



La integridad electoral y su marco normativo

Versión: octubre 2024

Coordinación general: Consejo del Observatorio de Independencia Judicial e Integridad Electoral

Comité de redacción: Secretaría Técnica de la RMJE

Coordinación Académica: Marisol Peña Torres y Felipe Bravo Alliende

Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a las personas autoras y no necesariamente representan las opiniones de las y los miembros del Consejo Directivo del Observatorio de Independencia Judicial e Integridad Electoral, ni del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México (TEPJF).

ÍNDICE

1. Contexto y objetivo del documento	4
2. El concepto de integridad electoral	4
2.1 El concepto de integridad electoral para la ciencia política	4
2.2 La integridad electoral desde la perspectiva del derecho constitucional	5
3. La integridad electoral y sus fuentes normativas.....	7
4. Elementos de la integridad electoral	8
5. La concreción de la integridad electoral en la legislación electoral y sus reformas recientes 13	
5.1 La integridad electoral y reformas que disminuyen la autonomía de las instituciones a cargo de las elecciones	14
5.2 La integridad electoral y reformas que disminuyen la independencia de los mecanismos de control judicial.....	15
5.3 La integridad electoral y actuaciones de mecanismos de control judicial que desbordan sus competencias.....	15
5.4 La integridad electoral y la falta de estabilidad de la legislación electoral.....	18
5.5 La integridad electoral y la garantía del ejercicio del derecho de sufragio.....	23
6. Conclusiones	23

1. Contexto y objetivo del documento

El Observatorio de Independencia Judicial de la Red Mundial de Justicia Electoral (RMJE) tiene como objetivo promover la independencia de los jueces electorales y de los órganos garantes, como manifestación del principio del Estado de Derecho, por medio del intercambio y análisis entre los participantes de la RMJE, junto con el acompañamiento de otros actores internacionales y académicos. El Observatorio analiza los factores internos actuales que amenazan la independencia judicial en el ámbito electoral, emite informes periódicos con buenas prácticas y recomendaciones, y calcula el impacto de las acciones del Observatorio con indicadores a la medida.

Entre 2021 y 2023, el Observatorio ha publicado distintos estudios relacionados con la justicia electoral e independencia judicial, analizando las fuentes normativas internacionales sobre la materia y su relación con el derecho interno de los países miembros de la RMJE. Para el año 2024, el Observatorio ha orientado su trabajo hacia el estudio del marco normativo para la integridad electoral, para contar con un documento teórico básico para el subsecuente desarrollo de materiales más especializados.

2. El concepto de integridad electoral

2.1 El concepto de integridad electoral para la ciencia política

Para la ciencia política, la integridad electoral es el cumplimiento de los principios que aseguran elecciones libres, justas y transparentes. En este marco, la integridad electoral busca implementar procesos y prácticas que protejan la equidad, transparencia y credibilidad del sistema electoral como un conjunto, garantizando que los resultados reflejen la voluntad libre y genuina del electorado.

El concepto de integridad electoral ha sido popularizado por la profesora de la Universidad de Harvard Pippa Norris.¹ Norris define la integridad electoral como los acuerdos respecto a “convenciones internacionales y estándares universales sobre las elecciones que reflejan normas globales aplicables a todos los países en todo el ciclo electoral, incluyendo el período preelectoral, la campaña, el día de la votación, y su desenlace”.²

Autores como Garnett y James han criticado la definición de Norris por ser excesivamente normativa, lo que la hace menos compatible con una concepción sustantiva de la teoría

¹ ZAVADSKAYA, Margarita and GARNETT, Holly Ann (2018): “Introduction”, en GARNETT, Holly Ann, y ZAVADSKAYA, Margarita (editoras): and *Electoral Integrity and Political Regimes: actors, strategies and consequences* (New York, Routledge), pp. 1-17.

² NORRIS, Pippa (2014): *Why Electoral Integrity Matters* (Cambridge, Cambridge University Press), p. 21.

democrática.³ En efecto, una mirada puramente normativa de la integridad electoral puede llevar a valorar positivamente elecciones que se ajustan estrictamente a la legalidad de un país, pero cuyas reglas podrían vulnerar principios democráticos fundamentales. Es por ello que ACE Project ha precisado que “cuestiones como la transparencia, la rendición de cuentas y la precisión en la administración de una elección son consideradas de manera conjunta con una conducta electoral ética y los sistemas de monitoreo de la integridad.”⁴

Del mismo modo, para James y Alihodzic, la integridad electoral es “la realización de los principios en la conducción de las elecciones que son necesarios para apoyar la realización más amplia de los ideales democráticos”.⁵ De acuerdo con estos autores, dichos principios incluirían, pero no se limitarían a: oportunidades para la deliberación, igualdad en la participación, igualdad en la competición, calidad en la gestión electoral y la institucionalización de las reglas.

Desde esta perspectiva, la integridad electoral se concibe como un principio integral que abarca todas las garantías necesarias para asegurar procesos electorales democráticos. Así, la protección de la integridad electoral no se limita al cumplimiento formal de la legalidad, sino que también implica la creación de condiciones que garanticen una auténtica representación democrática. Según ACE Project, los criterios específicos asociados a la integridad electoral son:

- (i) Respeto de los principios de la democracia electoral donde la igualdad en el sufragio y el secreto del voto cobran una importancia fundamental;
- (ii) Conducta ética de quienes administran y rigen el proceso electoral como de los propios electores;
- (iii) Garantías institucionales destacando la importancia de la autonomía de los órganos encargados del proceso electoral respecto de los demás poderes del Estado;
- (iv) Precisión en el proceso de difusión de candidaturas como en los procesos de cómputos y escrutinio de los votos;
- (v) Cumplimiento permanente de las normas y procedimientos establecidos; y
- (vi) Transparencia en las distintas fases del proceso electoral (antes, durante y después de las elecciones).⁶

2.2 La integridad electoral desde la perspectiva del derecho constitucional

Desde el derecho constitucional, esta interpretación de la integridad electoral resulta muy amplia. Al identificar la integridad electoral como un principio que abarca todas las garantías de los procesos electorales democráticos, se corre el riesgo de diluir su utilidad conceptual. En lugar de ofrecer una herramienta precisa para proteger aspectos específicos del proceso electoral, este

³ GARNETT, Holly Ann, y JAMES, Toby S. (2020): “Measuring electoral integrity: using practitioner knowledge to assess elections”, en *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, pp. 3-4.

⁴ <https://aceproject.org/main/espanol/ei/ei.htm>

⁵ JAMES, Toby S. y ALIHODZIC, Sead (2020): “When Is It Democratic to Postpone an Election? Elections During Natural Disasters, Covid-19, and Emergency Situations”, en *Election Law Journal*, volumen 19, número 3, p. 7.

⁶ <https://aceproject.org/main/espanol/ei/ei.htm>

enfoque convierte la integridad electoral en un concepto casi indistinguible del propio principio democrático. Esta amplitud impide discernir si el concepto de "integridad" puede ser útil para abordar problemas específicos dentro del ciclo electoral. De no hacer estas distinciones, hablar de integridad electoral se convierte en una reiteración del principio democrático en general, sin añadir valor interpretativo o práctico para la protección de elementos concretos que podrían requerir atención prioritaria o más especializada en el proceso electoral.

En nuestra opinión, el concepto de integridad electoral debe enfocarse principalmente en la protección de las instituciones que, participando permanentemente en los procesos electorales, son responsables de garantizar elecciones libres, justas y transparentes. Este enfoque institucional es fundamental, ya que son las instituciones electorales las que diseñan, implementan y supervisan las reglas y procedimientos que aseguran la igualdad en la competencia política, la participación ciudadana y la transparencia en los resultados.

El énfasis en la participación permanente de las instituciones en el proceso electoral busca dejar de lado la reducción temporal de la integridad electoral sólo al "ciclo electoral"; esto es, incluyendo el período preelectoral, la campaña, el día de la votación, y su desenlace. El diseño institucional, la adopción de normativa electoral y el funcionamiento de los órganos electorales es un proceso continuo, en que el resguardo de la integridad electoral también resulta de relevancia.

La integridad electoral, entendida de esta manera, no implica abarcar de manera amplia todos los aspectos que puedan relacionarse con los ideales democráticos. Más bien, se trata de asegurar que los organismos encargados de organizar, supervisar y validar los procesos electorales—como los tribunales electorales, las comisiones electorales, y los órganos responsables del registro de votantes—cumplan con estándares de independencia, imparcialidad y eficacia. De esta forma, la integridad electoral se convierte en una herramienta concreta para garantizar que las instituciones electorales sean fuertes, confiables y capaces de resistir presiones externas o internas que puedan comprometer su función.

