SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS ELECTORALES

San José, Costa Rica, 27al 29 de marzo de 2000

Perspectiva Comparada en Centroamérica, México y la República Dominicana

IFES

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TSE
TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES
REPÚBLICA DE COSTA RICA

IIDH
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTER-AMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS

IFE
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS ELECTORALES

San José, Costa Rica, 27 al 29 de marzo de 2000

Perspectiva Comparada en Centroamérica, México y la República Dominicana

342.07
S764p Seminario Internacional sobre Resolución de Conflictos Electorales (2000 marzo 27-29 : San José, C.R.).
Perspectiva comparada en Centroamérica, México y la República Dominicana : Seminario Internacional sobre Resolución de Conflictos Electorales, 27-29 marzo, 2000. -- San José, C.R. : IFES : IFE : TEPJF : IIDH/CAPEL : TSE, 2000.
315 p.

ISBN 970-671-045-0

1. Justicia Electoral. 2. Conflictos Electorales. 3. Derecho Electoral. 4. Derecho Comparado.
I. Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES). II. Instituto Federal Electoral (México). III. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México). IV. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. V. Tribunal Supremo de Elecciones (Costa Rica). VI. Tít.

Nuestro reconocimiento por el apoyo financiero de la Fundación Ford y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

D. R. Fundación Internacional para Sistemas Electorales.
D. R. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
D. R. Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica.
D. R. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
D. R. Instituto Federal Electoral.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Carlota Armuzo Núm. 5000 Col. Guadalupe C.T.M., C. P. 04480
México D. F., Teléfonos 57-28-23-00 y 57-28-24-00
http:// www.trife.org.mx

Información: Unidad de Asuntos Internacionales
Edición: Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico

ISBN 970-671-045-0

Impreso en México.

Contenido

Presentación ix

Inauguración

Palabras de José Luis de la Peza 3

Palabras de Óscar Fonseca Montoya 7

Palabras de Fernando Zertuche Muñoz 11

Palabras de Roberto Cuéllar M. 15

Palabras de Richard Soudriette 19

Perspectiva comparada de sistemas de justicia electoral

Los sistemas de justicia electoral en el derecho comparado 25
J. Jesús Orozco Henríquez

Experiencia en Europa

La calificación electoral en Alemania Federal 41
Dieter Nohlen

Resolución de conflictos electorales en España 57
Enrique Arnaldo Alcubilla

Resolución de disputas electorales en Ucrania
(práctica, problemas y soluciones) 71

Bohdan A. FUTEY

EXPERIENCIA EN SUDAMÉRICA

Resolución de conflictos electorales en la República Argentina 83

Jorge Horacio OTAÑO PIÑERO

Una aproximación al caso Paraguay 99

Alberto RAMÍREZ ZAMBONINI

Uruguay: resolución de los conflictos electorales 109

Carlos URRUTY NAVATTA

EXPERIENCIA EN CENTROAMÉRICA

Resolución de conflictos electorales: la experiencia de Costa Rica 123

Oscar FONSECA MONTOYA

La resolución de conflictos electorales: la experiencia costarricense 133

Sandra PISZK

El Salvador: antecedentes y evolución de los mecanismos encargados
de la resolución de conflictos electorales 139

José Arturo CRUZ SALGADO

Derecho y sistema electoral en El Salvador 147

José Mario BOLAÑOS

La solución de conflictos electorales en El Salvador 157

Félix ULLOA

Antecedentes y evolución de los mecanismos encargados de la resolución de conflictos electorales: el caso de Guatemala 169

Luis Felipe SÁENZ JUÁREZ

Guatemala: la conformación actual de la autoridad encargada de la resolución de conflictos electorales con énfasis en los mecanismos de resolución y la capacidad de respuesta a dichos conflictos 183

Félix CASTILLO MILLA

Fuentes de conflictos electorales en Guatemala 193

Manfredo MARROQUÍN

La acción de nulidad en los procesos electorales en Honduras 197

David MATAMOROS BATSON

La experiencia nicaragüense en la resolución de conflictos electorales 205

Mariano FIALLOS OYANGUREN

Panamá: antecedentes y evolución de los mecanismos encargados de las resoluciones de conflictos electorales 217

Gerardo SOLÍS

Resolución de los conflictos electorales en Panamá 223

Dennis ALLEN FRÍAS

El compromiso ético–electoral Santa María La Antigua: una experiencia innovadora 237

Stanley MUSCHETT IBARRA

EXPERIENCIA EN MÉXICO

Apuntamientos sobre la evolución de la justicia electoral en México 247

Flavio GALVÁN RIVERA

Conformación actual de la autoridad electoral encargada de la resolución de conflictos electorales, competencia y mecanismos de resolución de controversias en México 261

Fernando ZERTUCHE MUÑOZ

Garantías del sistema mexicano de justicia electoral 269

CARLOS EMILIO ARENAS BÁTIZ

EXPERIENCIA EN REPÚBLICA DOMINICANA

Antecedentes y evolución del sistema electoral dominicano y sus conflictos 289

Hugo ÁLVAREZ VALENCIA

Las diferentes acciones que la ley electoral contempla para solucionar los conflictos surgidos en un proceso electoral en la República dominicana 299

Salvador RAMOS

Principales dificultades en la resolución de conflictos electorales: el caso dominicano 307

Francisco ÁLVAREZ VALDEZ

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

PRESENTACIÓN

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Presentación

El presente volumen recoge los trabajos del S*eminario Internacional sobre Resolución de Conflictos Electorales: Perspectiva comparada en Centroamérica, México y la República Dominicana,* celebrado en San José, Costa Rica, del 27 al 29 de marzo de 2000.

El citado evento académico para el intercambio de experiencias sobre resolución de conflictos electorales tuvo como antecedente el *Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, realizado en la Ciudad de México en octubre de 1999, el cual fue coorganizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Instituto Federal Electoral (IFE), ambos de México, así como el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Cabe hacer mención que el Seminario celebrado en Costa Rica fue el resultado de un renovado empeño de cooperación internacional, a partir de una iniciativa del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE), como consecuencia de los trabajos de evaluación sobre la viabilidad de realizar una potencial reforma electoral en ese país, contando con el valioso apoyo institucional de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL), el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México(TEPJF) y el Instituto Federal Electoral de México (IFE). Asimismo, se contó con el apoyo financiero de la Fundación Tinker y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

El objetivo principal del Seminario de Costa Rica consistió en propiciar un marco idóneo con la finalidad de promover el intercambio de experiencias entre quienes estudian, estimulan y deciden acerca de los mecanismos constitucionales, legales y jurisdiccionales necesarios para resolver los conflictos electorales en México, Centroamérica y la República Dominicana. En particular, se trató de incidir en el aumento del conocimiento académico e institucional sobre las capacidades y problemas que enfrentan los sistemas de justicia electoral de la región.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Bajo estas expectativas, y con la finalidad de refrendar la suma de voluntades de las instituciones organizadoras, se creó el Comité Ejecutivo del Seminario, del cual formamos parte Richard W. Soudriette, Presidente de IFES; José Luis de la Peza, Magistrado Presidente del TEPJF; Oscar Fonseca Montoya, Magistrado Presidente del TSE; Roberto Cuellar, Director Ejecutivo del IIDH/CAPEL, y José Woldenberg, Consejero Presidente del IFE

Una de las conclusiones ratificadas en este Seminario fue que, al ser ubicados en perspectiva comparada, los sistemas de resolución de conflictos electorales pueden ser de carácter político, administrativo o jurisdiccional, o bien, mixtos, y de que existe una clara tendencia hacia la judicialización de la política.

El Seminario se caracterizó por la expresión de ideas e información fructíferas, resultado de la oportunidad que tuvieron los participantes para comprender mejor las perspectivas teóricas y comparadas de los sistemas de resolución de conflictos electorales, con las legislaciones, procedimientos y casos particulares establecidos y ocurridos en los diversos países cuyos casos fueron expuestos, así como las posibles alternativas para el perfeccionamiento de las instituciones correspondientes.

Cabe destacar que un factor esencial para que este Seminario alcanzara sus objetivos se debió a la significativa participación de distinguidas autoridades electorales, legisladores, miembros de organizaciones civiles y partidos políticos, funcionarios de organismos electorales internacionales y expertos académicos en materia electoral.

La publicación que hoy ve la luz incluye tanto los discursos inaugurales como las ponencias presentadas en el Seminario. De sus contenidos se podrá apreciar la importancia del tema no sólo para los países participantes sino para el resto del Continente.

Los organizadores deseamos agradecer a la Fundación Tinker y a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional por su generosa contribución a la conferencia y a la publicación de este libro.

También manifestamos nuestro sincero reconocimiento a cada uno de los ponentes, expositores y moderadores por su valiosa participación en el evento. Igualmente, deseamos agradecer la cálida hospitalidad de los funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica, encabezados por su Presidente, el Magistrado Oscar Fonseca Montoya; así como del personal del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Finalmente, los organizadores agradecen también la fluida comunicación entre los miembros del equipo coordinador: Patricio Gajardo, Pablo Galarce y Mario Henriquez de IFES; J. Jesús Orozco Henríquez y Raúl Avila del TEPJF; Fernando Víquez y Anna Hasel del TSE; Andrés Araya del IIDH/CAPEL; y Manuel Carrillo y Rafael Riva Palacio del IFE.

Los miembros del Comité Ejecutivo.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Inauguración

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Palabras de José Luis de la Peza

Distingidos titulares y representantes de las instituciones coorganizadoras del presente seminario internacional

Distinguidos presidentes y miembros de organismos electorales

Señoras y Señores:

En mi carácter de Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, me resulta especialmente grato participar en este importante Seminario, que cuenta con la presencia de destacadas autoridades electorales y judiciales, representantes de partidos políticos y parlamentos, así como académicos y expertos en materia electoral de diversas regiones de América y Europa.

Este Seminario Internacional es un claro testimonio de los alcances de la voluntad de cooperación internacional entre instituciones comprometidas con los valores de la democracia, la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, así como con el constante mejoramiento de las condiciones de organización y control jurisdiccional de los comicios para garantizar a los ciudadanos y partidos el acceso a la justicia independiente e imparcial que haga efectiva la democracia electoral.

Agradecemos al Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, a través de su Presidente, el Magistrado Oscar Fonseca, lo mismo que al Instituto Interamericano de Derechos Humanos y su Centro de Asesoría y Promoción Electoral, por conducto de su titular, el doctor Roberto Cuéllar, la hospitalidad que nos brindan al recibirnos en este entrañable país que, en muchos sentidos, ha sido un paradigma democrático para otras naciones de la región.

Reconocemos a la Fundación Internacional para Sistemas Electorales su vocación promotora y auspiciadora de este tipo de eventos que contribuyen a aumentar el conocimiento y aprendizaje conjunto y compartido de nuestros sistemas electorales y de resolución de conflictos para el desarrollo democrático y el mejor

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

funcionamiento de nuestras sociedades políticas. En particular, expreso nuestro agradecimiento a su distinguido y apreciado Presidente, el doctor Richard Soudriette, por su confianza depositada en el Tribunal Electoral para participar como institución coorganizadora de este Seminario, esperando que nuestros esfuerzos, sumados a los del Instituto Federal Electoral de México, dignamente representado hoy por su Secretario Ejecutivo, el maestro Fernando Zertuche, al igual que los de las prestigiadas instituciones anfitrionas, rindan sus mejores frutos a lo largo de estos días de trabajo profesional y académico.

Deseamos destacar la importancia que reviste para el mundo científico y las políticas públicas el estudio de los ordenamientos jurídicos y las experiencias político-electorales de diversos países como base para producir análisis y conclusiones comparados relevantes y recíprocamente útiles.

Como ha escrito el ilustre comparatista italiano Paolo Biscaretti, oportunamente traducido al español por el destacado jurista mexicano Héctor Fix-Zamudio, por fortuna aquí presente, el derecho comparado sirve, entre otros fines, al aumento de la cultura general y la cultura jurídica, el mejor diseño de la política legislativa, el desempeño jurisdiccional, el fortalecimiento de las instituciones y, en un escenario ideal, a la armonización o unificación de los sistemas jurídicos.

En el ámbito electoral, identificar las semejanzas y diferencias, fortalezas y debilidades, retos y perspectivas de los sistemas de administración de los comicios y de los respectivos sistemas de resolución de conflictos, es decir, la justicia electoral, resulta un ejercicio en extremo valioso para el desarrollo institucional y el aumento de la efectividad de las garantías judiciales para la democracia, como lo ha hecho notar otro sobresaliente comparatista que nos acompaña, el politólogo alemán Dieter Nohlen.

No perdamos de vista que los órganos dedicados a la resolución de conflictos electorales, ya sean de naturaleza administrativa, jurisdiccional o mixta; unificados o separados orgánicamente respecto de la instancia que organiza las elecciones y con diversas formas de selección de sus miembros, sustentados en las correspondientes bases constitucionales y legales para el ejercicio de sus funciones, tienen como propósito final preservar la integridad de los principios, valores y normas que sustentan los procesos de renovación de la representación política de la sociedad. Se trata, ni más ni menos, de salvaguardar, en última instancia, la fidelidad de la expresión de la voluntad popular que se manifiesta a través del ejercicio de los derechos políticos ciudadanos y, sobre todo, del acto supremo de votar.

Desde luego, no se trata de una tarea fácil. El cumplimiento de tan delicada misión ocurre en contextos políticos, sociales, económicos y culturales vivos, formados históricamente y coyunturalmente cambiantes, dinámicos y complejos, en los que la pluralidad de actores confrontan sus posiciones, perspectivas e intereses

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

en torno a uno de los bienes públicos más preciados como es el poder, el cual siempre debe estar al servicio de la comunidad a la que se debe.

En el contexto latinoamericano, en el que tienen lugar historias y coyunturas nacionales diversas en la ruta de la transición y consolidación de democracias gobernables, una de las asignaturas que sigue rezagada, aunque muestra signos notorios de avance, es la de la madurez de la cultura jurídica y política que debe alimentar la civilidad en la competencia electoral y su estricto apego al marco constitucional y legal que la rige.

Parte sustancial de esta cultura es la conciencia indispensable de las propias autoridades electorales y los actores políticos respecto de los papeles trascendentes que nos corresponde jugar en ese proceso y, por lo tanto, de la relevancia de apuntalar las salvaguardas normativas que hagan posible la independencia, imparcialidad y efectividad del desempeño de nuestras Instituciones, así como la vigencia del Estado democrático de derecho.

Seminarios como el que hoy se inaugura representan, sin duda, una oportunidad singular para acrecentar nuestros respectivos capitales de conocimiento y formas de comprensión sobre experiencias jurídicas y políticas de índole contencioso electoral, cuyos perfiles propios y comparados, a partir de criterios y opiniones expertas y plurales, ayudarán a perfeccionar los correspondientes procesos de desarrollo y actuación de las instituciones encargadas de la justicia electoral.

Por todo ello, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México agradece la deferencia para sumarse a este nuevo esfuerzo cooperativo internacional, uno de cuyos antecedentes recientes se remonta al ejercicio realizado en México en octubre del año próximo pasado.

Sabemos que nuestra firme y respetuosa voluntad de colaboración interinstitucional encuentra y seguirá hallando, en la reciprocidad siempre atenta de nuestras contrapartes, la renovación del aliento para continuar impulsando conjuntamente los procesos democráticos y la cultura jurídica y política en nuestros países.

Estoy seguro que los análisis y las reflexiones que se expresarán en este Seminario habrán de retroalimentar nuestros empeños en favor, al final de cuentas, de nuestras sociedades y nuestros ciudadanos. Que sea para el bien de ellos y que sea para el bien de todos.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Palabras de Óscar Fonseca Montoya

Cuando en el mes de octubre del año pasado, tuve el privilegio de asistir, en la ciudad de México, al Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral: evaluación y perspectivas, al cual fui invitado gentilmente por sus organizadores, aparte de disfrutar, como siempre, de la generosa y reconocida hospitalidad de sus anfitriones, en lo cual los hermanos mexicanos son verdaderos apasionados, y de admirar la excelente organización del evento, lo que tampoco me extrañó, por ser otra de sus virtudes, conjuntamente con las instituciones y organismos que lo copatrocinaron, sí me sorprendió realmente el elevadísimo nivel académico del seminario.

Reunir a tanta intelectualidad y verdaderos maestros en la materia, no es una tarea fácil.

Fui sorprendido, igualmente, porque, desde el inicio de las actividades, con la brillante conferencia del doctor Héctor Fix-Zamudio, sobre el tema de derecho procesal electoral, mi entusiasmo llegó a tope, porque, precisamente, en nuestro país, preparábamos un proyecto de reformas electorales, que ahora está en estudio, en el que se promueve la idea de un Código Procesal Electoral, ausente en nuestro medio jurídico, con la pretensión de que recoja, ordene y sistematice, en conceptos propios y autónomos, los diferentes mecanismos procesales utilizados, y que ha tenido que incorporar supletoria o analógicamente el Tribunal, para resolver los asuntos contenciosos que llegan a sus estrados.

El tema, por tanto, era para nosotros, de una gran importancia.

El desarrollo ulterior del Seminario, giró alrededor de esa materia.

Medité sobre la posibilidad de realizar un seminario parecido en nuestro país, pero me pareció poco probable, no sólo por el elevadísimo nivel académico, lo cual ya era un obstáculo difícil de superar, sino por la compleja organización y su elevado costo.

Sin embargo, en uno de los recesos del evento y aún pensando en aquella remota posibilidad, me encontré con nuestro buen amigo Patricio Gajardo, quien

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

como saben es director para América Latina de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES). Patricio, también impresionado por la excelencia de la actividad, me propuso la posibilidad de replicarla aquí en San José.

En esa conversación, estuvo presente Luis Alberto Cordero, a la sazón director de CAPEL, quien aceptó de inmediato la propuesta.

Por mi parte, feliz con la idea, la traje al seno del Tribunal y fue aprobada y respaldada con júbilo por mis compañeros magistrados.

De ese modo, se inició la preparación de este importante evento, al cual, con enorme complacencia para nosotros, se unieron generosamente, con su conocido entusiasmo, experiencia y profesionalismo, el Instituto Interamericano de Derecho Humanos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México y, también de México, el Instituto Federal Electoral. Muchísimas gracias a todos.

Lo que fue al inicio apenas una simple y lejana aspiración, hoy es una feliz realidad, que complace sobre manera al organismo electoral costarricense, porque permite reunir en nuestro país, y más exactamente en nuestra sede, para regocijo de la democracia y de la justicia electoral, al mismo selecto y exclusivo grupo de maestros en la materia y a los estimables amigos y colegas de los organismos electorales del área Centroamericana y del Caribe, México y Sudamérica, con distinguidos y reconocidos estudiosos de estos temas de derecho electoral.

Es un foro, sin duda alguna, de un altísimo nivel académico también; basta con observar el programa y descubrir en él, a verdaderas luminarias en todas las ramas del saber relacionadas con el tema electoral y, más allá de éste.

Será una actividad que, mediante el sabio y autorizado aporte de las exposiciones magistrales y las experiencias de todos los organismos representados, sin duda alguna, hará una contribución importantísima al fortalecimiento de éstos en general y, en particular, en lo que se refiere a sus garantías orgánicas y procesales, en busca de la mejor forma de resolver las controversias jurídico-electorales, tan necesitadas, en muchos casos, de revisión y, sobre todo, de fortalecimiento, para que la justicia en esa materia sea, realmente, accesible a todas las personas que, sin discriminación alguna, requieran la protección efectiva de sus derechos, por medio de mecanismos procesales adecuados, ágiles, confiables, gratuitos y exentos de requisitos innecesarios, dirigidos, al propio tiempo, por organismos electorales sólidos, independientes, estables, y dotados de competencias amplias y bien definidas, preferiblemente, a nivel constitucional.

Solamente de esa forma, se puede aspirar a tener elecciones libres, auténticas, participativas y justas.

De no haber sido por aquella primera propuesta de Patricio, hecha en nombre de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, respaldada luego por las demás instituciones copatrocinadoras, no habría tenido nuestro país el privile-

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

gio de escuchar, de primera mano, las autorizadas cátedras sobre los últimos y más modernos temas de derecho electoral, y las experiencias de nuestros colegas; pero, sobre todo, no habríamos tenido la ocasión de prodigar a ustedes, amigos y colegas, un abrazo fraterno de bienvenida y una feliz y placentera permanencia en nuestra tierra.

Al dejar inaugurado oficialmente este seminario internacional, la democracia costarricense, nosotros en el Tribunal, tenemos motivos, más que suficientes, para estar realmente orgullosos.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Palabras de Fernando Zertuche Muñoz

Señoras y Señores:

En primer término deseo agradecer al señor Richard Soudriette la amable invitación que me extendió para participar en la inauguración del Seminario Internacional sobre Resolución de Conflictos Electorales. Por otra parte, quiero también expresar una muy calurosa felicitación a la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, al Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México y al Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoría y Promoción Electoral que han organizado este seminario. Como ustedes saben, el Instituto Federal Electoral, que represento, está comprometido cabalmente con la reunión que hoy nos congrega.

Al concluir este Seminario, los participantes habremos conocido legislaciones, procesos y casos particulares de otros países y cómo se han resuelto de acuerdo a los mecanismos legales existentes. El intercambio de opiniones, los contactos institucionales y personales, son vivencias que en beneficio mutuo enriquecen nuestras perspectivas y concepciones acerca de las actividades diarias que llevamos a cabo en nuestros ámbitos nacionales.

Para quienes trabajamos por hacer de la democracia una realidad cada vez más sólida, conocer las experiencias de países hermanos cuyas circunstancias son semejantes nos dejará enseñanzas muy valiosas para la construcción de sociedades más participativas y responsables en el ejercicio electoral.

En lo personal, agradezco de antemano a los representantes de las diferentes instituciones y a los expertos nacionales sus valiosas aportaciones; sabemos que éstas serán la punta de una gran cadena que nos ayude a lograr la meta común del bienestar social.

Entendemos los conflictos de naturaleza social como el choque de intereses y valores entre dos o más instituciones, grupos o personas, que se presenta cuando

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

la obtención de los fines de unos es amenazada, de manera real o imaginaria, por los otros, lo que puede originar importantes contiendas por la adquisición o reparto de recursos, poder, prestigio y riquezas, especialmente cuando éstos son escasos o limitados.

Podemos concebir al derecho electoral como el conjunto de normas jurídicas que regulan las determinaciones de los ciudadanos para influir en la designación de los órganos estatales, y al contencioso–electoral, como la parte especializada que se refiere a los procedimientos por los cuales se pueden revisar los resultados de los actos electorales. Consiste en los diversos medios jurídico–técnicos de control (impugnaciones, juicios, recursos o reclamaciones), cuya finalidad es la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes, de modo que se impida violar la voluntad del electorado, a la vez que se asegure la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y justicia de los actos y procedimientos electorales.

Quisiera también referirme de manera muy suscinta al Instituto Federal Electoral de mi país, que es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de organizar las elecciones federales. Tiene a su cargo las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, derechos y prerrogativas de agrupaciones y partidos políticos, padrón y lista nominal de electores, impresión de documentos electorales, preparación de la jornada electoral, regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales, entre otras tareas. Cabe destacar que estas actividades se llevan a cabo en un extenso territorio de casi dos millones de kilómetros cuadrados, por medio de 32 delegaciones, una por cada entidad federativa, y 300 subdelegaciones. Para dar una idea de la vasta complejidad de los trabajos que lleva a cabo nuestro instituto, en la próxima elección federal del 2 de julio contaremos con un padrón electoral de aproximadamente 59 millones de ciudadanos mayores de 18 años, se instalarán 114 mil casillas y se utilizarán 180 millones de boletas electorales.

Deseo hacer un énfasis muy especial: de acuerdo a nuestra Carta Magna, debemos acatar y cumplir los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Aquí quiero hacer hincapié en el hecho de que, a partir de su creación en 1990 y después de haber organizado las elecciones federales de 1991, 1994 y 1997, el Instituto Federal Electoral tiene con su experiencia y capacitación permanente cuadros profesionales que le han permitido obtener credibilidad y acrecentar la confianza del pueblo de México y los diferentes actores políticos. Estoy plenamente seguro de que en el proceso electoral federal en curso, 1999-2000, nuestro Instituto refrendará, nuevamente, el profesionalismo y la imparcialidad que lo caracterizan.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Para concluir, deseo expresar que en esta significativa conjunción de instituciones se percibe un mensaje alentador: los aquí presentes estamos comprometidos con las prácticas y valores de la democracia y a todos nos importa sumar esfuerzos para el mejor futuro de nuestros respectivos países; conocer las experiencias de países hermanos cuyas circunstancias son semejantes nos ha dejado valiosas enseñanzas y un firme propósito: luchar porque el consenso y el disenso sean vistos como formas conciliables de construir juntos una sociedad plenamente democrática.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Palabras de Roberto Cuéllar M.

La vigencia de los Derechos Humanos tiene a la democracia como su condición indispensable. De la misma manera, la existencia de elecciones periódicas y transparentes, y la posibilidad de elegir y ser elegido son claras exigencias de las disposiciones internacionales en materia de derechos humanos, contemplada en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Esta doble relación, que el Instituto Interamericano de Derechos Humanos ha proyectado desde sus mismos orígenes, hace veinte años, explica el sentido de nuestra rama especializada para la promoción de la democracia y los asuntos electorales, CAPEL, y la ya larga labor que se ha venido realizando con todas las instituciones involucradas en la materia y muy especialmente en el acompañamiento de los organismos electorales de nuestro continente.

Con esta novedosa relación, en los Protocolos de Tikal, Quito, UNIORE, hemos comprendido que la democracia es un proceso legítimo que se construye día a día y que no se agota en la celebración de comicios regulares. Desde hace quince años, cuando el primer director de CAPEL, D. Jorge Mario García Laguardia organizó el Protocolo de Tikal, identificamos tareas pendientes en todo el proceso de la naciente democratización. Hoy percibimos que en América Latina nuestras democracias son todavía insuficientes no sólo en cuanto a la eficacia y seguridad de la personas, sino también de mecanismos de aplicación de la justicia creación de condiciones efectivas de acceso a ésta por parte de todos. Así, los tribunales constitucionales y locales y los defensores de los derechos humanos tienen un papel determinante en la superación de estas insuficiencias; también los organismos encargados de la justicia electoral tienen una doble función de consolidación del proceso democrático y de garantía plena de acceso a la justicia para demandar impugnaciones con respecto a la pluralidad de controversias en los actos electorales.

