

JUSTICIA ALTERNATIVA ELECTORAL*

ELECTORAL ALTERNATIVE JUSTICE

Macarita Elizondo Gasperín**

RESUMEN

Bajo la premisa de que la “cultura de la reclamación”, ha sobrecargado el trabajo judicial y jurisdiccional, debido al incremento de la complejidad de las relaciones sociales en un mundo en el que los ciudadanos están cada vez más dispuestos a defender sus propios intereses y disponen de los medios oportunos para hacerlo, se propone aprovechar las sinergias, buscando métodos alternos de resolución de controversias, que sean complementarios del sistema judicial y que garanticen a los ciudadanos el acceso a la justicia y al derecho.

Por ello, con la propuesta respecto de una “justicia alternativa electoral” se considera oportuno buscar ampliar las alternativas de solución de conflictos, pasando de una cultura de confrontación, a una cultura de paz, mediante la sensibilización de la gente sobre la posibilidad reales de gestionar y resolver sus conflictos con técnicas racionales que fortalecen las relaciones interpersonales, la tolerancia, el respeto a las diferencias, a los derechos humanos y los procesos democráticos.

* Conferencia impartida en el Foro “Circuitos de Cultura Político-Democrática”, organizado por el Instituto Electoral del Estado de México en el marco de la conmemoración del bicentenario de la independencia y del centenario de la revolución. 13 Abril de 2010; y en el Congreso Internacional de Derecho Electoral y Democracia, Morelia Michoacán, 16 al 19 de agosto de 2010.

** Doctora en Derecho con mención honorífica y medalla al mérito universitario “Gabino Barreda” por la UNAM. Especialista en Justicia Constitucional. Cuenta con más de 20 años de experiencia en derecho electoral y jurisprudencial. Plazo en el que igualmente ha sido investigadora y académica universitaria con diversos reconocimientos y distinciones por su alto desempeño. Autora de varios libros y numerosos artículos de investigación sobre cuestiones constitucionales y de justicia electoral. Miembro de número de la Asociación Internacional de Derecho Procesal, y del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal. Fue Coordinadora Nacional de Jurisprudencia y Estadística Judicial Electoral, Juez y Magistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación designada por el Senado de la República, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y actualmente es Consejera Electoral del Instituto Federal Electoral, designada por la Cámara de Diputados. Correspondencia para/ *Correspondence to:* El Tepeyac no. 40 (arenal 451) Colonia Colinas del Bosque, Tlalpan. C.P. 14620, México Distrito Federal. E-mail: macarita@prodigy.net.mx.

El estudio está enfocado a la materia político-electoral, pues ésta no puede quedar al margen de estas nuevas tendencias de buscar, reconocer y desarrollar medios alternos de solución de conflictos.

Palabras claves: Métodos alternativos de solución de conflictos; Negociación; Mediación; Conciliación; Cultura de paz.

ABSTRACT

Under the premise that the “culture of complaint”, has overloaded the judicial and legal work, due to the increasing complexity of social relations in a world where citizens are increasingly willing to defend their own interests and have the appropriate means to do so, intends to exploit synergies, looking for alternative methods of dispute resolution, to complement the judicial system and to guarantee citizens the access to justice and law.

Therefore, with the proposal for an “electoral alternative justice” is considered appropriate to seek alternative solutions, in order to move from a culture of confrontation to a culture of peace, through awareness people about the real possibility to manage and resolve conflicts with rational techniques that strengthen interpersonal relationships, tolerance, respect for differences, human rights and democratic processes.

The study is focused on political – electoral matters, since it cannot be excluded from these new trends to look for, recognize and develop alternative means of dispute resolution.

Keywords: Alternative dispute resolution; Negotiation; Mediation; Conciliation; Culture of peace.

INTRODUCCIÓN

“Lo mucho se vuelve poco con desear otro poco más.”

Quevedo

Es de todos conocido el adelanto que ha tenido el sistema electoral en México, basta tan sólo recordar la palabras del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza: “Quiero decirlo de manera muy clara y muy directa. No creo que exista otro país en América Latina que tenga un sistema de organización de elecciones y de justicia electoral tan avanzado como el de México”¹.

Dentro del camino que ha avanzado México en justicia electoral, hoy quiero plantear a Ustedes un parámetro más: **La justicia alternativa electoral** que considero un paso adelante en el horizonte de la cultura democrática que busca la corresponsabilidad en la construcción de ciudadanía.

¹ Firma del Convenio de Colaboración OEA-TEPJF. Vid. Informe Anual 2008-2009. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, p. 13.

Mi único propósito es iniciar la reflexión y el diálogo sobre las ventajas e inconvenientes de este nuevo enfoque, al tiempo que nutra el análisis del problemario jurídico y los efectos que plantea.

Estamos en el momento propicio para indagar cómo la democracia puede convertirse en la organización de la sociedad que reconozca **una justicia electoral que amplíe la alternativa de solución de conflictos**. Identifiquemos aquellos elementos que contribuyan a evitar controversias. Revisemos cuidadosamente nuestro sistema electoral para realizar las adecuaciones necesarias que nos permitan adelantarnos a los conflictos. Pasemos de una cultura de confrontación a una cultura de solución, a una cultura de paz.

Vivimos inmersos en lo que se denomina la “*cultura de la reclamación*”, que ha sobrecargado el trabajo judicial hasta extremos insospechados. Los estudios comparados², arrojan similar fenómeno, consecuencia lógica del incremento de la complejidad de las relaciones sociales en un mundo en el que los ciudadanos están cada vez más dispuestos a defender sus propios derechos y disponen de los medios oportunos para hacerlo. Aprovechemos las sinergias y busquemos métodos alternos de resolución de controversias, que sean complementarios del sistema judicial y que garanticen a los ciudadanos el acceso a la justicia y al derecho que demanda la nueva sociedad, obviamente reservando para el método judicial clásico los asuntos de carácter innegociable y aquellos en los que no es posible otra solución que la de la sentencia judicial impuesta desde la autoridad de la administración e impartición de justicia.

La Agenda de la Haya para la Paz y la Justicia en el siglo XXI reconoce que “...una cultura de la paz se logrará cuando los ciudadanos del mundo entiendan los problemas...tengan habilidades para resolver conflictos, (y) luchen por la justicia de manera no violenta...Ese aprendizaje solo puede alcanzarse con una educación sistemática por la paz”³.

El arbitraje, la conciliación y la mediación son acciones en las cuales dos posturas encontradas se ponen de acuerdo, y llegan a un arreglo beneficioso para todos. No hay vencedores, ni vencidos. No son novedosos estos métodos como una alternativa en la solución de conflictos, son una gran ayuda para mejorar y complementar el sistema legal. La participación de una tercera persona que ayuda a los adversarios a solucionar su conflicto y que facilita el hecho de que sean ellos mismos quienes tomen las decisiones para los acuerdos, se ha dado desde

² Ortuño Muñoz, Pascual. El “Libro verde sobre las modalidades alternativas de resolución de conflictos en el ámbito civil y mercantil” de 19.04.2002 de la Comisión de las Comunidades Europeas. Publicado en la *Revista Iuris-La Ley*, n. 77, Noviembre 2003, p. 42 a 48.