Al concentrarse en la protección de la institucionalidad electoral, el concepto de integridad adquiere un enfoque más preciso, permitiendo identificar y abordar con claridad las áreas donde se requieren mejoras o reformas para fortalecer la democracia. Esto incluye asegurar que las instituciones cuenten con los recursos, la capacitación y la autonomía necesarios para realizar su trabajo sin interferencias indebidas, así como mecanismos de control y rendición de cuentas que preserven su legitimidad ante la sociedad.

Por lo tanto, la clave para preservar la integridad electoral no radica únicamente en la existencia de normas y principios abstractos, sino en la capacidad de las instituciones para aplicarlos efectivamente. Una institucionalidad robusta y bien protegida es lo que permite que las elecciones se desarrollen en un ambiente de confianza y transparencia, y garantiza que el sistema electoral refleje fielmente la voluntad popular.

3. La integridad electoral y sus fuentes normativas

El concepto de integridad electoral no es usado de forma explícita en los instrumentos internacionales en materia electoral. Sin embargo, resulta innegable que su comprensión se deriva de distintas normas, permitiendo distinguirlo como un principio aplicable a los procesos electorales en general.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 establece en su artículo 21.3 que “[l]a voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”. En los elementos de la *autenticidad* del proceso eleccionario y de la garantía de *la libertad del voto* puede fundarse la necesidad del respeto a la integridad electoral.

A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, en su artículo 25, también garantiza el derecho y la oportunidad de todos los ciudadanos para “[v]otar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”. La Observación General N° 25 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que desarrolla dicho artículo, refuerza la idea que este derecho debe ser garantizado por la legislación. Asimismo, que debe establecerse una junta electoral independiente para que supervise el proceso electoral y garantice que se desarrolle en forma justa e imparcial y de conformidad con disposiciones jurídicas compatibles con el Pacto.⁷

En el contexto americano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 reconoce en su artículo 23 que todos los ciudadanos deben gozar del derecho de “votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.”

En Europa, el artículo 3 del Protocolo número 1 a la Convención Europea de Derechos Humanos, de 1952, compromete a los Estados a “organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo.”

Otros instrumentos de *soft law* relevantes son aquellos relacionados con la organización de procesos eleccionarios, puesto que permiten dotar de contenido al concepto de integridad electoral y colaborar en su interpretación y aplicación.

En este sentido, la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones, de 2005, hace varias referencias a la integridad electoral en su texto señalando por ejemplo que “[l]a observación internacional de elecciones tiene el potencial de elevar el nivel de integridad de

⁷ COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS (1996): *Observación general número 25. Participación en los asuntos públicos y derecho de voto*, números 10 y 20.

los procesos electorales, impidiendo y revelando las irregularidades y el fraude y brindando recomendaciones para mejorar los procesos electorales.” Asimismo, que “[l]a observación internacional de elecciones debe, siempre que sea posible, brindar recomendaciones para mejorar la integridad y la eficacia del proceso electoral y los procesos conexos, pero evitando interferir en dichos procesos y causar la consiguiente perturbación.”⁸

Aunque se centran en la conducta judicial, los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial son también relevantes para la integridad electoral, ya que en su valor número 3 subrayan que “[l]a integridad es esencial para el desempeño correcto de las funciones jurisdiccionales”, lo que resulta fundamental para asegurar una judicatura independiente e imparcial para la resolución de disputas electorales.

Finalmente, la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho – conocida como Comisión de Venecia -, entiende que, junto con las fuentes normativas antes señaladas, los componentes de la “integridad electoral” se abordan en varios de sus documentos, incluyendo el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de dicha Comisión de 2002 y el Informe sobre la Gestión Basada en Datos de Posibles Fraudes Electorales de 2010. Desde esta lectura, la integridad electoral incluye las condiciones para implementar los principios de respeto por los derechos fundamentales en materia electoral, la estabilidad del sistema electoral, la organización de elecciones por un organismo imparcial, la observación electoral y un sistema eficaz de apelaciones.⁹ En sus opiniones y reportes, la Comisión de Venecia ha usado el concepto de integridad electoral de forma expresa, generalmente vinculado a garantías institucionales del proceso electoral. Por esta razón, en lo que resulte pertinente, haremos referencia a dichas opiniones para subrayar ciertos elementos esenciales del principio de integridad electoral.

4. Elementos de la integridad electoral

La confianza de la ciudadanía en las instituciones electorales es un elemento fundamental de la integridad electoral. Para que los resultados de una elección sean aceptados como legítimos, las instituciones deben operar de manera que generen confianza tanto en los votantes como en los actores políticos que forman parte del proceso electoral. La percepción pública de autonomía, imparcialidad, eficiencia y transparencia de estas instituciones refuerza la estabilidad democrática y evita disputas post-electorales. En estos casos, algunos grupos de la población pueden sentirse excluidos del sistema político y, por lo tanto, desconfiar de las elecciones, o incluso de las instituciones en general.¹⁰ Desde el punto de vista institucional, si la integridad

⁸ NACIONES UNIDAS (2005): *Declaración de principios para la observación internacional de elecciones y Código de conducta para observadores internacionales de elecciones*, 27 de octubre de 2005, Nueva York, páginas 2 y 3.

⁹ VENICE COMMISSION (2018): *Report on the identification of electoral irregularities by statistical methods*. CDL-AD(2018)009, 19 de marzo de 2018, párrafo 6.

¹⁰ GARNETT, Holly Ann, y JAMES, Toby S. (2020): “Measuring electoral integrity: using practitioner knowledge to assess elections”, en *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, p.4.

electoral debe enfocarse en la protección de las instituciones que forman parte del ciclo electoral, sus elementos pueden agruparse en torno a los factores que garantizan la efectividad, independencia y transparencia de aquellas responsables del proceso electoral. Estos son: (i) la autonomía institucional, (ii) la transparencia y *accountability* o rendición de cuentas, (iii) los mecanismos de control institucional y judicial, (iv) la supervisión de la financiación electoral, (v) la garantía de los derechos de los electores, y (vi) la estabilidad de la normativa electoral.

i. Autonomía institucional

Las instituciones encargadas de administrar las elecciones, como comisiones electorales, tribunales electorales y agencias de supervisión, deben ser independientes de influencias políticas, económicas o gubernamentales. La autonomía institucional es fundamental para su actuar imparcial, así como también la existencia de marcos normativos y garantías que protejan dicha autonomía. La credibilidad del proceso depende de que las reglas y su aplicación sean iguales para todos los actores involucrados, y que no existan sesgos en ninguna etapa del proceso electoral.

En este sentido, debe destacarse la reforma constitucional aprobada en Chile, en el año 2015¹¹, que le dio rango constitucional al Servicio Electoral (SERVEL) -además de la que ya gozaba el Tribunal Calificador de Elecciones (TRICEL)- encargándole la administración, supervigilancia y fiscalización de los procesos electorales y plebiscitarios; el cumplimiento de las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral; de las normas sobre los partidos políticos y las demás atribuciones que le confíe una ley orgánica constitucional aprobada con una mayoría cualificada.

A su turno, los mecanismos internos que aseguran la imparcialidad, como la supervisión de la gestión electoral y la transparencia en la toma de decisiones, son esenciales para mantener la confianza pública. Como ha señalado también la Comisión de Venecia, la equidad – y la percepción de equidad – de los procedimientos electorales, así como la equidad de las elecciones mismas dependen en gran medida de los organismos de gestión electoral y de la confianza que estos generen en el público.¹²

Los procedimientos para la adopción de decisiones por parte de las instituciones electorales resultan también fundamentales para asegurar la integridad electoral. De esta manera, que los órganos electorales puedan adoptar decisiones por la mayoría de sus miembros, sin requerir una mayoría cualificada o la unanimidad de sus integrantes, puede poner en riesgo la integridad

¹¹ Ley N° 20.860, publicada en el Diario Oficial de 20 de octubre de 2015.

¹² VENICE COMMISSION y OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (2023): *Georgia - Joint opinion on draft amendments to the Election Code and to the Rules of procedure of the Parliament of Georgia*, 18 de diciembre de 2023, CDL-AD(2023)047, párrafo 19.

electoral.¹³ Del mismo modo, los procesos de revisión que estos practiquen no pueden agotarse en el examen formal, sino que debe impulsarse una revisión sustancial de las candidaturas como de la procedencia del gasto electoral que compromete los recursos públicos.