El Seminario Internacional sobre Resolución de Conflictos Electorales que el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), tiene el privilegio de organizar en conjunto con el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal Electoral de

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

México y la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, ofrece el espacio académico idóneo para debatir, reflexionar y realizar un balance de las experiencias que en los últimos años se han desarrollado en materia de la separación efectiva de ámbitos jurisdiccionales especializados, como son los electorales y aquellos de rango jurídico común y constitucional. A su vez, los organizadores han logrado un excelente espacio para conocer, recoger y sistematizar los procesos, procedimientos y medios que se han utilizado para atender y resolver las cada vez más elevadas demandas e impugnaciones de los actores políticos: partidos y movimientos políticos y de los ciudadanos electores individuales u organizados, a través de distintos grupos de la sociedad civil.

La participación de la ciudadanía en el establecimiento de la voluntad del Estado es un derecho humano fundamental, sobre todo con el ejercicio del derecho al voto. Pero ese ejercicio democrático sólo es libre cuando hay un orden jurídico al que se está sujeto y por el que se pueden reclamar las irregularidades.

Ahora, debemos aceptar que el derecho de los ciudadanos y ciudadanas para incidir sobre el poder político no está todavía acompañado de los medios más eficaces para su cumplimiento, pero es justamente en esta última área donde el Instituto Interamericano de Derechos Humanos considera que existe un reto político. Esta oportunidad académica es un evento de esta dimensión: busca debatir y reflexionar de manera comparativa sobre una materia jurídica tan especializada como es la justicia electoral y la resolución de conflictos electorales. Pero nuestra complacencia es aún mayor en virtud de que en esta ocasión los organizadores nos pusimos de acuerdo para convocar y escuchar las voces de otros participantes activos de la democracia representativa como son; **los hacedores de leyes**: los diputados y congresistas; **los articuladores** de las acciones políticas entre el Estado y los ciudadanos: los partidos políticos y, por último, **los garantes** del cumplimiento de los derechos políticos de los ciudadanos-electores, tales como las defensorías de los habitantes y las organizaciones de la sociedad civil. Estamos convencidos que este enfoque integrado fortalecerá la visión de ciudadanía plena y el marco académico de las exposiciones y experiencias jurisdiccionales y procesales de otras áreas geográficas.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos se compromete desde ya a brindar el apoyo técnico necesario en el futuro a este tipo de actividades que, en el marco de las asociaciones regionales de Organismos Electorales y de la UNIORE, a las cuales CAPEL ha servido y sirve de Secretaría, fortalecen cada vez más el trabajo de las organizaciones del sistema interamericano. Así lo expresé en el IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, con el coauspicio del IFE y del Tribunal Electoral de México en el mes de noviembre de 1999, cuando manifesté:

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

"...el punto focal a la orientación del trabajo de CAPEL al principio del nuevo siglo será alentar que las organizaciones políticas y sociales trabajen en las dos dimensiones esenciales de la construcción democrática contemporánea: por un lado, el ensanchamiento del derecho a la participación política efectiva de los ciudadanos y ciudadanas… y, por el otro, el mejoramiento sustancial de la capacidad política de las instituciones en tanto gestoras de procesos de cambio social y económico. Sólo con el equilibrio de estas dos dimensiones podremos afirmar que nuestras democracias sean sustentables en el tiempo y en el espacio del nuevo siglo."

Valoramos estas jornadas auspiciadas por el H. Tribunal Supremo Electoral de Costa Rica su sentido académico y el espacio de intercambio, que crean en el espíritu que alienta la labor de las instituciones, que con nosotros patrocinan este evento. Para CAPEL es esta una nueva oportunidad de encontrarnos con los miembros de los organismos electorales, los estudiosos de los temas políticos, los juristas y jueces, y aprovechar la ocasión para profundizar reflexiones de indudable pertinencia para la construcción progresiva de la democracia; pasos útiles para avanzar hacia la realización de ese derecho humano a la participación que he postulado como uno de los ejes de mi gestión en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Hoy lo renuevo ante ustedes, sabiendo que la justicia electoral es, como dice nuestro Diccionario Electoral, garantía de protección de los derechos humanos electorales y justiciabilidad de todo proceso eleccionario. Ello nos hace compartir, aún más, los mismos ideales a la vigencia efectiva de los derechos humanos en el marco del derecho electoral de la democracia.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Palabras de Richard Soudriette

Estimado Oscar Fonseca Montoya, Presidente del Tribunal Supremo Electoral de Costa Rica;
Estimado Roberto Cuéllar, Director Ejecutivo del IIDH;
Estimado José Luis de la Peza, Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
Estimado Fernando Zertuche, Secretario General del Instituto Federal Electoral de México;

Estimados señores y señoras

Bienvenidos a este Seminario Internacional sobre Resolución de Conflictos Electorales.

En nombre de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, quisiera agradecer al Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica por su incomparable hospitalidad.

Quisiera agradecer también a todas las instituciones que están apoyando este seminario y reconocer el apoyo financiero de la Fundación Tinker y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, y a cada uno de ustedes que nos honran con su presencia.

Hoy es una celebración más de la Declaración Internacional de Derechos Humanos de 1948, que reconoce el derecho a votar libremente y sin amenaza, como uno de los derechos humanos fundamentales.

Es apropiado entonces, que estemos aquí en Costa Rica, un país que simboliza el amor a la democracia y la libertad humana.

A fines del siglo veinte, el número de países democráticos llegó al más alto nivel en toda la historia, alrededor de 130 países.

Sin embargo, todos estamos conscientes de que la democracia es aún frágil.

Un elemento imprescindible para asegurar la democracia, es la construcción de una administración electoral profesional, permanente, independiente y transparente.

Un elemento clave de este esquema es el desarrollo de instituciones que sirven para resolver problemas electorales como prevención de posibles actos de violencia y a veces guerra civil.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Desde 1987, IFES ha trabajado en más de 120 países del mundo.

En nuestra trayectoria hemos aprendido que un peligro grave para cualquier proceso democrático es lo que llamamos "adhocracia" en elecciones.

La ausencia de procesos permanentes, independientes y transparentes destruye la confianza y credibilidad en todo sistema democrático.

IFES esta dedicada a la promoción de una administración electoral profesional y de procesos jurídicos que garanticen los derechos de los partidos políticos y ciudadanos.

Por ello, colaboramos con las naciones unidas, IDEA Internacional, con el IFE en México y Elections Canada en la producción del programa ACE, administración y gastos de elecciones, una compilación de más de 5,000 páginas de materiales sobre la administración electoral.

El tema de este seminario, Resolución de Conflictos Electorales es clave para un proceso electoral confiable.

El papel de la justicia electoral es sumamente importante porque ofrece el marco legal para resolver conflictos electorales en una manera pacifica, razonable, y justa.

Cada día en IFES, encontramos situaciones donde la ausencia de procesos para resolver disputas electorales puede resultar en violencia y en algunos casos puede llevar a guerras civiles en lugares como Haití, Congo, Timor del Este, Kosovo, Bosnia, y Angola.

Deseo aclarar que no es solamente la falta de instituciones, como tribunales y cortes electorales, sino a veces es la falta de códigos electorales claros y precisos.

En el caso de Rusia en las elecciones presidenciales de 1996, los códigos y las leyes electorales eran demasiados complicados y tenían muchas discrepancias. La credibilidad de la comisión central electoral sufrió mucho porque la corte suprema de Rusia siempre estaba cambiando los decretos de las comisiones.

Eso fue especialmente problemático porque la corte suprema no tenía ninguna experiencia en asuntos electorales. Hoy en día hay mucho interés en la creación de cortes especializadas en asuntos electorales como existen en América Latina.

Tenemos la suerte de contar con distinguidos expositores que compartirán con nosotros información sobre el papel de la justicia electoral y las experiencias de Costa Rica, hasta la situación en Ucrania.

Durante los próximos tres días vamos a intercambiar información sobre este importante tema.

Para clausurar los invito a analizar el papel de la justicia electoral como si fuese un importante defensor de la democracia.

Estamos honrados por la presencia de nuestro colega y amigo del Paraguay, Dr. Alberto Ramírez Zambonini.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Después de la muerte del vicepresidente Luis María Argaña el año pasado, la democracia paraguaya estaba bajo un peligroso ataque.

Gracias al liderazgo del Dr. Ramírez Zambonini el prestigio del Tribunal Superior de Justicia Electoral ayudó para derrotar a las fuerzas antidemocráticas y garantizó una transición constitucional y pacífica.

El día del asesinato, yo recibí un mensaje electrónico de una amiguita de apenas ocho años, que se llama Carla.

Ella me dijo, "con lágrimas en mis ojos, estoy muy triste porque mi vicepresidente Argana, se murió. Tengo miedo que con estos 10 balazos, también muera nuestra democracia."

Como pueden ver, el trabajo de todos los aquí presentes es importante para garantizar el futuro del derecho humano al voto, para Carla, y todos los niños en el mundo.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Perspectiva comparada de sistemas de justicia electoral

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Los sistemas de justicia electoral en el derecho comparado

*J. Jesús Orozco Henríquez**

SUMARIO: I. Noción de "justicia electoral"; **II**. Tipología de los sistemas de justicia electoral; **III.** Principales características y ejemplos de los diversos sistemas de justicia electoral; **IV.** Evaluación y perspectivas.

El objeto de la presente intervención es proporcionar un panorama sobre los diversos sistemas de justicia electoral en las democracias de América y Europa, ofreciendo una clasificación de los mismos, así como identificar algunas garantías que en éstos se establecen para la adecuada impartición de justicia electoral.

I. Noción de "justicia electoral"

Por "justicia electoral", en sentido técnico o estricto (también conocida como"contencioso electoral"), cabe entender los diversos medios jurídico–técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional y/o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho, esto es, a los principios de constitucionalidad y/o legalidad, corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa electoral (a los

*Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación *México.*

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

anteriores cabría agregar, en su caso y por su especificidad, los medios de control de la constitucionalidad de las leyes o normas generales de carácter electoral).

La finalidad esencial de la justicia electoral ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos e, incluso, funcionarios electorales, así como, según el caso en los distintos regímenes electorales, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la constitucionalidad y/o legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia de los comicios.

II. Tipología de los sistemas de justicia electoral

En el derecho electoral comparado se presentan diferentes sistemas de justicia electoral, los cuales pueden clasificarse según el órgano al cual se le atribuye el control de la regularidad sobre los actos y procedimientos electorales, por lo que cabe distinguir —como lo sugiere Duverger y lo ha señalado el doctor Fix–Zamudio— entre el contencioso político y el contencioso jurisdiccional, según la función respectiva se confíe a una asamblea política o a un órgano jurisdiccional; a los mencionados se debe adicionar el llamado contencioso electoral administrativo, cuando la resolución de los recursos le corresponde al propio órgano encargado de administrar las elecciones y el mismo tiene naturaleza propiamente administrativa, así como el contencioso mixto, que contempla alguna combinación de aquellos órganos (político y/o jurisdiccional y/o administrativo) en la solución de las controversias electorales.

Pues bien, en términos generales y atendiendo a los diversos sistemas de justicia electoral vigentes en América y Europa —por lo que se refiere, básicamente, a los medios de impugnación previstos contra los resultados electorales (sin desconocer la existencia y conveniencia de otros medios de impugnación durante el desarrollo del proceso electoral o, incluso, en periodos anteriores al mismo)—, me permito proponer la siguiente tipología:

a) El sistema que se puede llamar **tradicional o clásico,** que se traduce en un contencioso predominantemente político, es aquel que conserva en una asamblea política la decisión última de las correspondientes controversias electorales, en el entendido de que en la actualidad ya no existe propiamente un contencioso exclusivamente político, toda vez que, por lo general, el mismo se combina con algunos medios de impugnación previos de carácter jurisdiccional o administrativo, razón por la cual es pertinente hablar más bien de un sistema contencioso mixto político–jurisdiccional o político–administrativo;

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

b) El sistema que se puede calificar de **austriaco** y que predomina en Europa, que se caracteriza por un contencioso de jurisdicción constitucional, es aquel que confiere a un tribunal constitucional la decisión última de los medios de impugnación electoral respectivos, en el entendido de que en ocasiones este sistema se combina con otros medios de impugnación previos de carácter también jurisdiccional o, incluso —como se verá— de naturaleza política;
c) El sistema que se puede denominar **inglés** o contencioso de jurisdicción ordinaria, es aquel que confiere a los jueces ordinarios, pertenecientes al respectivo poder judicial, la atribución de resolver en única instancia, o bien, en combinación con algunos otros medios de impugnación previos (ya sean de carácter administrativo o político), las correspondientes controversias electorales, y
d) El sistema que se puede considerar **latinoamericano,** que se caracteriza por el establecimiento de tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales especializados, encargados de la resolución de las controversias sobre los resultados electorales, cuya naturaleza es jurisdiccional y/o administrativa y, en ocasiones, se combina con otro tipo de medios de impugnación previos o posteriores, pudiéndose considerar como una de las aportaciones más significativas de la región a la ciencia política y al derecho electoral, al haberse constituído en un factor importante para los recientes procesos de redemocratización y consolidación democrática en América Latina, así como a la vigencia del Estado de derecho y a la consiguiente solución de los conflictos electorales por vías institucionales.

III. Principales características y ejemplos de los diversos sistemas de justicia electoral

En el presente apartado se hará mención a las principales características y los más importantes casos o ejemplos de los distintos sistemas de justicia electoral vigentes en las democracias de América y Europa, de acuerdo con la referida tipología.

a) Sistema tradicional, clásico o predominantemente político (en la actualidad, contencioso mixto político–jurisdiccional o político–administrativo)

En relación con el sistema llamado tradicional o clásico, que se traduce en la actualidad en un contencioso mixto político–jurisdiccional o político–administrativo —habitualmente vinculado con el origen de los parlamentos—, cabe señalar que hay ordenamientos en los que —a diferencia del sistema, hoy más generalizado, de plena jurisdiccionalización de los procedimientos electorales— se confiere a las propias cámaras legislativas, a los presuntos legisladores electos o una parte de

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

ellos, la facultad de resolver finalmente sobre la validez de la elección respectiva (incluyendo, en su caso, las impugnaciones que se interpongan), lo que de acuerdo con la tradición francesa se ha denominado "verificación de poderes", o bien, "calificación de elecciones" o "certificación de actas" y que en México, equívocamente, se conoció como "autocalificación".

La razón histórica del contencioso político en materia electoral se apoya en el "principio de la división de poderes", conforme con el cual, en virtud de que cada órgano del poder público es independiente de los otros, no debe involucrarse en las decisiones inherentes a la integración de los demás, considerándose como un arma defensiva en manos del legislativo frente al ejecutivo a fin de asegurar su autonomía e independencia; asimismo, pretende evitar que se dañe al judicial, el cual se vería inmerso en las luchas políticas partidistas en detrimento de su función primordial consistente en la resolución técnico-jurídica de los diversos litigios de que conoce. Por su parte, los defensores del contencioso jurisdiccional sostienen que la acción de juzgar y calificar las elecciones materialmente tiene naturaleza jurisdiccional y, en consecuencia, el ejercicio de tales atribuciones debe corresponder a un órgano jurisdiccional, a efecto de garantizar la autenticidad, regularidad y validez de las elecciones, al evitar que los integrantes del órgano involucrado se conviertan en juez y parte al realizar la calificación de las elecciones en que contendieron, máxime que se corre el riesgo de que la mayoría predeterminada actúe atendiendo a sus intereses políticos y partidistas, ignorando consideraciones de derecho y de justicia; en este sentido, afirma Manuel Aragón, desde el punto de vista de la plenitud del Estado de derecho, resulta discutible la pertinencia de un exclusivo control político de tal naturaleza.

No obstante la calificación de tradicional o clásico para este tipo de contencioso electoral de naturaleza predominantemente política, cabe advertir que, en realidad, en los orígenes del parlamentarismo en Gran Bretaña, con motivo de las primeras impugnaciones electorales que se presentaron desde principios del siglo XV en Inglaterra durante la época de Enrique IV de la dinastía de Lancaster, las mismas tuvieron un carácter jurisidiccional, en tanto que la cancillería se consideró competente sobre el particular (como antecedente de los tribunales de *equity* surgidos en forma paralela a los tribunales reales de justicia del *common law* y que se encontraban bajo la influencia del canciller, que era un funcionario de la corona y consejero del Rey), por lo que los tribunales de la cancillería eventualmente se arrogaron el derecho de modificar los escrutinios. Sin embargo, en 1604 el parlamento revocó una decisión de los tribunales de la cancillería sobre la impugnación de un resultado electoral (a pesar de la protesta del rey Jacobo I de la dinastía de los Estuardo, en el sentido de que eran tales jueces quienes tenían el derecho de decidirlo) estableciendo a partir de allí que los miembros del Parlamento eran los jueces de sus propias elecciones, lo cual rigió hasta la reforma legal de 1868 que posteriormente se analizará.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

En el *interin,* el sistema de verificación de poderes a cargo de una asamblea política se adoptó en Francia desde los estados generales en el siglo XVIII hasta la Constitución de 1958, correspondiente a la Quinta República, en tanto que en los Estados Unidos de América se estableció con la Constitución Federal de 1787, a partir de los cuales se generalizó el contencioso político en los regímenes democráticos emergentes durante los siglos XIX y buena parte del XX. Por lo que se refiere a América Latina, bajo la influencia de la Constitución de Cádiz de 1812, la gran mayoría de los ordenamientos del siglo XIX previeron un contencioso político, con la salvedad de las Leyes Constitucionales de 1836 en México, que le confirieron de manera efímera tal atribución al llamado Supremo Poder Conservador, y la Constitución de Colombia de 1886, que preveía la existencia de jueces de escrutinio.

En la actualidad, como se mencionó, prácticamente ya no hay sistemas que tengan un contencioso electoral exclusivamente político, ya que aquellos países que conservan un control político para los comicios legislativos o, en su caso, presidenciales, lo hacen coexistir con un control jurisdiccional o contencioso administrativo previo o posterior, lo que les convierte en sistemas contenciosos mixtos.

Entre los sistemas contenciosos mixtos político–jurisdiccionales, cabe incluir el de los Estados Unidos de América, en tanto que las elecciones federales reguladas y organizadas por autoridades de cada entidad federativa, por lo general, combinan impugnaciones ante un tribunal estatal ordinario (en ocasiones, especializado) y, ulteriormente, ante un órgano político que resuelve en forma definitiva, esto es, la Cámara de Representantes o el Senado del Congreso de la Unión con motivo de las elecciones de sus respectivos miembros, así como el correspondiente colegio electoral tratándose de las elecciones presidenciales.

Similar situación ocurre en Italia y Suiza, en tanto que el artículo 66 de la Constitución de la República Italiana de 1948 establece que corresponde a cada cámara —diputados y senado de la República— la facultad de juzgar "los títulos de admisión de sus miembros y los motivos de incompatibilidad e inhabilitación para el cumplimiento", una vez resueltos los reclamos y protestas de naturaleza administrativa por la Oficina Electoral Central Nacional que es la autoridad encargada de organizar la elección, mientras que en la Federación Suiza es atribución del Consejo Nacional y del Consejo de los Estados resolver en definitiva sobre la elección de sus respectivos miembros, una vez decididos los recursos sobre los escrutinios y verificación de los resultados por las autoridades de los gobiernos cantonales.

Por su parte, en Argentina, en tanto sistema contencioso electoral mixto político–administrativo, tratándose sólo de las impugnaciones en contra de los resultados de las elecciones legislativas y presidenciales (ya que los restantes actos electorales únicamente pueden impugnarse ante la Cámara Nacional Electoral que forma parte del poder judicial), una vez que las correspondientes juntas nacionales electorales (cuya naturaleza es propiamente administrativa, si bien se integran con

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

funcionarios judiciales) deciden sobre las impugnaciones presentadas contra tales resultados, es el caso que la decisión final sobre la validez de las elecciones es atribución de un órgano político. En efecto, la reforma constitucional de 1994 prevé como atribución de la Asamblea Legislativa (esto es, ambas Cámaras del Congreso) resolver sobre las elecciones directas de Presidente y Vicepresidente de la República; por lo que se refiere a las elecciones de diputados y senadores, se conserva como facultad de la Cámara de Diputados y del Senado, respectivamente, el ser "juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez", sin que exista expresamente recurso alguno contra sus decisiones, si bien hay autorizados tratadistas, como Germán Bidart Campos, que consideran que cabría un control judicial por parte de la Corte Suprema de Justicia.

Finalmente, también deben incluirse aquí ciertos países de Europa Central y Oriental que, a pesar de sus recientes y significativas transformaciones de la forma de Estado socialista hacia uno de democracia clásica —para utilizar la terminología de Biscaretti—, han conservado el sistema de autocalificación a cargo de los presuntos legisladores, como es el caso de Hungría.

b) Sistema austriaco o de jurisdicción constitucional

Diversas Constituciones europeas de la primera posguerra, siguiendo el modelo de la Constitución de Weimar de 1919 y, particularmente, la Constitución de Austria de 1920, encomendaron a órganos expresos de jurisdicción constitucional la tarea de resolver sobre la validez de las elecciones.

En efecto, la Constitución de Austria de 1920 —bajo la influencia del ilustre jurista Hans Kelsen— atribuyó a la Corte de Justicia Constitucional la verificación de las elecciones de los cuerpos de representación, esto es, tanto del Consejo Nacional como de la respectiva dieta de cada Land, cuya competencia, a través de sucesivas reformas se ha ampliado a la validación de otros ejercicios democráticos (referéndum, desde 1929, y elecciones presidenciales, a partir de 1931).

Aquí cabe incluir también los casos de Francia y España que, a partir de 1958 y 1978, respectivamente, confieren al Consejo Constitucional o al Tribunal Constitucional la atribución de resolver en última instancia las controversias sobre las elecciones parlamentarias y, en el primer caso, también de las presidenciales, combinándolo en ciertos casos con medios de impugnación previos ante la justicia contencioso administrativa, en el entendido de que en el caso de España ésta forma parte del Poder Judicial.

Igualmente, es pertinente mencionar aquí el caso de Alemania, como típico ejemplo de contencioso mixto político y jurisdiccional constitucional, donde la calificación o verificación de la elección a cargo del Bundestag o Parlamento puede ser recurrida ante la Corte Constitucional.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Finalmente conviene tener presente que un número significativo de los países de Europa Central y Oriental bajo reciente transformación han conferido a su respectiva Corte Constitucional la última palabra en el contencioso electoral, como es el caso de Rumania.

c) Sistema inglés o de jurisdicción ordinaria

En algunos países las impugnaciones procesales contra los resultados electorales se presentan ante los jueces ordinarios, es decir, el propio poder judicial (como en Gran Bretaña). En efecto, para erradicar los abusos cometidos por las mayorías que eventualmente conformaron la Cámara de los Comunes, a través de un acto legislativo de 1868, modificado en 1879, el juicio de las elecciones disputadas se transfirió a dos jueces de los King's (Queen's) Bench Division de la High Court of Justice, estableciéndose que la decisión concorde de tales jueces era asumida por la Cámara de los Comunes.

Esencialmente este también es el sistema vigente en Canadá, toda vez que es competencia de la jurisdicción ordinaria resolver las diversas controversias electorales, combinándola con la relevante función desempeñada por la oficina de Elecciones de Canadá en la organización de los comicios y el correspondiente comisionado.

d) Sistema latinoamericano o de tribunales electorales especializados

Mientras que el siglo XIX y la primera cuarta parte del presente se caracterizó por la adopción de sistemas contenciosos electorales de carácter político en América Latina, en el transcurso de los últimos setenta años paulatinamente se han venido estableciendo en los diversos países tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales especializados encargados de la resolución de las controversias derivadas de las elecciones e, incluso, en algunos casos de la organización de los propios comicios, cuya naturaleza ha sido jurisdiccional y/o administrativa (ya sea con un carácter autónomo, formando parte del poder judicial o del contencioso administrativo), habiendo figurado entre los primeros la Corte Electoral de Uruguay, prevista originalmente a nivel legal desde 1924, y el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, contemplado a nivel constitucional desde 1925.

Por lo que se refiere al paulatino establecimiento de tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales en la región, también en términos muy generales —en virtud de que cada país ha tenido su propio desarrollo histórico— se puede apreciar, después de la adopción del contencioso político, la frecuente creación legislativa de un órgano electoral administrativo, de carácter temporal, integrado predominantemente con representantes de partidos políticos y del ejecutivo, para su posterior elevación al nivel constitucional con garantías para su autonomía e

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

imparcialidad (con cierta tendencia hacia la despartidización y consecuente ciudadanización en su integración, además de exigir mayorías calificadas en el órgano que finalmente designa a sus miembros), transformándose las más de las veces en un órgano permanente y especializado primordialmente jurisdiccional (si bien conservando muchos de esos órganos atribuciones materialmente administrativas, o bien, estableciéndose una dualidad de órganos electorales de carácter autónomo, algunos de ellos ubicados en el poder judicial).

La competencia en materia contenciosa electoral asignada en la mayoría de los países latinoamericanos a tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales especializados y, en su caso, autónomos ha sido la respuesta de la región a la necesidad de salvaguardar la naturaleza jurisdiccional de la función de juzgar las elecciones (extrayéndola de la competencia de asambleas políticas), sin exponer al respectivo poder judicial o, al menos, a su respectiva Corte Suprema de Justicia a los recurrentes cuestionamientos y acechanzas político-partidistas.