³ International Peace Bureau. Vid. <<http://www.ipb.org/pe/index.htm>>.

la existencia de los primeros grupos humanos en este planeta. Las formas que ahora se conocen y se identifican dentro del rubro de los medios o técnicas alternativas para la solución de controversias son la recuperación de estrategias que han sido exitosas para la vida social de antaño y ahora se adaptan a las circunstancias actuales. Hablar de ello no sólo es hablar de la solución de una disputa, sino de educación para la paz, a través de sensibilizar a la gente sobre la posibilidad de gestionar y resolver sus conflictos con técnicas racionales que fortalecen las relaciones interpersonales, la tolerancia, el respeto a las diferencias, los derechos humanos y los procesos democráticos. Así, las personas van tomando conciencia de su responsabilidad en la solución de sus propios problemas, y se va dando la coyuntura para promover un cambio generalizado hacia soluciones más eficientes que permitan la convivencia armónica⁴.

MARCO DE REFERENCIA

*“Somos lo que hacemos repetidamente.
Por eso el mérito no está en la acción,
sino en el hábito.”*

Aristóteles

96

Hace unos días, concretamente el lunes 22 de marzo de 2010, hubo una reunión en la Ciudad de México, en las instalaciones centrales del Instituto Federal Electoral. La Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) trabajaron de manera conjunta con las autoridades electorales federales de México: Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para realizar un *conversatorio* que analice estos temas desde la perspectiva mexicana.

Se organizaron tres mesas de trabajo, en las que expertos del más alto nivel dialogaron sobre cada uno de los temas considerados en el informe preparado por la OEA y PNUD. *La democracia de ciudadanía. Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*⁵.

El concepto de democracia que se propone es el de una democracia de ciudadanos que vaya más allá de la noción de una democracia de electores, entendiendo la ciudadanía vinculada con los derechos civiles, políticos y sociales de los individuos. Se trata de una democracia deficitaria, en tanto no ha alcanzado los mínimos exigibles en términos de representación y satisfacción de necesidades de

⁴ Vid. Centro Interdisciplinario de Solución Alternativa de Conflictos. *Manual Básico del Conciliador*. México: Ed. Vivir en Paz, ONG, p. 10.

⁵ Organización de los Estados Americanos / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York, 2009. Dicho documento retoma las bases teóricas y de diagnóstico sobre la democracia en América Latina que el propio PNUD publicó en 2004 bajo el título *Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*.

la mayoría de la población. Se hizo un análisis de la democracia latinoamericana por varios flancos: la desigualdad en la distribución en el ingreso, que se traduce en un desigual acceso al poder; la crisis de representación de los partidos políticos (creciente desconfianza hacia la política); la insatisfacción con los rendimientos de la democracia, lo que se convierte en un bajo nivel de legitimidad.

Así se proponen tres políticas públicas prioritarias que permitan atacar en su raíz el déficit democrático: fiscalidad (tributación directa para contrarrestar la desigualdad en el ingreso); integración social (garantizar los mínimos de bienestar como base de inclusión y participación social); seguridad pública (combatir la inseguridad ciudadana que mina en sus bases la legitimidad de la democracia y que lleva a casi la mitad de los latinoamericanos a preferir un retorno al autoritarismo ante la crisis de inseguridad).

Tomando como marco de referencia dicho documento, centro el discurso epistémico en este ensayo, sólo por cuanto hace a la integración social que garantice los mínimos de bienestar como base de inclusión y participación social.

Propongo luego entonces que reflexionemos y busquemos cómo hacer crecer un Estado para la democracia. Agreguemos elementos a la fórmula: Estado fuerte = legitimidad + finanzas sanas + administración efectiva y eficiente.

Es necesario que se abran espacios de diálogo institucional en los que sean los mismos participantes los que al exponer sus situaciones, encuentren caminos convergentes hacia una solución que satisfaga a todos. Son más fácilmente aceptados los resultados cuando se forma parte del diálogo en el proceso de construcción de la solución del problema. Eduquemos a la sociedad en el sentido de que frente a una controversia no sólo defienda sus derechos, sino que aporte por sí misma los grados de solución, con el compromiso de su cumplimiento. Lo anterior nos permite arribar a los siguientes elementos:

Ciudadanos participativos + facilitadores del diálogo + valor a la palabra
= cultura ética de paz.

La *agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina* es una propuesta atendible, ya que como bien lo refiere, parte de un diagnóstico realista y propone una visión ampliada de la democracia pero no en una perspectiva utópica sino en función de un mínimo exigible y con un mayor involucramiento de la ciudadanía en la solución de los problemas que le afectan. Apuestan fundamentalmente a la construcción de ciudadanía y a la participación ciudadana como pilar de la corrección del déficit democrático en la región⁶.

⁶ Si bien, el documento reconoce no poner énfasis en el rediseño institucional en que han venido insistiendo los politólogos asociados a IDEA (Instituto para la Asistencia del Desarrollo Democrático), quienes proponen una especie de semiparlamentarismo para América Latina.

Coincido con la agenda anterior en cuanto a que no debe abrirse la brecha entre: a) ciudadanos e instituciones, b) ciudadanos y partidos, y c) ciudadanos frente a ciudadanos. Otra ciudadanía política es exigible. No solo de votos vive la representación democrática. Uno de los planteamientos interesantes de esta agenda fue: ¿Qué reformas de sus estructuras internas deben llevar adelante las autoridades y los partidos políticos para adaptarse al presente contexto?, ¿Más participación puede conducir a una mejor representación?

Las respuestas a estas interrogantes no deben pasar por alto que existe una efervescencia de formas de participación ciudadana que piden la *correspondiente creación de espacios institucionales*, bien en los procesos legislativos, en la distribución de recursos y en mecanismos de rendición de cuentas verticales de las autoridades públicas y por qué no decirlo, en la ampliación de una justicia alternativa que los tome en cuenta y que propenda a una nueva visión de una cultura democrática basada en la cultura de la paz⁷.

En México las premisas son:

- a) el Instituto Federal Electoral es árbitro electoral;
- b) los partidos políticos, como organizaciones de ciudadanos, exigen que su vida interna se desarrolle primero que nada, bajo sus propias normas estatutarias, y
- c) los ciudadanos ofrecen los elementos de complementariedad que articulan ideas nuevas y con un rol importante en la construcción del lazo entre representantes y representados.

Luego entonces, estamos en una *trilogía de responsabilidades*, de co-participación, de enlaces que propendan a la solución armónica de satisfactores mutuos y fortalezcan notoriamente la democracia exigible del siglo XXI.

MEDIOS ALTERNATIVOS DE JUSTICIA

“...una cultura de la paz se logrará cuando los ciudadanos del mundo entiendan los problemas... tengan habilidades para resolver conflictos, (y) luchen por la justicia de manera no violenta... Ese aprendizaje solo puede alcanzarse con una educación sistemática por la paz.”

Agenda de la Haya para la Paz y la Justicia en el siglo XXI

La Comisión de las Comunidades Europeas⁸ ha sostenido que el modelo de resolución de conflictos basado en unos jueces técnicos, semiautomatizados, sometidos

⁷ Vid. La democracia de ciudadanía. Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina. Organización de los Estados Americanos. Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo. ISBN 978-0-8270-5387-8, p. 92.

⁸ Este apartado está basado en la obra de Ortuño Muñoz, Pascual. El “Libro verde sobre las modalidades alternativas de resolución de conflictos en el ámbito civil y mercantil” de 19.04.2002

a un reglamentismo legal exacerbado que ha absorbido toda la capacidad de los ciudadanos de negociar sus propios intereses, no es eficaz ni útil para los nuevos litigios que han surgido de un sistema de relaciones sociales que, en parte, era desconocido.