Para mantener su autonomía, las instituciones electorales, ya sea que cuenten con facultades administrativas, judiciales o ambas, deben contar con los recursos y la infraestructura necesaria para gestionar el proceso electoral de manera eficiente. Esto incluye desde la organización del día de la votación hasta el manejo de tecnologías que garanticen la integridad de los datos y el registro de los votantes. La capacitación adecuada del personal y el uso de herramientas para prevenir fraudes y garantizar la seguridad del voto también forman parte de este elemento, en especial dado el contexto tecnológico en que se desarrollan ciertos procesos electorales. Las instituciones electorales deben asegurar que se garanticen los resguardos necesarios para evitar ataques informáticos que puedan significar modificaciones a la decisión de la ciudadanía.¹⁴ Asimismo, en aquellos Estados que no cuentan aun con el voto electrónico, el transporte físico de las urnas electorales debe estar dotado de todos los resguardos necesarios para evitar la adulteración o, incluso, la pérdida de los votos.

ii. Transparencia y accountability (rendición de cuentas)

El ciclo electoral debe desarrollarse con transparencia, lo que implica que las instituciones electorales deben permitir el acceso a información relevante en todas las etapas del proceso, desde el registro de votantes y la financiación de campañas, hasta el conteo de votos y la publicación de resultados. El proceso de identificación de votantes es de suma importancia para la integridad del proceso electoral, tanto de forma presencial como en los casos de voto a distancia.¹⁵ Asegurar listas de electores fiables y precisas aumenta la confianza de la ciudadanía en el proceso, contribuyendo a la estabilidad e integridad electoral.¹⁶ En este sentido, la existencia de padrones electorales auditados por un órgano externo que asegure su fidelidad parece una medida necesaria y aconsejable.

La supervisión por parte de observadores electorales nacionales e internacionales, la rendición de cuentas clara y periódica sobre sus actividades refuerzan la legitimidad del proceso electoral.

¹³ VENICE COMMISSION y OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (2020): *Montenegro - Urgent joint opinion on the draft Law on elections of members of Parliament and councillors*, 8 de octubre de 2020, CDL-AD(2020)026, párrafo 49.

¹⁴ VENICE COMMISSION y DIRECTORATE OF INFORMATION SOCIETY AND ACTION AGAINST CRIME OF THE DIRECTORATE GENERAL OF HUMAN RIGHTS AND RULE OF LAW (2019): *Joint report on digital technologies and elections*, 24 de junio de 2019, CDL-AD(2019)016, párrafo 149; VENICE COMMISSION (2020): *Principles for a fundamental rights-compliant use of digital technologies in electoral processes*, 11 de diciembre de 2020, CDL(2020)037, párrafo 79.

¹⁵ VENICE COMMISSION (2020): *Report on electoral law and electoral administration in Europe*, 8 de octubre de 2020, CDL-AD(2020)023, párrafos 196 y 221.

¹⁶ VENICE COMMISSION y OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (2017): *Bulgaria - Joint opinion on amendments to the electoral code*, 19 de junio de 2017, CDL-AD(2017)016, párrafo 40.

¹⁷ La observación electoral internacional tiene el potencial de mejorar la integridad de los procesos electorales, al disuadir y exponer irregularidades y fraudes, junto con proporcionar recomendaciones para mejorar los procesos electorales.¹⁸ De la misma manera, resulta fundamental para la integridad electoral el respecto a la práctica - que suele ser aceptada de forma universal – de presenciar el conteo de votos o su cómputo, si se trata de elecciones electrónicas, así como los procedimientos de tabulación y entrega de resultados.¹⁹

iii. Mecanismos de control institucional y jurisdiccional

Las instituciones electorales deben estar sujetas a mecanismos de control y evaluación que aseguren que su gestión se ajusta a los estándares democráticos. Esto implica que, sin perjuicio de su autonomía institucional, deben estar obligadas a rendir cuentas ante la ciudadanía, como también en instancias de control tanto judiciales como a otras instituciones del Estado. En este sentido, la existencia de mecanismos legales para impugnar decisiones o resolver controversias, por la vía jurisdiccional, es esencial para garantizar la integridad del proceso electoral. La revisión judicial debe garantizar la autonomía y neutralidad en la adopción de sus decisiones, existiendo una relación entre la integridad electoral y la fortaleza institucional en cada país.

Como ha señalado la Comisión de Venecia, para garantizar la integridad de los procesos electorales, la legislación debe otorgar a los órganos de apelación el poder de anular elecciones, total o parcialmente, si las irregularidades han afectado el resultado de la votación. Sin embargo, la anulación solo debe aplicarse en casos extraordinarios donde se pruebe claramente la existencia de conductas ilegales o indebidas que hayan distorsionado los resultados, ya que anular por faltas menores podría generar desconfianza en el proceso y reducir la participación en futuras elecciones.²⁰ De la misma manera, la remoción del cargo de una autoridad electa puede ser una sanción válida si ha sido condenada por infracciones graves a las normas que protegen la integridad del proceso electoral, como fraudes en los resultados de la elección, la violación de la regulación para el financiamiento electoral, o la existencia de conflictos de interés en relación con la elección.²¹

iv. Supervisión de la financiación electoral

¹⁷ En este sentido, VENICE COMMISSION (2006): *Report on electoral law and electoral administration in Europe*, 12 de junio de 2006, CDL-AD(2006)018, párrafo 131; VENICE COMMISSION (2009): *Report on an internationally recognised status of election observers*, 20 de mayo de 2009, CDL-AD(2009)020rev, párrafo 33.

¹⁸ NACIONES UNIDAS (2005): *Declaración de principios para la observación internacional de elecciones y Código de conducta para observadores internacionales de elecciones*, 27 de octubre de 2005, Nueva York, página 3.

¹⁹ VENICE COMMISSION (2010): *Report on the timeline and inventory of political criteria for assessing an election*, 21 de octubre de 2010, CDL-AD(2010)037, párrafo 37.

²⁰ VENICE COMMISSION (2020): *Report on election dispute resolution*, 8 de octubre de 2020, CDL-AD(2020)025, párrafos 127 y 128.

²¹ VENICE COMMISSION (2023): *Ukraine - Amicus curiae brief on additional sanctions for committing an administrative offence*, 18 de diciembre de 2023, CDL-AD(2023)050, párrafo 36.

La financiación de campañas y el uso de los recursos públicos es un aspecto clave en la integridad electoral. Las instituciones encargadas de controlar la financiación de las campañas deben tener la capacidad de supervisar y auditar los gastos de los partidos y candidatos para evitar conductas contrarias a la ley que puedan afectar la competencia electoral. Esto incluye tanto la transparencia en los donativos como la regulación del financiamiento, incluyendo el control de los aportes y la regulación de los gastos de campaña para evitar influencias indebidas. En este sentido, la prohibición o limitación a las donaciones a partidos políticos provenientes del extranjero puede ser necesaria para asegurar la integridad de la competencia electoral.²²

v. Garantía de los derechos de los electores

Las instituciones electorales deben garantizar, dentro de sus competencias, que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a participar de manera libre en el proceso electoral. Esto implica que dichas instituciones deben orientar su labor hacia la protección del derecho al sufragio, asegurar el acceso a la información necesaria para ejercerlo, y facilitar su participación en todas las etapas del proceso electoral. Asimismo, resulta fundamental contar con mecanismos claros y oportunos para resolver cualquier irregularidad o vulneración de estos derechos. La protección de los derechos de los electores y la integridad electoral requiere que la compra de votos o soborno a los electores sea siempre un delito, incluso si ella ocurre antes de la elección, o incluso después de los resultados electorales.²³

Si bien cada Estado puede resolver, soberanamente, la existencia de un sufragio voluntario u obligatorio es preciso tener en cuenta que las sanciones aplicables a la no emisión del voto en este último caso deben obedecer a criterios de proporcionalidad y razonabilidad de modo que, por un lado, incentiven la participación ciudadana y no terminen en un menoscabo patrimonial significativo. En esta perspectiva, no debe olvidarse la finalidad primaria de toda sanción que es inhibir la conducta prohibida -dejar de emitir el sufragio- frente a la necesidad que trasunta el sufragio obligatorio de favorecer una contundente participación electoral que favorezca los procesos de democratización, tal y como se hizo ver en la reforma constitucional del año 2023, realizada en Chile, que sustituyó el sufragio voluntario por uno de carácter obligatorio.²⁴

Del mismo modo, deben evitarse aquellas prácticas que tiendan a influir en la emisión del voto durante un período previo razonable antes de la elección y, con mayor razón, mientras ésta se efectúa a fin de no distorsionar la libre expresión de los electores.

vi. Estabilidad de la normativa electoral

²² VENICE COMMISSION (2020): *Report on electoral law and electoral administration in Europe*, 8 de octubre de 2020, CDL-AD(2020)023, párrafo 138; en el mismo sentido, VENICE COMMISSION (2006): *Opinion on the prohibition of financial contributions to political parties from foreign sources*, 31 de marzo de 2006, CDL-AD(2006)014, página 33.