De dieciocho países de la región, dos establecen un contencioso electoral administrativo (ante órganos electorales autónomos de naturaleza propiamente administrativa, como es el caso de Nicaragua y República Dominicana); nueve establecen un contencioso electoral jurisdiccional (tres de los cuales exclusivamente ante tribunales electorales autónomos, como ocurre en Costa Rica, Ecuador y Uruguay, mientras que los otros seis ante tribunales electorales autónomos o pertenecientes al poder judicial y ulteriormente ante la jurisdicción constitucional, ya sea que la jurisdicción constitucional esté a cargo de la respectiva Corte Suprema de Justicia, como en El Salvador, Honduras, Panamá y Paraguay; de un Tribunal Constitucional, como en Bolivia, o bien, primero ante la Corte Suprema de Justicia y después ante la Corte de Constitucionalidad, como ocurre en Guatemala, en el entendido de que Paraguay es el único de esos países cuyo Tribunal Superior de Justicia Electoral forma parte del poder judicial), en tanto que los siete restantes establecen un contencioso electoral mixto, ya que *seis de ellos prevén un contencioso electoral administrativo y jurisdiccional* (esto es, ante un órgano electoral autónomo de carácter administrativo, cuyas resoluciones pueden impugnarse ante un tribunal electoral autónomo, como en Chile y Perú; ante la respectiva Corte Suprema de Justicia, como en Venezuela, tratándose de la elección de Presidente de la República; ante un tribunal electoral que forma parte del poder judicial, como en México, donde las sentencias del respectivo Tribunal Electoral son definitivas e inatacables, o en Brasil, donde las resoluciones de su Tribunal Superior Electoral pueden ser impugnadas, por razones constitucionales, ante el correspondiente Supremo Tribunal Federal; o bien, ante la jurisdicción contenciosa administrativa, como ocurre en Colombia y, tratándose de elecciones de diputados y senadores, en Venezuela), a la vez que *el otro contempla un contencioso electoral administrativo y/o jurisdiccional y/o político* (en virtud de que si bien en Argentina todos los actos electorales, con excep-

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

ción de los resultados electorales, son susceptibles de impugnación ante un órgano electoral administrativo y después ante la Cámara Nacional Electoral que forma parte del poder judicial, en el entendido de que las resoluciones de ésta sólo pueden ser posteriormente impugnadas por razones constitucionales ante la correspondiente Corte Suprema de Justicia, sin posibilidad de ulterior impugnación ante algún órgano de carácter político, es el caso de que las resoluciones de los órganos electorales administrativos sobre los resultados de las elecciones presidenciales y legislativas pueden ser impugnadas, como se mencionó, ante un órgano de naturaleza política).

Como se desprende de lo anterior, los dieciocho países analizados contemplan órganos electorales especializados: Nueve prevén órganos electorales autónomos de naturaleza administrativa, de los cuales *dos países contemplan exclusivamente órganos electorales administrativos* (Nicaragua y República Dominicana), en tanto que los otros *siete lo hacen en combinación con algún órgano jurisdiccional* (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela), en el entendido de que *mientras siete de esos nueve órganos administrativos tienen carácter permanente, los otros dos son temporales* pues se reúnen unos dos meses antes de los comicios y se disuelven una vez éstos realizados (Argentina y Brasil); por su parte, dieciséis países prevén órganos jurisdiccionales como parte de su contencioso electoral, *diez de ellos son tribunales electorales autónomos* (Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú y Uruguay), otros *cuatro son tribunales electorales especializados que forman parte del poder judicial* (Argentina, Brasil, México y Paraguay) y *los dos restantes son órganos de la correspondiente jurisdicción contencioso administrativa u ordinaria* que conocen en última instancia de impugnaciones contra resoluciones de órganos electorales autónomos de naturaleza administrativa (Colombia y Venezuela).

Asimismo, de los referidos dieciocho países, ocho contemplan un sistema contencioso electoral en que las decisiones de los respectivos órganos electorales autónomos o pertenecientes al poder judicial (ya sean de naturaleza administrativa y/o jurisdiccional) son definitivas e inatacables (Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay), en tanto que los otros diez prevén la posibilidad de que las correspondientes decisiones de tales órganos sean susceptibles de impugnación, por razones de constitucionalidad y/o legalidad, ante el órgano judicial supremo (Argentina, en todos los casos salvo los relativos a los resultados de las elecciones legislativas y presidenciales; Brasil, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela, en los casos de elecciones presidenciales), un órgano de lo contencioso administrativo (Colombia y, tratándose de elecciones distintas a las presidenciales, Venezuela) y/o un tribunal constitucional (Bolivia y Guatemala, en el entendido que en este último cabe primero la impugnación ante la respectiva Corte Suprema de Justicia y después ante la Corte de Constitucionalidad). A los anteriores cabe agregar el caso en que se conserva

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

parcialmente un contencioso político, toda vez que las respectivas decisiones de los órganos electorales de naturaleza administrativa pueden ser impugnadas ante un órgano político (Argentina, tratándose de resultados de las elecciones legislativas y presidenciales).

IV. Evaluación y perspectivas

Los diversos sistemas de justicia electoral establecidos en América y Europa, como es obvio, son resultado de la propia evolución histórica y tradición jurídica de cada país, así como de los específicos reclamos sociales y eventuales acuerdos entre las distintas fuerzas políticas involucradas en un momento dado, por lo que difícilmente se pueden extraer fórmulas susceptibles de exportación a contextos históricos y políticos diferentes, si bien la aproximación comparativa permite captar algunas tendencias y ofrecer mayores elementos de análisis para los interesados en las cuestiones electorales y su constante perfeccionamiento, pudiendo identificarse de mejor manera las fortalezas y, en su caso, insuficiencias, normativas, orgánicas o procesales del correspondiente sistema contencioso electoral de un país determinado.

En general, se aprecia una marcada tendencia hacia la "judicialización" de los procedimientos contenciosos electorales. Esta situación se advierte no sólo por el paulatino abandono del contencioso electoral político y la consecuente previsión de medios de impugnación ante órganos propiamente jurisdiccionales, sino por el hecho de que varios de los órganos encargados de la organización, administración y vigilancia de los procedimientos electorales se encuentran fuertemente "judicializados" en su integración (en cuanto que varios de sus miembros provienen del poder judicial o son nombrados de igual forma, se les exigen los mismos requisitos y/o se les otorgan garantías equivalentes a las de otros funcionarios judiciales).

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 derecho.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

En todos aquellos sistemas contenciosos electorales que prevén medios de impugnación de carácter propiamente jurisdiccional para la solución de las controversias electorales, se puede afirmar, en términos muy generales, que con los mismos se atiende el derecho a un recurso efectivo público ante un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley con las debidas garantías, tal y como lo prescriben diversos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos (concretamente, los artículos 2º, sección 3, inciso a), y 14, sección 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 8º, sección 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; en el entendido de que aquellos países que no prevén medios de impugnación ante un órgano estrictamente jurisdiccional sino tan sólo ante uno electoral autónomo de carácter administrativo, como Nicaragua y República Dominicana, o bien, ante algún órgano de tal naturaleza y posterior impugnación en ciertos casos ante un órgano político, como Argentina, teniendo en cuenta que sus miembros son nombrados de igual forma que otros funcionarios jurisdiccionales, se les exigen los mismos requisitos y/o se les otorgan garantías equivalentes, se estima que es posible sostener la referida afirmación).

De los cuatro países latinoamericanos bajo sistema federal, en dos el contencioso electoral se encuentra totalmente centralizado, en virtud de que el correspondiente tribunal o consejo electoral (al igual que, con posterioridad, tratándose de cuestiones de constitucionalidad, el órgano supremo del respectivo poder judicial) conoce tanto de impugnaciones contra actos relativos a elecciones para integrar los órganos públicos de la federación como los de las entidades federativas (Brasil y Venezuela), en otro, si bien hay órganos electorales administrativos en cada entidad federativa, el control de la constitucionalidad de los actos referentes a comicios locales se encuentra centralizada a través de la respectiva Corte Suprema de Justicia (Argentina), mientras que en el restante (México) las controversias electorales de carácter federal se sustancian ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y las relativas a elecciones locales ante los correspondientes tribunales electorales creados y sostenidos en cada entidad federativa, si bien como resultado de la reforma electoral de 1996 se estableció un nuevo juicio de revisión constitucional electoral ante la Sala Superior del referido Tribunal Electoral para controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales. Por su parte, en los sistemas federales europeos, como Alemania y Austria, también corresponde a un órgano central, la correspondiente Corte Constitucional, ejercer la atribución de control de la regularidad también de las elecciones locales.

Finalmente —como uno de los objetivos estratégicos del presente seminario—, se encuentra la posible identificación de las medidas normativas y, en su caso, estructurales y organizativas, que contribuyan, con independencia del tipo contencioso electoral que se adopte en determinado país, a garantizar la impartición

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

de una cabal justicia electoral. Al respecto, es posible distinguir entre las llamadas garantías orgánicas y las garantías procesales de las partes.

En efecto, con el objeto de fortalecer la administración de justicia electoral, los sistemas contenciosos electorales tienden a establecer diversas "garantías orgánicas, judiciales o jurisdiccionales", conformadas por medidas constitucionales y legales para lograr la autonomía funcional y la efectividad y eficiencia de los órganos encargados de impartir la justicia electoral, así como la independencia e imparcialidad de sus miembros frente a los demás órganos del poder público y los propios partidos políticos, a fin de estar en aptitud de resolver en sus méritos, de manera objetiva e imparcial, los casos litigiosos que se les presenten, las cuales esencialmente consisten, por ejemplo, en la consagración jurídica de su autonomía y/o independencia del órgano electoral supremo y sus miembros, el mecanismo de designación de los miembros del órgano electoral supremo (destacando al respecto los sistemas que le confieren tal atribución a la correspondiente Corte Suprema de Justicia y/o a una mayoría calificada de alguna o, en su caso, ambas cámaras del respectivo Congreso a fin de asegurar su idoneidad y la obtención del consenso entre las respectivas fuerzas políticas, además de la importancia de que haya una renovación parcial de los integrantes del propio órgano en beneficio de su estabilidad); los requisitos de idoneidad, tanto profesional como apartidista, que deben satisfacer; la permanencia del órgano y la estabilidad de los miembros en el ejercicio de su encargo (que incluye la llamada carrera "jurisdiccional" electoral); el régimen de responsabilidades aplicable; su autonomía financiera, y el ámbito de sus atribuciones normativas en materia contencioso electoral.

Asimismo, conviene destacar las llamadas garantías procesales de las partes derivadas de los correspondientes sistemas de medios de impugnación electoral, las cuales óptimamente están dirigidas a lograr en los justiciables no sólo el derecho formal a solicitar y obtener la prestación jurisdiccional sino un verdadero y real acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, a través de los derechos de acción procesal y a la administración de justicia expedita y gratuita, así como el derecho de defensa y a que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, con el objeto de que las partes puedan hacer valer de manera eficaz sus pretensiones (siendo relevante al respecto analizar, por ejemplo, los sujetos legitimados para promover los distintos medios de impugnación, ya se trate de partidos y otras organizaciones políticas, candidatos y, en su caso, ciudadanos; la exigencia o no de determinado derecho, gravamen, depósito, fianza o costa para tener acceso a la prestación del servicio jurisdiccional electoral; los medios de prueba que pueden ofrecer las partes y, en su caso, la facultad del respectivo órgano electoral para ordenar la diligenciación de pruebas para mejor proveer; los sistemas de valoración de pruebas, ya se trate del libre, tasado o mixto, así como la institución de la suplencia de la queja o de la deficiencia en la argumentación de los agravios prevista en algunos sistemas).

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

En este sentido, por ejemplo y por lo que se refiere a los medios de impugnación contra los resultados electorales en América Latina, mientras que todos y cada uno de los dieciocho países analizados confieren legitimación a los partidos políticos para su impugnación, doce de ellos le atribuyen tal legitimación también a los candidatos (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela, en tanto que Uruguay sólo para el caso de elecciones legislativas, puesto que reserva a las autoridades partidarias registradas ante la Corte Electoral la impugnación de elecciones presidenciales), dos de ellos sólo les otorga el carácter de coadyuvantes (México, si bien tratándose de cuestiones de inelegibilidad el respectivo candidato también puede ser actor, y Paraguay), en tanto que los cuatro restantes no prevén expresamente legitimación alguna para los candidatos (Argentina, El Salvador, Guatemala y República Dominicana). Adicionalmente, siete países establecen acción popular o pública para impugnar resultados electorales o condiciones de inelegibilidad (Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, Nicaragua, Perú y Venezuela, en el entendido de que Uruguay la prevé sólo para las elecciones legislativas), toda vez que además de los partidos políticos y los candidatos se encuentran legitimados los propios ciudadanos para tal efecto.

La mayoría de los códigos y leyes electorales no definen cuáles son los medios de prueba autorizados en el contencioso electoral. Mientras que algunos expresamente prevén que las partes pueden ofrecer cualquier medio de prueba (Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Honduras y Panamá), en sólo dos países se establece alguna restricción (Colombia y México), si bien en virtud de que en ambos —al igual que en otros países— se autoriza al respectivo órgano electoral a ordenar la diligenciación de pruebas para mejor proveer, esto es, allegarse mayores elementos probatorios para resolver (Argentina, Colombia, Chile, Guatemala, México y Panamá, así como Paraguay, Perú y Uruguay en determinados casos), en la práctica, los referidos sistemas se asemejan, toda vez que mientras en uno abierto de ofrecimiento de pruebas el órgano jurisdiccional se ha visto requerido a restringir su admisión a sólo aquellas idóneas y conducentes, en los que se establecen límites a los medios de prueba, el respectivo órgano los ha ampliado, a través de las citadas diligencias para mejor proveer.

Muy pocos códigos y leyes electorales definen los sistemas de valoración de las pruebas que deben adoptar los órganos electorales en los respectivos casos contenciosos. Mientras que tres países contemplan el sistema de la prueba libre (Colombia, Chile y Perú), dos establecen las reglas de la sana crítica (Costa Rica y Panamá), uno contempla ciertas reglas del tasado (El Salvador) y uno más prevé un sistema mixto (México, que combina el tasado en ciertos aspectos y el de la sana crítica).

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Experiencia en Europa

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

La calificación electoral en Alemania Federal

Dieter Nohlen[*]

SUMARIO: I. Resumen. **II.** Contexto político y premisas básicas. **III.** Órganos y registros electorales. **IV.** El procedimiento de calificación electoral en Alemania.**V.** La práctica de la calificación electoral. **VI.** La crítica al sistema de calificación electoral en Alemania. **VII.** Casos y tendencias recientes a nivel de los estados. **VIII.** Observaciones finales.

I. Resumen

En Alemania, la calificación electoral juega en el proceso electoral y en la contienda política en general un rol de menor importancia. A nivel nacional, no es un campo de mayores conflictos electorales. Salvo algunos casos de alcance regional, su visibilidad pública se acerca a cero. Esto se verifica estadísticamente por la reducida cantidad de reclamos que se presentan ante las instancias de justicia electoral.

El tipo de calificación electoral es mixto. El examen de los reclamos es realizado en primer instancia por el Parlamento mismo, posterior a su propia elección, y en segunda instancia por la Corte Constitucional Federal. Más allá de los reclamos administrativos, por ejemplo del individuo por no encontrarse inscrito en el

[*] Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg. *Alemania.*

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

registro electoral o del partido político por no haber sido admitido a postular candidatos o listas que se resuelven por las comisiones electorales, es decir por la vía administrativa, y de la calificación electoral, no hay recurso judicial ninguno.

Otra característica de la justicia electoral en Alemania es la orientación de la calificación electoral hacia la protección del derecho electoral objetivo en términos de la constitución de la instancia representativa, o sea, la defensa de la validez del acto electoral ante irregularidades supuestas o infundidas y no el examen de la validez misma de la elección. Vale añadir que el proceso electoral en Alemania se basa en la confianza de todos en su correcto funcionamiento. Por lo tanto, el objetivo principal de la calificación electoral no es la protección de los derechos subjetivos del elector y de los miembros y candidatos de los partidos. Para que la lesión de una norma tenga relevancia, es necesario que afecte el resultado de la adjudicación de escaños. Este criterio es extremadamente excluyente, dado que resulta difícil comprobar que una irregularidad haya tenido causalidad en este nivel de probables (y no sólo posibles) efectos. Así, desde las primeras elecciones en 1949 hasta la fecha, ninguno de los reclamos ha sido exitoso.

A nivel de las elecciones regionales, en el Estado–Ciudad de Hamburgo, un reclamo ha sido exitoso y causó la repetición de las elecciones. Actualmente, relacionado con el financiamiento ilegal de los partidos políticos en el Estado de Hessen, la Corte de Calificación Electoral tiene que decidir sobre la validez de la elección del año 1999. Sin embargo, estos casos dan a entender que los conflictos electorales recientes sobrepasan la capacidad jurídica de las Cortes de Calificación Electoral establecidas en Alemania.

II. Contexto político y premisas básicas

A partir de 1949 en adelante los resultados electorales —en cuanto a su legitimidad— nunca han sido cuestionados. Existe una administración electoral supuestamente imparcial y eficaz, lo que ha permitido que la calificación electoral —que sin lugar a dudas forma parte del régimen electoral con estas características de imparcialidad y eficacia— tenga menos importancia, dado que representa la última fase del proceso electoral destinada a atender problemas de irregularidad. En la medida en que éstos no tienen lugar (o cuando ocurren, su dimensión no justifica cuestionar la legitimidad del acto electoral), la calificación electoral juega en la práctica un rol de importancia menor. Su visibilidad pública —en el caso alemán— se acerca a cero. Esto se verifica estadísticamente mediante la reducida cantidad de reclamos. En doce elecciones, desde 49 hasta 1994, hubo un total de 434 reclamos y 85 recursos de queja. En el mismo lapso de tiempo, las quejas constitucionales ascendieron a 91,813.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Esta apreciación nos lleva a formular algunas premisas y conclusiones que marcan el alcance y las características de la calificación electoral en Alemania:

Primera premisa. El proceso electoral se basa en la confianza de todos en su buen funcionamiento. Se supone la ausencia de fraude electoral. Ni los actores políticos ni la opinión pública son de la idea que el proceso electoral o parte de él es fraudulento. Por cierto no se descarta la posibilidad de irregularidades, ni fallas técnico–administrativas que lesionen las normas legales, ya que las elecciones constituyen el mayor proceso administrativo que enfrenta la administración pública; pero se supone que éstas no son ni graves ni políticamente intencionadas de manera de infringir principios constitucionales y la legitimidad del acto electoral.

Segunda premisa. Se supone con alta probabilidad el carácter infundado o irrelevante para el acto electoral de los reclamos o recursos de queja. El criterio de evaluación de los mismos para su aceptación se orienta según la función principal del acto electoral, la cual consiste en la creación de la representación política que corresponde a la voluntad del pueblo expresada en una votación masiva de los ciudadanos.

Tercera premisa. La elección parlamentaria es una acto de Derecho Constitucional, a través del cual se constituye el poder político legítimo, premisa máxima que conduce a tres conclusiones:

1. Primera conclusión: la calificación electoral se ejerce fuera de la jurisdicción ordinaria y administrativa. El proceso electoral corresponde a un acto específico de creación de un órgano de Estado a nivel federal. Por esta razón, los reclamos no pertenecen al ámbito de la jurisdicción administrativa.
2. Segunda conclusión: prevalece el derecho electoral objetivo por sobre el derecho electoral subjetivo o individual, lo que implica que la calificación electoral tiene como objetivo principal la protección de la constitución de la instancia representativa, es decir, del Parlamento.
3. Tercera conclusión: prevalece como segundo objetivo la defensa de la validez de la elección y la conservación del acto electoral, lo que implica restringir los derechos y posibilidades de los ciudadanos de hacer valer sus reclamos y recursos en el proceso de calificación electoral.

En síntesis: la filosofía socio–política base del procedimiento de calificación electoral en Alemania es la siguiente:

El acto electoral debe ser protegido como un acto de primer orden constitucional y político–estatal ante cualquier abuso del procedimiento de calificación electoral por parte de terceros.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Creo que ésta es una filosofía, una óptica, que dista mucho de la problemática latinoamericana, donde no la defensa de la validez, sino —como bien destaca Jesús Orozco Henríquez— la validez misma de la elección es el objeto de la calificación.

III. Órganos y registros electorales

Vale añadir alguna información sobre los órganos y registros electorales. La máxima autoridad, el Director Electoral Federal, es nombrado por el Ministro del Interior, al igual que su vicedirector. Los demás directores y vicedirectores a nivel de los estados, de las circunscripciones y de las mesas electorales son designados por los gobiernos de los estados o por entidades encargadas por ellos para tomar estas decisiones. Por regla general, el jefe de la Oficina Federal de Estadística *(Statistisches Bundesamt)* ejerce el cargo de Director Electoral Federal. En el ejercicio de sus funciones, los Directores de los órganos electorales son autónomos e independientes. Son ellos que nombran los demás miembros (entre 5 y 7) de las comisiones electorales: de la Comisión Electoral Federal, de las Comisiones Electorales de los Estados, de las Comisiones Electorales de las Circunscripciones y de aquellas de las mesas. Las sesiones de las comisiones electorales son públicas.

El registro electoral es descentralizado y automático. Es decir, el ciudadano es inscrito automáticamente en el registro municipal electoral cuando realiza la declaración de domicilio o cuando alcanza la mayoría de edad. Hasta tres semanas antes del día de las elecciones recibe una notificación acerca de la fecha y del lugar de votación, la cual debe ser presentada en la mesa asignada. En caso de que esta notificación se pierda, el elector puede dirigirse a la mesa electoral y ejercer su derecho de voto llevando consigo su cédula de identidad. Vale apuntar que la inscripción en el registro cívico local tiene un altísimo grado de cumplimiento no sólo debido a su carácter obligatorio, sino también a las grandes ventajas que trae consigo, por ejemplo respecto a las asignaciones sociales. En el raro caso de que el elector no reciba la notificación electoral, o sea que no esté inscrito en el registro electoral, puede dirigirse a la Oficina Electoral Municipal para averiguar las razones y, en su caso, puede presentar un reclamo. Contra la resolución de esta instancia puede presentar un reclamo ante el Director Electoral de la Circunscripción, cuya resolución es definitiva y sólo reversible en el proceso de calificación electoral posterior a la elección. Sin embargo, si un individuo en condiciones de tener el derecho a voto está equivocadamente desprovisto de su derecho electoral o si un partido político en condiciones de participar en las elecciones está equivocadamente excluido de las listas electorales, no existe reclamo o recurso judicial ninguno. La revisión preelectoral es de exclusiva responsabilidad de la administración electoral misma, en caso de reclamo son las comisiones superiores las que representan la segunda instancia.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

IV. El procedimiento de calificación electoral en Alemania

La calificación de las elecciones corresponde —según la tipología propuesta por Jesús Orozco Henríquez— al tipo mixto. En Alemania es realizada por el propio Parlamento, posterior a su elección y en segunda instancia, por la Corte Constitucional Federal. No existe ninguna instancia jurídica autónoma e independiente que califique las elecciones. Los reclamos se pueden referir a todos los elementos y fases del proceso electoral, es decir, al derecho electoral subjetivo (activo y pasivo), a los principios del sufragio, a todo el procedimiento electoral en su conjunto y a la adjudicación del mandato al candidato. Las decisiones sobre reclamos electorales son tomadas por la Dieta Federal en pleno a mayoría simple de votos. A ese efecto se constituye dentro del Parlamento la Comisión de Calificación de Elecciones —compuesta por nueve miembros ordinarios, nueve suplentes y por un miembro con voz por cada grupo parlamentario que no tenga un miembro ordinario— cuyas funciones son exclusivamente de índole preparatoria y no decisoria. Las resoluciones de la Dieta Federal son objetables exclusivamente ante la Corte Constitucional Federal, cuyas decisiones poseen carácter definitivo.

Este sistema de calificación electoral parlamentario o de autocontrol con un consecutivo procedimiento de recurso de queja ante la Corte Constitucional se halla —*grosso modo*— inmerso en la tradición del derecho en el ámbito de la calificación electoral con origen en la Constitución del Imperio de 1871, en el sentido de que la calificación electoral se realiza mediante procedimientos claramente distintos de otros de defensa de legalidad. Es diferente al esquema de la República de Weimar, donde una Corte de Calificación Electoral del Parlamento ejercía el derecho de calificación de las elecciones, pero en concordancia con la Constitución de 1871, el máximo órgano de la soberanía popular, el Bundestag, tiene en su poder esta competencia.

El procedimiento de calificación electoral en sus dos partes, es decir, el reclamo parlamentario y el de recurso de queja ante la Corte Constitucional Federal, tiene como objetivo —como se dijo— la protección del Derecho Electoral Objetivo, es decir, de la validez y garantía de la composición legal del Parlamento. El objetivo no es la protección de los derechos subjetivos del elector, de los miembros de los partidos, de los delegados de los partidos, de los candidatos al Bundestag o de los diputados que —en diferentes etapas del proceso electoral— puedan ser lesionados por decisiones tomadas por los órganos electorales y de apoyo al proceso electoral, sino la validez de la elección como tal. Infracciones a los derechos de los electores, partidos y candidatos, pueden motivar la presentación de reclamos y el inicio de recursos de queja electorales. Sin embargo, éstos no constituyen el objeto principal de la calificación electoral. El objeto central de la calificación electoral es la validez de la última elección, es decir, la composición legal del último

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Parlamento elegido. El daño de los derechos de los individuos que puede haber existido es de carácter secundario frente a la necesidad de garantizar la efectividad del derecho electoral de la ciudadanía en su conjunto, acorde a los valores democráticos del orden establecido. Dicho con las palabras utilizadas por la Corte Constitucional Federal, impera la necesidad de cohesionar los votos de una enorme cantidad de ciudadanos en una decisión electoral unitaria y efectiva.

Acorde con este objetivo, sólo irregularidades que atañen directamente la composición del Parlamento en forma objetiva o virtual pueden legitimar y provocar intervenciones de diferente índole por parte de las instancias de calificación electoral en el proceso electoral. No basta la hipotética relación causal entre la irregularidad denunciada y el resultado de la elección objetada. Es necesaria la demostración efectiva de la influencia concreta de una irregularidad sobre el resultado electoral específico. Se entiende por resultado electoral no la distribución de votos, sino la adjudicación de los escaños. Un vicio de procedimiento, una lesión de una norma legal debe afectar el resultado de la adjudicación de escaños. El concepto "mandatsrelevant" o "de relevancia para la distribución de escaños", es decir, el efecto que una irregularidad tenga sobre la composición del Parlamento, es el criterio máximo para juzgar sobre el reclamo o recurso de queja electoral. Este criterio es extremadamente excluyente: el reclamo puede ser fundado por las pruebas de irregularidad que lo acompañan, pero en la medida en que carezca de efecto sobre la composición de la Dieta Federal, el reclamo queda descartado. Hasta la fecha, ninguno de los reclamos y recursos de queja ha sido exitoso. Esto no quiere decir que carezcan de efecto. Los recursos electorales, en vez de cuestionar el resultado electoral, tienen su principal función en subsanar prácticas en el proceso electoral que quedarían inadvertidas sin este mecanismo de control de diversos elementos específicos dentro de un amplio espectro.