Se plantean en la sociedad actual nuevas tipologías de conflictos para los que es obsoleto el método adversarial clásico, tanto por la proliferación de litigios que se han incrementado en proporción geométrica en el ámbito del consumo, la responsabilidad civil, las relaciones de vecindad o las de familia, como por la complejidad de muchos de ellos. Las estadísticas judiciales ponen de relieve que es imposible que los tribunales acojan, tramiten y den una respuesta en derecho en un plazo razonable a gran parte de las controversias. En otros casos el nivel técnico de la disputa o la confluencia de factores de muy diverso signo determinan la necesidad de que la “gestión del conflicto”, en terminología post moderna, se aborde con metodología interdisciplinaria, (litigios en el sector tecnológico o informático con presencia de empresas multinacionales, la regulación de los efectos de los divorcios o la justicia juvenil). En muchos de estos casos, las necesidades de rapidez y eficacia que el comercio y el sistema financiero demandan, son incompatibles con los procesos judiciales de los que se dispone. Por tomar un referente europeo, es sorprendente el incremento de reclamaciones formuladas por los ciudadanos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: cuando se creó, en 1981, hubo 404 recursos, mientras que ya en 1993 fueron 2.037, para ascender en 1999 a 8.402 y finalizar el año 2002 con 27.500.

Se plantea incluso la puesta en marcha de métodos de resolución de conflictos “on line”, utilizando para este fin el Internet con la accesibilidad, simplificación y rapidez propias de este medio y el desarrollo de la mediación a todos los niveles. Estos sistemas metodológicos de resolución de controversias que son alternativos al sistema adversarial judicial clásico, pero que pueden ser un complemento eficaz del mismo, conforman los llamados “ADRs” esto es, la Alternative Dispute Resolution, (por su contracción en inglés).

Estos métodos alternativos de resolución de conflictos se caracterizan por facilitar una “modalidad de construcción y de gestión de la vida social gracias a la inmisión de un tercero neutral, independiente y sin otro poder que la autoridad que le reconocen las partes, que lo habrán elegido o reconocido libremente”⁹. “Cualquier intento de modernización de la justicia que olvide completar el sistema clásico con las nuevas metodologías, está abocado al fracaso”¹⁰. Se dice que la implantación de los ADRs es un signo de identidad de la Unión Europea (UE), a la vez que un medio para abordar la crisis de la administración de justicia, que

de la Comisión de las Comunidades Europeas. Publicat a *Revista Iuris-La Ley*, n. 77, Noviembre 2003, p. 42 a 48.

⁹ En la definición de Michèle Guillaume-Hofnung, citada por Ortuño Muñoz, Pascual. Op. cit.

¹⁰ Id.

no es únicamente un problema nacional, sino que representa un grave problema común de todos los estados miembros.

Es mi opinión que la materia electoral no puede quedar al margen de estas nuevas tendencias¹¹ de buscar, reconocer y desarrollar medios alternos de solución de conflictos¹². Es notorio el efecto multiplicador de los casos ante los tribunales bajo el esquema del proceso judicial clásico, tienden a alargarse y sus gastos se incrementan cada vez más, por lo que la conclusión que se obtiene es que es necesario implementar estos métodos alternativos como respuesta a la necesidad de facilitar el acceso a la justicia para dar cumplimiento a los preceptos constitucionales. Con ello, la tendencia es a conseguir una eficaz vía complementaria a los procedimientos jurisdiccionales, al mismo tiempo que se sientan las bases para profundizar en la paz social mediante la promoción de estos métodos basados en el restablecimiento del diálogo y el mantenimiento de las relaciones futuras¹³.

En todos los Estados miembros de la UE se constata que las leyes de enjuiciamiento establecen la posibilidad de que se intente la conciliación entre las partes antes del litigio, aun cuando el grado de obligatoriedad es distinto en unos de otros.

En México, la justicia alternativa es un derecho fundamental. En el apartado de las garantías individuales, el artículo 17 párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece textualmente:

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

¹¹ Como la materia, civil, familiar, penal, financiera, comercial, laboral, intercultural, etc.

¹² Como desarrollo de este interés deben citarse las conclusiones de la Presidencia del Consejo de Viena de diciembre de 1998, (apartado 83), que destaca la necesidad de desarrollar la mediación en los conflictos familiares transnacionales y el acuerdo de la Comisión de 9.4.2001 sobre mediación y derecho de consumo. La Recomendación de 29 de mayo de 2000 recoge el acuerdo de los ministros de justicia para la búsqueda y desarrollo de métodos alternativos en el ámbito civil y comercial, convencidos de la eficacia de los mismos. En el Acuerdo de 15 de marzo de 2001 la Comisión analiza la conveniencia de implantar la mediación en el ámbito penal para salvaguardar los derechos de las víctimas. El acuerdo de 7 de mayo de 2001 promueve la creación de la red FINNET, para la resolución de los conflictos en el ámbito financiero. Finalmente, en cuanto a las relaciones laborales, el Consejo europeo de Bruselas, Laeken, de diciembre de 2001 insistió en la importancia de prevenir y resolver los conflictos sociales, y muy especialmente los de carácter transnacional, mediante mecanismos voluntarios de mediación. (Pueden consultarse estos textos en la siguiente dirección: <<http://ue.eu.int/fr/Info/eurocouncil/index.htm>>.).

¹³ Vid. ELIZONDO GASPERÍN, Ma. Macarita (Coord). Relación de las Partes, los Jueces y los Abogados. XII Congreso Mundial de Derecho Procesal, Ed. Instituto Nacional de Estudios Superiores en Derecho. División Editorial, México, 2004. p. 590.

Nótese que lo anterior es texto vigente de nuestra Constitución, cuyo proceso legislativo requiere para su aprobación no sólo la aceptación del Congreso de la Unión, sino de los Congresos Locales, es decir de los representantes populares de cada uno de los Estados de la República, quienes en consecuencia han manifestado su interés en elevar a rango de derecho fundamental, de garantía individual, el derecho irrestricto que le asiste a toda persona a conseguir una eficaz vía complementaria a los procedimientos jurisdiccionales tradicionales que logre el diálogo, la negociación y la solución plausible de sus intereses y derechos.

Incluye obligadamente a la materia penal, con las salvedades de aquellos casos en los que se requiera supervisión judicial.

En el Dictamen de la Cámara de origen¹⁴ el cual retoma su colegisladora Cámara Revisora, se precisa:

...La evolución progresiva de los derechos humanos ha derivado en la conclusión de que la obligación de los Estados de garantizar el libre ejercicio de los mismos no se limita únicamente a una cuestión formal, sino que además impone la obligación al Estado de proporcionar todos los medios necesarios para que el sujeto de dichos derechos pueda hacerlos efectivos. Esta conclusión tiene su origen en el sistema interamericano que nos rige, específicamente en el artículo 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, donde se fija el compromiso de los Estados Partes respecto de la aplicación de dicho instrumento internacional. Es decir, se trata de la obligación del Estado de garantizar, como señaló puntualmente hace ya 30 años el notable jurista italiano Mauro Cappelletti, el acceso efectivo a la justicia.

“Hoy más que nunca, la concepción de Cappelletti cobra vigencia, pues mientras las elites políticas, sociales o económicas poseen múltiples canales informales para solucionar problemas relacionados con el ejercicio de sus derechos, sin tener que acudir a los mecanismos institucionales de justicia; los más desprotegidos económicamente se encuentran en franca minusvalía ante muchas de las entidades públicas o privadas con las que interactúan. Por ello, el acceso a la justicia debe servir para compensar esta desigualdad y asegurar la vigencia de los derechos y la legalidad, incluyendo la actuación de las instituciones encargadas de proporcionarla.