²³ VENICE COMMISSION (2014): *Joint opinion on the draft Electoral law of the Kyrgyz Republic*, 16 de junio de 2014, CDL-AD(2014)019, párrafo 88.

²⁴ Ley N° 21.524, publicada en el Diario Oficial de 4 de enero de 2023.

La estabilidad de la normativa electoral es fundamental para asegurar la integridad de los procesos electorales. Las reglas que rigen las elecciones deben ser claras y consistentes, evitando modificaciones coyunturales que puedan responder a intereses políticos de corto plazo o a presiones externas. Es fundamental que las modificaciones a la normativa electoral se realicen dentro de un marco de amplio consenso entre los actores políticos y sociales. Para fomentar este consenso, es habitual que las constituciones o leyes electorales exijan quórum elevados para aprobar reformas en esta materia. Esto asegura que los cambios cuenten con el respaldo de una mayoría significativa y no reflejen únicamente los intereses de un grupo dominante en el poder.²⁵

Además, la estabilidad normativa facilita la preparación adecuada de las instituciones encargadas de organizar y supervisar las elecciones, permitiendo que estas puedan operar con reglas claras y predecibles, optimizando la administración electoral y minimizando el riesgo de errores o controversias. A largo plazo, la estabilidad de las normas electorales refuerza la legitimidad del sistema democrático, ya que los ciudadanos y actores políticos saben que las reglas no cambiarán arbitraria y fácilmente, y que su cumplimiento será garantizado de manera justa y equitativa para todos.

5. La concreción de la integridad electoral en la legislación electoral y sus reformas recientes

A continuación, presentaremos algunos casos de reformas electorales relevantes en que la integridad electoral ha jugado un rol fundamental. En algunos casos hay un deterioro de elementos como la autonomía institucional o la independencia de los mecanismos de control judicial, debido a modificaciones legales o constitucionales que ponen en peligro dichos elementos. En otros países la afectación a la integridad electoral se produce por la continua modificación de la normativa electoral, tanto para reducir las oportunidades de competencia de la oposición como también para favorecer al partido político en el gobierno. En otros casos, la integridad electoral se afecta por el desborde de competencias de los órganos de control electoral hacia decisiones que corresponden a otros organismos. Finalmente, revisamos el caso de Argentina, donde una reciente modificación a su normativa electoral ha incorporado la boleta o papeleta única en las elecciones nacionales y provinciales, lo que favorece la libertad en la elección de los votantes, dificulta eventuales fraudes y, con ello, se garantiza de mejor manera la integridad electoral.

²⁵ VENICE COMMISSION (2024): *Georgia - Opinion on amendments to the Election code which abolish gender quotas*, 24 de junio de 2024, CDL-AD(2024)023, párrafo 21.

5.1 La integridad electoral y reformas que disminuyen la autonomía de las instituciones a cargo de las elecciones

La integridad electoral se ve dañada por modificaciones constitucionales o legislativas que reducen la autonomía necesaria de las instituciones encargadas de administrar las elecciones. Sejm

Por ejemplo, en 2018, Polonia introdujo distintas reformas al Código Electoral que afectaron la independencia de la Comisión Nacional Electoral (*Państwowa Komisja Wyborcza*, PKW), el órgano electoral a cargo de las elecciones y referéndums en el país. Antes de estas modificaciones, la Comisión estaba compuesta por tres jueces del Tribunal Constitucional, designados por el presidente del Tribunal Constitucional; tres jueces de la Corte Suprema, designados por el Primer presidente de la Corte Suprema, y tres jueces del Tribunal Supremo Administrativo, designados por el presidente del Tribunal Supremo Administrativo. El mandato de los miembros de la Comisión Electoral era de nueve años. La modificación al Código Electoral de 2018 mantuvo los nueve miembros de la Comisión, pero ahora solo dos de ellos son jueces – uno del Tribunal Constitucional, otro de la Corte Suprema -, y los siete miembros restantes son designados por el *Sejm*, la Cámara Baja del Parlamento de Polonia.

La integración de la Comisión Nacional Electoral por jueces era una garantía institucional de la integridad electoral. Esta composición garantizaba una cierta independencia del órgano, dado que los jueces son seleccionados a través de mecanismos judiciales, en principio, más alejados del poder político. En la actualidad, al permitir que la Cámara Baja del Parlamento polaco nombre a la mayoría de los miembros de la Comisión Nacional Electoral, el gobierno de turno puede tener una influencia más directa sobre dicho órgano, ya que, en el sistema parlamentario polaco, el partido o coalición en el gobierno debe tener también mayoría en el *Sejm*. El riesgo se acrecienta ya que la ley establece que el mandato de estos miembros coincide con el período de legislatura del *Sejm*; esto es, se renuevan cada cuatro años de acuerdo a la nueva mayoría en dicha Cámara.

La composición de la PKW genera preocupación por las posibles interferencias de estos miembros en el control electoral y su autonomía. La Comisión Nacional Electoral supervisa todo el proceso electoral, siendo responsable del registro de partidos y candidatos, gestiona los padrones electorales, supervisa las elecciones y anuncia los resultados finales, junto con el monitoreo de las finanzas de los partidos políticos y la asignación de financiamiento público.²⁶ Esta probable politización de la PKW representa una amenaza a la integridad electoral en Polonia.

²⁶ RAKOWSKA-TRELA, Anna (2018): “Current Amendments to Polish Electoral Law in the Light of European Standards”, en *Polish Political Science Yearbook*, vol. 47, número 3, p. 461.

5.2 La integridad electoral y reformas que disminuyen la independencia de los mecanismos de control judicial

Un caso reciente de modificación normativa que pone en riesgo la independencia de los mecanismos de control judicial electoral ha ocurrido recientemente en México, con la aprobación de una reforma constitucional que aprueba la elección popular de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En septiembre de 2024, el Congreso mexicano aprobó una reforma constitucional que, entre otras medidas, establece la elección por voto popular de distintos jueces del Poder Judicial, incluyendo la elección de los magistrados electorales que integren la Sala Superior del Tribunal Electoral.

La elección directa de jueces parece iniciar una etapa de “regresión democrática” en México.²⁷ En general, la elección popular de jueces – y en particular, de los magistrados que integran el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - plantea dudas sobre la capacidad que tendrán para mantener la independencia e imparcialidad necesarias en el ejercicio de sus funciones. Este método de selección introduce un riesgo: la presión para que sus posturas y decisiones se ajusten a las preferencias de la mayoría, buscando el favor de la opinión pública, en lugar de estar fundamentadas exclusivamente en los principios legales y constitucionales que deben guiar la administración de justicia. En este contexto, la búsqueda de la reelección o el temor a perder el cargo pueden llevar a los magistrados a modificar su comportamiento judicial, comprometiendo la integridad del proceso electoral sujeto a su revisión.

La independencia del Poder Judicial es un pilar fundamental del Estado de Derecho, ya que garantiza que la aplicación de la ley sea objetiva, libre de influencias externas y no subordinada a los vaivenes de la política o a los intereses de la mayoría. En un sistema en el que los jueces son elegidos por votación popular, este principio se ve socavado, ya que las campañas electorales requieren que los candidatos se posicionen públicamente sobre temas controvertidos, lo que tiende a polarizar y politizar sus decisiones. De esta manera, la lógica electoral impone una dinámica de competencia que puede afectar gravemente la capacidad de los jueces para actuar con autonomía. Este peligro se ve reforzado al vincular la duración del cargo de magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con el ciclo electoral federal ordinario, por lo que los candidatos a magistrados deberían competir por captar la atención de los ciudadanos junto con el resto de elecciones programadas para dicha fecha. Esto reduce la autonomía institucional, y con ello, debilita la integridad electoral en México.