Resulta obvia la tendencia conservadora inherente al sistema de calificación electoral en Alemania, la de defender la elección en la medida que sea posible. Esto se explica en primer lugar por la complejidad del acto electoral, las consecuencias gravísimas de una posible intervención en forma de repetición de una elección y el status constitucional y político de la Dieta Federal dentro del sistema político alemán. Tiene prioridad el criterio de la función y del funcionamiento del Parlamento. Esta priorización tiene su origen en la convicción generalizada de la ciudadanía de la ausencia de fraude electoral. Si se puede excluir con certeza lógico-matemática un efecto de la irregularidad enunciada sobre el resultado de la adjudicación de escaños, un vicio en el procedimiento, a pesar de su posible gravedad, es —desde la óptica de la calificación electoral— en última instancia irrelevante.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Ahora bien, cuanto más grande sea la diferencia de votos entre el primer y el segundo candidato o partido, tanto más grande y grave tendría que ser la irregularidad para provocar una falla electoral de proporciones para tomarla en cuenta. Es decir, el propio resultado electoral influye —en base a los criterios expuestos— en la valorización de los vicios electorales en los procesos de calificación electoral en Alemania.

V. La práctica de la calificación electoral

Durante la República de Weimar, al producirse una irregularidad, la Corte de Calificación Electoral tenía que tratar el caso *exoficio*. La calificación electoral era —por así decirlo— obligatoria y total, dado que el mandato se extendía a todo el proceso electoral.

En el presente, la calificación electoral a cargo del Bundestag sólo se realiza cuando algún individuo o grupo de individuos presenta un reclamo electoral. Tienen derecho a presentar queja personas con derecho a sufragio, partidos políticos, grupos de independientes y —*exoficio*— el Director Electoral Federal y los Directores Electorales de los Estados Federados. El que presenta el reclamo define el objeto del mismo y su ámbito. El reclamo puede referirse a faltas ocurridas antes de las elecciones y en el mismo acto electoral, o sea respecto al sufragio de un individuo o del derecho a ser elegido de un miembro de partido por un lado y respecto al escrutinio u otros fenómenos vinculados con la elección misma por el otro lado. En ambos casos, la calificación electoral se produce recién con posterioridad a la elección. La revisión sólo se refiere a los hechos denunciados, los fundamentos de derecho y la petición. No siendo suficiente una invocación genérica de irregularidades, el recurso ha de señalar las irregularidades concretas de la impugnación debidamente fundamentadas. Se debe indicar en qué consistió la falla o el error electoral (Wahlfehler) de modo que se posibilite el examen de los hechos en función de un dictamen electoral calificatorio. Para presentar un reclamo existe un plazo de 30 días a partir de la publicación del resultado final de las elecciones en el Informativo Federal (Bundestagsanzeiger).

El proceso empieza con una precalificación, procede con la búsqueda de informaciones, la consulta de testigos y expertos. Finalmente está previsto un juicio oral de la comisión. La gran mayoría de los reclamos ya no pasa la etapa de la precalificación. El resto de los reclamos se termina con la audiencia de testigos y expertos. En 45 años, desde 1949 hasta 1994, nunca hubo un juicio oral.

Los recursos de queja sobre los grupos parlamentarios pueden ser iniciados por grupos de diputados no menores a un diez por ciento del total de diputados

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

y personas con derecho a voto, estos últimos sólo cuando su reclamo recibe el apoyo de cien firmas de ciudadanos. En este último caso se considera que tal cantidad de firmas garantiza la existencia de una discrepancia entre la ciudadanía y la decisión del Parlamento, fundamentando así un recurso de queja ante la Corte Constitucional Federal. Estas restricciones tienen como efecto una reducción considerable de la cantidad de recursos ante la Corte Constitucional Federal.

Cuadro 1: Reclamos y recursos de queja 1949-1994

Elecciones	Reclamos	Recursos de queja
1. Bundestag (1949)	22	7
2. Bundestag (1953)	14	9
3. Bundestag (1957)	6	2
4. Bundestag (1961)	17	6
5. Bundestag (1965)	39	7
6. Bundestag (1969)	31	7
7. Bundestag (1972)	40	6
8. Bundestag (1976)	38	4
9. Bundestag (1980)	57	9
10. Bundestag (1983)	43	7
11. Bundestag (1986)	40	6
12. Bundestag (1990)	83	17
13. Bundestag (1994)	1,453	28

Antes de la unificación alemana, en las once elecciones desde 1949 a 1987, la cantidad de reclamos osciló entre 6 y 57; la media era de 32.2. Los recursos de queja nunca se elevaron por encima de diez. Después de la unificación, la cantidad de reclamos en 1990 ascendió a más del doble de la media y en 1994 a la inusitada cantidad de 1,453. Este aumento se debió al fenómeno de los escaños excedentes (Überhangmandate)[1] resultantes del sistema proporcional personalizado en circunstancias específicas. De los 16 escaños excedentes, la Democracia Cristiana

[1] Los escaños excedentes pueden surgir como efecto de la combinación de la regla mayoritaria en las circunscripciones uninominales para la mitad de los escaños con la representación proporcional como principio de representación para la composición total del parlamento. Cuando un partido político gana más escaños a nivel de las circunscripciones uninominales que los que le corresponden porporcionalmente, estos escaños los conserva sin que se efectúe una compensación para los demás partidos.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

ganó 13, fortaleciendo así la mayoría absoluta del gobierno de coalición. Buena parte de los reclamos se dirigieron contra este efecto que fue considerado como lesión del principio de representación proporcional. Vale añadir que el gobierno del Estado de Baja Sajonia llevó la controversia a la Corte Constitucional Federal para que se pronunciase con respecto a la constitucionalidad de los escaños excedentes, que en el caso alemán no se compensan. La Corte Constitucional Federal, en su fallo del 10 de abril de 1997, declaró la conformidad de los escaños excedentes con la constitución, solicitando al legislador el emprendimiento de reformas necesarias para bajar la cantidad de escaños excedentes. Este caso demuestra que fuera de la calificación electoral en sus estrictos términos, existe un remedio adicional, el recurso constitucional, cuando se pone en discusión la constitucionalidad de las leyes o reglamentaciones mismas en que se basan las medidas o prácticas en el campo electoral.

Si pasamos ahora al recurso de queja ante la Corte Constitucional Federal, éste es solamente lícito previo dictamen del Parlamento. Puede referirse a la decisión misma (contenido) o al procedimiento (forma) del Bundestag y tiene que ser iniciado dentro de un plazo de treinta días posteriores a la resolución del Parlamento. Es decir, la Corte Constitucional Federal no puede intervenir en el proceso electoral por derecho propio en forma autónoma con base al "principio oficial", ni puede ser llamada a intervenir cuando se le entrega información sobre irregularidades sin previa resolución (y rechazo del recurso) por parte del Bundestag. La calificación electoral por parte del Parlamento es condición *sine qua non* de un recurso de queja ante la Corte Constitucional Federal y la sentencia de la Corte sólo puede tomar en cuenta el dictamen del Bundestag y los hechos y fundamentos expuestos en el acta de decisión del Parlamento. La revisión judicial del fallo se restringe, entonces, al contenido y procedimiento de la decisión parlamentaria.

Esta restricción obedece a la necesidad de facilitar un fallo rápido de la Corte Constitucional Federal y de impedir que el reclamo genere una demora en la decisión final de la Corte sobre la composición legal del Parlamento. Otra restricción que se refiere al derecho de reclamo ante la Corte Constitucional Federal va en la misma dirección. Sin embargo, dado que no existe límite temporal para el proceso de calificación electoral, la resolución puede demorar mucho, incluso más allá de un año. En efecto, el tratamiento de los reclamos electorales es muy dilatorio. Esta práctica se encuentra en clara contradicción con el argumento que acompaña comúnmente su desatención final que dice: evidentemente no justificado. Si el reclamo sería evidentemente no justificado, se debería llegar a tal conclusión en un tiempo mucho más corto.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

VI. La crítica al sistema de calificación electoral en Alemania

Por cierto, el sistema de calificación electoral funciona bien, es económico y eficaz. La práctica misma ha influido positivamente en su valoración como modelo por parte de la Corte Constitucional Federal en sus decisiones. Sin embargo, en el ámbito de los estudios jurídicos, se critica la considerable desatención del derecho electoral subjetivo. Un autor habla incluso de un "escándalo jurídico en el marco de un Estado de Derecho". Esta apreciación me parece exagerada. Cuando objetivamente el proceso de calificación electoral no produce cuestionamientos en cuanto a sus resultados ni reclamos generalizados en cuanto a su práctica como modelo, el criterio de la Corte Constitucional Federal parece acertado. Esta afirmación no excluye tomar en consideración la relación que actualmente existe respecto a la garantía del derecho electoral objetivo y subjetivo. En teoría, alcanzar un mejor equilibrio sería tal vez un camino a seguir. Sin embargo, hasta el momento no se han presentado problemas que no hayan podido ser resueltos dentro del esquema de calificación electoral existente. Éste es tal vez el argumento más sólido en contra de una reforma de fondo de la calificación electoral en Alemania.

VII. Casos y tendencias recientes a nivel de los estados

En contraste con el proceso de calificación electoral a nivel nacional, a nivel de los Estados los conflictos electorales han sido mucho más agudos, por sobre todo en la última década. Vale preguntarse si esta tendencia es un preludio de lo que puede ocurrir a nivel de la Federación en las elecciones venideras o sólo un fenómeno coyuntural.

En 1993 se conoció por primera vez en la historia parlamentaria de Alemania la declaración de la invalidez de una elección. La respectiva resolución fue tomada por la Corte Constitucional del Estado-Ciudad de Hamburgo que decretó la repetición de la elección. El caso causó mucha atención en la opinión pública y en el mundo político y académico, pues la resolución se fundamentó en irregularidades en el proceso de nominación de candidatos de la Democracia Cristiana, es decir, en lesiones a la democracia interna de un partido político y no tanto en irregularidades del proceso electoral. Vale considerar además que la irregularidad ocurrió en el partido que perdió las elecciones, éstas fueron ganadas con mayoría absoluta por los Socialdemócratas. La Corte Constitucional del Estado-Ciudad de Hamburgo fundamentó su decisión más precisamente en dos argumentos: Primero en consideraciones ontológicas o teleológicas en torno al concepto de elección que consistiría no sólo en elegir entre candidatos sino también en que éstos serían nominados en un proceso democrático. Segundo en la consideración de que el resultado habría sido diferente si los electores hubieran sabido que la

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Democracia Cristiana no acató el principio democrático en su proceso de nominación de sus candidatos. Criticó, por lo demás, los órganos electorales por no haber revisado y rechazado la lista de nominación de la Democracia Cristiana. Sin embargo, según la ley, los órganos electorales tienen sólo la competencia de una revisión formal, de modo que parece extraño reprocharle la falta de un examen material de la nominación. Respecto al examen de causalidad, cambió la lógica de la prueba. No consideró si la irregularidad tuvo un impacto en cuanto al resultado electoral, sino que hizo una especulación sobre el efecto que la irregularidad habría tenido en condiciones de haberse sabido por parte del electorado. Y finalmente introdujo un criterio novedoso, el del concepto ontológico de elección en su juicio. Así, mientras que la opinión pública aplaudió el fallo, en la jurisprudencia se lo criticó fuertemente por su débil fundamentación doctrinaria. Vale añadir que en las elecciones repetidas, el Partido Socialdemócrata, que nada tenía que ver con la irregularidad, perdió su mayoría absoluta en el parlamento de Hamburgo.

Otro conflicto electoral se produjo, no respecto a lesiones a la norma electoral, sino a la constitucionalidad de la norma electoral misma. Éste tuvo lugar en el Estado de Baviera y se refirió al modo de distribución de los escaños por el método d'Hondt a nivel de distritos pluripersonales que fue declarado como inconstitucional. El juicio se basó en que el principio de la representación proporcional requería no sólo igualdad en el valor numérico del voto sino también en el valor de logro del mismo. La distribución proporcional tendría que efectuarse a nivel del Estado y no a nivel de los distritos electorales. El único elemento de restricción del principio proporcional constitucionalmente aceptable sería la barrera legal del cinco por ciento. En pro de la protección del principio de buena fe, la Corte Constitucional de Baviera declaró válida la elección, pero obligó al legislador a reformar el sistema electoral con el criterio de garantizar la mayor proporcionalidad técnicamente posible.

Esta resolución da a entender que la Corte Constitucional de Baviera desconoce por completo que la representación proporcional como principio de representación engloba diferentes tipos de sistemas electorales y que el sistema proporcional en circunscripciones plurinominales de diferente magnitud es uno de sus más aplicados en el mundo. Se declara entonces inconstitucional un sistema electoral común y corriente, lo que ha sido comentado por Rainer-Olaf Schultze como un paso en un camino propio (Sonderweg) en legislación electoral (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.7.1992, pág. 7).

Un caso de características similares surgió a nivel de la Federación en torno a los escaños excedentes. Estos escaños proceden del tipo de sistema electoral combinado, de la elección de la mitad de los escaños en distritos uninominales, mientras que la distribución de la totalidad de los escaños se hace a nivel nacional según la regla proporcional. En el caso de que un partido gane más escaños uninominales

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

que los que le corresponde proporcionalmente, estos escaños permanecen en su poder originándose los así llamados escaños excedentes (para mayores detalles ver Nohlen 1998: 223 y sig.). De este modo la proporcionalidad no queda totalmente respetada. Hasta hace poco, la muy reducida cantidad de escaños excedentes no daba origen a ningún conflicto serio. Sin embargo, en las elecciones de 1996, los escaños excedentes se elevaron a 16, 13 de los cuales fueron para la Democracia Cristiana que de este modo aumentó sus asientos parlamentarios para poder formar un gobierno de coalición con los Liberales basado en una amplia mayoría.

Fue entonces que el gobierno socialdemócrata del Estado de Baja Sajonia, en manos de Gerhard Schröder, reclamó la constitucionalidad de los escaños excedentes ante la Corte Constitucional Federal. La Corte tuvo que interpretar el sistema electoral, lo cual no fue empresa sencilla, pues en su resolución de abril de 1998 no llegó a una interpretación unánime, sino a un empate (cuatro a cuatro) que significó el mantenimiento de los escaños excedentes como conforme con la constitución. El argumento en pro de su constitucionalidad consistió en el reconocimiento del carácter combinado del sistema electoral, lo que incluye restricciones al principio proporcional, hecho que ya se manifiesta en la barrera legal del cinco por ciento. Los elementos mayoritarios del sistema constituyen elementos integrales de la representación proporcional personalizada, posición que no sólo comparto plenamente sino que he defendido con anterioridad al juicio. La opinión contraria de los cuatro jueces constitucionales se basó en la idea de que un sistema de representación proporcional debe cumplir plenamente con el principio proporcional. Esta idea, que predominaba en la resolución de la Corte Constitucional de Baviera, no pudo imponerse entonces —felizmente— a nivel de la Federación. Sin embargo, la Corte Constitucional Federal encargó al legislador tomar las medidas correspondientes a fin de reducir la cantidad de escaños excedentes que puedan originarse, lo que está previsto para las próximas elecciones junto con la reducción del tamaño del Bundestag a 598 escaños. Vale añadir que en las elecciones de 1998, fue la Socialdemocracia de Gerhard Schröder que consiguió la totalidad de los 13 escaños excedentes surgidos esta vez.

Otro conflicto electoral se logró cerrar ya en sus inicios en marzo del 2000 en el Estado-Ciudad de Bremen, donde se reclamaba la igualdad de los partidos en la competencia electoral. Un empresario había prestado un servicio en forma gratuita al Partido Demócrata Cristiano, mientras —por el mismo tipo de servicio— había cobrado una determinada suma a los demás partidos políticos. Fue recién al conocerse el trato desigual que la DC pagó el servicio. Se reclamó entonces el pago sólo con posterioridad al conocimiento público del caso. Ya en la prefase de la tramitación del reclamo a la Corte de Calificación Electoral de Bremen, el Presidente de la Asamblea Legislativa del Estado-Ciudad se negó a considerarlo pues argumentaba que no era importante cuándo se paga un servicio sino si se lo ha pagado (ver *Frankfurter Rundschau,* 21.3.2000, pág. 4).

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Por último, la igualdad en la competencia partidaria entra también en cuestión en el juicio que se abrió recién en marzo del 2000 relacionado con el financiamiento ilícito del Partido Demócrata Cristiano en el Estado de Hessen. La Corte de Calificación Electoral de este Estado está compuesta por dos jueces de carrera (por supuesto miembros de partido, precisamente del Partido Socialdemócrata) y tres políticos, es decir los jefes de los grupos parlamentarios de la Democracia Cristiana, de los Liberales (los dos partidos en el gobierno) y de la Socialdemocracia. En su primera reunión para tratar el tema de la apertura de un juicio sobre la validez de la elección, se tomó una decisión conforme a la composición partidista de la Corte: tres en favor y dos en contra. Esta resolución estuvo acompañada ya de un juicio preciso. La financiación ilícita del Partido Demócrata Cristiano equivaldría a un ataque grave a las buenas costumbres, término de juicio que corresponde exactamente a una de las causas que puede invalidar una elección. La Corte no se pronunció sobre el posible rol causal que la financiación ilícita hubiera jugado en la victoria electoral de la Democracia Cristiana, la cual es difícil de probar, pues se sabe que el Partido Socialdemócrata gastó aproximadamente tres veces más que la Democracia Cristiana en la campaña electoral. *El Frankfurter Allgemeine Zeitung* tituló su comentario referido a la resolución y su fundamentación de la siguiente forma: "Una Corte política" (ver edición del 8/3/2000, pág. 16). Es muy posible que el litigio electoral ponga de manifiesto la insuficiencia jurídica del sistema de calificación electoral, pues se avecina un dictamen político simplemente por la evidente composición partidista de la Corte sin ninguna posibilidad de un recurso jurídico ante una Corte jurisdiccional imparcial. Parece obvio que la oposición política fallo fundamente su critica al juicio no tanto en el dictamen mismo, sino en el sistema de calificación electoral vigente y ponga en cuestión su constitucionalidad.

Los casos referidos demuestran lo novedoso de los conflictos electorales en Alemania a través de la poca o nada experiencia en esta clase de conflictos. Los juicios en esta materia a nivel de los Estados fueron hasta el momento bastante infelices. No existe una doctrina al respecto en la cual basarse. Así se critican órganos electorales por algo que en realidad está fuera de su competencia, se cambia la lógica de la prueba de causalidad, se argumenta de modo ontológico abriendo caminos de interpretación voluntarista, se desconoce la teoría de los sistemas electorales, las Cortes se contradicen entre si, etc. Ahora bien: el sistema de calificación electoral en Alemania es simple. Si su estado es suficiente o no, depende del tipo de conflictos que se presenten. Mientras el grado de confianza en las elecciones continúe siendo alto ¿por qué pensar en reformarlo? Pero en la medida en que la situación cambie, que surjan conflictos graves, vale pensar en un desarrollo institucional que corresponda a los retos reales. Es muy probable que a través de un examen de constitucionalidad del sistema de calificación electoral en Alemania

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

se obligue finalmente a la Federación y a los Estados a legislar de tal forma que se aumente la conformidad con el Estado de Derecho.

VIII. Observaciones finales

Primera: El sistema de calificación electoral tiene que ser relacionado con su contexto socio–político. Su función y su grado de regulación dependen de la confianza que tenga la sociedad en el acto electoral.

Segunda: La confianza en el correcto procedimiento del acto electoral depende, a su vez, de un sinnúmero de variables que se podrían diferenciar entre factores de cultura política, instituciones públicas y experiencias históricas.

En Alemania estos tres factores operan en la misma dirección, es decir, contribuyen a una alta confianza en las elecciones.

En estas circunstancias, un análisis funcional comparativo de la calificación electoral en Alemania y en América Latina revela una fundamental diferencia.

La función de velar por el desarrollo del proceso electoral acorde a las normas legales se ubica, en Alemania, prácticamente en un segundo plano, mientras que la protección del acto electoral frente a denuncias sobre supuestas irregularidades se encuentra en el centro de la preocupación.

Peligros de deslegitimación del acto electoral surgen de dos lados: de las irregularidades comprobables y de las irregularidades supuestas o infundadas. La calificación electoral tiene que defender el acto electoral en estos dos frentes.

Más allá de impedir intentos de deslegitimación, tiene que impedir que se obstaculice, a través del derecho a recurso electoral, el normal funcionamiento del Parlamento. Esta última función parece actualmente la prioritaria en Alemania.

Bibliografía:

Von Heyl, A. (1975): *Wahlfreiheit und Wahlprüfung*, Berlín.

Ipsen, J. (1994): *Kandidatenaufstellung, innerparteiliche Demokratie und Wahlprüfungsrecht, en: Zeitschrift für Parlamentesfragen* 25(2), pags. 235-240.

Karpenstein, P. (1962): *Hauptfragen der Wahlprüfung unter besonderer Berücksichtigung ihrer verfassungsrechtlichen Grundlagen*, Tesis Doctoral, Mainz.

König, Ch. (1994): *Mandatsrelevanz und Sanktionen im verfassungsrechtlichen Wahlbeschwerdeverfahren*, en: *Zeitschrift für Parlamentesfragen*, 25(2), pags. 241-253.

Kretschmer, G. (1989): *Wahlprüfung, en: Schneider*, H. P. / Zeh, W. (ed.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, pags. 441-465.

Lang, H. (1997): *Subjektiver Rechtsschutz im Wahlprüfungsverfahren*, Berlín.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Meyer, H. (1994): *Der Überhang und anderes Unterhaltsame aus Anlaß der Bundestagswahl* 1994, en: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 77 (4), pags. 312-362.

Nohlen, D. (1998): *Sistemas electorales y partidos políticos*, México (Fondo de Cultura Económica).

Nohlen, D./Picado, S./Zovatto, D. (Eds.) (1998): *Tratado de Derecho Electoral Comparado*, México (Fondo de Cultura Económica).

Oppermann, Th (1985): *Wahlprüfung, Wahlbeeinflussung und Wählernötigung, en: Juristische Schulung*, pags. 519-523.

Orozco Henríquez, J. (1998): *El contencioso electoral*/la calificación electoral, en: Nohlen, D./Picado, S./Zovatto, D. (Eds.), pags. 708-807.

Schreiber, W. (1998): *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag. Kommentar zum Bundeswahlgesetz*, Munich.

Schultze, R.-O./Ender, J. (1991): *Aus aktuellem Anlaß: Bayerns Wahlsystem – verfassungspolitisch bedenklich?*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 22(1), pags. 150-160.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Resolución de conflictos electorales en España

*Enrique Arnaldo Alcubilla**

SUMARIO: I. Ideas previas sobre la administración electoral. **II.** Las garantías electorales: el control jurisdiccional de los actos de la administración electoral. **III.** El recurso administrativo ante la junta electoral central previo al contencioso-electoral. **IV.** El recurso contencioso-electoral. **V.** Nota bibliográfica.

I. Idea previas sobre la administración electoral

1) Nuestro legislador electoral de la transición, mediante el Real Decreto-Ley de 1977, confirmado por el de 1985, a través de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, configuró una denominada Administración Electoral como garante de la limpieza del proceso y de la igualdad de posición de los actores políticos, formada por las Juntas y las Mesas Electorales. Siguiendo el precedente de la Ley Maura de 1907 las Juntas Electorales, a las que se dota de autonomía orgánica y funcional, y que se configuran con plena independencia de los poderes del Estado, están netamente judicializadas, es decir, mayoritariamente formadas por jueces de carrera designados por sorteo en cada una de las tres escalas en que se configura:

- Junta Electoral Central: ocho magistrados del Tribunal Supremo.
- Junta Electoral Provincial: tres magistrados de Audiencia Provincial.
- Junta Electoral de Zona: tres jueces de Primera Instancia o Instrucción.

---

* Vocal del Consejo General del Poder Judicial. *España.*

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Su composición se completa con vocales nombrados a propuesta de los partidos políticos, entre Catedráticos o profesores titulares de Universidad y otros juristas, pero siempre en una posición minoritaria dentro de la Junta Electoral.

2) A la Administración Electoral así conformada corresponde cumplir una misión institucional: garantizar, en los términos fijados por la ley, que la voz del pueblo se oiga nítida, clara, sin matices graves o agudos que la desnaturalicen. En otras palabras, consiste en velar por el desarrollo transparente del proceso electoral, en el que cada uno de sus trámites y fases se acomoden a las previsiones legales evitando cualquier intromisión que pueda condicionar el resultado de la decisión libre y democrática del titular de la soberanía nacional; y, al mismo tiempo, porque los actores políticos centrales, los partidos políticos, se encuentren siempre en igualdad de condiciones —para que ninguno obtenga ventaja— sin que tal se entienda en términos absolutos sino relativos, es decir, como igualdad entre los iguales y desigualdad entre los desiguales.

El cumplimiento de esta función trascendental sitúa a la Administración Electoral en el momento previo y en el inmediato al de formación de la voluntad por el soberano y a la constitución de los órganos representativos de aquélla (incluso se ha señalado que se coloca en la fase prepolítica), pero no la convierte en órgano constitucional —solución por la que se han inclinado la mayor parte de los países iberoamericanos— ni en órgano de relevancia constitucional —como, por ejemplo, en Portugal, cuya Constitución consagra el "deber de colaboración con la Administración Electoral, en las formas previstas por la ley"—. Nuestro constituyente, como los de nuestro entorno, optó por un prudente —quizás discutible, a la vista de su misión garantizadora de la igualdad concurrencial entre todas las fuerzas políticas, de la libre formación de la voluntad popular y de la composición conforme a la misma de los órganos representativos— silencio, a pesar de ser un órgano íntimamente ligado a las instituciones democráticas, que se manifiesta en plenitud y cobra todo su sentido con el normal funcionamiento de los poderes constituidos.

De acuerdo con la posición especial que ocupa en la organización pública, derivada de la misión institucional que le es encomendada, la Administración Electoral presenta un conjunto de rasgos propios que completan su naturaleza. Al abordar los rasgos definidores de esta "peculiar estructura administrativa" —en la expresión de la sentencia del Tribunal Constitucional 21/1984, de 16 de febrero— ésta se nos presenta netamente diferenciada de la Administración Pública general, pero sin que pierda su carácter de Administración al fin y al cabo. La Administración Electoral es una Administración peculiar, compleja no encuadrable en el Ejecutivo —pero tampoco en el Legislativo ni en el Judicial—, que goza de una posición de supremacía sobre todos los actores intervinientes en las operaciones electoral, e incluso sobre todas las restantes Administraciones Públicas que

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

tienen atribuidas funciones relacionadas con la organización electoral, y que se caracteriza por ser:

- Una Administración *independiente* en cuanto está exenta de cualquier tutela no solamente de la Administración del Estado o de los demás entes territoriales e institucionales sino también de las Cortes Generales, lo que la convierte realmente en la única Administración verdaderamente independiente en cuanto carece de toda vinculación orgánica y funcional respecto de las Administraciones Públicas y, en consecuencia, no está sujeta al control ni del Ejecutivo ni del Legislativo aunque lógicamente sí al control judicial. La independencia de la Administración Electoral no sólo es exigible por la necesidad de garantizar la libre expresión de la soberanía popular que se manifiesta en los procesos electorales sino por las propias características intrínsecas de éstos que no resultan compatibles con un tipo de organización diferente.