...

¹⁴ Extracto de la crónica legislativa y diario de debates con referencia a la reforma al artículo 17 constitucional: Dictámen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Origen de fecha 11 de diciembre del 2007 y Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos de la Revisora de fecha 13 de Diciembre del 2007.

En el texto que se propone del artículo 17, se establecen los mecanismos alternativos de solución de controversias que son una garantía de la población para el acceso a una justicia pronta y expedita. Estos mecanismos alternos a los procesos jurisdiccionales para la solución de controversias, entre otros la mediación, conciliación y arbitraje, permitirán en primer lugar cambiar al paradigma de la justicia restaurativa, propiciarán una participación más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí, donde se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo; también servirán para despresurizar las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales y para que las víctimas obtengan de forma más rápida la reparación del daño, que es una asignatura pendiente de nuestro sistema de derecho.

Con este texto el Constituyente permanente reconoce la necesaria vía de comunicación y de diálogo que la sociedad demanda en nuestros tiempos, dado que es la depositaria del poder democratizador y forma parte en su conjunto de la solución de los conflictos, como ya se dijo, es importante sustituir la estrategia del enfrentamiento por la de la colaboración.

La justicia alternativa cuenta con instrumentos eficaces para la paz social que refuerzan la cultura democrática, por lo que no puede ni debe ser ajena a ninguna materia.

102

AVANCE EN MEDIOS ALTERNATIVOS DE UNA JUSTICIA LABORAL-ELECTORAL

“Estudiémoslos, descubramos cuáles son nuestras buenas y malas tendencias; este conocimiento va a permitirnos entregar las unas al poder de construcción, las otras a la disolución del tiempo.”

Julio Payot

Durante las dos últimas décadas, México ha vivido una serie de cambios normativos en su orden constitucional que vienen transformando la naturaleza de sus instituciones político-electorales. Estas transformaciones se han sustentado en la intención de fortalecer y consolidar valores fundamentales para la vida democrática del país.

Por lo que hace a las instituciones electorales, la reforma de 1990 introdujo la concepción de un Instituto Federal Electoral como organismo constitucional autónomo que organiza las elecciones, en el que por primera vez participaron en su calidad de ciudadanos con importantes funciones y en el cual se formó un nuevo servicio profesional electoral permanente. Eso constituyó en su momento un avance sustancial hacia la consolidación de la imparcialidad como principio rector de la organización electoral.

El primer Estatuto del Servicio Profesional Electoral fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992.

En 1996 tuvo lugar una reforma electoral en la que se señaló que se debía revisar y reformar el Estatuto del Servicio Profesional Electoral entonces vigente, estableciéndose la atribución al Consejo General del Instituto para aprobar un nuevo marco normativo que contribuyera a fortalecer el profesionalismo, la autonomía y la imparcialidad de la institución.

El 16 de marzo de 1999, por acuerdo del Consejo General CG06/1999 se aprobó el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo del mismo año y entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

El 14 de enero de 2008 se publicó, en ese mismo medio oficial, el Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que abrogó al anterior, lo cual generó la emisión de un nuevo Estatuto. El día 16 de diciembre de 2009, en Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, fue aprobada la reforma integral al Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, el cual fue publicado en dicho diario oficial el 15 de enero de 2010.

En dicho estatuto, concretamente en el Título Séptimo “Procedimientos Disciplinarios para el Personal del Servicio Profesional Electoral”, se prevé la base de una justicia alternativa electoral, pues reconoce la conciliación como un medio para la solución de las controversias, de la siguiente manera:

CAPITULO DÉCIMO

DE LA CONCILIACION DE CONFLICTOS

Artículo 295. La conciliación es el procedimiento mediante el cual se puede solucionar un conflicto entre miembros del Servicio, que no afecte interés directo del Instituto, a través de la intervención de un funcionario ajeno a la controversia, denominado Conciliador, con el propósito de generar un acuerdo de voluntades.

Artículo 296. Los miembros del Servicio en conflicto que estén de acuerdo en someterse a una conciliación, podrán solicitar a la DESPE el inicio de la misma.

Artículo 297. El contenido del convenio constituirá obligaciones que deberán observar los miembros del Servicio que se hayan sometido a la conciliación; y su incumplimiento será considerado una infracción.

Artículo 298. La Junta, previo conocimiento de la Comisión y a propuesta de la DESPE, aprobará los lineamientos que regulen el procedimiento de conciliación.

TRANSITORIOS

PRIMERO. – Las disposiciones del presente Estatuto entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. – A partir de la entrada en vigor del presente Estatuto, se abroga el Estatuto del Servicio Profesional Electoral publicado en el

Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de 1999, así como sus modificaciones publicadas el 15 de septiembre y el 20 de octubre de 2008 y se derogan todas las disposiciones que contravengan al presente Estatuto.

VIGESIMO NOVENO. – Los Lineamientos del procedimiento de conciliación, serán aprobados dentro de los siete meses posteriores a la entrada en vigor del presente Estatuto.

Los servidores del IFE se irán familiarizando con el concepto alternativo a una justicia judicial y comenzarán a reconocer que las controversias pueden tener una solución con una connotación positiva. La implantación de los sistemas alternativos se ha de enmarcar en el objetivo prioritario de la facilitación del acceso a la justicia y a la obtención de una solución justa y eficaz en un plazo razonable.

Recordemos que la palabra **conflicto** tiene como sinónimo: dificultad, pleito, confrontación, disputa, diferencia, combate, choque, encuentro, antagonismo, aprieto, competencia, desacuerdo, pelea, oposición, pugna, disyuntiva, batalla, crisis, discusión, malentendido, mientras que el sinónimo de la palabra **conciliación** implica: arreglo, reconciliación, avenencia, semejanza, entendimiento, similitud, igualdad, conformidad, ajuste, transigencia, cordialidad, conveniencia, concordancia, concierto, paz, fraternidad, concordia, mediación, favor, protección. Así en la vida práctica, las partes entienden el valor de una interacción colaborativa, a diferencia de la que tenía previamente y que las ha conducido al conflicto. En esencia, el conciliador debe llevar a las partes a concretar acuerdos mediante la vivencia de una relación respetuosa, donde el punto de vista de ambas y sus preocupaciones adquieran la misma importancia, donde se compruebe que es posible escuchar a otra persona, aceptar su punto de vista, respetar sus valores y reconocer sus sentimientos, aunque sean incompatibles con las creencias y la experiencia del que escucha y sin menosprecio de los intereses personales de ninguno. Deben sumarse los esfuerzos de un trabajo conjunto y coordinado y buscar que las ganancias beneficien a todos los participantes involucrados en esa controversia. Se trata de una propuesta de negociación¹⁵, se trata de un modelo de negociación colaborativa asistida por un tercero imparcial para la resolución de problemas mediante un acuerdo negociado y viable que refleje las necesidades e intereses conjuntos de los involucrados¹⁶.

¹⁵ Hablar de negociar en otras materias tienen una connotación diversa a la materia electoral, por los índices de corrupción que se han dado en esta última. Vid. ELIZONDO GASPERÍN, Ma. Macarita. Las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Hacia una cultura de rechazo a la corrupción en materia electoral (El caso México). Ed. Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. Junio de 2006.

¹⁶ Centro Interdisciplinario de Solución Alternativa de Conflictos. Manual Básico del Conciliador. México: Ed. Vivir en Paz, ONG, p. 136.

