternativos de solución de controversia y los principios generales en materia electoral. Como vemos estos no se excluyen ni se contraponen, se enriquecen uno al otro y de considerar esta posibilidad, fortalecer la materia electoral con su posible inclusión en la justicia pronta.

El sistema de medios de impugnación en materia electoral en México, es de diseño complejo y tiene como finalidad que todos aquellos actores sujetos de derechos político-electoral dispongan de herramientas y mecanismos que les brinden un abanico de opciones, como recursos y juicios, para que a través de ellos, expresen su inconformidad o reproche cuando consideren que sus derechos han sido vulnerados o que las actuaciones de las autoridades de los organismos de gestión electoral no se apegan a la legislación en la materia.

Entre las muchas particularidades que reviste al sistema de medios de impugnación, está el principio de celeridad y el de definitividad.

Desde el inicio de esta reflexión, he sido consciente de que existen asuntos que no pueden ser resueltos mediante los medios alternativos de solución de controversia, y que bajo ninguna circunstancia consideraría incluirlos en este contexto. No obstante, es importante destacar que, en cuanto a la posibilidad de aplicar los MASC en materia electoral, si bien aún no se ha avanzado mucho, ya se han registrados algunos progresos en el tema.

Roiz Elizondo hace un análisis interesante que no se puede pasar por alto, sostiene que en la materia electoral los conflictos que surgen de ella son de naturaleza pública. Y cito: “Pareciera que todo lo electoral es un automático público y no está sujeto a ningún tipo de negociación entre las partes¹⁶”. Sin embargo, me atrevo a diferir cuando dice que todo lo electoral en automático es público, ya que existen dentro del ámbito electoral asuntos que no son eminentemente de afectación pública. Las credenciales para votar y el Registro del Padrón Electoral, donde puede existir un error que sólo compete al interesado, o los asuntos de la vida interna de los partidos político que es de interés a sus militantes, no es en automático público, ya que su afectación corresponde a una persona física o jurídica determinada.

¹⁵ Los Medios Alternativos de Solución de Controversias, Natarén Nandayapa, Carlos, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión LXIII Legislatura, Editorial M.A. Porrúa, México, 2016, pág. 710

¹⁶ Pertinencia de los mecanismos alternativos de solución de controversias para la materia electoral, Roiz Elizondo Alfonso, Revista Métodos de Solución de Conflictos, Vol. 02, núm. 03, Julio 2022, pág. 38

“La principal problemática a la que se enfrenta la autoridad electoral jurisdiccional -tribunales electorales- en primera instancia, a nivel local o federal, es la gran demanda de asuntos sometidos a su escrutinio, para hacer valer la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía que siente que han sido vulnerados o violentados.”

Ya en 2010, Macarita Elizondo sostiene en su estudio que en un escenario de justicia alternativa interpartidistas podrían enmarcarse *prima facie*, los siguientes asuntos: 1) Que sean asuntos de la vida interna de los partidos políticos; 2) Que no afecte a terceros ajenos al procedimiento conciliatorio; 3) Que sea asumida por voluntad expresa y libre de los participantes; 4) Que se trate de una sola instancia sumaria y expedita, con reglas claras y precisas que fijen el mínimo irrenunciable de orden público y de necesario cumplimiento; 5) Que puedan solicitar a los participantes la conciliación previa o durante el procedimiento impugnatorio interpartidista; 6) Que garantice que el acuerdo que se alcance sea el realmente requerido o aceptado por las partes; 7) Que respeten los términos de la conciliación como si se tratara de cosa juzgada interpartidista; 8) Que en todo momento estén asistidos por el facilitador del diálogo y 9) Que una vez admitido el convenio de conciliación los actos adquieran firmeza y se entiendan agotadas las instancias interpartidistas para los efectos constitucionales de defensa legal ¹⁷.

Al final de su estudio Roiz Elizondo hace un análisis sobre la viabilidad de los efectos jurídicos de los MASC, el menciona que resulta interesante implementar mecanismos que ante litigios que duran años pudieran resolverse mediante un procedimiento más abreviado, ya que para la materia jurisdiccional electoral el tiempo es pieza clave, de ahí que en determinadas etapas este se mida de momento a momento considerando todos los días y horas hábiles.