La dependencia en cuanto a los medios personales o materiales respecto del Legislativo en el caso de la Junta Electoral Central y del Ejecutivo en los demás casos (artículo 13), ni cercena ni limita su independencia por cuanto han de ponerse a su disposición los que sean requeridos. La ausencia de medios propios de la Administración Electoral es una solución instrumental, en función de la no permanencia de ésta, de la que no se deriva ni una limitación de su independencia orgánica ni una voluntad de condicionar su autonomía en el ejercicio de la función que le es encomendada.

Para SOLOZABAL ECHEVARRÍA la existencia de un tipo de Administración Electoral como la nuestra no sólo indica que "la Administración independiente es posible en nuestro sistema institucional, sino que ofrece un modelo disponible de organización pública para el rendimiento de unas actividades o servicios en los que la neutralidad ideológica es esencial".

- Una Administración *netamente judicializada* en su composición, en garantía de su independencia, es decir, de la resolución objetiva y conforme a Derecho de todas las cuestiones que se le planteen, y de la imprescindible imparcialidad consustancial a la función para la que es creada. Lógicamente sin la objetividad de criterio mal podría la Administración Electoral asegurar la objetividad y la observancia de las reglas del juego del proceso electoral. Por lo demás, las soluciones ofrecidas por los artículos 9 a 11 Ley Organica del Régimen Electoral General del sorteo (la voz de dios, para los griegos) como modo de designación de los miembros judiciales de las Juntas Electorales —también el artículo 26 LOREG para la composición de las Mesas— y por el artículo 16 LOREG de la inamovilidad de los mismos desde su nombramiento hasta el final del mandato, refuerzan la garantía de la independencia orgánica y de la autonomía funcional.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

- Una Administración *especializada* a la que se encomienda el ejercicio de la máxima autoridad en materia electoral, la dirección y supervisión de todos los procesos electorales a través de los cuales se concreta el derecho reconocido en el artículo 23 de la Constitución a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos: por un lado, las elecciones políticas en sus distintos grados (se excluyen lógicamente las elecciones para la formación de otros órganos o instituciones no representativas de la voluntad de los ciudadanos como Colegios Profesionales, Cámaras de Comercio o Comités de Empresa, entre otros); por otro lado, los procesos refrendatarios en sus distintas formas, además de, por *mor* de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, en la iniciativa legislativa popular. Es, por tanto, la Administración Electoral un instrumento jurídico esencial al servicio del Estado democrático de Derecho, singularizada por su cometido específico.

En función de ello parece conveniente salir al paso de una tendencia abusiva a la utilización de la denominación de Junta Electoral; incluso con la calificación añadida de Central, Autonómica o Provincial para referirse al órgano de control de procesos electorales sindicales, corporativos, asociativos o de representación de intereses parciales, lo que además de confusión puede crear conflictos que se solventarían con la sustitución de esa denominación por la de Comisión, Comité u Oficina Electoral. Mayor calado tiene otra cuestión, que queremos dejar únicamente apuntada, la supletoriedad —implícita o explícita, incluso en algunas resoluciones judiciales— de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, de sus disposiciones de desarrollo y de la interpretación y aplicación de la misma por la Junta Electoral en relación a otros procesos electorales, los sindicales, asociativos, corporativos, etc..., antes referidos.

- Una Administración *no permanente,* con excepción de la Junta Electoral Central y de las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma, allí donde existen. Las Juntas Electorales Provinciales y de Zona —qué decir de las Mesas Electorales— se constituyen para cada proceso electoral al tercer día siguiente a la convocatoria, concluyendo su mandato cien días después de celebradas las elecciones, lo que las convierte en órganos efímeros o con competencia exclusiva sobre el proceso electoral convocado; esta coyunturalidad crea graves distorsiones de funcionamiento derivadas de esa falta de continuidad, dificultades que, a mi juicio, son fácilmente salvables mediante la creación de Secretarías permanentes en las Juntas Electorales Provinciales y de Zona.
- Una Administración *jerarquizada.* Es una Administración jerarquizada, como toda Administración formada por una pluralidad de órganos, en cuanto a las Juntas superiores se encomiendan potestades de naturaleza indiscutiblemente

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

jerárquica como la de resolver las reclamaciones y recursos que se formulen contra los acuerdos de las de inferior nivel. Sin perjuicio de lo que se dirá más adelante al abordar el estudio de las competencias de la Junta Electoral Central, la cuestión más compleja y polémica es la posición de las Juntas Electorales de Comunidades Autónomas sujetas, en principio, al patrón jerárquico de la Junta Electoral Central, lo que expresa la voluntad del legislador de conformar un aparato unitario para la dirección y supervisión de todos los procesos electorales con independencia de su ámbito en garantía de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de participación política.

De este modo la Administración Electoral integrada por las Juntas y las Mesas Electorales, si bien estas últimas limitando su competencia al acto de la votación y escrutinio, se configura como una Administración independiente orgánicamente, dotada de autonomía funcional, de composición judicial mayoritaria, jerárquicamente ordenada, y especializada, a la que corresponde velar en nombre e interés del pueblo, titular de la soberanía en el Estado democrático, por el desarrollo objetivo y sin impurezas del proceso electoral y por los derechos de los actores del mismo (ciudadanos, candidatos y entidades políticas).

Los actos de la Administración Electoral, que se proyectan sobre la totalidad del proceso (desde el censo electoral a la proclamación de candidaturas, el control de la veracidad de los sondeos o la distribución de los espacios de propaganda electoral, llegando al escrutinio general y la proclamación de los electos) están sujetos al control jurisdiccional, atribuido a los órganos jurisdiccionales que integran la jurisdicción contencioso–administrativa, desde el punto y hora que la Administración Electoral es una Administración, una Administración especial por razón de la función y de su modo de integración, pero Administración en cualquier caso.

II. Las garantías electorales: el control jurisdiccional de los actos de la administración electoral

Aun cuando carecemos del concepto de "Justicia Electoral", por haberse consolidado el más genérico de garantías electorales, debemos remarcar que éste es uno de los temas determinantes del Derecho Electoral, por cuanto estamos ante la tutela del derecho fundamental del sufragio, que es una concreción del de participación política. Y sabemos desde KELSEN, que los derechos valen lo que valen sus garantías; que de nada sirve la proclamación de un derecho, por muy acabada que sea su formulación, sin poder acudir al juez a reclamar su aplicación ante la hipotética vulneración producida en un caso concreto. Es la perspectiva central del denominado "garantismo" o "realismo" que se viene abriendo paso en la teoría de los derechos fundamentales contemporáneamente, aunque ya el artículo 16 de

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

la Declaración de Derechos Humanos y Ciudadanos de 1789: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada ni la separación de poderes establecida no tiene Constitución".

Pero retomemos nuestro hilo discursivo: el control jurisdiccional de cualesquiera de los actos de la Administración Electoral. Nuestra Constitución solamente lo impone respecto de la proclamación de los electos, también llamada validez de las actas; en efecto, según el artículo 70.2 CE: "La validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estará sometida al control judicial, en los términos que establezca la Ley Electoral".

La opción, de entre las posibles, por la judicialización de la que con terminología francesa, se conoce como "verificación de poderes" —que MIRABEAU consideró "una de las más grandes cuestiones políticas que nos hayan sido presentadas"— es consecuencia de la nueva posición que al Poder Judicial le confiere la Constitución de 1978 que, formado por jueces y magistrados independientes, inamovibles y responsables garantizan la sujeción de todos los actos, sin exclusiones, a la ley y al Derecho, de manera que no hay ámbitos exentos o inmunes al Poder Judicial. Por eso, parece fácil concluir con RECODER DE CASSO que "habida cuenta que ... la impugnación de un acta atañe a un derecho público subjetivo, su conocimiento debiera corresponder a los jueces, por ser los únicos que ofrecen los requisitos de capacidad y de independencia exigidos por una eficaz tutela de los derechos". Conforme al mandato constitucional, la LOREG de 1985 judicializa el contencioso-electoral, atribuyendo el conocimiento del recurso contencioso-electoral así llamado a las Salas de lo Contencioso–Administrativo del Tribunal Superior de Justicia en el caso de las elecciones locales y autonómicas y a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el de las elecciones legislativas y al Parlamento Europeo.

Pero no se agota ahí la "Justicia Electoral", retomando el concepto que da título a este seminario, pues el contencioso–electoral se abre una vez celebradas las elecciones, una vez que los ciudadanos han expresado su voluntad mediante el sufragio, y éste es el conjunto de las fases o subprocedimientos que han de seguirse lógica y cronológicamente desde la convocatoria electoral hasta la proclamación de los elegidos. La "Justicia Electoral" conoce de otras formas de concreción durante el proceso electoral:

a) De un lado, y en relación con el censo electoral los artículos 38 y 40 de la LOREG prevén el recurso ante el Juez de Primera Instancia contra las resoluciones de la Oficina Electoral sobre inscripción en la lista de electores tanto en su actualización mensual como, específicamente, en la rectificación dispuesta en el período electoral.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

b) De otro lado, en relación con la proclamación de las candidaturas y candidatos, el artículo 49 de la LOREG dispone el recurso ante el Juzgado de lo contencioso–administrativo del acuerdo de proclamación de la Junta Electoral; la resolución judicial, que habrá de dictarse en los dos días siguientes a la interposición del recurso, tiene carácter firme e inapelable, sin perjuicio del procedimiento de amparo ante el Tribunal Constitucional.

c) Por fin, en cualquier otra materia, fuera de los referidos casos en que la Ley Electoral prevé un procedimiento específico de revisión judicial, se configura por el artículo 21 de la LOREG un sistema de recurso administrativo ante la Junta Electoral de superior categoría (recordemos que son órganos netamente judicializados en su composición). Aunque el artículo 21.2 en su inciso final determina que "contra la resolución de esta última (la Junta Electoral) no cabe recurso administrativo o judicial alguno", en virtud de la interpretación del Tribunal Constitucional en el auto 1040/1986, de 3 de diciembre. Las específicas garantías jurisdiccionales previstas en la Ley Electoral no excluyen toda otra clase de recursos jurisdiccionales en materia electoral, pues todos los demás actos "quedan sometidos al régimen general del control contencioso-administrativo, según se deriva de lo establecido en el artículo 116.2 de la propia Ley y, conforme a ello, si a estos actos se les imputa vulneración de derechos fundamentales protegidos por la Constitución, la vía judicial previa (al amparo constitucional) procedente será la establecida en los artículos 6 a 10 de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, pues entender otra cosa es desnaturalizar el carácter subsidiario del amparo con quebrantamiento de preceptos tan esenciales como son el artículo 53.2 de la Constitución y 43.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, con base en una norma claramente inaplicable al supuesto aquí debatido, como es el citado artículo 21.2 de la Ley Electoral, y así crear un sector de inmunidad administrativa que en todo punto incompatible con el principio de universalidad de la jurisdicción contenciosa y con las normas constitucionales que configuran el sometimiento de la Administración al control de los Tribunales".

De conformidad con el criterio expuesto por el Tribunal Constitucional en el Auto 1040/1986, los actos dictados en materia electoral por las Juntas Electorales, fuera de los casos en que se prevea un procedimiento específico de revisión judicial y una vez agotada la vía administrativa, tras resolución de la Junta Electoral de superior categoría, están sujetos al régimen general del control contencioso-administrativo. El conocimiento de los recursos contencioso–administrativos en tales supuestos correspondería a la Sala de lo Contencioso–Administrativo del Tribunal Supremo a la vista del auto de 12 de junio de 1989 de aceptación de la competencia por el mismo. Ahora bien esta conclusión no obvia remarcar la muy probable ineficacia *per se* de una resolución jurisdiccional en relación con un acto

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

incidental o de trámite referido, por ejemplo, a la composición de las Mesas Electorales o a la confección de las papeletas, no determinante de un vicio residenciable en el recurso contencioso-electoral; es decir, la impugnación judicial autónoma de determinados actos adoptados en el período electoral concernientes al proceso electoral mismo difícilmente alcanzaría una respuesta en tiempo para restaurar una hipotética vulneración de los derechos de alguno de los actores del citado proceso.

Con ello no se niega, porque sería tanto como negar el propio artículo 24 de la Constitución, el derecho a la impugnación de esos actos de modo autónomo, sin perjuicio de la posibilidad de incorporar la reclamación al recurso contencioso-electoral o al de proclamación de candidaturas, sino que se llama la atención sobre la insatisfacción de la resolución judicial —aun cuando se acudiera al procedimiento preferente y sumario de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre— teniendo en cuenta la fugacidad de los plazos y la sucesión sin retorno y sin entorpecimiento posible de las distintas fases del proceso electoral.

III. El recurso administrativo ante la junta electoral central previo al contencioso-electoral

Antes de entrar en el examen del recurso contencioso electoral, hemos de detenernos en el mecanismo introducido por la reforma de la LOREG de 13 de marzo de 1991 de un recurso de alzada especial contra la resolución por la Junta que realiza el escrutinio general de las reclamaciones y protestas formuladas por los representantes y apoderados de las candidaturas, en un plazo fugacísimo. La atribución a la Junta Electoral Central en todos los procesos electorales de ámbito nacional —y en los territorialmente limitados cuando no se disponga otra cosa por la Ley Electoral propia— responde a una no oculta doble intención del legislador de 1991: descargar, en la medida de lo posible, la excesiva conflictividad jurisdiccional del proceso electoral (recuérdese la experiencia de las elecciones generales de 1989), y permitir la configuración de un cuerpo homogéneo de doctrina, de unificación de criterios interpretativos en suma, al órgano supremo de la Administración Electoral. Ambos objetivos se cumplieron sobradamente en las elecciones locales y autonómicas de mayo de 1991 a pesar de la relativa avalancha de recursos —más de cien resueltos en menos de una semana por la Junta Electoral Central— y en las elecciones siguientes hasta la fecha, de manera que esta instancia administrativa previa a la jurisdiccional se ha consolidado como una garantía adicional.

Una vez que la Junta escrutadora ha resuelto por escrito sobre las protestas y reclamaciones, los representantes y apoderados de la candidatura pueden interponer ante la Junta Electoral Central un recurso contra su resolución en el plazo de un día.

La Junta escrutadora lo remite, con su informe y el expediente completo, al día siguiente a la Junta Electoral Central, que lo resuelve previa audiencia de las partes

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

por plazo no superior a dos días, dentro del siguiente, dando traslado de dicha resolución a la Junta Escrutadora para que efectúe la proclamación de electos (artículo 108.3 LOREG). Así pues, se trata de un procedimiento regido por los principios de contradicción y plenitud de conocimiento por parte de la Junta Electoral Central e instrumentado de forma sumaria y rápida, que —como confirma la sentencia del Tribunal Constitucional 169/1991, de 19 de julio—, es presupuesto necesario para acceder al recurso contencioso-electoral. No puede acudirse *per saltum* al contencioso–electoral sin agotar la vía administrativa en materia electoral.

IV. El recurso contencioso–electoral

1) El recurso contencioso–electoral es el proceso jurisdiccional en el que se satisfacen las pretensiones admitidas por la ley en relación con la proclamación de electos y, además conforme al artículo 109 LOREG, en relación con los Presidentes de las Corporaciones Locales. Se centra, por tanto, en averiguar si una persona reúne las cualidades exigidas por la Ley para pertenecer al órgano de representación para el que ha sido elegido, y si el acto jurídico de elección se ha desarrollado con arreglo a la Ley. El objeto es, así, el restablecimiento del derecho fundamental de acceso a los cargos públicos, del derecho de representación hipotéticamente lesionado por el acuerdo de proclamación de electos.

El planteamiento de la naturaleza del recurso contencioso–electoral es bien resuelto por ENTRENA CUESTA con arreglo a estas notas:

- Es un proceso jurisdiccional, en el que un órgano jurisdiccional satisface las pretensiones de las partes con sujeción al ordenamiento jurídico, que únicamente pueden referirse a los acuerdos de las Juntas Electorales sobre la proclamación de electos y a la elección y proclamación de los Presidentes de las Corporaciones locales, tal y como lo ha subrayado la jurisprudencia (sentencia del Tribunal Supremo de 23 de junio de 1989) y la doctrina de la Junta Electoral Central (acuerdo de 20 de enero de 1986).
- Es un proceso jurisdiccional que, aunque atribuido a la competencia de la jurisdicción contencioso–administrativa, se diferencia netamente de éste por las siguientes razones:

a) En cuanto a las partes legitimadas no basta cualquier derecho subjetivo o interés legítimo para ostentar la legitimación sino que ésta corresponde sólo, de acuerdo con el artículo 110 LOREG, a:
   – los candidatos proclamados y no proclamados.
   – los representantes de las candidaturas concurrentes.
   – las propias entidades políticas que han presentado candidaturas.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

b) No existe procesalmente una Administración demandada, pues las Juntas Electorales no son Administración demandada ni siquiera parte procesal pues se limitan a formular un informe "en el que se consigne cuanto se estime procedente como fundamento del acuerdo impugnado" (artículo 112.3); es decir, no debe oponerse a la demanda o contestarla sino emitir un informe objetivo e imparcial.

Tampoco al Ministerio Fiscal le corresponde contestar sólo "formular las alegaciones que estime convenientes", en cuanto titular de la representación pública y defensor de la legalidad (artículo 111 LOREG).

La sentencia no es estimatoria o desestimatoria del recurso contencioso-electoral, sino que únicamente puede contener uno de los concretos fallos que permite el artículo 113.2 LOREG:

– Inadmisibilidad.
– Validez de la elección y de la proclamación de electos, con expresión de la lista más votada.
– Nulidad del acuerdo de proclamación de uno o varios electos y proclamación de aquél o aquéllos a quienes corresponde.
– Nulidad de la elección celebrada en la Mesa o Mesas que resulten afectadas por irregularidades invalidantes y necesidad de efectuar nueva convocatoria en las mismas, que podrá limitarse al acto de la votación, o de proceder a una nueva elección cuando se trate del Presidente de una Corporación local, en todo caso en el plazo de tres meses a partir de la sentencia.
No obstante, la invalidez de la votación en una o varias Mesas o en una o varias Secciones no comportará nueva convocatoria electoral en las mismas cuando su resultado no altere la atribución de escaños en la circunscripción.

En estos dos últimos casos se pretende la eliminación, total o parcial, de los efectos del acuerdo de proclamación, pero debe remarcarse que el último es directamente tributario de un principio fundamental en Derecho Electoral, el de conservación del acto electoral que opera como límite de la exigencia prioritaria del conocimiento de la verdad material manifestada en las urnas por los electores. Conforme a dicho principio de conservación se ha de otorgar exclusivamente relevancia a aquellas irregularidades presentes en el proceso electoral de carácter invalidante, es decir, aquéllas de las que pudiera deducirse falseamiento de la voluntad popular en tanto que alteración determinante del resultado de la elección. Como resulta de las sentencias del Tribunal Constitucional 24, 25 y 26/1990 y 131/1990: "el Tribunal debe procurar averiguar con todos los medios probatorios a su alcance la realidad de lo ocurrido en las mesas en que se hayan denunciado irregularidades, al objeto de poder determinar con un razonable margen de seguridad el sentido de los votos correspondientes a las mismas. Sólo en el su-

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

puesto de que la Sala no lograse alcanzar una conclusión cierta sobre el sentido de los votos emitidos podría decretar la nulidad de la votación celebrada en las mesas impugnadas". La Sala deberá motivadamente expresar el juicio de relevancia de los vicios o irregularidades invalidantes del resultado final, es decir, el proceso lógico que le lleve a apreciar la alteración del resultado como consecuencia de aquéllos. Cuando se trate de "vicios de procedimiento no mensurables en cuanto a su relevancia para la alteración del resultado deberá valorarlos ponderando expresamente todas las circunstancias del caso. Si se trata de irregularidades cuantificables, esto es de un número cierto de votos de destino desconocido como ocurre en este caso, sin excluir el posible recurso a juicios de probabilidad o técnicas de ponderación estadística, un criterio fecundo y razonable para apreciar si aquellos votos son determinantes para el resultado electoral consiste en comparar su cifra con la diferencia numérica entre los cocientes de las candidaturas que se disputan el último escaño".

2) El procedimiento es muy sencillo. El recurso contencioso–electoral se interpone por el Letrado que asume la representación de la candidatura ante la Junta Electoral que ha realizado la proclamación de electos dentro de los tres días siguientes a la adopción de dicho acto, y se formaliza en el mismo escrito, en el que se consignan los hechos, los fundamentos de Derecho y la petición que se deduzca (artículo 112.1). Al día siguiente de su presentación, el Presidente de la Junta ha de remitir a la Sala competente el escrito de interposición, el expediente electoral y un informe de la Junta en el que se consigne cuanto se estime procedente como fundamento del acuerdo impugnado. Así pues la Junta cumple una función de información al órgano juzgador, único al que corresponde adoptar una resolución sobre la admisión y, lógicamente, sobre el fondo del asunto.

La resolución que ordena la remisión se notificará, inmediatamente después de su cumplimiento, a los representantes de las candidaturas concurrentes en la circunscripción, emplazándoles para que puedan comparecer ante la Sala dentro de los dos días siguientes. La Sala, al día siguiente de la finalización del término para la comparecencia de los interesados, dará traslado del escrito de interposición y de los documentos que lo acompañen al Ministerio Fiscal y a las partes que se hubieran personado en el proceso, poniéndoles de manifiesto el expediente electoral y el informe de la Junta Electoral, para que en el plazo común e improrrogable de cuatro días puedan formular las alegaciones que estimen convenientes. A los escritos de alegaciones se pueden acompañar los documentos que, a su juicio, puedan servir para apoyar o desvirtuar los fundamentos de la impugnación. Asimismo, se puede solicitar el recibimiento a prueba y proponer aquellas que se consideren oportunas.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Transcurrido el período de alegaciones, la Sala, dentro del día siguiente, podrá acordar de oficio o a instancia de parte el recibimiento a prueba y la práctica de las que declara pertinentes. La fase probatoria se desarrollará con arreglo a las normas establecidas para el proceso contencioso–administrativo (artículos 60 y 61 de la Ley 29/1998, de 19 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso–administrativa), si bien el plazo no podrá exceder de cinco días. Concluido el período probatorio se dicta la sentencia en el plazo de cuatro días.

La rapidez en la tramitación y la urgencia en la resolución por parte del Tribunal contencioso–administrativo viene exigida por la necesidad de solventar sin demora cualesquiera dudas sobre la regularidad de la elección y de la constitución del órgano representativo, si bien, como reiteradamente ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional (sentencias 27/1985, 109/1985, 155/1998, 66/1989 o 24/1990, entre otras), dichos requerimientos "no pueden justificar omisiones de defensa contrarias al artículo 24.1 de la Constitución" que garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva y por ende el deber de los órganos judiciales de promover el debate procesal en condiciones que respeten la contradicción y la igualdad entre las partes sin producir indefensión.

3) Contra la sentencia que resuelve el recurso contencioso-electoral no procede recurso contencioso, ordinario ni extraordinario, salvo el de aclaración, y sin perjuicio del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, que deberá solicitarse en el plazo de tres días y el Tribunal Constitucional resolver sobre el mismo en los quince días siguientes (artículo 114 LOREG) que se reparten del modo siguiente:

- Cinco días, para la formulación de alegaciones por el Ministerio Fiscal.
- Diez días, para dictar sentencia.

El Tribunal Constitucional ha señalado que "si bien no corresponde a este Tribunal, en general, la revisión de la interpretación del derecho electoral realizado por Juntas Electorales y Salas competentes en el proceso contencioso–electoral, en su condición de "intérprete supremo de la Constitución" debe revisar si a ello es instado en vía de amparo, si la interpretación de la legalidad configuradora de los derechos fundamentales se ha llevado a cabo *secundum Constitutionem* y en particular, si dados los hechos apreciados por el órgano judicial, la aplicación de la legalidad ha podido afectar "a la integridad del derecho fundamental aquí comprometido (artículo 23.2 CE)" (STC 79/1989). De no ser así, los derechos fundamentales de configuración legal quedarían degradados al plano de la legalidad ordinaria y por esta vía excluidos del control del amparo constitucional, instrumento que resulta idóneo para revisar una eventual lesión de los derechos del artículo 23.2 CE causada por la resolución judicial en caso de no aplicar la normativa legal en el sentido más favorable a la efectividad

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

de aquellos derechos fundamentales; pues el principio de interpretación de la legalidad en el sentido más favorable a los derechos fundamentales ha sido reiteradamente reconocido por este Tribunal, tanto en términos generales como a propósito de los derechos de sufragio activo y pasivo" (STC 26/1990, de 19 de febrero).

En idéntico sentido se pronuncia la STC 24/1990, de 15 de febrero, subrayando que el Tribunal Constitucional "debe cuidar de que el recurso de amparo no se convierta ni en una instancia de apelación ni en una instancia de simple unificación de la doctrina eventualmente contradictoria de los Tribunales, para lo cual carece de jurisdicción (artículo 117.3 CE).

Con mayor detalle, el Tribunal Constitucional se ha referido al tipo de derecho fundamental vulnerable en la materia: "La discrepancia en la forma de interpretar la legalidad no es en modo alguno fundamento para la concesión del amparo constitucional, cuando se realiza en forma motivada en términos de Derecho: sólo si esa interpretación supone la lesión de un derecho fundamental podrá ser revisada en esta sede, pero en virtud de la vulneración de ese derecho, y no de la tutela judicial. En la cuestión que ahora examinamos, la Sala se pronuncia motivadamente al interpretar la legalidad, por lo que, si procediera el amparo no sería por falta de tutela judicial, sino por vulneración de los derechos reconocidos en el artículo 23.2" (STC 26/1990, de 19 de febrero).

V. Nota bibliográfica

ÁLVAREZ CONDE, E., "Los principios del Derecho Electoral", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales,* núm. 9, 1991.

ARNALDO ALCUBILLA, E., "Las competencias de la Junta Electoral Central", *Cuadernos de Derecho Judicial,* Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1993, págs. 87-117; "Las Juntas Electorales: naturaleza y competencias", *IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Reflexiones sobre el Régimen Electoral,* Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pp. 365 y ss.; "La Administración Electoral española: naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central". *Revista Vasca de Administración Pública,* núm. 40, 1994, págs. 71 y ss; *El régimen electoral de España,* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, (en prensa).