La conciliación como medio alternativo de solución de conflictos se funda en los principios de imparcialidad, neutralidad, confidencialidad, legalidad, honestidad y equidad, de acuerdo a lo siguiente¹⁷:

1. La voluntad de las partes para someterse a los medios alternativos de solución de controversias, y la libertad para dar por terminado el proceso en cualquier momento, con la posibilidad de instar ante los tribunales la tutela de sus derechos con carácter inmediato, pero deben establecer las cautelas necesarias para que dicha voluntad sea debidamente garantizada, en especial evitando que se utilicen estos métodos alternativos de forma abusiva contra la parte más débil o que supongan la supresión u obstaculización del ejercicio de las acciones judiciales, las cuales en materia laboral-electoral están constituidas por los Juicios para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales de los Servidores del Instituto Federal Electoral¹⁸.
2. La autonomía para organizar el procedimiento. Es una de las ventajas más destacadas, puesto que en cada caso y para cada ámbito de actuación se pueden pactar o fijar las reglas mínimas de actuación, con lo que las propias partes en controversia comienzan a construir las bases para resolver por sí mismas el conflicto. Conseguir que dos partes con interés opuestos se sienten en una mesa y pacten entre ellas, con intervención del tercero, un turno para hablar, ya supone un gran logro, pues es la base de la reinstauración del diálogo. Es importante sustituir la estrategia del enfrentamiento por la de la colaboración, es un instrumento eficaz para la paz social, especialmente cuando las partes contendientes han de seguir conviviendo o relacionándose de algún modo.
3. La exigencia de imparcialidad del tercero. Junto con la neutralidad y la objetividad, son las condiciones indispensables que debe ofrecer el tercero. La búsqueda activa del equilibrio real entre las partes durante el proceso de negociación, para que ninguna de ellas pueda hacer prevalecer una posición de fuerza.
4. La necesidad de garantizar el equilibrio real entre las partes. Las partes deben percibir que el tercero considera legítimas sus respectivas opciones, que respeta las posiciones que muestran en la disputa y que les ayuda a encontrar la mejor solución posible para los intereses enfrentados, de

¹⁷ Ortuño Muñoz, Pascual. Op. cit., p. 42 a 48.

¹⁸ Mismos que son resueltos por las Salas Superior y Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de conformidad con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, cuyo artículo 101 prevé inclusive en sede judicial la celebración de una audiencia de conciliación, admisión y desahogo de pruebas y alegatos, dentro de los quince días hábiles siguientes al en que se reciba la contestación del IFE.

tal forma que del acuerdo que se alcance no se genere la sensación de victoria ni de derrota para ninguna de ellas, sino la satisfacción de ambas por el problema resuelto.

5. Toda la actividad de los terceros, conciliadores o mediadores, debe estar regida por principios deontológicos específicos. El tercero interviniente debe guardar secreto sobre los hechos y circunstancias que le han sido confiados, no puede ser llamado a declarar como testigo en el juicio contencioso, así como que las partes no pueden utilizar en el posterior proceso judicial los hechos reconocidos en el contexto de la negociación. Para ello no es suficiente con las normas deontológicas, sino que se precisa una norma legal clara y concreta que así lo establezca.
6. La necesidad de garantizar que el acuerdo que se alcance sea el realmente querido o bien aceptado por las partes. De ello se deriva la necesidad de que esta vía de la conciliación sea fácil para los ciudadanos, no esté entorpecida por requisitos burocráticos, se desenvuelva con un alto grado de discreción, no despierte recelos de intervencionismo ni de publicitación de los conflictos. En cuanto a las garantías del procedimiento, es necesario que se fijen unas normas claras y precisas para evitar la indefensión, lo que implica establecer un mínimo irrenunciable, de orden público y de necesario cumplimiento.
7. Las características esenciales exigibles deben ser: a) el profesionalismo; b) la formación adecuada (posesión de recursos y habilidades); c) el manejo de técnicas de gestión de conflictos; d) la posesión de las cualidades imprescindibles de transmisor de confianza y de facilitador de la comunicación; f) el entrenamiento de la capacidad de ayudar a develar los intereses reales que subyacen en todo conflicto, debajo de las posiciones coyunturales de las partes.

Como la de honestidad es una de las reglas en las que se basan los medios alternativos, es necesario generar esquemas de confianza que reproduzcan valores y principios. El IFE ha dado pasos firmes en la elaboración de su Código de Ética, que espera ser aprobado en breve, después de seguir un procedimiento intenso de diagnóstico y consulta, dado que lo considera como una de las actividades preponderantes del *Programa Integral en contra de la Discriminación y a Favor de la Equidad Laboral y una Cultura Democrática al interior del Instituto Federal Electoral*.

Si lo que inicia formando parte de la cultura democrática al interior del IFE, se replica hacia el exterior, habremos contribuido en buscar que las personas tomen conciencia de su responsabilidad en la solución de sus propios problemas, mediante la utilización de vías alternativas a un buen sistema de justicia incluyente, de ahí que es igualmente importante un proceso de planeación estratégica

de la nueva política de educación cívica, en el que el Instituto Federal Electoral enfrenta el desafío de consolidar como una política pública, el Programa Estratégico de Educación Cívica. Se trata de un proceso que busca partir de una reflexión interna sobre la función de educación cívica del Instituto, y que incorpore también, por diversos medios, la visión de otros actores de la sociedad civil y el Estado, con el fin de lograr definir un documento que permita justificar, explicar, implementar y evaluar las políticas de educación cívica del IFE en los próximos años.

Como ya se dijo, es importante educar para la paz, a través de sensibilizar a la gente sobre la posibilidad de gestionar y resolver sus conflictos con técnicas racionales que fortalecen las relaciones interpersonales, la tolerancia, el respeto a las diferencias, los derechos humanos y los procesos democráticos. Así, se va dando la coyuntura para promover un cambio generalizado hacia soluciones más eficientes que permitan la convivencia armónica en un esquema exigible de cultura democrática.

MEDIO ADVERSARIAL CLÁSICO EN MATERIA ELECTORAL (VIDA INTERNA PARTIDISTA)

“Poseemos en nosotros mismos por los pensamientos y la voluntad, un poder de acción que se extiende mucho más allá de los límites de nuestra esfera corpórea.”

Allan Kaldec

107

Son los partidos, como organización de ciudadanos, los que definen legítimamente su libertad para autodeterminarse y resolver internamente sus disputas (artículo 46 párrafos 1, 2 y 3 del COFIPE), dejando para un régimen de excepción la solución judicial de sus conflictos internos. El objetivo de los precedentes judiciales es acotar espacios de impunidad en nuestro sistema jurídico, permitiendo que los institutos políticos puedan resolver los conflictos internos dentro del régimen democratizador.

Los criterios iniciales sustentados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se encaminaron en un principio por considerar que los actos de los partidos aún en contra de sus militantes, no podían considerarse como objeto de protección jurisdiccional, bajo el argumento de que sus acciones no constituían un acto de autoridad. Sin embargo, la tesis inicial dio un giro de 360° por la Sala Superior del TEPJF, que terminó aceptando en ciertos casos y bajo determinadas circunstancias, la procedencia de la protección jurisdiccional a favor de los militantes afectados en sus derechos.

Los partidos políticos son la vía de los ciudadanos para ejercer sus derechos políticos y de esta forma acceder a las funciones públicas del Estado, es por ello que se considera que debiere establecer una regulación interna en sus estatutos, respetando de manera absoluta los principios constitucionales y legales; y bajo

ese principio, es necesario un catálogo de derechos mínimos de los militantes y simpatizantes que los estatutos de los partidos podrán ampliar más no restringir.