Es cierto que en un artículo no se pueden resolver todas las dudas que surgen en el análisis. Sin embargo, en materia electoral se ha incursionado e implementado medios alternativos de solución de controversias al establecer un procedimiento de conciliación. Este mecanismo se aplica en conflictos de naturaleza laboral, con algunas condicionantes que impidiera acogerse a la conciliación. Este demuestra que existen áreas de oportunidad para la implementación de los medios alternativos de solución de controversias lo que me permite arribar a algunas reflexiones.

Reflexiones

El objetivo es iniciar una línea de discusión, que permita abrir las puertas a analizar si los medios alternativos de solución de conflictos son una solución a la carga de asuntos que se presentan en materia jurisdiccional electoral, para resolver asuntos que corresponden a la autoridad administrativa o, en su caso, tratar que antes de entablar la litis ante los tribunales electorales, ciertos conflictos puedan ser resueltos mediante estos medios alternativos de solución. Es importante tener claro, como lo señalan los diferentes expertos en materia de solución de conflictos, que no es viable renunciar al derecho o a la justicia, bajo ninguna circunstancia es esa la intención, por lo que siempre se deja a salvo la posibilidad de acudir a la litis. De lo que se trata es de ampliar este espectro de posibilidades para encontrar un mecanismo que nos permita dirimir las controversias en las mejores circunstancias para las partes involucradas.

Dado que el ejercicio de derechos político-electorales es fundamental para la democracia participativa y es parte integral de la construcción de ciudadanía, la implementación de los mecanismos de solución de controversia podría hacer más partícipe

a la ciudadanía con la solución en sus propios asuntos. Esto se lograría en el momento que las partes lleguen a acuerdos, ya que al estar involucrados generarán una mayor conciencia de lo que representa la solución del conflicto y los efectos que generan, impactando en la comunidad y contribuyendo a mantener la paz social.

El tema no es sencillo, se precisa entrar a un análisis más profundo del procedimiento jurisdiccional, plazos y etapas con la finalidad de no vulnerar los principios que rigen los medios de impugnación, ya que el mayor problema que advierto, en la implementación de estos mecanismos alternos de solución de conflictos, es la naturaleza pública que conlleva el ámbito electoral —es un tema eminentemente de interés común— debido a esto es necesario pensar en las modificaciones que normativamente requiere hacerse al sistema de medios de impugnación para garantizar no sólo los principios que rigen a la materia, sino garantizar los derechos político-electorales de la ciudadanía y los actores.

Cito al Consejo

Permanente de la OEA, en el documento Métodos alternativos de resolución de conflictos en los sistemas de justicia de los países americanos, en su capítulo de Reflexiones considera que:

“...Las modalidades de resolución de conflictos, las expresiones concretas para la desjudicialización de los conflictos, las diferentes realidades de justicia local y comunitaria, etcétera, no son “alternativas” en el sentido de opuestas y contradictorias al sistema de justicia. Ellas pueden ser consideradas y promovidas como parte integrante del sistema y de los planes de justicia. La revisión conceptual basada en análisis de la realidad empírica de los procesos viene demostrando que no es posible “separar para hacer contradictorias” las llamadas “justicia formal y justicia informal”¹⁸.

De lo anterior rescato que, si llevamos mecanismos alternativos de solución de controversias a la materia electoral que puedan desjudicializar algunos de los temas en conflicto de la democracia participativa, es posible que esta gran crisis que mencionaba al inicio de mi colaboración, con estas nuevas perspectivas logremos de-construir o detener este expansionismo judicial que juridifican los procesos electorales.

¹⁸ Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos en los Sistemas de Justicia de los Países Americanos, Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Ge/Remja/ Doc.77/01, diciembre 2001, pág. 19

¹⁷ Democracia y Fortalecimiento de la Participación Ciudadana, Macarita Elizondo y otros, 2010, Capítulo Justicia Alternativa Electoral, Instituto Electoral del Distrito Federal, Mexico, pág. 157-158