ARNALDO ALCUBILLA, E., DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M. *Código Electoral,* Publicaciones Abella, 3ª ed., Madrid, 1999.

BASTIDA FREIJEDO, F.J., "Ley electoral y garantías judiciales", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 7, 1986.

CHARNAY, J.P., "Le controle de la regularité des élections parlementaires", Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1964.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

CÓRDOBA CASTROVERDE, D., "Régimen Jurídico del recurso de amparo electoral", *Cuadernos de Derecho Judicial,* Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1993, págs. 295 y ss.

ENTRENA CUESTA, R., "El recurso contencioso electoral: Naturaleza y objetivo", *IV Jornadas de Derecho Parlamentario, cit.,* págs. 475 y ss.

FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, C., *La verificación de poderes,* UNED, Madrid, 1987.

OSTOS MOTA, Mª J., "La necesidad de agotar la vía administrativa previa al recurso contencioso electoral", *Actualidad Administrativa*, núm. 34, 1999.

RECODER DE CASSO, E., "Comentario al artículo 70 de la Constitución", en GARRIDO FALLA, F., *Comentarios a la Constitución,* Cívitas, Madrid, 1985.

SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M., "Las garantías del Derecho Electoral", *Revista de las Cortes Generales,* núm. 20, 1990.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Resolución de disputas electorales en Ucrania (práctica, problemas y soluciones)

*Bohdan A. Futey**

Es un honor para mí participar en esta conferencia tan importante. Agradezco a la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) por haberme invitado a hablar sobre mi experiencia, con las reformas electorales en Ucrania y, específicamente, sobre la resolución de sus disputas electorales.

Como saben, IFES trabaja en 75 países con el fin de promover el proceso electoral democrático mediante la asistencia técnica, la reforma legal y la educación al votante. Mi contacto personal con la Fundación se remonta a 1993, cuando IFES abrió una oficina en Kiev, Ucrania. En los preparativos para las elecciones parlamentarias, IFES realizó un análisis legal y de interpretación sobre la ley electoral de Ucrania para los diputados de la Verkhovna Rada (Parlamento ucraniano) y las reglamentaciones electorales de la Comisión Electoral Central (CEC), ofreciendo extensas sesiones de información a los observadores internacionales. Por otra parte, IFES suministró observadores para las elecciones parlamentarias en 1994, 1998, y las elecciones presidenciales de 1994 y 1999. IFES asesoró, además, a la Comisión sobre Políticas Legales y Reforma Judicial, ofreciendo un análisis exhaustivo de los borradores de las leyes electorales y de la Constitución de Ucrania.

Para aquellos que no están familiarizados con Ucrania, se encuentra situada en la porción oriental de Europa Central, al norte del Mar Negro. Es un poco más grande que Francia, con una superficie de 603.700 km^2, y una población de alrede-

---

* Juez Federal, Court of Federal Claims. (U.S.). *Ucrania.*

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

dor de 50 millones. Es conocida como el granero de Europa. Su capital es Kyiv. La historia de Ucrania se remonta a Kyiv Rus en el siglo VI.[1] En 1918 recuperó su independencia, pero hacia fines de 1922 fue incorporada por la fuerza a la Unión Soviética.

El período soviético en Ucrania estuvo marcado por un proceso de rusificación, colectivización, genocidio, *gulags* para los disidentes y los que aspiraban a la independencia, atrocidades durante la Segunda Guerra Mundial y la terrible explosión nuclear de Chernobyl en 1987.

Durante la *perestroika* (reconstrucción), se celebraron elecciones a la Verkhovna Rada en marzo de 1990. Muchos reformistas y disidentes fueron electos. La Ley de Soberanía fue aprobada en julio de 1990, y con el colapso de la Unión Soviética, la Verkhovna Rada proclamó el 24 de agosto de 1991, la independencia de Ucrania, claramente respaldada por la población de Ucrania en el referendo nacional del 1 de diciembre de 1991. Con posterioridad a la independencia, la Verkhovna Rada comenzó un período de reforma, modificando las leyes existentes para que reflejaran el nuevo estado y aprobaran nuevas leyes. En noviembre de 1993 se sancionó la nueva ley para la elección de diputados a la Verkhovna Rada. La nueva ley, empero, contenía todos los elementos y características semejantes al estilo soviético de la ley electoral previa; requería una alta participación del 50% para que las elecciones fueran válidas; permitía el voto negativo; y establecía obstáculos de procedimiento para los candidatos de los partidos políticos durante los procesos de nominación e inscripción, con lo cual favorecía a los candidatos nominados por asambleas de trabajadores. La ley de elección de diputados estuvo destinada al fracaso desde el momento de su aprobación. Fue criticada por los diputados demócratas en la Verkhovna Rada, y los resultados de la elección del 24 de marzo de 1994 crearon oportunidades para anular las elecciones y produjeron repetidas votaciones en forma continua, y nuevas elecciones para completar los 450 escaños en el Parlamento. Alrededor de un tercio (de los 112 escaños) destinados a los diputados permanecieron vacantes. Por otra parte, el procedimiento para resolver disputas estuvo marcado por confusión e incertidumbre. Las Comisiones Electorales y la CEC recibieron numerosas quejas. Sólo una queja, sin embargo, fue cubierta en los medios de información como decidida por la CEC. (El mismo candidato fue nominado e inscrito en dos distritos diferentes. Fue proscrito de la papeleta en ambos). Un aspecto positivo es que la ley estipuló que las decisiones de la CEC se pueden apelar ante la Corte Suprema.

Con la aprobación de la Constitución el 28 de junio de 1996, Ucrania dio otro paso más para ingresar a la comunidad de naciones democráticas que colocan el

---

[1] OREST SUBTELNY, UKRAINE: A HISTORY 25 (1988).

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

estado de derecho y el sistema económico de libre mercado entre sus más altos valores. El proceso que culminó en la aprobación de una Constitución no estuvo signado exclusivamente por acuerdo y armonía. Por el contrario, como sería de esperar, la Constitución surgió de una avenencia, término que implica que nadie obtuvo todo aquello a lo que aspiraba.[2] Este hecho no resta importancia al tremendo logro; sólo subraya el hecho de que la Constitución deberá atravesar los rigores y las dificultades de la interpretación y el debate.

La Constitución de Ucrania merece ser reconocida por garantizar protecciones a los derechos humanos. Uno de los derechos más importantes y esenciales es el derecho al voto. La Constitución contiene todo un capítulo dedicado a las elecciones, los referendos y el derecho al voto. El artículo 70 de la Constitución garantiza el derecho a votar a todos los ciudadanos de Ucrania de 18 años de edad en adelante. El artículo 69 proclama que la expresión de la voluntad popular se ejerce por medio de elecciones, referendos y otras formas de democracia directa. Las elecciones para cargos en los gobiernos locales y estaduales se celebran por voto secreto y son libres. El artículo 72 concede a la Verkhovna Rada o al Presidente la facultad de designar referendos. Este artículo permite además los referendos por iniciativa popular, a solicitud de no menos de 3 millones de ciudadanos ucranianos con derecho a voto. Debido a sus esfuerzos, Ucrania se ha granjeado el reconocimiento de expertos y organizaciones internacionales, incluido el Consejo de Europa y la Comisión de Venecia para el Desarrollo Constitucional.

Aunque en otras ocasiones me he referido en detalle a la Constitución de Ucrania, hoy desearía limitar mis comentarios a su poder judicial y su función en la resolución de las disputas electorales. El artículo 6 de la Constitución estipula claramente lo que se conoce como el principio de la separación de poderes. También declara que el poder del estado Y se ejerce de acuerdo con el principio de su división en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. El artículo 6 declara, además, que los tres poderes de gobierno deben ejercer su potestad dentro de los límites de la Constitución y de conformidad con las leyes de Ucrania.

La Constitución no prevé un sistema judicial unificado. Al usar el término unificado me refiero a un sistema que incluye a una Corte Suprema en la cima de la pirámide judicial, como la creada por la Constitución de Estados Unidos, y la que existe en su sistema de tribunales federales. Por el contrario, la Constitución de

---

[2] Para una discusión general sobre la Constitución, véase Bohdan A. Futey, *Comments on the Constitution of Ukraine*,@ 5 *E. Eur. Const. Reu.* 29 (Spring/Summer 1996), reimpreso en 3 *Parker Sch. J. E. Eur. L.* 363 (1996).

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Ucrania contempla un sistema al estilo europeo, con una Corte Suprema por encima de los tribunales de competencia general y un Tribunal Constitucional en forma separada.

El hecho de que el Tribunal Constitucional se sitúe por encima, pero sigue siendo parte del resto del sistema judicial de Ucrania, se hace evidente en la estructura del texto de la Constitución. El Capítulo XII aborda exclusivamente la estructura y las funciones del Tribunal Constitucional, que opera como órgano exclusivo de competencia constitucional en Ucrania. La función del Tribunal es efectuar la interpretación oficial de la Constitución de Ucrania y de qué leyes[3], y posee la facultad de declarar inconstitucionalidad respecto de las leyes que emanen del Ejecutivo.[4]

El capítulo VIII de la Constitución, titulado La Justicia, discute la estructura y los principios del sistema judicial de Ucrania. El artículo 24 explica que la justicia es administrada exclusivamente por los tribunales, y que la competencia de estos se extiende a todas las relaciones jurídicas que surjan en el Estado. Los procedimientos judiciales se llevan a cabo en los tribunales de competencia general, al igual que el Tribunal Constitucional. Los tribunales de competencia general se forman de acuerdo con el principio territorial y el de especialización.[5] El articulo 8 garantiza el derecho de apelar a los tribunales para proteger los derechos y las libertades constitucionales. Este artículo es reforzado por el artículo 55, que establece que los derechos humanos y de los ciudadanos están protegidos por el tribunal. Al leer estas cláusulas constitucionales en forma conjunta se llega a la conclusión de que, como mínimo, los tribunales existen como un foro para que los ciudadanos actúen en defensa de sus derechos y libertades.

La Constitución de Ucrania deja la resolución de muchas cuestiones relativas al poder judicial a la legislación habilitante ulterior. El 16 de octubre de 1996, la Verkhovna Rada aprobó la Ley de Ucrania sobre el Tribunal Constitucional.[6] El Tribunal Constitucional comenzó a atender casos el 1 de enero de 1997, empezando a sentar precedentes de inmediato.

La Verkhovna Rada aún no ha aprobado legislación habilitante sobre los tribunales de competencia general. El capítulo XV de la Constitución contempla una transición de cinco años hacia un nuevo sistema de tribunales de competencia general. La

---

[3] UKRAINE CONST. ART. 147.

[4] *Id.* ART. 150.

[5] *Id.*, ART. 135

[6] Bohdan A. Futey, *Comments on the Constitution of Ukraine*,@ 5 *E. Eur. Const. Reu.* 29 (Spring/Summer 1996), reimpreso en 3 *Parker Sch. J. E. Eur. L.* 363 (1996).

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Verkhovna Rada serviría bien a los intereses de la nación si aprobara una ley sobre los tribunales de competencia general (la Ley del Poder Judicial) con la debida celeridad. Existe actualmente una serie de borradores que merecen consideración. Todos los borradores proponen una estructura de organización del sistema judicial con algunas diferencias, al igual que burocracias administrativas para manejar el sistema. Los borradores demuestran, asimismo, una falta de acuerdo sobre quién detenta el control supremo del Poder Judicial. En general, estos borradores procuran combinar tres principios contemplados en la Constitución de Ucrania: territorialidad, especialización y la prohibición de combinar varias funciones en un solo tribunal.

Estos borradores de leyes también establecen un sistema judicial con un mínimo de cuatro estamentos, incluidos los tribunales de primera instancia (locales, municipales y distritales); tribunales regionales de apelación, tribunales superiores especializados (en lo civil, penal, comercial, administrativo, laboral/social, etc.) y la Corte Suprema. Los tribunales superiores especializados tendrán la facultad de conocer causas provenientes de los tribunales regionales de apelación, por apelación o casación, según su especialización. De cualquier forma, la Corte Suprema de Ucrania es el órgano judicial máximo en el sistema de tribunales de competencia general.

El artículo 124 de la Constitución establece: La ciudadanía participa directamente en la administración de la justicia por intermedio de los asesores y jurados populares. No queda claro en qué medida el aspecto político del órgano participa en la administración de la justicia. El asesor popular es un concepto conocido en la comunidad jurídica de Ucrania, debido a su función dentro del sistema de derecho socialista de la era soviética. El jurado es un concepto desconocido cuyo significado no está definido explícitamente en la Constitución. En el caso del jurado, se refiere a alguien que, al igual que el asesor popular, es funcionario del tribunal, por así decirlo ¿O equivale a los miembros legos de un jurado estadounidense, cuya función es evaluar los hechos como órgano colectivo?

La evolución del estado de derecho en Ucrania depende de una transición favorable del sistema de dictados de la era soviética a un entorno en que las decisiones judiciales son respetadas, y su cumplimiento exigido. Por otra parte, la independencia de los jueces es fundamental para el ejercicio de su función constitucional de garantizar el predominio del estado de derecho. Durante la era soviética, la ley de los dictados, evidenciada en la justicia telefónica, era preeminente. A los jueces se les ordenaba, literalmente, seguir las decisiones de los líderes del partido comunista local y procuradores; dicho sistema relegaba a los jueces y a los abogados defensores, ambos empleados del Estado, a funciones meramente administrativas. La aseveración de una medida de ese tipo en la

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

actualidad, tanto de parte del poder ejecutivo como del legislativo, podría producir un deterioro sistemático del poder judicial similar al registrado en América Latina en la década de 1970.[7]

El desmantelamiento del sistema anterior, y el establecimiento de un nuevo orden requieren tiempo, debate y avenencias. Hasta que no se apruebe otra legislación que establezca un nuevo sistema de tribunales ciertas prácticas judiciales han de mantenerse. Ello permitirá aparentemente un período judicial de transición en que se sancionen actividades en contravención de la nueva Constitución, incluida la resolución de las disputas electorales.

Desearía ahora abordar el tema de la resolución de las disputas relativas a la ley electoral en Ucrania. Después de la aprobación de la ley fundamental, las leyes vigentes en Ucrania tuvieron que estar de acuerdo con la Constitución. En forma semejante, todas las leyes aprobadas por la Verkhovna Rada debían de estar en armonía con la Constitución.

El 24 de septiembre de 1997, la Verkhovna Rada aprobó una nueva Ley de Elección de Diputados, celebrándose las elecciones conforme a esta ley el 29 de marzo de 1998. La ley creó un sistema electoral mixto en el cual la ciudadanía elige la mitad (225) de los escaños para diputados en el Rada con un sistema mayoritario. El resto de los escaños se eligen por un sistema proporcional a partir de listas de los partidos políticos o coaliciones de partidos.[8] El porcentaje de votos recibidos por un partido político determina el número de escaños que obtiene en el Parlamento. La ley exigía que un partido político recibiera un mínimo del cuatro por ciento del voto electoral para obtener representación. La ley eliminó, además, el requisito de la ley anterior: que el cincuenta por ciento de los electores empadronados debía participar en la elección para que ésta fuera considerada válida. Por otra parte, la ley exigía que para ganar una elección de un solo mandato, el candidato debía obtener al menos el cincuenta por ciento más uno de los votos sufragados.

La ley establece además recursos jurídicos y administrativos para la resolución de las disputas electorales. El artículo 11 concedió a la CEC la facultad de considerar apelaciones y quejas relativas a decisiones electorales. El artículo 15, sin embargo, otorgaba a los ciudadanos el derecho de entablar una demanda en los tribunales, lo cual reflejaba el deseo de parte del Rada de que dichas disputas debían ser resueltas en última instancia en un tribunal de derecho.

---

[7] Keith S. Rosenn, *The Protection of Judicial Independence in Latin America*, Inter-American L. Rev. 1, 30 (1987).

[8] Ley de Elección de Diputados al Verkovna Rada, Art. 1.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

En dos causas por separado iniciadas en 1997, una combinación de 109 diputados en la Verkhovna Rada desafiaron la constitucionalidad de la ley. Al decidir el caso, un mes antes de las elecciones, el Tribunal Constitucional refrendó la ley, pero invalidó 21 cláusulas. El tribunal declaró ilegal, específicamente, toda cláusula que permitiera la resolución de disputas en forma exclusiva a nivel administrativo por las comisiones electorales. El tribunal señaló que el acceso a los tribunales estaba garantizado en la Constitución. También declaró ilegal la práctica de que los candidatos se postulen en distritos con un solo mandato y en listas partidarias al mismo tiempo. No obstante, no queda claro exactamente qué cláusulas fueron eliminadas ya que entrarán en vigor recién en el año 2002.

Asimismo, el tribunal se negó a abordar los méritos de la objeción al requisito del cuatro por ciento debido a que suscitaba un interrogante político fuera de la competencia del tribunal.[9] El tribunal señaló que el tema del umbral era una expresión de la voluntad de la legislatura, y por tanto privativo de la Verkhovna Rada, con lo cual no le correspondía al tribunal decidir en esa materia. Al arribar a esta decisión, el Tribunal Constitucional demostró implícitamente su independencia de las presiones políticas que ejercieran los demás poderes. Por otra parte, el Tribunal sentó un precedente importante al abstenerse de fallar en cuestiones que se consideran de índole política.[10]

Inmediatamente después de las elecciones del 29 de marzo de 1998, para la Verkhovna Rada, los tribunales experimentaron un influjo de casos que disputaban las elecciones. El artículo 1 incorpora claramente el artículo 69 de la Constitución, estipulando que la libre voluntad de la ciudadanía se expresa mediante el voto en las elecciones. Durante el período poselectoral, sin embargo, los tribunales tuvieron dificultades con la interpretación de esta sección. De hecho, la resolución de las disputas electorales se caracterizó por incongruencias en los fallos y la falta de aceptación de jurisdicción, o la indebida aceptación de jurisdicción, entre los tribunales de primera instancia, al igual que los tribunales de apelación.

Esta incongruencia contribuyó a la confusión entre los tribunales, los partidos y el público. En efecto, algunos casos fueron atendidos en lugares aparentemente inapropiados como los casos que fueron conocidos en tribunales, fuera de la zona geográfica en que presuntamente ocurrieron los hechos. Por ejemplo, la elección de Eduard Hurvits como alcalde de la ciudad de Odessa fue objetada en la ciudad de Kirvohrad, que está situada en otro distrito. El tribunal de Kirvohrad impugnó los resultados de la elección.

---

[9] En *Law on Election of Deputies to the Verkhovna Rada of Ukraine*, Visnyk Konstytutsiynoho Sudy Ukrainy, Vol. 2, p. 4 (1998).

[10] El fallo del Tribunal es análogo al de la Corte Suprema en ***Baker v. Carr***, 369 U.S. 186, S.Ct. 691 (1962), en que la Corte se negó a aceptar su competencia en lo que consideró una cuestión política.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

En algunos casos, los tribunales anularon los resultados de la elección después de determinar la aparente insuficiencia de las pruebas, que hubieran demostrado que las presuntas prácticas inapropiadas hubieran afectado el resultado de las elecciones, siendo ésta la norma prescrita para anular las elecciones según la nueva ley electoral. Por ejemplo, el tribunal municipal de Kyiv invalidó la elección de Serhiy Holovatiy como diputado a la Verkhovna Rada, la cual se celebró en el distrito 222 de Kyiv. La Corte Suprema se negó a revisar el caso porque no existe una apelación de casación de las decisiones provenientes de tribunales inferiores. No obstante, la Corte Suprema acordó en definitiva tomar el caso en su función de supervisión y coincidió con el Sr. Holovatiy. La conflictiva cobertura noticiosa de las decisiones de los tribunales, junto con la falta de publicación de las opiniones escritas de los tribunales de competencia general han acentuado la confusión e impedido un resumen fehaciente del proceso en general.

En un caso conexo, la Corte Suprema de Ucrania resolvió recientemente una disputa que surgió en la elección por el alcalde de la ciudad de Kyiv, celebrada el 30 de mayo de 1999. Los resultados de la elección fueron disputados en el distrito de Kiev. El tribunal del distrito, citando irregularidades en la campaña, impugnó los resultados de la elección aunque el candidato ganador obtuvo más del 75 por ciento de los votos. La Corte Suprema desestimó la decisión y convalidó los resultados de la elección, señalando que la voluntad popular se había pronunciado.

Con posterioridad a la decisión del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Elección de Diputados a la Verkhovna Rada, Ucrania entró en un período de transición que incluyó la aprobación del Verkovna Rada de una nueva Ley de Elección del Presidente. La ley procuraba remediar algunos de los problemas detectados por el Tribunal Constitucional respecto de la Ley de Elección de Diputados al Verkovna Rada. La única disputa electoral significativa surgió en un caso vinculado a la inscripción de los candidatos a la presidencia. El artículo 28 de la Ley de Elección del Presidente de Ucrania establece que la persona nominada se puede inscribir como candidato a presidente si su candidatura cuenta con el apoyo de al menos un millón de ciudadanos ucranianos habilitados para votar. La CEC invalidó la inscripción de varios candidatos, señalando que las personas no satisfacían el requisito de un millón de firmas. La Corte Suprema revirtió la decisión de la CEC, sosteniendo que la CEC no siguió sus propias reglas cuando verificó las firmas. La Corte ordenó a la CEC que inscribiera a todos los candidatos que presentaron un mínimo de un millón de firmas. Los jueces comentaron que la función de la Corte Suprema no era volver a contar los votos o verificar las firmas. En cambio, la Corte debe analizar si las distintas comisiones electorales adhirieron sus propias reglas.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

A fin de establecer uniformidad entre las leyes relativas a la resolución de las disputas electorales, la Corte Suprema de Ucrania e IFES organizaron una serie de talleres y seminarios sobre la resolución de las disputas electorales en los tribunales. Estas conferencias sirvieron como un foro abierto para los jueces de la Corte Suprema, las cortes distritales, los presidentes y miembros de las cámaras de diputados; inclusive de la Verkhovna Rada, los miembros de la CEC, además de los abogados, para discutir temas de actualidad, intercambiar ideas y proponer soluciones a los temas planteados. Un tema de discusión fueron las aparentes contradicciones y ambigüedades dentro del sistema jurídico de Ucrania, incluida la falta de correspondencia de la Ley de Elección de los Diputados Populares, la Ley de Elección del Presidente y el Código Civil Procesal con la Constitución.

Los participantes recomendaron además una serie de cambios a la legislación vigente, incluida la resolución de disputas electorales, además de modificaciones a la totalidad del sistema judicial de Ucrania. En primer lugar, los participantes hicieron hincapié en que la Verkhovna Rada debe reconocer y abordar las diferencias entre las leyes y los códigos. Por otra parte, la Verkhovna Rada necesita modificar el Código Electoral vigente para incluir definiciones normalizadas y uniformes, además de una reseña de los procedimientos para resolver las disputas electorales en todas las etapas del proceso. Con respecto a las disputas electorales, la Verkhovna Rada debe aprobar sanciones por infringir las leyes electorales, a diferencia de sólo exigir que las elecciones sean anuladas. Esto permitiría mayor equidad en la resolución de disputas, ya que castigaría a aquellos que concretamente violaron la ley, a diferencia del candidato que puede no haber tenido conocimiento de la violación.

Los participantes discutieron la necesidad de que las disputas sean manejadas en forma sistemática por los tribunales de todo el país y en distintas etapas del sistema judicial. Ello se aplica sobre todo a los tribunales inferiores, quienes buscan orientación en la Corte Suprema. Entre los tribunales de distrito existe la necesidad de uniformidad al abordar temas basados en la legislación vigente. Una forma de lograr esa uniformidad es apoyarse en las decisiones de la Corte Suprema. Se discutió además la inquietud de qué va a ocurrir cuando termine el período de transición, y las normas provisorias ya no estén en vigor. No queda claro en este momento qué normas regirán el poder judicial y, en particular, el proceso de apelación, supervisión y casación. Resultó significativo que los participantes abordaran la importancia de aprobar una nueva ley sobre el poder judicial sin demoras. Algunos asistentes plantearon inquietudes sobre el nivel de capacitación recibida por los jueces de los tribunales inferiores y su susceptibilidad a la influencia. También se trató la cobertura negativa de las decisiones judiciales por parte de los medios de noticias.

Los participantes determinaron además que era innecesario contar con una legislación específica sobre la resolución de las disputas electorales, debido a que la

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Constitución y las leyes relativas a las elecciones son suficientes una vez que se resuelven las contradicciones. No obstante, los participantes también criticaron específicamente la Ley de Elección del Presidente de Ucrania. Reconocieron que el artículo 19, inciso 1, crea problemas de procedimiento y confusión porque permite dos vías de apelación. Después de recibir una apelación, el tribunal debe decidir si tomar una decisión en forma inmediata o esperar la decisión de una comisión electoral. Las limitaciones de tiempo probablemente exigirán que el tribunal tome medidas en forma inmediata. No queda claro, sin embargo, qué peso tendrán entonces las decisiones de la comisión electoral.

Los participantes reconocen que los tribunales tienen el deber de proteger la libre expresión de la voluntad de los votantes, tal como lo establece el artículo 55 de la Constitución. Los participantes hicieron hincapié en la necesidad de establecer un tribunal especializado que tenga competencia original exclusiva en las disputas electorales o paneles de jueces en el Tribunal Administrativo Especializado. Abordaron la necesidad de fijar plazos realistas para la presentación de apelaciones, y ofrecer definiciones más precisas para invalidar las elecciones de llegarse a esa decisión. De igual importancia es la necesidad de resolver las disputas electorales dentro de un plazo adecuado. Una vez que un funcionario ocupa su cargo, sólo puede ser removido del mismo por medio de un juicio político. Finalmente, los participantes manifestaron la necesidad de que los tribunales aborden las disputas electorales en forma sistemática.

En conclusión, a medida que Ucrania atraviesa una transformación judicial crítica, es fundamental que los redactores de la nueva ley sobre los tribunales de competencia general, consideren la creación de un tribunal especializado para resolver las disputas de la ley electoral. La creación de tribunales especializados podría resolver las actuales debilidades de los sistemas de tribunales de competencia general en Ucrania con respecto a las disputas electorales. México, Costa Rica, Brasil y Paraguay cuentan con este tipo de tribunales, los cuales han abordado y resuelto disputas electorales en forma exitosa. En consecuencia, su historia y funciones son de gran interés en Ucrania para los jueces y los legisladores.