5.3 La integridad electoral y actuaciones de mecanismos de control judicial que desbordan sus competencias

²⁷ GROPPi, Tania (2024): “‘Judicial overhaul’ e regressione democratica in Messico”, en *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo*, número 23, 2024, p. x.

Un ejemplo del debilitamiento de la autonomía institucional y de los mecanismos de control judicial de las decisiones electorales ocurre en Venezuela. En las elecciones del cargo de presidente de la República de 28 de julio de 2024, tanto el proceso electoral dirigido por el Consejo Nacional Electoral (CNE) y la intervención posterior de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia no cumplen con los criterios fundamentales de integridad electoral que hemos reseñado en este documento.

Previo a hacer presente lo ocurrido a partir de las aludidas elecciones presidenciales es necesario consignar las principales características de las reformas introducidas al sistema electoral en Venezuela. Al efecto, la Constitución de 1999 creó al Poder Electoral -distinto al Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Ciudadano- con autonomía orgánica y funcional respecto de los demás poderes del Estado. Su ejercicio se atribuyó al Consejo Nacional Electoral como ente rector teniendo, como entes subordinados, a la Junta Electoral Nacional y a la Comisión de Participación Política y financiamiento. Por su parte, el Poder Electoral fue regulado en la Ley Orgánica publicada en la Gaceta Oficial N° 37.573, de 19 de noviembre de 2002. Dicho órgano fue dotado de amplias potestades normativas, en particular la función de reglamentar las leyes electorales y resolver las dudas y vacíos que éstas susciten o contengan.

Aun cuando la designación de los miembros (rectores) del CNE requería la intervención de un Comité de Postulaciones Electorales a fin de asegurar la participación ciudadana, y el nombramiento debía verificarse por los 2/3 de la Asamblea Nacional, en la práctica, y por la situación extremadamente polarizada que enfrentó Venezuela, ante la omisión legislativa, el nombramiento de los rectores del CNE se efectuó por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, lo que contribuyó a consolidar el control político del ejecutivo sobre dicho órgano.²⁸ Lo anterior, debido a que el Ejecutivo también había logrado controlar la integración del Tribunal Supremo.

Respecto a la elección de presidente de la República, el Centro Carter – organismo que participó como observador internacional invitado por el CNE – afirmó que la elección presidencial de Venezuela de 2024 no se adecuó a parámetros y estándares internacionales de integridad electoral y no puede ser considerada como democrática. En su declaración posterior al proceso eleccionario, el Centro Carter señaló que no puede verificar la autenticidad de los resultados de las elecciones presidenciales de Venezuela de 2024 anunciados por el CNE, señalando que la falta de resultados desglosados por mesa electoral es una grave violación de los principios de transparencia. En su opinión, el proceso electoral no cumplió con los estándares internacionales de integridad y violó varios preceptos de la legislación nacional, mostrándose una conducta del CNE a favor del oficialismo y en detrimento de la oposición.²⁹ En un sentido similar, la Comisión de Venecia expresó su preocupación por el proceso electoral venezolano, y recordó que la integridad de la elección se garantiza con el respeto a los principios reconocidos en el artículo 25

²⁸ BREWER-CARÍAS, Allan R. (1987) *Reforma electoral en el sistema político en Venezuela*: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en: www.juridicas.unam.mx

²⁹ CENTRO CARTER, *Declaración del Centro Carter Sobre la Elección en Venezuela*, 30 de julio de 2024. Disponible en: <https://www.cartercenter.org/news/pr/2024/venezuela-073024-spanish.pdf>

del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y en el Código de Buenas Prácticas en materias electorales de la Comisión de Venecia.³⁰

Por su parte, y pese a ser declarado como presidente electo por parte del CNE, el Mandatario en funciones, Nicolás Maduro, interpuso un recurso de amparo ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, requiriendo un pronunciamiento para que dicho órgano “certificara de manera irrestricta e inequívoca” los resultados del proceso electoral.³¹ El Tribunal se declaró competente para conocer de este recurso, ordenando distintas actuaciones judiciales; entre ellas, peritajes al material electoral, y la citación de todos los candidatos presidenciales para que aportaran “todos los instrumentos electorales de relevancia jurídica que se encuentren en posesión de los partidos políticos y de los candidatos”.³² Finalmente, la Sala Electoral dictó una sentencia el 22 de agosto por la que “convalida categóricamente los resultados de la elección presidencial de 28 de julio de 2024 emitidos por el Consejo Nacional Electoral en que resultó electo el ciudadano Nicolás Maduro Moros como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el período constitucional 2025-2031”.³³

Si bien la Constitución de Venezuela de 1999 asegura la autonomía del Consejo Nacional Electoral como el ente rector de los procesos electorarios en dicho país,³⁴ y entrega a la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia la “jurisdicción contenciosa electoral”,³⁵ en este caso han surgido dudas sobre la competencia del Tribunal Superior de Justicia para conocer esta materia, por no existir controversia alguna que dirimir, ni tampoco una actuación u omisión del CNE que sea posible de corregir por esta vía. De la misma forma, la Ley Orgánica de Procesos Electorales de Venezuela tampoco permitiría que la Sala Electoral adoptara una decisión de certificación de un proceso electoral, materia que corresponde privativamente al Consejo Nacional Electoral como ente rector de los procesos electorarios. Finalmente, no deja de ser riesgoso para la autonomía institucional que el día anterior a la presentación del recurso de amparo por parte del presidente Maduro, el Tribunal Supremo de Justicia lo haya felicitado por

³⁰ VENICE COMMISSION (2024): *Venezuela - Presidential elections - Statement by the Bureau of the Venice Commission*, 7 de agosto de 2024, disponible en: <https://www.venice.coe.int/webforms/events/default.aspx?id=3705&lang=en>

³¹ TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DE VENEZUELA, Sala Electoral, expediente número 2024-000034. El acceso a la información de este expediente se encuentra restringido, por lo que solo se conoce el contenido de ciertos documentos que el Tribunal Supremo de Justicia ha publicado en sus redes sociales.

³² TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DE VENEZUELA, Sala Electoral, expediente número 2024-000034, decisión de 5 de agosto de 2024.

³³ TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DE VENEZUELA, Sala Electoral, sentencia número 31-2024. El texto de la sentencia no se encuentra disponible, sino solo un extracto, disponible en: <https://accesoalajusticia.org/la-se-certifica-y-convalida-el-resultado-electoral-del-cne-que-dio-como-ganador-a-nicolas-maduro-en-las-elecciones-del-28jul/>

³⁴ Constitución de Venezuela de 1999, artículos 292 y 294.

³⁵ Constitución de Venezuela de 1999, artículo 297.

su reelección y calificado al proceso electoral como “transparente, eficiente, auditable y ejemplo en el mundo”.³⁶

La independencia judicial es esencial para garantizar el debido proceso, ya que asegura que los jueces puedan tomar decisiones imparciales sin influencias indebidas de otros poderes del Estado o de actores externos. En el caso de la justicia electoral ello resulta de la mayor relevancia, toda vez que la ausencia de independencia respecto del poder político puede significar una afectación indebida sobre las decisiones relativas a reclamaciones electorales, y con ello socavar la integridad electoral. En este caso, el Tribunal Supremo de Justicia no ha publicado el texto íntegro de su sentencia, ni tampoco ha permitido el acceso a las piezas del expediente, lo que afecta la transparencia necesaria que requiere un proceso eleccionario. Asimismo, el respeto al principio de legalidad es fundamental para evitar la arbitrariedad y parcialidad en las decisiones de la judicatura electoral. La invasión de competencias entre órganos que son parte de la institucionalidad del proceso eleccionario – en este caso, del Tribunal Supremo de Justicia con la CNE - es negativa tanto para la integridad electoral como para el respeto al Estado de Derecho.

5.4 La integridad electoral y la falta de estabilidad de la legislación electoral

La estabilidad de la normativa electoral es fundamental para asegurar la integridad de los procesos electorales. Las reglas que rigen las elecciones deben ser claras, consistentes y duraderas, evitando modificaciones coyunturales que puedan responder a intereses políticos de corto plazo o a presiones externas. Los cambios repentinos o frecuentes en la legislación electoral pueden generar incertidumbre entre los votantes y actores políticos, minando la confianza en el sistema y comprometiendo la equidad del proceso.