El siguiente texto corresponde al Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos, el que contiene Proyecto de Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

Un fenómeno no deseable que se presenta desde hace varios años es la creciente judicialización de la vida de los partidos; afirmamos que se trata de un fenómeno negativo en tanto contradice el sentido de éstos como organizaciones de ciudadanos a los que une una misma ideología, programa y reglas entre todos convenidas. Si bien los partidos son, por definición constitucional, entidades de interés público, no son ni deben ser convertidos en entes públicos ubicados en la esfera del Estado. Fortalecer el papel de los partidos como organizaciones de ciudadanos supone que su vida interna se desarrolle, primero que nada, bajo sus propias normas estatutarias, las que deben establecer los medios y mecanismos de defensa para asegurar el ejercicio democrático de los derechos y obligaciones de sus afiliados.

En esa perspectiva es que la presente iniciativa contempla la incorporación en el Cofipe de normas que permitan a los partidos y a sus afiliados desarrollar su vida interna sin estar sujetos al cuestionamiento inmediato ante las autoridades electorales respecto de asuntos y decisiones que constituyen materias en las que, con apego a normas democráticas, cada partido puede y debe resolver internamente, y solamente una vez agotadas esas instancias, dejar abierta y garantizada la vía de la queja o denuncia ante las autoridades electorales.

No en pocas ocasiones los militantes de los partidos políticos ven afectados sus derechos políticos por los institutos a los que se encuentran afiliados, es por ello que la propia Constitución reconoce la jurisdicción adversarial clásica como una cuestión excepcional para dirimir estos conflictos. Ahora, para acudir a la jurisdicción del Tribunal, los militantes deben agotar previamente las instancias de solución de conflictos previstas por las normas internas de los partidos, además de reconocer el legislador que los partidos no son autoridades en el sentido *formal* del concepto, sino *material* por el poder de sus resoluciones que trascienden la esfera jurídica del gobernado, por lo que no son ni deben ser convertidos en entes públicos ubicados en la esfera del Estado y en consecuencia reconoce su grado de autonomía (como “ciudadanos organizados”, lo cual es lo mismo que organización de ciudadanos) para la toma de decisiones y para las relaciones en sociedad.

A raíz de la apertura de la procedencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (JDC), los militantes tienen la posibilidad de ver resarcirse sus derechos transgredidos a través de instancias judiciales ante el TEPJF. Previamente, los militantes sólo contaban con el

procedimiento administrativo sancionador, como un mecanismo indirecto de control de los partidos políticos, pero ese medio de defensa no restituía el derecho violado en todos los casos.

La vida interna de los partidos políticos se rige por sus normas estatutarias, las que regulan las relaciones existentes entre sus órganos directivos y los militantes; con ellos se da certeza a los afiliados sobre los derechos, obligaciones y procedimientos para ejercerlos o cumplirlas. Por ello, es indispensable que cada acto partidista se apegue a lo dispuesto en las normas que ellos mismos se otorgan como ciudadanos organizados¹⁹.

El principio consistente en el previo agotamiento de las instancias partidistas²⁰, se justifica, por regla general, porque las instancias o medios de impugnación ordinarios son instrumentos aptos y suficientes para reparar, oportuna y adecuadamente, las violaciones a las leyes generadas por el acto o resolución que se combata, idóneos para restituir al recurrente en el goce de sus derechos, y no meras exigencias formales para retardar la impartición de la justicia, o simples obstáculos para el gobernado con el afán de dificultarle la preservación de sus derechos²¹.

¹⁹ La tesis relevante que sostiene que los partidos políticos están obligados a regir su actuación por las disposiciones constitucionales y legales, lo que es admisible concretar como un deber de observancia al principio de legalidad. En esas condiciones, la garantía de audiencia también debe observarse por los partidos políticos, en tanto entidades de interés público con obligaciones, derechos y fines propios establecidos en la Constitución federal y en las leyes reglamentarias. De esta forma, cualquier acto emitido por un órgano partidario que pudiera tener como efecto privar de algún derecho político constitucional, legal o estatutario a uno de sus afiliados, sin que el sujeto afectado tuviese la posibilidad de realizar una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo, devendría en una transgresión al derecho de audiencia de la que es titular todo gobernado. Tesis XIII/2008 emitida por la Sala Superior.

²⁰ En atención a la tesis de jurisprudencia, identificada con la clave S3ELJ 04/2003, consultable en las páginas 178 a 181 de la Compilación Oficial de "Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005", bajo el rubro MEDIOS DE DEFENSA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.

²¹ El criterio judicial señala que el actor no está obligado a agotar alguna instancia previa para acudir al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, si de la normatividad partidista no se advierte expresamente el medio a través del cual sea posible resolver lo atinente a las omisiones reclamadas, pues no obstante que el principio de definitividad, como condición de procedibilidad del juicio citado impone a los promoventes la carga de agotar las instancias previas para combatir los actos y resoluciones en virtud de los cuales pueden ser modificados, revocados o anulados los actos combatidos y si las instancias o medios de impugnación ordinarios no son instrumentos aptos y suficientes para reparar, oportuna y adecuadamente, las violaciones a las leyes generadas por el acto o resolución que se combata, ni idóneos para restituir al recurrente en el goce de sus derechos, resulta claro que el promovente no se encuentra obligado al agotamiento de las instancias intrapartidistas para acudir a la instancia federal. DEFINITIVIDAD. EL ACTOR NO ESTÁ OBLIGADO A AGOTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN INTRAPARTIDISTA, CUANDO DE SU NORMATIVA NO SE ADVIERTE EL IDÓNEO PARA RESOLVER LAS OMISIONES RECLAMADAS (Normativa interna del PRI).

Lo anterior sin olvidar que, en cada eslabón de toda cadena impugnativa rige el principio de preclusión, conforme al cual el derecho a impugnar sólo se puede ejercer, por una sola vez, dentro del plazo establecido por la normatividad aplicable, de ahí el criterio contenido en la Jurisprudencia 9/2007. PER SALTUM. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO DEBE PROMOVERSE DENTRO DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE DEFENSA INTRAPARTIDARIO U ORDINARIO LEGAL.

En México se observa que los ciudadanos son cada vez más combativos en la defensa de sus derechos, para ilustrar la magnitud de este fenómeno que comúnmente se conoce como judicialización de la vida interna de los partidos políticos. Los JDCs que resuelve el Tribunal Electoral del Poder Judicial Electoral (TEPJF) son cada vez más frecuentes. 53% están relacionados con conflictos internos de los partidos políticos. Cabe advertir que este tipo de asuntos ha mostrado una tendencia a la alza en los últimos seis años. La mayoría de los asuntos intrapartidistas versaron sobre procesos internos de selección de candidatos (46.4%), derecho a la información de los militantes (21.8%), afiliación (10.4%), e integración de dirigencias estatales (8.9%). Durante 2009, es el año en el que más asuntos ha recibido el Tribunal Electoral desde su incorporación al Poder Judicial de la Federación en 1996, llegando a un total de 21, 773, de los que prácticamente la totalidad (96%) fueron iniciados por el ciudadano (20,840). La cantidad de asuntos que se reciben para conocimiento y resolución en el Tribunal Electoral ha mostrado una tendencia creciente en los últimos años. Lo anterior para la autoridad le permite concluir que es una “clara señal de que los actores políticos han optado por la vía institucional para la solución de los conflictos político-electorales sobre cualquier otra vía”²².