En mi opinión, sería sumamente útil que los jueces que se encargan de resolver las disputas electorales en Ucrania, al igual que los miembros del Parlamento que están contemplando cambios en la ley electoral y el sistema judicial, pudieran tener acceso a información sobre cómo han operado los tribunales electorales especializados en América Central y Sudamérica. El reconocimiento y la aplicación de procedimientos estandarizados en la resolución de las disputas electorales significará un adelanto para otorgar mayor equidad y eficiencia al proceso electoral, ya que ayudará a evitar frecuentes reveses y mejorará la percepción pública del proceso.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Experiencia en Sudamérica

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Resolución de conflictos electorales en la República Argentina

*Jorge Horacio Otaño Piñero**

SUMARIO: I. Introducción. **II.** La justicia nacional electoral. **III.** Organización de la justicia nacional electoral. **IV.** Bibliografía.

I. Introducción

Transitando los comienzos del siglo XXI y a solamente 17 años del retorno a la democracia en 1983, la República Argentina tuvo que pagar el oneroso tributo de sangre que la historia suele exigir a las naciones que cambian su forma de gobierno —guerra de las Malvinas, en abril de 1982— y tuvo que poner en funcionamiento nuevamente un sistema mediante el cual fueran resueltos los conflictos que se suscitan en todo proceso electoral en el cual la ciudadanía elige a los que van a ser sus futuros gobernantes.

Hubo que pasar por un período de transición muy singular, en la historia política contemporánea, en donde el poder era detentado de hecho, por las fuerzas armadas, quienes fueron vencidas en la contienda bélica por una potencia extranjera, y luego no pudieron o no supieron armar su retirada, con una vacilante política de retaguardia, desconocida en los procesos de transición —gobiernos militares de hecho, gobiernos electos de derecho.

De pautas y formas de pensar el poder autoritariamente, fue necesario llegar a la socialización política que exige la democracia, tratando de cambiar la mentalidad del cuerpo social, buscando, como decía el maestro Georges Burdeau (1),

* Secretario, Exama. Cámara Nacional Electoral. *Argentina.*

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

llegar a una democracia que es una filosofía, un modo de vivir, una religión, y casi accesoriamente, una forma de gobierno.

El comportamiento de la dirigencia político partidaria o elite, y conjuntamente la respuesta de la masa de afiliados partidarios a aquellas agrupaciones que van a competir para tratar de colocar el mayor número de adeptos candidatos en las elecciones internas, son en esta primera parte, una de las más importantes causas que originan los conflictos electorales.

Esto es particularmente cierto en los primeros estadios del desarrollo de la fase del resurgimiento de la democracia política.

Las decisiones dentro de una sociedad en donde los políticos deciden competir y aquellas otras que tienen una mayor importancia a nivel de masas, estructuran en sí el conflicto político, en una forma permanente, condicionando el desarrollo futuro del sistema del partido.

Los determinantes más importantes de la estructura de los conflictos partidistas son aquellos aspectos más destacados a nivel de estrategias ideológicas y organizativas utilizadas por esas elites políticas para atraer y movilizar las masas buscando su apoyo partidario.

Superados estos problemas internos en el funcionar de los partidos políticos, los conflictos se suceden entre distintos órganos políticos partidarios, las elites que los regentean y los afiliados que secundan a estos órganos partidarios, buscando la supremacía de alguno de ellos en el devenir del poder.

Y por último, los conflictos suscitados entre afiliados, órganos partidarios, supremacías de candidaturas desde el nivel presidencial hasta el último intendente o alcalde, que participan en el futuro acto eleccionario.

De la violencia interior sin límites a llegar al estado de derecho no fue fácil, y como decía Montesquieu (2), "sólo el poder para el poder", fue necesario hacer renacer el respeto debido a la división de poderes con su efectiva existencia y su normal ejercicio, para que no exista ni la confusión de éstos, ni el avasallamiento del sistema de división, hechos éstos que terminan con el estado de derecho.

*Es bien cierto, en estas latitudes, lo citado por Ricardo Valverde (*Boletín Electoral Latinoamericano XIX—308*)* "El estado de derecho en América es el punto de llegada, no el punto de partida" *en este período de transición.*

Dentro de este contexto se reinstauró la justicia nacional electoral, —que ya había sido creada en 1962—, cubriendo, en los 24 distritos que conforman la república y bajo el sistema federal imperante, un fuero judicial con características muy particulares, para resolver los conflictos electorales.

Este fuero cuenta con un Tribunal Superior, con sede en la ciudad de Buenos Aires, el cual se puede constituir en cualquier lugar del país, integrado por tres jueces de segundo grado o jueces de cámara, dos secretarios o jueces de primer grado, y demás funcionarios en la Excma. Cámara Nacional Electoral, que actúa,

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

además, como tribunal de apelación en todas las causas jurídico políticas a nivel nacional que se tramitan en la primera instancia.

Cada una de las provincias y la Capital Federal constituyen, a su vez, un "distrito electoral". El país se divide así, en 24 distritos electorales. Estas 23 provincias exhiben una organización institucional semejante a la nacional, con sus poderes Ejecutivo, ejercido por un "gobernador"; Legislativo, unicameral o bicameral, según los casos, y Judicial. El territorio de las provincias se distribuye, a su vez, en municipios, cuyo gobierno es encomendado a un "intendente" y a un "concejo deliberante".

Como directa consecuencia de su organización autónoma, cada provincia dicta su propia legislación electoral y establece sus propios órganos de aplicación de la materia en cuanto se relaciona con la elección de las autoridades provinciales.

Pero las elecciones de autoridades provinciales son regidas obviamente, por leyes nacionales y controladas por organismos también nacionales.

El sistema electoral argentino es de naturaleza compleja y podría ser caracterizado como "mixto" o "impuro", en el sentido de que en la organización del proceso electoral nacional intervienen distintos organismos que para el tratamiento de la solución de conflictos debemos circunscribirnos, sintéticamente desde el punto de vista judicial, a:

- La Justicia Nacional Electoral (fuero judicial electoral).
- Las "Juntas Nacionales Electorales" (órganos no judiciales pero integrados por magistrados judiciales).

II. La justicia nacional electoral

Admitidas la importancia fundamental que tienen los partidos políticos como entidades de interés público en la integración de los poderes del Estado y su íntima vinculación con la propia subsistencia del Estado democrático contemporáneo hasta el punto que, como lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia de la Argentina en un recordado fallo, "han llegado a convertirse en órganos de la democracia representativa", apareció como lógica y necesaria su regulación legal mediante normas que contemplaran los aspectos fundamentales de su existencia, desde su formación hasta su extinción, y las exigencias mínimas que han de satisfacer para poder actuar en el ámbito del derecho público, participando de las contiendas electorales (3), como así lo receptado en la reforma constitucional de 1994.

Esta necesidad, manifestada en la Argentina ya a partir del primer cuarto de este siglo a través de numerosas propuestas y proyectos de ley, encontró la primera respuesta normativa en un decreto dictado por el gobierno provisional el 4 de agosto de 1931, al cual sucedieron luego diversas leyes hasta la 23.298 actualmente vigente, sancionada en 1985.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Desde un principio se consideró que el conocimiento de las cuestiones regidas por tales normas no podía entonces confiarse sino a órganos que representaran la máxima garantía de imparcialidad que ofrece la clásica estructura tripartita del Estado republicano, esto es, a órganos integrantes del Poder Judicial.

Idénticas razones justificaron que fuera igualmente el Poder Judicial el encargado de garantizar la confiabilidad de los padrones —nóminas o listas electorales— y la veracidad de sus datos —condición de comicios limpios—, como así también que las decisiones sobre cuestiones contencioso–electorales pudieran ser pronunciadas, en última instancia por la Justicia. Así ocurre en Argentina desde 1911, cuando la ley 1830 encomendó la formación del padrón electoral a los jueces federales (al más antiguo en la Capital Federal y a los que tuvieran su asiento en las capitales de las provincias en los demás distritos) creando, asimismo, el cargo de "secretario electoral" en dichos juzgados, pero solamente en la capital federal y en la provincia de Buenos Aires, que eran los más importantes, bajo el cristal del número de electores.

Dentro de este sistema, en el que se ha confiado al poder Judicial el conocimiento de toda la materia electoral incluida en la esfera del derecho público, debemos agregar que el legislador consideró conveniente —por razones de organización y de especialidad de la materia (atribuir a un nuevo fuero especializado) el fuero electoral— la competencia para resolver las cuestiones que se suscitan con motivo de la aplicación de las leyes electorales y de partidos políticos, en pos de la solución de los conflictos.

Este fuero electoral, como rama independiente dentro de la función judicial es relativamente nuevo: su institución se remonta al año 1962, en el que mediante decreto 7163/62 (ratificado por decreto–ley 3284/63) se crea un tribunal único de apelaciones en materia electoral para toda la República: la Excma. Cámara Nacional Electoral.

Entonces, el fuero electoral, de carácter federal, está compuesto como decimos por la Cámara Nacional Electoral y veinticuatro juzgados federales, cada uno de ellos con su respectiva secretaría electoral, que funcionan en las capitales de cada una de las veintitrés provincias.

III. Organización de la justicia nacional electoral

A) *Primera Instancia*

Hay, por consiguiente, un juzgado federal con competencia electoral por distrito, con su correspondiente secretaría electoral, entendiéndose por "distrito", como ya se dijo, cada una de las provincias y la capital federal.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Como puede advertirse, los jueces de primera instancia del Fuero Electoral dependen de dos tribunales distintos según la materia de que se trate: de la respectiva cámara federal de la jurisdicción en cuestiones civiles, penales, etc., y de la Cámara Nacional Electoral en asuntos electorales.

Así, por ejemplo, una resolución en materia penal dictada por el juez federal con competencia electoral en la provincia de Catamarca, será apelable ante la cámara federal de la jurisdicción —en este caso la de la provincia de Tucumán—, ,en tanto que una decisión del mismo juez relativa a la validez de la elección interna en un partido político, deberá ser recurrida ante la Cámara Nacional Electoral, para tener esta jurisdicción y competencia electoral en toda la República.

B) *Segunda Instancia*

Está constituida, como hemos visto, por la Excma. Cámara Nacional Electoral que es el tribunal superior de la materia. La componen tres jueces designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, al igual que los demás magistrados del Poder Judicial, y que gozan, como ellos, de inamovilidad mientras dure su buena conducta. Deben reunir las mismas condiciones que éstos, más la de no haber ocupado cargos partidarios hasta cuatro años antes de su nombramiento.

El Tribunal cuenta con dos secretarios magistrados —jueces nacionales de primera instancia—. Uno de ellos tiene a su cargo las cuestiones administrativas de superintendencia y de registros electorales creados por ley, y el otro el trámite de todas las causas judiciales venidas en apelación.

Su jurisdicción abarca toda la República, pues actúa, como hemos visto, como Tribunal de alzada respecto de las cuestiones iniciadas ante los 24 jueces federales con competencia electoral, así como respecto de las 24 juntas electorales nacionales que, 60 días antes de las elecciones generales, se constituyen en cada uno de los distritos.

Dentro de las características muy particulares mencionadas al inicio de esta charla, el tribunal electoral tiene la originalidad de que sus decisiones tienen la fuerza del fallo plenario y la doctrina que dimana de ellas es de aplicación obligatoria para los jueces de la primera instancia y las juntas electorales, quienes pueden solamente dejar a salvo su opinión.

Se busca de este modo la unificación de criterios, evitando que se produzca un llamado "escándalo jurídico" que resultaría de la existencia de resoluciones dispares sobre un mismo tema.

Contra las sentencias de este Tribunal electoral sólo cabe el recurso extraordinario federal ante la Corte Suprema de Justicia, cuya finalidad consiste en asegurar la primacía de la Constitución Nacional.

Hemos visto también que la ley de su creación le confiere la facultad de trasladar su sede temporariamente a los distritos, si así lo exigiere el mejor cumpli-

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

miento de sus funciones, y dispone, por otra parte, que los jueces que la componen no pueden ser recusados sin expresión de causa.

Existen, por imperio legal en la Cámara Nacional Electoral, distintos registros:

- Nacional de Electores
- De Inhabilitados
- De Cartas de Ciudadanía
- De Electores Residentes en el Exterior (Ley 24.007)
- De Electores Extranjeros de la Ciudad de Buenos Aires (ley 23.510), entre otros.

C) *El Ministerio Público Fiscal en lo Electoral*

En primera instancia el Ministerio Público Fiscal interviene en las causas electorales, en representación del interés y del orden públicos, por medio de los procuradores fiscales que actúan ante los juzgados federales con competencia electoral.

En cuanto a la segunda instancia, la ley del fuero confía en la representación de ese Ministerio ante la Cámara Nacional Electoral, al procurador fiscal que la ejerce ante el juzgado federal con competencia electoral en la capital federal.

Los procuradores fiscales integran el Ministerio Público conforme a la reforma constitucional de 1994, siendo considerado un órgano "extra poder".

D) Funciones de la Justicia Nacional Electoral

La Justicia Nacional Electoral tiene a su cargo tanto la administración electoral como el contencioso electoral, aunque debe hacerse la salvedad de que en un determinado período toman también intervención en estos aspectos —en primera instancia— "juntas electorales nacionales".

Aplica además, por otra parte, la ley de partidos políticos. Puede decirse en forma genérica que el Poder Judicial, a través del Fuero Electoral controla todo el proceso democrático de formación de voluntad política que se inicia con la organización de los partidos, prosigue con la selección interna de candidatos y culmina con las elecciones públicas para la renovación de los poderes del estado, asegurando su pureza y legitimidad.

No invalida esta afirmación el hecho de que durante las etapas precomicial y comicial —más exactamente desde 60 días antes de las elecciones y hasta la proclamación de los electos— el control directo del proceso electoral se transfiere de los jueces a las "juntas electorales nacionales"—las cuales, como ya se ha de ver, son órganos transitorios que si bien están integrados por magistrados, no forman parte del Poder Judicial—, pues la justicia conserva en definitiva su papel de su-

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

pervisión final, toda vez que las decisiones de dichas juntas son apelables ante la Cámara Nacional Electoral.

Más específicamente, las funciones de la Justicia Nacional Electoral son básicamente de cuatro tipos:

- Judiciales
- De control
- De administración electoral
- De registro, para el tratamiento y solución de los conflictos electorales planteados.

El Tribunal mencionado ejerce, además, funciones de superintendencia.

A) *Primera instancia*

a) Funciones judiciales. Se relacionan fundamentalmente con la aplicación de la ley orgánica de los partidos políticos.

La Justicia Nacional Electoral conoce, a pedido de parte o de oficio, en todas las cuestiones relacionadas con la fundación, constitución, organización, funcionamiento, caducidad y extinción de los partidos políticos de su distrito y, en su caso, de los partidos nacionales, confederaciones, alianzas o fusiones, aplicando la ley orgánica de los partidos políticos.

En virtud de estas atribuciones y como culminación de un proceso judicial de jurisdicción voluntaria, conceden la personalidad jurídico política que permitirá a los partidos intervenir en las elecciones nacionales.

También dirimen las innumerables controversias que se suscitan entre partidos (por ejemplo, cuestiones que se promueven por confusión o por similitud de nombre o de sigla), o bien entre afiliados y las autoridades de un partido (verbigracia sanciones de suspensión, de expulsión).

Igualmente intervienen en los conflictos que oponen a distintos grupos de un mismo partido (cuestiones relativas a las candidaturas para las elecciones partidarias o a otros actos preeleccionarios internos, como son oficialización de listas de candidatos, publicidad de padrones, etc.; división de partido, traducida en la realización simultánea o sucesiva de congresos o convenciones que responden a distintas orientaciones y pretenden para sí la representación y conducción de la agrupación; asambleas cuya validez es cuestionada; elecciones impugnadas, etc.), así como también en aquellos que dan lugar a enfrentamientos entre las autoridades nacionales de un partido y alguno de los partidos de distrito que lo componen, los cuales culminan a menudo con la intervención de este último por los organismos centrales, medida ésta que suele ser resistida por los afectados, etc.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

En relación con este aspecto de la competencia de los jueces electorales es conveniente efectuar una breve explicación acerca de los distintos tipos de partidos que contempla la legislación argentina:

1) *Partidos de distrito*: Estos partidos limitan su actuación al ámbito de un distrito —recordemos que desde el punto de vista electoral cada provincia y la capital federal constituyen un distrito— en relación con las elecciones nacionales, y se encuentran habilitados para postular candidatos a cargos electivos para la integración del Congreso Nacional y a electores de presidente y vicepresidente de la nación por ese distrito.
2) *Partidos nacionales*: Cuando un partido logra ser reconocido judicialmente con igual nombre, declaración de principios, bases de acción política y carta orgánica en por lo menos cinco distritos, puede solicitar su reconocimiento como partido nacional, lo que le permitirá entonces postular candidatos a los mismos cargos antes mencionados en el resto de los distritos electorales del país.
3) *Partidos provinciales y su diferencia con los partidos de distrito*: No deben ser confundidos el partido de distrito con el partido provincial: el primero participa de las elecciones nacionales (diputados y senadores nacionales). El segundo compite exclusivamente para lograr cargos electivos en el ámbito provincial (gobernador, senadores y diputados provinciales y cargos municipales). Si el partido de distrito desea actuar también como partido provincial, deberá solicitar a la justicia electoral de la provincia su reconocimiento en tal carácter.

Inversamente, un partido provincial puede acceder a la categoría de partido de distrito si da cumplimiento a los requisitos de la ley nacional que rige la materia y es reconocido como tal por el juez federal con competencia electoral de ese distrito.

En tales casos, en una misma estructura, con las mismas autoridades y una misma carta orgánica, se confunden en uno solo el partido de distrito y el partido provincial.

Esto puede plantear ciertas cuestiones relativas a la delimitación de las jurisdicciones nacional y provincial.

Vale mencionar, a título ilustrativo, que tienen actualmente personalidad jurídico-política conferida por la Justicia Nacional Electoral 41 partidos nacionales y 502 de distrito en todo el país.

b) Funciones de administración electoral. Los jueces, en la etapa precomicial, tienen a su cargo una parte importante de la administración electoral, e intervienen en todas las cuestiones derivadas de la aplicación del Código Electoral Nacional que no estén especialmente encomendadas a las juntas electorales.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Forman, corrigen y hacen imprimir las listas provinciales y los padrones definitivos, atienden las reclamaciones interpuestas por cualquier candidato y por los apoderados de los partidos políticos sobre los datos consignados en ellos, disponen su exhibición, ordenan las tachas de los electores inhabilitados, elaboran proyectos de demarcación de circuitos electorales, agrupan a los electores por mesas electorales y hacen oficiales los candidatos a cargos públicos electivos.

c) Funciones de registro. Tienen además a su cargo diversos registros:

1. *Registro de electores de distrito.* Se incluyen en él los datos de todos los argentinos nativos y naturalizados mayores de 18 años con domicilio electoral en el distrito.

Está formado a partir de fichas que contienen, además de diversos datos personales, la firma y la impresión digital del elector puestas en presencia del oficial público del Registro Civil, y que constituyen por ello un instrumento auténtico que permite a los jueces electorales formar un padrón que sea el fiel reflejo del cuerpo electoral del distrito, garantizando su pureza, con base en las constancias que obran en ellas hasta 180 días antes de cada elección.

Estas fichas permiten, también, mediante correspondiente cotejo con las fichas de afiliación a los partidos políticos, asegurar la legalidad y la autenticidad de las afiliaciones que estos últimos deben acreditar para poder ser reconocidos como tales por la justicia electoral, así como la autenticidad de las afiliaciones computables a los fines de la contribución financiera que el Estado brinda a los partidos con base en la cantidad de afiliados que éstos hayan acreditado.

Estas fichas funcionan como original o protocolo, para luego ingresar al sistema informático.

La actualización del Registro de Electores de distrito es permanente, a través de la incorporación de quienes acceden al ejercicio de los derechos políticos al cumplir los 18 años, de la eliminación de los fallecidos y de las anotaciones de los cambios de domicilio.

El Registro de Electores es entonces permanente, de incorporación automática y de actualización continua.

¿Cómo se origina la información de la que se nutren los registros electorales, con base en cuyos datos se confeccionan luego los padrones?

En una primera etapa, ésta es recogida por las oficinas del registro civil —alrededor de 3,000 en todo el país— ante las cuales deben concurrir obligatoriamente quienes cumplen 16 años y donde deben también comunicarse los cambios de domicilios y los fallecimientos.

Esta información es luego transmitida al Registro Nacional de las Personas —organismo dependiente del Ministerio del Interior— el cual la controla, clasifica y procesa antes de transmitirla a las secretarías electorales del respectivo distrito,

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

mediante la llamada "ficha original" que fue llenada con sus datos por el ciudadano en la oficina del registro civil y que lleva su firma y su impresión digital, para la identificación indubitable del elector.

2. Registro de inhabilitados. Las secretarías electorales llevan, además, el registro de inhabilitados, en el que se incluye a quienes por haber sufrido condenas penales están excluidos del padrón por el término de la condena, así como a aquéllos que no pueden ejercer sus derechos políticos por estar comprendidos en algunas de las causales que prevé el artículo 3º del Código Electoral Nacional, como es el caso, por ejemplo, de los dementes declarados tales en juicio, de los sordomudos que no saben darse a entender por escrito, o de quienes se han naturalizado en un país extranjero.

3. Registro de Afiliados a los Partidos Políticos. El Registro de Afiliados a los Partidos Políticos no necesita de mayores explicaciones, pues su denominación es suficientemente elocuente. Digamos solamente que, entre otras funciones, posibilita corroborar la existencia del porcentaje mínimo de afiliados exigido para que los partidos puedan obtener su personalidad jurídico política, a la vez que proporciona la cantidad de afiliaciones válidas sobre cuya base el Estado brinda su aporte económico.

d) Funciones de control. Con intervención del Ministerio Público los jueces federales con competencia electoral ejercen el control y fiscalización patrimonial de los partidos políticos mediante examen y aprobación o desaprobación de los estados contables que las agrupaciones deben presentar al finalizar cada ejercicio y dentro de los 60 días de realizada cada elección nacional. Cabe recordar, al respecto, que el Estado nacional contribuye con diversos aportes en dinero: por afiliado, para impresión de boletas electorales, por voto obtenido.

Fiscalizan igualmente el proceso eleccionario interno, mediante el envío de veedores, controlan los padrones y el registro de afiliados de los partidos.

La Cámara Nacional Electoral conoce en grado de apelación de las resoluciones definitivas recaídas en las cuestiones iniciadas ante los jueces federales con competencia electoral y de las pronunciadas por las juntas electorales nacionales, fiscaliza y supervisa el funcionamiento de todos los registros enumerados precedentemente y ejerce la superintendencia judicial sobre todo su personal.

Con este andamiaje judicial, se fueron resolviendo los diferentes conflictos electorales, que se suscitan en los procesos electorales.

Como el dios Cronos, de la mitología griega, que marchaba con sus atributos —la guadaña y el reloj de arena, para marcar el paso del tiempo—, es sumamente

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

tirano, para finalizar debemos ejemplificar, en forma práctica, en distintos fallos, la resolución de los conflictos planteados.

En materia de conflictos electorales, en lo referente a la reelección del ciudadano presidente, la República Argentina tenía una sabia y prudente cláusula, que fue derogada —Constitución 1853–1860—, que establecía que el período presidencial era de seis años, no existiendo reelección inmediata, o sea en buen romance, el citado primer magistrado debía volver al llano durante seis años para tratar de ser reelecto posteriormente. En el devenir de la historia electoral, sólo cuatro pudieron efectuarlo: Roca, Yrigoyen, Perón y Menem.

En este contexto, durante el proceso de las últimas elecciones presidenciales del siglo y del milenio, efectuadas en la república el 24 de octubre de 1999, hubo que resolver 19 causas en apelación en donde eventuales seguidores del anterior primer magistrado solicitaban la inconstitucionalidad de diversas normas.

Así entonces, en el fallo "Ortiz Almonacid, Juan Carlos s/acción de amparo", el presentante expresa que según el artículo 90 de la Constitución Nacional reformada en el año 1994, el presidente dura en sus funciones 4 años y podrá ser reelecto por un solo período consecutivo de otros 4 años, siendo requisito constitucional ineludible para la reelección haber cumplido un período de 4 años a partir de la instauración del nuevo plazo y del sistema de duración en el cargo conforme esta Constitución Nacional reformada.

Sostiene que la cláusula transitoria novena alteró el plazo del ejercicio de 4 años al establecer que "el mandato del presidente en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma deberá ser considerado como primer período (corresponde al art. 90)". Sigue diciendo que de aceptarse "la ficción y reducción del plazo constitucional de 4 años fijado para el primer período presidencial establecido por la cláusula transitoria novena, se estaría discriminando o proscribiendo con dicha ficción el derecho constitucional a la libre elección del candidato a presidente de la Nación por el Partido Justicialista del doctor Carlos S. Menem. Afirma que ello afecta los derechos políticos constitucionales de libre elección de casi cuatro millones de afiliados y de muchos millones de ciudadanos en toda la República, que se encontrarían impedidos de votarlo" y reitera que mediante la presente acción de amparo pretende que "se declare la verdad que en razón de no constituir un período completo de 4 años el mandato presidencial establecido por la cláusula transitoria novena se reconozca judicialmente ello y se declare que dicho período no reúne los requisitos legales establecidos por el art. 90 para la reelección y se habilite para su reelección presidencial en la próxima elección a celebrarse en 1999 al ciudadano presidente doctor Carlos Saúl Menem".

Considera el apelante, finalmente, que las cláusulas transitorias son distintas y diferentes en cuanto a su duración de las disposiciones constitucionales permanen-

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

tes así como respecto de su cumplimiento. Alega que estas últimas son de cumplimento ineludible, obligatorio y permanente, en tanto que aquéllas no lo son, y que algunas podrían extinguirse sin haber sido cumplidas nunca, de acuerdo con ejemplos que brinda.

En el caso de la reelección del presidente de la Nación, los constituyentes, ante la necesidad de establecer una regla clara y precisa sobre cómo debía ser considerado el mandato representativo que a la fecha de la reforma se encontraba ejerciendo el presidente de la República, optaron por considerarlo como primer período, producto del consenso a que arriba la declaración de la necesidad de la reforma (Ley Nº 24.309), quedando así consagrado en las disposiciones transitorias novena y décima.

Al limitar la reelección a un solo período consecutivo en el art. 90 los convencionales constituyentes dejaron implícitamente establecido que ningún presidente puede ocupar el cargo en forma continuada por un lapso superior a 8 años. A su vez, al sancionar la cláusula transitoria novena —que integra el texto de la ley fundamental y regula la aplicación del art. 90 a una situación derivada del tránsito de un preciso requisito constitucional a otro—, determinaron del mismo modo, que quien a la sazón ejercía esa función no podría permanecer en ella los 14 años que hubieran resultado hipotéticamente de sumar el período entonces en curso a los dos períodos consecutivos de 4 años autorizados por la reforma, y optaron por limitar esa permanencia a 10 años, es decir dos en exceso de los que autoriza el nuevo texto constitucional (conf. arg. disposición transitoria décima).