Las reformas a la legislación electoral en Georgia han sido un ejemplo de la falta de estabilidad de las reglas en procesos electorales. Desde el 2001, en que se aprobó el Código Electoral Unificado de dicho país, prácticamente todos los siguientes años ha habido reformas de relevancia a la normativa electoral, incluyendo un nuevo Código en 2011. Muchas de estas modificaciones han hecho cambios a puntos de relevancia para el proceso electoral, como la conformación de la Comisión Electoral Central, la transición de un sistema electoral mixto que combina representación proporcional y mayoritaria hacia uno completamente proporcional. Aunque algunas de las reformas se han realizado siguiendo los estándares internacionales y recomendaciones de organismos como la Comisión de Venecia y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, otras modificaciones han tenido como principal causa los cambios de mayorías políticas en el gobierno del país, y han sido vistas con preocupación por la comunidad internacional.

³⁶ Declaración disponible en la cuenta oficial del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela en X: https://x.com/TSJ_Venezuela/status/1818072469309124713

En el caso de Georgia, la Comisión de Venecia ha señalado que “[l]a práctica en Georgia de reformar con frecuencia la legislación electoral corre el riesgo de socavar la integridad del proceso electoral y los esfuerzos continuos del Estado por consolidar la democracia. También corre el riesgo de confundir a los votantes, partidos y candidatos, y dificulta que las autoridades electorales competentes apliquen la ley, lo que podría llevar a errores en el proceso electoral y, como consecuencia, a la desconfianza en los órganos electos. Dado que varias recomendaciones de la Comisión de Venecia y de la ODIHR siguen pendientes, se reitera una vez más el llamado a una reforma más integral y sistémica de la ley electoral georgiana, con suficiente antelación a las elecciones y dentro de un proceso de consulta inclusivo. Se debe tener cuidado de abordar las preocupaciones restantes y las recomendaciones pendientes en dicha reforma futura, para evitar cambios frecuentes y lograr estabilidad.”³⁷

Asegurar la estabilidad electoral en Georgia ha sido, también, uno de los aspectos que ha identificado la Comisión Europea como prioritarios para evaluar la incorporación del país como miembro de la Unión Europea, recomendando a Georgia: “[f]inalizar las reformas electorales, incluyendo garantizar una representación adecuada del electorado, con suficiente antelación al día de la elección.”³⁸

En Hungría, por su parte, y después de las elecciones de 2010, el partido Fidesz de Viktor Orbán obtuvo el 68% de los escaños en el parlamento de Hungría, debido al sistema electoral desproporcionado que en ese momento favorecía al partido ganador. Esta supermayoría permitió al nuevo gobierno implementar reformas de gran alcance, incluyendo una nueva Constitución en 2011, así como distintas modificaciones a las leyes electorales. Algunas de estas reformas húngaras han sido revisadas en informes anteriores de la Red Mundial de Justicia Electoral - como en 2023, respecto a la independencia judicial.³⁹ De la misma forma, otras reformas legales, como la manipulación de distritos y el control de los medios, han generado serias preocupaciones sobre la integridad electoral y la democracia en Hungría.

El Parlamento Europeo, en septiembre de 2022, aprobó una resolución en que manifiesta su preocupación por hechos que reflejan una “amenaza sistémica” a los valores de la Unión Europea en Hungría. Entre ellos, el Parlamento Europeo menciona los cambios introducidos en la ley electoral a lo largo de los años mediante la reconfiguración de las circunscripciones y la compensación en favor del vencedor, que ponen en situación de desventaja a los partidos de la oposición, junto con la inusitada celeridad para la adopción de estas modificaciones electorales,

³⁷ VENICE COMMISSION (2024): *Georgia - Opinion on amendments to the Election code which abolish gender quotas*, 24 de junio de 2024, CDL-AD(2024)023, párrafo 21.

³⁸ EUROPEAN COMMISSION (2023): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2023 Communication on EU Enlargement Policy*. 8 de noviembre de 2023, COM(2023) 690 final, página 25.

³⁹ RED MUNDIAL DE JUSTICIA ELECTORAL (2023): *Independencia Judicial: Principales Amenazas y Soluciones Disponibles*, páginas 9-11.

así como la ausencia de consultas públicas significativas para la discusión de estas reformas.⁴⁰ Estas críticas fueron reiteradas en 2024, en que el Parlamento Europeo insistió en la existencia de deficiencias graves persistentes relacionadas con el sistema constitucional y electoral, así como con el sistema de contrapoderes institucionales de Hungría, entre las que menciona “la ausencia de condiciones equitativas de campaña durante las elecciones a nivel local y nacional, y los frecuentes cambios en el código electoral”.⁴¹ El uso de los cambios a la legislación electoral para asegurar una mayoría parlamentaria,⁴² así como dificultar la competencia de la oposición, han hecho que se califique a Hungría como un “régimen híbrido de autocracia electoral”.⁴³

Es fundamental que cualquier modificación a la normativa electoral se realice dentro de un marco de amplio consenso entre los actores políticos y sociales, ya que esto garantiza que las reformas no sean vistas como herramientas para obtener ventajas electorales. Para fomentar este consenso, es habitual que las constituciones o leyes electorales exijan quórum elevados para aprobar reformas en esta materia. Esto asegura que los cambios cuenten con el respaldo de una mayoría significativa y no reflejen únicamente los intereses de un grupo dominante en el poder.

El caso de El Salvador también fue destacado en el informe de la Red Mundial de Justicia Electoral de 2023, a propósito del detrimento de la independencia judicial en el país.⁴⁴ Este elemento es relevante desde la perspectiva de la autonomía institucional y de la independencia de los mecanismos de control de los procesos electorales. Sin embargo, otras reformas legales y constitucionales son también preocupantes desde la perspectiva de la integridad electoral.

En 2021, el presidente Nayib Bukele anunció su intención de presentarse como candidato a la reelección como presidente de El Salvador, lo que generó una inmediata controversia, debido a la prohibición explícita en la Constitución salvadoreña de la reelección presidencial inmediata. El artículo 152 número 1 de la Carta Fundamental señala que no podrá ser candidato a presidente de la República: “[e]l que haya desempeñado la Presidencia de la República por más de seis meses, consecutivos o no, durante el período inmediato anterior, o dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del período presidencial”. La prohibición de reelección presidencial se refuerza por la determinación de una cláusula pétrea en el artículo 248, párrafo final de la Constitución, que señala que “[n]o podrán reformarse en ningún caso los artículos de esta

⁴⁰ PARLAMENTO EUROPEO (2022): Resolución de 15 de septiembre de 2022, sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, de la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión (2018/0902R(NLE)), párrafos T y U.

⁴¹ PARLAMENTO EUROPEO (2024): Resolución de 24 de abril de 2024, sobre las audiencias en curso en virtud del artículo 7, apartado 1, del TUE relativas a Hungría para reforzar el Estado de Derecho, y sus repercusiones presupuestarias (2024/2683(RSP)), párrafo M.

⁴² SCHEPPELE, Kim Lane (2022): “How Viktor Orbán wins”, en *Journal of Democracy*, volumen 33, número 3, p. 55.

⁴³ PARLAMENTO EUROPEO (2024): Resolución de 24 de abril de 2024..., párrafo AA.1.

⁴⁴ RED MUNDIAL DE JUSTICIA ELECTORAL (2023): *Independencia Judicial: Principales Amenazas y Soluciones Disponibles*, páginas 14 y 15.

Constitución que se refieren a la forma y sistema de Gobierno, al territorio de la República y a la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República.”

La Corte Suprema de Justicia de El Salvador, sin embargo, declaró que esta prohibición significaba restringir a perpetuidad el derecho a sufragio activo, por lo que el artículo 152 de la Constitución debía interpretarse en el sentido de exigirle al presidente que quisiera ser reelecto que solicitara una licencia durante los seis meses previos al inicio del próximo período presidencial.⁴⁵ Es relevante recordar que la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador había sido destituida completamente por la Asamblea Legislativa de El Salvador en 2021, y los magistrados reemplazantes fueron designados por la misma Asamblea, con una mayoría política afín al presidente Bukele.⁴⁶ Esta sentencia le permitió al presidente Bukele ser candidato a la reelección y finalmente ganar la elección de febrero de 2024.