El lapso promedio comprendido entre el ingreso y resolución de la mayoría de asuntos ante el TEPJF varía según el medio de impugnación. Los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) precisamente están entre los más tardados en que se emite la resolución²³.

Sin embargo, habrá que pensar en una dimensión diferente, donde los actores tengan otra vía legalmente aceptada de una justicia alternativa expedita

²² Vid. Informe de labores 2008-2009. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2009. pp. 15 a 20.

²³ IDEM. Los asuntos laborales electorales, por ejemplo, son los que toman más tiempo en resolverse, pues ocupan 60 días en promedio. Reconozco que el plazo promedio si lo comparamos con el de otras instancias judiciales en diversas materias ya de suyo tiene mérito propio, pues si algo caracteriza al Tribunal Electoral de todos los tiempos (Contencioso, Federal y ahora del Poder Judicial de la Federación) es que no tiene rezago, pero la carga de trabajo en constante aumento ha generado costos institucionales de todo tipo.

para la solución de sus diferencias, que pase de una justicia formal cambiando el paradigma de la justicia restaurativa, y propicie una participación más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí, donde se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo; también servirán para despresurizar las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales y para que las víctimas obtengan de forma más rápida la reparación del daño, que es una asignatura pendiente de nuestro sistema de derecho.

La consecuencia de esta “judicialización” de los sistemas contenciosos electorales estriba en que *la resolución de los conflictos e impugnaciones sobre los procedimientos electorales debe basarse en el principio de juridicidad (constitucionalidad y/o legalidad)* y no según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad política, como ha advertido el doctor Fix-Zamudio. Lo anterior también ha implicado —como la experiencia en el derecho comparado lo demuestra— un cambio en la actitud asumida por los partidos políticos, funcionarios electorales y demás partes o terceros interesados en determinada impugnación electoral, ya que los hechos, argumentaciones y medios de prueba planteados eventualmente ante el órgano jurisdiccional competente, han requerido ajustarse a exigencias técnico-jurídicas para su procedencia y fundamentación, ya que es evidente que la mera movilización o deslegitimación política no proporciona los medios y fundamentos suficientes para resolver un litigio electoral de manera objetiva, imparcial y conforme a derecho²⁴.

En los últimos años, la justicia ordinaria local en otras materias distintas a la electoral tiene una tendencia muy fuerte a desarrollar mecanismos alternativos de solución de conflictos, para evitar que los mismos ocupen el tiempo de los organismos oficiales establecidos para tales fines²⁵.

La sociedad civil tiene un papel que desempeñar en la resolución de conflictos electorales en la medida en que es debidamente informada de todos aquellos aspectos relativos al origen del conflicto, su instrucción y decisión por parte del órgano. La presencia de la sociedad civil, de la ciudadanía en general, a través del flujo de información completa, veraz e inteligible, constituye una garantía de

²⁴ Perspectiva Comparada en Centroamérica, México y la República Dominicana. SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS ELECTORALES. San José, Costa Rica, 27 al 29 de marzo de 2000. Coordinado por Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES); Instituto Federal Electoral (México), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México) Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, y Tribunal Supremo de Elecciones (Costa Rica).

²⁵ En materia de Mediación en sede judicial a la fecha ya está en práctica en Chihuahua, Sonora, Nuevo León, Tamaulipas, Baja California Sur, Nayarit, Jalisco, Colima, Aguascalientes, Querétaro, Distrito Federal, Oaxaca, Tabasco y Quintana Roo, en los que existen Centros de Mediación Judicial Autónomos.

respeto a este principio competente, e incluso en aquellos conflictos que terminan siendo negociados, asistidos, arbitrados. En los que el orden público no está comprometido, deben ser manejados de forma tal que puedan alcanzarse acuerdos que propendan a que el proceso electoral se siga en armonía. En este escenario la sociedad civil también debe desempeñar su papel no sólo de control a través de la información que deba recibir, sino de facilitador de estos acuerdos. Debe tenerse cuidado y no podría ser aceptada una supuesta solución de un conflicto vía un acuerdo que no respete los principios fundamentales del régimen democrático y la institucionalidad, pues ello es mucho más pernicioso que estar obligado a ponerle fin a través de una decisión obligatoria del órgano jurisdiccional competente, bajo un esquema de letrista de la ley no convincente para los parámetros de tutela efectiva y acceso a la justicia alcanzados. Aprobar una ley que norme todas las actividades de los partidos políticos, estableciendo sus derechos y obligaciones y fortalecer la participación de la ciudadanía durante el proceso de solución de los conflictos, son elementos que contribuirían en el mismo sentido²⁶.

Habría que reflexionar si la justicia alternativa electoral puede alcanzar aquellos casos que tienen que ver con la defensa de los derechos de los ciudadanos, que en su carácter de militantes han sido afectados en el interior de los partidos políticos por la decisión de los órganos de dirección habría que reflexionar en ello, por ejemplo, para los procedimientos de postulación de candidatos o inclusive en la aplicación de sanciones o expulsión, o en aquellos casos que tengan que ver con la aplicación de usos y costumbres en la comunidad.

Las condiciones de una justicia alternativa intrapartidista, podrían quedar enmarcadas *prima facie* de la siguiente forma:

1. Que sean asuntos de la vida interna partidista.
2. Que no afecten a terceros ajenos al procedimiento conciliatorio.
3. Que sea asumido 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 se pueda solicitar por los participantes la conciliación previa o durante el procedimiento impugnatorio intrapartidista.

²⁶ Se sugiere la lectura: *Álvarez Valdez, Francisco*. Coordinador General de Participación Ciudadana. *República Dominicana. Principales dificultades en la resolución de conflictos electorales: el caso dominicano*. Perspectiva Comparada en Centroamérica, México y la República Dominicana. SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS ELECTORALES. San José, Costa Rica, 27 al 29 de marzo de 2000.

6. Que garantice que el acuerdo que se alcance sea el realmente querido o aceptado por las partes.
7. Que respeten los términos de la conciliación como si se tratara de cosa juzgada intrapartidista.
8. Que en todo momento estén asistidos del facilitador del diálogo (árbitro, conciliador o mediador)
9. Una vez emitido el convenio de conciliación, los actos adquieren firmeza y se entenderán agotadas las instancias intrapartidistas para los efectos constitucionales de defensa legal.

Podría pensarse en si el facilitador deba estar en un Centro de Justicia Alternativa Electoral como órgano interno del IFE. Este tema lo dejo para otro momento de reflexión, pues mi intención por lo pronto, dada la extensión de este estudio, es plantear el dilema primario y dejar para uno secundario los pormenores de su implementación, como serían: a) Reconocer el verdadero papel de árbitro del IFE, b) buscar nuevas tipologías de conflictos para los que es obsoleto el método adversarial clásico (y encausarlos en consecuencia a esquemas de inmediatez en las relaciones, diálogo y negociaciones para la solución de las discrepancias²⁷), c) evitar la tendencia a formalizar las decisiones a su máximo órgano central que es el Consejo General, se trata de dialogar y resolver con la asistencia personal del árbitro y que sean los participantes quienes lleguen a una solución legal efectiva, eficaz y duradera. Lo anterior tiene como propósito por una parte generar espacios institucionales que despresuricen las altas cargas de trabajo que tienen tanto los órganos centrales del IFE, como el TEPJF, y por otra reconocer el poder ciudadano (individual u organizado) que tome en cuenta y que propenda a una nueva visión de una cultura democrática basada en la cultura de la paz.