La estabilidad de la normativa electoral no solo puede ser afectada por modificaciones legales reiteradas o de último minuto – veremos más adelante que El Salvador también ha incurrido en este problema -, sino que también se pone en riesgo por decisiones judiciales que reemplazan la voluntad popular, manifestada en la Constitución y las leyes. La Comisión de Venecia, en su reporte sobre los límites a la reelección – realizado por invitación del secretario general de la Organización de Estados Americanos -, señaló que la prohibición a la reelección no puede ser interpretada *a priori* como una vulneración a un derecho humano.⁴⁷ Asimismo, el informe enfatiza que “los límites a la reelección presidencial están consagrados en la constitución; por lo tanto, se requiere una reforma constitucional para modificarlos. Solamente el pueblo, que tiene poder soberano legal, puede modificar el alcance de la delegación que le otorgó al presidente. La decisión de alterar o eliminar los límites a la reelección presidencial debe sujetarse a un escrutinio y debate públicos minuciosos y debe respetar plenamente los procedimientos constitucionales y legales relevantes.”⁴⁸

En marzo de 2023, la Asamblea Legislativa de El Salvador aprobó la derogación del artículo 291-A del Código Electoral, que prohibía hacer reformas electorales un año antes de las elecciones. Esto le permitió al gobierno la aprobación de reformas sustanciales a menos de un año de las elecciones de febrero de 2024, como la reducción del número de diputados de 80 a 64, y la disminución de municipios de 262 a 44. Estas modificaciones de último minuto afectan la confianza en el sistema electoral y afectan su integridad. La Comisión de Venecia ha recordado que “modificar la legislación electoral mientras el proceso electoral está en curso suele tener la intención, o puede parecer tener la intención, de manipular el proceso electoral en favor de

⁴⁵ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE EL SALVADOR, Sala de lo Constitucional, sentencia 1-2021 – Pérdida de derechos de ciudadanía, fundamento jurídico III.

⁴⁶ RED MUNDIAL DE JUSTICIA ELECTORAL (2023): *Independencia Judicial: Principales Amenazas y Soluciones Disponibles*, páginas 14 y 15.

⁴⁷ VENICE COMMISSION (2018): *Report on term-limits. Part I – Presidents*. CDL-AD(2018)010, 20 de marzo de 2018, párrafos 81 y 82.

⁴⁸ VENICE COMMISSION (2018): *Report on term-limits. Part I – Presidents*. CDL-AD(2018)010, 20 de marzo de 2018, párrafo 127.

intereses partidistas, a menos que las enmiendas persigan un interés legítimo fundamental y prevalente, como la protección de la integridad misma de las elecciones.”⁴⁹

Durante el presente año de 2024, la reforma electoral propiciada en México por el expresidente Andrés Manuel López Obrador -a la que ya se ha hecho mención- constituye un ejemplo de modificaciones a la normativa electoral que no han suscitado consenso y que se han materializado en un breve período de tiempo anterior a las elecciones presidenciales, de junio de 2024, que dieron por ganadora a la candidata Claudia Sheinbaum.

Desde su victoria en el año 2018, el entonces presidente López Obrador desplegó presiones para reformar al Instituto Nacional Electoral (INE). Este órgano había sido creado en el año 2014 bajo una reforma electoral impulsada por expresidente Enrique Peña Nieto substituyendo al Instituto Federal Electoral, fundado en 1990 tras las controvertidas elecciones presidenciales de 1988, cuando una supuesta falla del sistema originó acusaciones de fraude electoral.

El gran argumento del expresidente López Obrador fue que debían reducirse los gastos excesivos que causaba el funcionamiento del INE al erario fiscal. Sin embargo, la “reforma AMLO” despertó fuertes críticas entre la propia ciudadanía que protestó en las calles por el impacto que esta reforma electoral tendría en el funcionamiento de los procesos electorales y de la integridad que debe rodearlos. Es así como se sostuvo que la reforma eliminaría 300 juntas distritales encargadas de organizar en terreno las elecciones federales y locales, así como de los instrumentos de participación ciudadana en el país. También reduciría la estructura de 32 juntas locales en más de 260 plazas. El propio INE denunció que la reforma implicaría una reducción del Servicio Profesional Electoral Nacional equivalente a un 84,6%, al tiempo que afectaría al padrón electoral, ya que eran las juntas las encargadas de actualizarlo y de expedir las identificaciones necesarias para votar- y de la capacitación de funcionarios en las casillas electorales.⁵⁰

Concretamente, se substituía al INE por un nuevo órgano denominado “Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC)”, que fuera de ser elegidos sus miembros en forma directa por los tres Poderes del Estado, fuera la única autoridad que administre el tiempo de radio y televisión de los partidos políticos y candidaturas independientes; distribuido en un 70% entre los partidos políticos de acuerdo con los resultados de la elección para diputaciones federales inmediata anteriores, y el 30% restante dividido en partes iguales.

Además, siendo México un Estado organizado federalmente proponía eliminar los tribunales electorales estatales concentrando todo el poder de revisión de los procesos electorales en el Tribunal Electoral del Poder Judicial.⁵¹

⁴⁹ VENICE COMMISSION y OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (2023): *Republic of Moldova - Joint follow-up opinion to the joint opinion on amendments to the Electoral code and other related laws concerning ineligibility of persons connected to political parties declared unconstitutional*, 18 de diciembre de 2023, CDL-AD(2023)048, párrafo 21.

⁵⁰ Fuente: [bbc.com/mundo/noticias-america-latina-64784628](https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-64784628)

⁵¹ Cámara de Diputados de México. LXV Legislatura. Reforma electoral. Análisis de texto vigente y texto propuesto de la iniciativa de reforma constitucional propuesta por el Ejecutivo Federal.

En consecuencia, la estabilidad de la normativa electoral, sin perjuicio de los ajustes derivados de nuevas necesidades como el cambio tecnológico, constituye un elemento esencial para la preservación de la integridad electoral, sobre todo, frente a los intentos de los gobiernos de turno de adecuar el sistema electoral de forma que asegure la continuidad de los representantes, así como para consolidar la posición de la mayoría de turno.

5.5 La integridad electoral y la garantía del ejercicio del derecho de sufragio

Una modificación reciente, positiva para la integridad electoral, se da en el caso de Argentina con la aprobación de la papeleta o boleta única para las elecciones.

En octubre de 2024, el Congreso de la Nación aprobó una importante reforma al Capítulo IV del Título III del Código Electoral Nacional (ley 19.945), que introduce el Sistema de Boleta Única de Papel para las elecciones. Hasta entonces - con la excepción de la provincia de Mendoza - tanto en las elecciones nacionales como provinciales se utilizaban boletas confeccionadas por cada partido o lista electoral. Esta práctica había dado lugar a varias dificultades, como la falta de boletas en algunos centros de votación, sobre todo en áreas rurales o alejadas, y acusaciones frecuentes de robo o destrucción de boletas, lo que minaba la confianza pública en el sistema electoral.

La adopción de una Boleta Única de Papel, cuyo diseño será responsabilidad de cada Junta Electoral Nacional, y cuya impresión y distribución quedarán a cargo del Poder Ejecutivo, ofrece diversas ventajas claves para mejorar la integridad electoral. En primer lugar, reduce el riesgo de fraude electoral vinculado a la manipulación de boletas partidarias, como el "robo de boletas" o la falta de disponibilidad en ciertas mesas de votación. Asimismo, la Boleta Única garantiza que todas las opciones políticas estén presentes en un único documento, independientemente del tamaño o recursos de los partidos o agrupaciones políticas. En el mismo sentido, al centralizar el diseño y la distribución de las boletas, se asegura que todos los votantes reciban la misma información y opciones al sufragar. La posibilidad de que haya boletas faltantes o manipuladas desaparece, fortaleciendo la transparencia del proceso electoral.

La implementación de la Boleta Única de Papel refuerza la integridad electoral, reduciendo las oportunidades para interferencias o manipulaciones de las votaciones, y garantizando como deber del Estado que cada ciudadano tenga acceso a todas las opciones disponibles en el proceso democrático.

6. Conclusiones

- 6.1** A pesar de la tendencia a identificar la integridad electoral con un principio integral que abarque todas las garantías necesarias para asegurar procesos electorales democráticos, este concepto debe ser enfocado, principalmente, en la protección

de las instituciones que, estando involucradas en los procesos electorales, son responsables de garantizar elecciones libres, justas y transparentes.

- 6.2** Para esos efectos, los organismos encargados de organizar, supervisar y validar los procesos electorales deben ajustarse a estrictos estándares de independencia, imparcialidad y eficacia. Su acatamiento resulta indispensable para asegurar y mantener la confianza pública en el funcionamiento del sistema electoral como un todo, así como para asegurar la más amplia y libre participación del electorado en los asuntos públicos.
- 6.3** Así, los órganos que conforman la institucionalidad electoral de los Estados deben contar con los recursos, la capacitación y la autonomía necesarios para realizar sus funciones sin interferencias indebidas. Igualmente, se requiere establecer mecanismos de control y rendición de cuentas que preserven su legitimidad ante la sociedad evitando, al mismo tiempo, la inestabilidad de las reglas electorales en base a cambios sucesivos y no debidamente consensuados.
- 6.4** Si bien no ha solido abordarse el concepto de integridad electoral en los instrumentos normativos nacionales ni internos de los Estados sería conveniente, en cambio, abordar la inclusión de los principios que la rigen en los ordenamientos internos de cada uno de ellos, en base a los aportes de la Comisión de Venecia.
- 6.5** Entre dichos principios debe relevarse la autonomía institucional de los órganos que conforman la institucionalidad electoral del país, la que se expresa, fundamentalmente, en asegurarles un nivel normativo que las deje al margen de los vaivenes políticos coyunturales, un procedimiento de adopción de decisiones en base a mayorías sólidas y un acceso a todos los recursos necesarios para el desempeño de sus funciones, entre los que se deben considerar aquellos relacionados con los avances tecnológicos.
- 6.6** Desde el punto de vista de la transparencia y la rendición de cuentas, la confección de padrones electorales que aseguren objetividad y reflejen fidedignamente el porcentaje de ciudadanos con derecho a participar en los procesos electorales resulta un elemento digno de tomar en consideración. De la misma manera, la presencia y actividad de observadores electorales que aseguren la integridad de los procesos respectivos es otro elemento que no debiera soslayarse, sin olvidar la existencia de mecanismos eficaces para asegurar el control y debida utilización del gasto electoral.
- 6.7** Como el control es un elemento vertebral del Estado de Derecho, en materia electoral no pueden estar ausentes las rendiciones de cuentas ante la ciudadanía por parte de los órganos que tienen responsabilidades respecto de ellos. A su vez, el control jurisdiccional, que puede llegar a la anulación de la expresión del voto popular es un recurso indispensable siempre que se ejerza guardando el delicado equilibrio que supone no distorsionar la voluntad de los electores.

Bibliografía

BREWER CARÍAS, Allan (2024): 1987) *Reforma electoral en el sistema político en Venezuela*: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en: www.juridicas.unam.mx

CENTRO CARTER (2024): *Declaración del Centro Carter Sobre la Elección en Venezuela*, 30 de julio de 2024. Disponible en: <https://www.cartercenter.org/news/pr/2024/venezuela-073024-spanish.pdf>

EUROPEAN COMMISSION (2023): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2023 Communication on EU Enlargement Policy*. 8 de noviembre de 2023, COM (2023) 690 final, 76 pp.

GARNETT, Holly Ann, y JAMES, Toby S. (2020): “Measuring electoral integrity: using practitioner knowledge to assess elections”, en *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 20 pp.

GROPPI, Tania (2024): “‘Judicial overhaul’ e regressione democratica in Messico”, en *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo*, número 23, 2024, 12 pp.

JAMES, Toby S. y ALIHODZIC, Sead (2020): “When Is It Democratic to Postpone an Election? Elections During Natural Disasters, Covid-19, and Emergency Situations”, en *Election Law Journal*, volumen 19, número 3, 19 pp.

NACIONES UNIDAS (2005): *Declaración de principios para la observación internacional de elecciones y Código de conducta para observadores internacionales de elecciones*, 27 de octubre de 2005, Nueva York, 15 pp.

NORRIS, Pippa (2014): *Why Electoral Integrity Matters* (Cambridge, Cambridge University Press), 297 pp.

PARLAMENTO EUROPEO (2022): Resolución de 15 de septiembre de 2022, sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, de la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión (2018/0902R(NLE)).

PARLAMENTO EUROPEO (2024): Resolución de 24 de abril de 2024, sobre las audiencias en curso en virtud del artículo 7, apartado 1, del TUE relativas a Hungría para reforzar el Estado de Derecho, y sus repercusiones presupuestarias (2024/2683(RSP)).

RAKOWSKA-TRELA, Anna (2018): “Current Amendments to Polish Electoral Law in the Light of European Standards”, en *Polish Political Science Yearbook*, vol. 47, número 3, pp. 457–466.

RED MUNDIAL DE JUSTICIA ELECTORAL (2023): *Independencia Judicial: Principales Amenazas y Soluciones Disponibles*, 34 pp.

SCHEPPELE, Kim Lane (2022): "How Viktor Orbán wins", en *Journal of Democracy*, volumen 33, número 3, pp. 45-61.

VENICE COMMISSION (2006): *Opinion on the prohibition of financial contributions to political parties from foreign sources*, 31 de marzo de 2006, CDL-AD(2006)014, 20 pp.

VENICE COMMISSION (2006): *Report on electoral law and electoral administration in Europe*, 12 de junio de 2006, CDL-AD(2006)018, 51 pp.

VENICE COMMISSION (2009): *Report on an internationally recognised status of election observers*, 20 de mayo de 2009, CDL-AD(2009)020rev, 21 pp.

VENICE COMMISSION (2010): *Report on the timeline and inventory of political criteria for assessing an election*, 21 de octubre de 2010, CDL-AD(2010)037, 6 pp.

VENICE COMMISSION (2018): *Report on the identification of electoral irregularities by statistical methods*, 19 de marzo de 2018, CDL-AD(2018)009, 17 pp.

VENICE COMMISSION (2020): *Report on electoral law and electoral administration in Europe*, 8 de octubre de 2020, CDL-AD(2020)023, 58 pp.

VENICE COMMISSION (2020): *Report on election dispute resolution*, 8 de octubre de 2020, CDL-AD(2020)025, 52 pp.

VENICE COMMISSION (2020): *Principles for a fundamental rights-compliant use of digital technologies in electoral processes*, 11 de diciembre de 2020, CDL(2020)037, 24 pp.

VENICE COMMISSION (2023): *Ukraine - Amicus curiae brief on additional sanctions for committing an administrative offence*, 18 de diciembre de 2023, CDL-AD(2023)050, 11 pp.

VENICE COMMISSION (2024): *Georgia - Opinion on amendments to the Election code which abolish gender quotas*, 24 de junio de 2024, CDL-AD(2024)023, 10 pp.

VENICE COMMISSION (2024): *Venezuela - Presidential elections - Statement by the Bureau of the Venice Commission*, 7 de agosto de 2024. Disponible en: <https://www.venice.coe.int/webforms/events/default.aspx?id=3705&lang=en>

VENICE COMMISSION y OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (2014): *Joint opinion on the draft Electoral law of the Kyrgyz Republic*, 16 de junio de 2014, CDL-AD(2014)019, 28 pp.

VENICE COMMISSION y OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (2017): *Bulgaria - Joint opinion on amendments to the electoral code*, 19 de junio de 2017, CDL-AD(2017)016, 21 pp.

VENICE COMMISSION y DIRECTORATE OF INFORMATION SOCIETY AND ACTION AGAINST CRIME OF THE DIRECTORATE GENERAL OF HUMAN RIGHTS AND RULE OF LAW (2019): *Joint report on digital technologies and elections*, 24 de junio de 2019, CDL-AD(2019)016, 39 pp.

VENICE COMMISSION y OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (2020): *Montenegro - Urgent joint opinion on the draft Law on elections of members of Parliament and councillors*, 8 de octubre de 2020, CDL-AD(2020)026, 22 pp.

VENICE COMMISSION y OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (2023): *Georgia - Joint opinion on draft amendments to the Election Code and to the Rules of procedure of the Parliament of Georgia*, 18 de diciembre de 2023, CDL-AD(2023)047, 17 pp.

VENICE COMMISSION y OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (2023): *Republic of Moldova - Joint follow-up opinion to the joint opinion on amendments to the Electoral code and other related laws concerning ineligibility of persons connected to political parties declared unconstitutional*, 18 de diciembre de 2023, CDL-AD(2023)048, 15 pp.

ZAVADSKAYA, Margarita and GARNETT, Holly Ann (2018): "Introduction", en Garnett, Holly Ann, y Zavadskaya, Margarita (editoras): *Electoral Integrity and Political Regimes: actors, strategies and consequences* (New York, Routledge), pp. 1-17.