Pensar en una justicia alternativa electoral es reconocer que aún en confrontación existen casos que demandan una solución entendida por todos, no impuesta por uno. “*Contraria sunt complementa*”, los opuestos son complementarios²⁸.

CONCLUSIONES

La participación ciudadana pide la *creación de espacios institucionales* en diversos ámbitos: en los procesos legislativos, en la distribución de recursos y en mecanismos de rendición de cuentas verticales de las autoridades públicas y en reconocimiento de nuevas formas alternativas que la tome en cuenta y que propenda a una nueva visión de una cultura democrática basada en la cultura de la paz.

²⁷ Sin descartar del todo la oralidad en el procedimiento conciliatorio.

²⁸ Inscripción de la UNESCO en una medalla acuñada en 1985 para conmemorar el centenario del nacimiento de Niels Bohr quien formuló a partir de la física cuántica el *Principio de la complementariedad*.

La Justicia Alternativa Electoral la inscribo en el rubro de comunicación entre el Estado y el ciudadano, entre las instituciones y los partidos políticos, entre los ciudadanos y los partidos entre sí. La inscribo como tema que incide en el área de una correcta integración social, donde se requieren acciones urgentes de política pública.

Amplíemos la democracia a través de su capacidad creciente para extender la ciudadanía a conceptos basados en estándares de convivencia social que afronten nuevas realidades.

Propongo a la sociedad actual nuevas tipologías de solución de conflictos electorales para los que es obsoleto el método adversarial clásico, tanto por la proliferación de litigios que se han incrementado en proporción geométrica en el ámbito del derecho electoral y laboral electoral, como por la complejidad de muchos de ellos y la necesidad de contar en breve plazo con respuesta inmediata, eficaz y justa.

Son más fácilmente aceptados los resultados cuando se forma parte del diálogo en el proceso de construcción de la solución del problema. Eduquemos a la sociedad en el sentido de que frente a una controversia no sólo defienda sus derechos, sino que aporte por sí misma los grados de solución.

El apotegma del sistema tradicional o convencional de justicia es: “*dadme los hechos y yo te daré el derecho*”, mientras que el de la visión alternativa de justicia es: “*expresa los hechos y busquemos opciones de solución*”. Busquemos su óptimo realizable dentro de la legalidad. Porque aún en confrontación existen casos que demandan una solución entendida por todos, no impuesta por uno. “*Contraria sunt complementa*” Los opuestos son complementarios”.

En el ámbito de las relaciones entre personas, debe reconocerse la importancia del arbitraje, la conciliación y la mediación como forma rápida y eficaz para resolver todo tipo de reclamaciones. Debe promoverse el respeto a los acuerdos y compromisos adquiridos, a los valores e impulsar el desarrollo de espacios para la confianza ciudadana y encausar, facilitar o proponer soluciones en caso de conflictos surgidos entre los participantes.

La solución a un problema nunca es una sola, todos los actores tienen que aprender a buscar la mejor manera de resolver, y animarse a ver las cosas desde muchos puntos de vista, bajo el lenguaje común de buscar la paz social en un régimen de leyes e instituciones, y de cultura democrática.

El arbitraje, la conciliación y la mediación gozan de prestigio en las propias instituciones jurídicas que lo potencian como sistema de resolución de conflictos (por ejemplo a nivel médico, empresarial, comercial, familiar, e incluso penal, etc). Si bien, no han gozado de una gran difusión, en su mayor parte por el desconocimiento de la institución a nivel general, actualmente y para paliar tal carencia, se ha apostado, incluso a nivel comunitario por esta vía, alternativa a

la judicial formal, en la resolución de conflictos que supone ventajas y ahorros tanto en el aspecto de tiempos como en el aspecto económico.

Hay que buscar formas que permitan construir una ciudadanía socialmente alcanzable y ésta es una de ellas que no hay que menospreciar, dado que reconocería el poder del ciudadano como parte de la solución del conflicto.

No estoy hablando de “negociar la política” o “negociar lo electoral” en el desafortunado sentido de corrupción al que se ha arrinconado dicho término en el lenguaje cotidiano, pasando por alto a la ley y a las instituciones. Estoy proponiendo que dentro de la legalidad se busquen los grados de acuerdo, de consensos que den solución inmediata y duradera y que satisfagan los índices de justicia electoral que demanda una sociedad cada vez más participativa. Conseguir una eficaz vía complementaria a los procedimientos jurisdiccionales electorales, al mismo tiempo que sentar las bases para profundizar en la paz social mediante la promoción de estos métodos basados en el restablecimiento del diálogo y el mantenimiento de las relaciones futuras, así como transmitir confianza y facilitar la comunicación.

Reitero que la justicia alternativa cuenta con instrumentos eficaces para la paz social que refuerzan la cultura democrática, por lo que no puede ni debe ser ajena a ninguna materia.

Si en México consideramos como premisas que: El Instituto Federal Electoral es árbitro electoral; que los partidos políticos, como organizaciones de ciudadanos, exigen que su vida interna se desarrolle primero que nada, bajo sus propias normas estatutarias, y que Los ciudadanos ofrecen los elementos de complementariedad que articulan ideas nuevas y con un rol importante en la construcción del lazo entre representantes y representados, entonces, estamos frente a una trilogía de responsabilidades, de co-participación, de enlaces que propendan a la solución armónica de satisfactores mutuos y fortalezcan notoriamente la democracia exigible del siglo XXI.

En resumen, como lo dice la Agenda de la Haya para la Paz y la Justicia en el siglo XXI: “...una cultura de la paz se logrará cuando los ciudadanos del mundo entiendan los problemas...tengan habilidades para resolver conflictos, (y) luchan por la justicia de manera no violenta...Ese aprendizaje solo puede alcanzarse con una educación sistemática por la paz”.

4 de mayo de 2010

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ VALDEZ, Francisco. Coordinador General de Participación Ciudadana. República Dominicana. *Principales dificultades en la resolución de conflictos electorales: el caso dominicano*. Perspectiva Comparada en Centroamérica, México y la República Dominicana. SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS ELECTORALES. San José, Costa Rica, 27 al 29 de marzo de 2000.

Macarita Elizondo Gasperín

CENTRO INTERDISCIPLINARIO de Solución Alternativa de Conflictos. *Manual Básico del Conciliador*. México: Ed. Vivir en Paz, ONG, 2003.

ELIZONDO GASPERÍN, Ma. Macarita (Coord.). *Relación de las Partes, los Jueces y los Abogados. XII Congreso Mundial de Derecho Procesal*, México, Ed. Instituto Nacional de Estudios Superiores en Derecho. División Editorial, 2004.

_____. *Las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Hacia una cultura de rechazo a la corrupción en materia electoral (El caso México)*. México, Ed. Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. Junio de 2006.

INTERNATIONAL PEACE BUREAU. <<http://www.ipb.org/pe/index.htm>>.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo. *La democracia de ciudadanía. Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*. ISBN 978-0-8270-5387-8. Noviembre de 2009.

ORTUÑO MUÑOZ, Pascual. Libro verde sobre las modalidades alternativas de resolución de conflictos en el ámbito civil y mercantil de 19.04.2002 de la Comisión de las Comunidades Europeas. *Revista Iuris-La Ley*, n. 77, Barcelona, Noviembre 2003.

TRIBUNAL ELECTORAL del Poder Judicial de la Federación. *Informe Anual 2008-2009*. México. p. 13.

Data de recebimento: 16/04/2011

Data de aprovação: 30/04/2011