Sendas disposiciones fueron sancionadas por el mismo cuerpo convencional constituyente en representación del pueblo soberano de la Nación y en virtud del mismo mandato representativo por él otorgado.

La garantía constitucional de la seguridad jurídica salvaguarda no solamente los derechos constitucionales sino también el sistema constitucional, las instituciones del Estado de Derecho. "Sin ella no puede haber libertades ni convivencia. La seguridad jurídica implica la supremacía de la ley, y dentro del sistema democrático el principio de la periodicidad de la renovación de las autoridades". Por ello y otros conceptos no se hizo lugar a la acción deducida.

Posteriormente y dentro de las soluciones de conflictos electorales y sobre el mismo tema de la reelección presidencial se presenta un particular elector, Fredy Néstor Grasso con el objeto de que "se dé por anulada la disposición transitoria novena de la Constitución Nacional", "se considere el actual período presidencial…como primer período" y "se habilite jurídica y legalmente al doctor Carlos Saúl Menem a poder participar libremente como precandidato para las próximas elecciones nacionales presidenciales de 1999…".

Sostiene que son inconstitucionales las disposiciones transitorias segunda, novena, décima y décimo quinta de la Constitución Nacional por encontrarse en

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

contradicción de "hecho y expresamente" con las normas permanentes de la Carta Magna. Invoca la garantía de igualdad ante la ley (art. 16 CN), la igualdad real de oportunidad entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios (art. 37) y los derechos de elegir y ser elegido que tiene el actual presidente de la Nación. Alega que dicho funcionario se encuentra proscripto y que el período 1995 – 1999 es el primero y no el segundo. Todo ello por las razones que brinda y a las cuales cabe remitirse "brevitatis causa".

Este Tribunal Superior tiene ya resuelto en forma definitiva —con validez de fallo plenario y con la obligatoriedad que de ello resulta para los señores jueces de primera instancia del fuero (cf. art. 6º de ley 19.108, modif. por ley 19.277)— en sus sentencias Nº 2378/98; 2401/98; 2409/98, que la cláusula transitoria novena de la Constitución Nacional no es inconstitucional ni contraria a los derechos humanos reconocidos por los tratados internacionales constitucionalizados por el art. 75, inc. 22º.

Garantizando los principios de la separación de poderes, alternancia gubernativa y periodicidad, el Tribunal Electoral dejó establecido, en base a las razones allí desarrolladas y a las cuales corresponde remitirse "brevitatis causa", lo siguiente:

a) Que la Constitución vigente no es una nueva Constitución sino la misma Constitución histórica, reformada en 1994;
b) Que sus cláusulas transitorias tienen normativamente igual valor y supremacía que todo otro articulado de la Constitución;
c) Que no se encuentra vulnerada la garantía de la igualdad del art. 16 de la Constitución Nacional en perjuicio del actual presidente de la Nación ni de ningún ciudadano;
d) Que la cláusula transitoria novena no es inconstitucional ni contraria a los derechos humanos reconocidos por los tratados internacionales constitucionalizados por el art. 75, inc. 22º ni afecta derecho adquirido alguno garantizado por la Constitución Nacional;
e) Que no existe proscripción ni discriminación inconstitucional contra quien ocupa actualmente la primera magistratura de la Nación;
f) Que la garantía de la seguridad jurídica pronunciada salvaguarda las instituciones del Estado de Derecho, vale decir la supremacía de la Constitución (art. 31);
g) Que no ha existido pronunciamiento o presentación de partido político nacional alguno o de sus candidatos electos y preproclamados (arts. 38 C.N. y 2º ley 23.298) ni, siendo el interés legítimo la medida de toda acción, tampoco de ninguno de los eventuales precandidatos ni del que se dice afectado por la norma, no habiendo —por tanto— violación de los derechos políticos en ambos sentidos (art. 37 C.N.);

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

h) Que únicamente otra convención constituyente, convocada como consecuencia de una nueva declaración de necesidad de reforma que el Congreso de la Nación formulara en los términos del mencionado artículo 30, si estimare dado el criterio de oportunidad, podría eliminar el impedimento cuya remoción se procura indebidamente mediante acciones judiciales.

De esta forma, en materia de reelección presidencial se solucionaron los más importantes conflictos electorales en las elecciones ya comentadas.

Por último, y en otro tipo de temas, la mujer juega un rol fundamental en la vida de los pueblos, y más aún cuando ésta llega a la política —no ya como electora, año 1947, ley 13.010— (más 52% del padrón nacional, 534.632 más mujeres votantes que hombres) en el último Registro Cívico Nacional —año 1999—, sino como candidata a legisladora nacional.

La ley 24.012 establece que las listas de los partidos políticos deberán llevar mujeres en un 30% "en proporciones con posibilidades de resultar electas". Crea, por un lado, la obligación para los partidos políticos para confeccionar sus listas de candidatos de acuerdo con esa ley —cuyo incumplimiento acarrea su no oficialización (cf. art. 60, 2º párrafo "in fine")— y, por el otro el correlativo derecho de los ciudadanos investidos del derecho inconstitucional de sufragio (art. 37 de la C.N.) de votar por listas de candidatos que estén integradas por mujeres en la forma que dicha norma establece. Si la lista de un partido no se ajusta a lo que marca la ley, no solamente la esta violando sino que también esta restringiendo y vulnerando ese derecho del sufragante que nace de ella y que tiene por tanto raíz constitucional.

Que corresponde destacar que la ley 24.012 legisla sobre una materia de orden público, puesto que en ella esta interesada la organización institucional de la nación (arts. 37 y 45 de la C.N).

Y de esta manera, no sólo en la República tienen que estar integradas en un 30%, sino que ese 30% debe entenderse en proporciones con posibilidades de resultar electas, y estas posibilidades deben ser reales y efectivas, y no solamente teóricas.

Lo que se ha querido entonces ha sido posibilitar el acceso de las mujeres a la función legislativa en la proporción establecida.

De no ser así, la existencia misma de la ley carecería de todo sentido.

De esta manera, se ha resuelto nada más y nada menos el conflicto de la integración femenina en el listado de candidatos, además tomándose como base para el computo del 30% la cantidad de bancas que los partidos políticos remuevan en cada periodo electoral.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

IV. Bibliografía

Georges Burdeau. *Método de la Ciencia Política.* Editorial Depalma–Buenos Aires.

Carlos Luis de Secondat. *Señor de La Brede y barón de Montesquieu: El Espíritu de las Leyes.*

Felipe Gonzalez Roura y Jorge Horacio Otaño Piñero. "*Proceso Electoral y Justicia Electoral: La organización Electoral en la República Argentina*". en *Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo.* II Congreso Internacional de Derecho Electoral. México 1993.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Una aproximación al caso del Paraguay

*Alberto Ramírez Zambonini**

SUMARIO: I. Consideraciones iniciales. **II.** Aspectos legales. **III.** Consideraciones conceptuales. **IV.** El servicio de mediación en la justicia electoral.

I. Consideraciones iniciales

Los procesos de fortalecimiento democrático presentados en los últimos veinte años en el continente americano traen consigo una serie de transformaciones al interior de las organizaciones electorales, que han empezado a realizar otras actividades que van más allá de los aspectos meramente formales de la planeación, organización y juzgamiento de los procesos electorales, comenzando a ser un factor que busca dinamizar el cambio y facilitar los procesos democráticos teniendo en cuenta los diferentes actores participantes.

La capacidad y confiabilidad demostrada por las organizaciones electorales se manifiesta en la implementación de mecanismos que han permitido incorporar paulatinamente procesos, absorber tensiones y administrar el cambio.

---

*Presidente del Tribunal Superior de Justicia Electoral. *Paraguay.*

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Pero se vienen presentando nuevas situaciones encaminadas a viabilizar los procesos electorales en donde históricamente se había tenido una participación pasiva. Las nuevas necesidades obligan y comprometen a estas entidades para que modernicen sus organizaciones, estableciendo mecanismos que faciliten su participación en la solución de los nuevos problemas. Con ello demuestran su capacidad de adaptación a las nuevas exigencias de la realidad política.

Se ha observado, igualmente, en los últimos años que cada vez son más diversos y profundos los elementos que sugieren ya no un simple y puntual descontento con los partidos políticos, sino un proceso de deterioro profundo en las instituciones políticas esenciales, sin las cuales se pierde el valor y la credibilidad ciudadana. Las energías de los partidos políticos han estado concentradas en conjurar crisis y disputas electorales internas que le han restado credibilidad a uno de los participantes esenciales en la vida política democrática.

En ese sentido la misión de los organismos electorales debe estar, en esa nueva visión institucional, en construir nuevos procedimientos y alternativas para la solución de esos problemas, en la búsqueda de opciones para evitar que estas disputas electorales internas se perpetúen de forma innecesaria por la mala imagen y desgaste que ello genera en la opinión pública.

Por lo tanto se debe considerar la posibilidad, cuando así lo consideren útil los interesados, que estos conflictos no sean manejados exclusivamente al interior de los partidos políticos o de las organizaciones intermedias. En el caso afirmativo se involucra la necesaria participación de expertos pertenecientes a las organizaciones electorales que faciliten el ordenamiento de los conflictos.

Esa participación se deberá entender como una cooperación entre la organización electoral, los partidos políticos y las organizaciones intermedias, cuando sea el caso.

Aparece entonces el concepto de la Mediación, el cual se deberá entender como una democratización del conflicto y que tendrá un efecto directo en la interrelación e integración institucional en los diferentes ámbitos, logrando el fortalecimiento de los partidos, los organismos electorales y los procesos democráticos.

II. Aspectos legales

El caso paraguayo es bastante particular ya que las normas electorales vigentes le establecen el tener que conocer en la solución, por la vía jurisdiccional, de los conflictos interpartidarios y de los litigios internos de los partidos, una vez agotada la instancia fijada por sus reglamentos, y además de ello debe resolver los litigios internos presentados en las llamadas "organizaciones intermedias".

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

En ese sentido la legislación electoral vigente, Ley 635/95 que reglamenta la Justicia Electoral paraguaya, establece como competencia suya, entre otras, la de entender:

> "En las cuestiones y litigios internos de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales, los que no podrán ser llevados a la Justicia Electoral sin antes agotar las vías estatutarias y reglamentarias internas de cada partido, movimiento político o alianza electoral."

También establece que lo hará en: "El juzgamiento de las cuestiones derivadas de las elecciones de las demás organizaciones intermedias previstas en las Leyes."

Este marco jurídico define de manera clara que la Justicia Electoral deberá atender además de las disputas entre los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales, de carácter periódico, ya que se presentan fundamentalmente en los procesos electorales, en los conflictos presentados en las organizaciones intermedias (sindicatos, cooperativas, asociaciones de funcionarios, asociaciones profesionales, clubes deportivos, entre otros).

Composición de la Justicia Electoral y participación en los conflictos de los partidos, movimientos políticos y alianzas.

La Justicia Electoral está compuesta de los siguientes organismos:

a) El Tribunal Superior de Justicia Electoral;
b) Los Tribunales Electorales;
c) Los Juzgados Electorales;
e) La Dirección del Registro Electoral; y,
f) Los Organismos Electorales Auxiliares

En la actualidad las normas electorales establecen los procedimientos por la vía judicial para la solución de los conflictos y litigios que se puedan presentar.

Esos procedimientos tienen relación directa con las funciones de la organización y administración de los procesos electorales, en los cuales, por los intereses en juego, se pueden presentar conflictos de diferente índole.

En ese sentido a continuación describo las funciones asignadas por la Ley Electoral en los diferentes niveles y su participación en la solución de los conflictos.

1. *La Dirección del Registro Electoral.* Organismo de carácter administrativo responsable de la conformación del Registro Cívico Permanente y del padrón electoral, tiene la función asignada por la Ley de ser depositaria de

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

los padrones electorales que los partidos políticos utilizarán en sus elecciones internas. En el pasado este tema fue fuente de permanentes conflictos por ser modular en los procesos electorales internos de los partidos políticos.

La Ley 635/95 llenó un vacío en la materia y con ello eliminó conflictos por este aspecto al establecer, (como garantía de que no se modificarían los mismos durante el proceso electoral), que se debían:

"Registrar los padrones de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales que serán utilizados en sus comicios internos. A tal efecto, los mismos deberán presentar a la Dirección del Registro Electoral una copia actualizada de sus padrones, por lo menos treinta días antes de la fecha de las elecciones."

2. *Los Juzgados Electorales.* Hay un juzgado por cada departamento, con la excepción de dos de ellos, existen 17 departamentos y la capital de la República donde funcionan dos juzgados. En esta materia deben:

   Fiscalizar los actos preparatorios y las elecciones internas de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales; Realizan el control de los espacios acordados a los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales, en los medios de comunicación social, para la propagación de la propaganda electoral —que son fuente permanente de conflictos—, y

   Atender los amparos presentados en materia electoral por los partidos, sus movimientos internos o las organizaciones intermedias. Estos amparos son apelables.

3. *Los Tribunales Electorales.* Integrados por tres miembros de distintos partidos. Los Tribunales Electorales que operan en el país son diez, dos de ellos en la capital de la República, y son quienes:

   Juzgan, en única instancia las cuestiones y litigios internos de carácter local y departamental de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales, agotada la instancia interna de los mismos; Resuelven por vía de apelación los conflictos derivados del control de los espacios acordados a los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales en los medios de comunicación social para la propagación de la propaganda electoral.

4. *El Tribunal Superior de Justicia Electoral.* Autoridad suprema en materia electoral y administrativa de la Justicia Electoral. Conformada por tres miembros de los distintos partidos con representación en el Congreso.

A las resoluciones emitidas por la Justicia Electoral sólo cabe la acción de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Este organismo tiene, entre otras, las siguientes funciones:

Convocar, dirigir y fiscalizar las elecciones y consultas populares; Distribuir a los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales los espacios gratuitos de propaganda electoral; Ejercer el control y fiscalización patrimonial de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales, mediante el examen de la documentación, libros y estados contables; Entender en los recursos de apelación, nulidad y queja por apelación denegada o retardo de justicia, interpuestos contra las decisiones de los Tribunales Electorales en los casos contemplados en la Ley; Distribuir a los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales los aportes y subsidios estatales; y de manera especial, por ser el tema en análisis; Juzgar las cuestiones y litigios internos de carácter nacional de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales; Para la Justicia Electoral la situación proyectada es crítica si se considera que actualmente esta haciendo curso un proyecto de modificación a la Ley Electoral en el que se establece que los Tribunales Electorales Partidarios atenderán solo lo referente a los procesos administrativos electorales, quitándoles la competencia jurisdiccional en la solución de los pleitos, la cual pasa a ser exclusivamente atendida por la Justicia Electoral.

La circunstancia de eliminar la instancia partidaria incrementará de forma apreciable la cantidad de demandas que deberán ser atendidas por los Tribunales y Juzgados Electorales con las implicaciones que ello tiene.

En un estudio realizado sobre las demandas presentadas y las causas que las generaron encontramos que la mayoría de ellas se hubieran evitado con una mediación previa, cuya función básica, en la resolución de los conflictos, estaría en destrabar los procesos con orientación electoral, dándole viabilidad y continuidad a estos procesos.

Las situaciones que con mayor frecuencia se presentaron, en los conflictos internos de los partidos se enmarcan básicamente en lo siguientes tópicos:

1. La conformación de las listas, para la inscripción de las candidaturas.
2. La no conformación de los Tribunales Internos para la solución de los conflictos internos.
3. No acceso a los padrones de parte de los participantes en una contienda electoral.
4. Propaganda electoral que genera confusión.
5. Distribución de los aportes estatales.

Las consideraciones enunciadas anteriormente demuestran que no es consecuente, ni justo, además de antieconómico, que los Tribunales y Juzgados Electorales deban atender todos estos procesos cuando una mediación apropiada, en la

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

etapa pre judicial resolvería un alto porcentaje de los conflictos de una manera más apropiada, ágil y económica.

III. Consideraciones conceptuales

Esas nuevas realidades y necesidades nos llevaron a estudiar más profundamente el tema, a buscar otras experiencias, internas y externas, que se hubieran aplicado y que permitieran diseñar un modelo práctico para atender nuestras realidades.

Las características especiales de este tipo de proceso deben estar necesariamente enmarcadas dentro de un marco conceptual que defina los alcances y limitaciones.

En las disputas que surgen entre los partidos, movimientos internos o las organizaciones intermedias, tienen intereses en juego, que son de gran relevancia y que se pueden resumir en una sola palabra: Poder, ya sea económico, político o social y por ello lo descarnado en las luchas presentadas y la necesidad de establecer un mecanismo que actúe como balanza cuando los servicios sean requeridos.

> "El costo de las disputas es frecuentemente alto y sus resultados no son satisfactorios, los partidos no obtienen generalmente lo que desean o necesitan, las relaciones entre los contendientes se tornan tirantes, fracasan los acuerdos, surgen viejos conflictos.
> Una de las tendencias recientes más promisorias en las sociedades modernas ha sido el creciente interés en el uso de la negociación, la mediación y el arbitraje como modo de resolver las disputas."
> "Lo que se busca es un sistema integrado. Si la negociación como primer método no funciona, se les ofrece a las partes la posibilidad de utilizar la mediación y si esto también fracasa, a fin de llegar a un acuerdo pueden recurrir al arbitraje."
> "La conciliación de intereses no es fácil, el procedimiento más común es la negociación, una comunicación de intercambio tendiente a lograr un acuerdo. Otro procedimiento es la Mediación, en la que un tercero ayuda a los contendientes a llegar a un acuerdo."
> "Para que el sistema funcione, las partes necesitan motivación para usarlo, estar entrenadas en las técnicas necesarias, tener acceso a los recursos como la experiencia y la información neutral."
> "El propósito del diseño de un sistema de resolución de disputas es ofrecer a las partes el máximo de posibilidad y de asistencia para que puedan encontrar la mejor manera de resolver su disputa, en lo posible con mutuos beneficios y con el menor costo de tiempo, diseño y menor daño en las relaciones." (1)

---

(1) " COMO RESOLVER LAS DISPUTAS Diseño de sistemas para reducir los costos del conflicto" por William L. Ury, Jean M. Brett y Stephen B. Goldberg, páginas Xlll, XlV, XVl, y pág.7.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

El diseño de un sistema de estas características necesita además de los procedimientos técnicos y los mecanismos para facilitar su aplicación, mediante la creación de una oficina al interior de la Organización Electoral, del apoyo político y legal que motive y obligue a la utilización de nuevas técnicas.

La experiencia ha demostrado que a pesar del interés y experiencia de un mediador se presentarán situaciones en las que solo la decisión judicial puede resolver los asuntos en discordia.

"En la resolución de los conflictos electorales, como en los demás casos, se deberá entonces buscar la satisfacción de las partes ya que se beneficiaría su relación y es menos probable que recurran a la disputa".

El Mediador en la solución de la disputa debería entonces tratar de que:

Los costos generados sean mínimos en cuanto a tiempo, dinero, recursos consumidos, oportunidades perdidas.

Satisfacción con los resultados. Mediante una solución justa para las partes.

La relación de las partes en conflicto se mantenga en el largo plazo, como consecuencia de los resultados obtenidos, y

Que las soluciones presentadas sean durables, con lo cual se evitará el recurrir a la vía judicial.

Se puede resumir que para la resolución de los conflictos electorales presentados el mecanismo más apropiado a ser aplicado por las organizaciones electorales es el de la Mediación, en la que un tercero ayuda a los contendientes a llegar a un acuerdo, en donde la herramienta básica es la conciliación de las partes. La combinación de estos dos elementos logrará unos costos mínimos, satisfacción en los resultados y soluciones durables.

IV. El servicio de mediación en la justicia electoral

Teniendo en cuenta el caso particular paraguayo, las experiencias de otros países y el marco conceptual anteriormente considerado, el Tribunal Superior de Justicia Electoral, ha venido estudiando la posibilidad de incorporar dentro del funcionamiento global que le corresponde desarrollar, el servicio de la Mediación, entendida ella como el medio alternativo de solución de conflictos, obviamente en casos de naturaleza electoral, ya sea en el orden interpartidario, entre movimientos de los partidos, hasta llegar a las asociaciones intermedias.

El Dr. Rafael Dendia A., uno de sus miembros, es quien ha venido desarrollando este proyecto.

Ahora bien, surge la pregunta, ¿para qué sirve o serviría a la Justicia Electoral el servicio de Mediación?. Evidentemente hoy en día se ventilan en los Tribunales

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Electorales numerosos contenciosos derivados de eventos electorales a nivel nacional, departamental, municipal o de las organizaciones intermedias, que aún imprimiéndoles los trámites más acelerados posibles, de acuerdo con la facultad de la Ley, sin embargo, las partes conforme sus propios intereses recurren siempre a todos los recursos procesales disponibles a su alcance para dilatar lo máximo posible la tramitación del juicio para satisfacción de sus intereses particulares.

Esto implica tiempo y muchos gastos de dinero, porque el simple movimiento de todo el aparato judicial, significa de suyo la concurrencia de recursos humanos profesionales especializados en el área y de otros factores que hacen el recargo del caso.

Por estos antecedentes se ha considerado que la Mediación es el medio más idóneo como la alternativa de solución de los conflictos, pués es una instancia prejudicial en que interviene un tercero llamado Mediador, totalmente neutral a los intereses en juego, para acercar a las partes para que estos mismos busquen una solución que en lo posible satisfaga o en lo posible menos lesione estos intereses en juego.

Evidentemente que se presentarán casos imposibles de someter a mediación, aquellos que exigen el pronunciamiento judicial; pero contrario sensu, se hallan aquellos que requieren la habilidad de un tercero para allegar a las partes en conflicto y orientar a una solución mediante el aporte de sus conocimientos y experiencia en el manejo de los problemas entre terceros.

En las otras ramas de la Justicia se han venido desarrollando históricamente mecanismos dirigidos a emplear sistemas para reducir los costos de los conflictos ya que se considera más viable su manejo mediante un arreglo constructivo en lugar de una costosa, larga y destructiva batalla legal.

La propuesta del Tribunal Superior de Justicia Electoral llega incluso a considerar la posibilidad de presentar un proyecto de Ley en el que este mecanismo sea obligatorio antes de recurrir a la vía judicial.

En sus aspectos más sustantivos el proyecto de ley definiría los siguientes aspectos:

Art. El Tribunal Superior de Justicia Electoral habilitará el servicio de Mediación, siendo obligatoria su utilización antes de acudir a la instancia jurisdiccional. La dirección estará a cargo de un abogado con experiencia en la materia y en aspectos electorales.

Art. Será obligación de los partidos, movimientos políticos, alianzas electorales y de las organizaciones intermedias someter previamente a mediación sus conflictos electorales, para acudir a los órganos jurisdiccionales.

La idea de implementar áreas especializadas en la solución de conflictos electorales es nueva, en el ámbito suramericano no hay ninguna organización electoral

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

que la este empleando y todo parece indicar que ningún país en este hemisferio tiene legislación al respecto. Por ello las iniciativas que empezamos a aplicar en nuestro país esperamos que en el futuro sean implementadas, por ser de utilidad, en la mayoría de los países.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Uruguay: resolución de los conflictos electorales

*Carlos A. Urruty Navatta**

SUMARIO: I. Funciones jurídicas que es necesario ejercer en el desarrollo del proceso electoral. **II.** El contencioso electoral. **III.** El contencioso electoral en el Uruguay. **IV.** Los recursos contra los actos y procedimientos electorales. **V.** Integración de la corte electoral y estatuto jurídico de sus miembros.

I. Funciones jurídicas que es necesario ejercer en el desarrollo del proceso electoral

Cualesquiera sean las diferencias de detalle que presente la organización del proceso electoral, puede afirmarse que su desarrollo obliga a poner en práctica el ejercicio de todas las funciones jurídicas del Estado.

1 *La función legislativa*

Las reglas de juego de la elección, es decir, el determinar quién puede elegir, quién puede ser electo, cuáles son las condiciones que deben llenar los candidatos, las inelegibilidades, las incompatibilidades, la jurisdicción dentro de la cual se lleva a cabo la elección, las bases del sufragio (su carácter universal, secreto, obligatorio o voluntario) es materia reservada a la Constitución o al legislador, en los países en que aún no ha adquirido jerarquía constitucional.

---

* Presidente de la Corte Electoral. *Uruguay*.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Establecer las reglas del juego de una elección no es materia de reglamentación por parte del organismo electoral ni competencia del órgano que debe juzgarla.

Los organismos electorales pueden reglamentar la elección pero esta facultad se limita a establecer la forma y el tiempo en que el cuerpo electoral debe expresar su voluntad. Extralimita su competencia el establecer las reglas del juego de una elección, que deben ser preexistentes a ella y estar consagradas en disposiciones de rango normativo superior.

2 *La función administrativa*

La organización del proceso electoral requiere fundamentalmente del ejercicio de la función administrativa, que se traduce en el dictado de actos administrativos y mediante la realización de operaciones materiales de ejecución. Esta función administrativa, que se aprecia en cualquier proceso electoral, independientemente de quien la cumpla, implica la realización de tareas básicas sin las cuales el proceso electoral no puede llevarse a cabo: la organización, actualización y depuración de un Registro Electoral, la expedición de los documentos de identificación que permiten al elector acreditar su identidad en el momento de ejercer el sufragio, el registro de partidos y agrupaciones políticas. Ya en pleno desarrollo del proceso electoral el ejercicio de función administrativa aparece en los actos previos, concomitantes y posteriores a la elección. Como tareas previas encontramos la convocatoria a elecciones, la elaboración y publicación de un padrón electoral, el registro de las candidaturas, el registro de las papeletas de votación, el plan de distribución territorial de las mesas receptoras, la designación de los integrantes de esas mesas receptoras, la preparación y distribución del material electoral, el acondicionamiento de los locales. Como tareas concomitantes, la instalación de las mesas receptoras, la recepción de sufragios, la realización del escrutinio primario a nivel de comisión receptora, la recepción y custodia de las urnas por parte de los órganos electorales y como tareas posteriores, la realización del escrutinio final a cargo de los órganos permanentes o transitorios creados con la finalidad específica de proceder al recuento de los votos y la proclamación de los candidatos electos.

3 *La función jurisdiccional*

El ejercicio de esta función, que es la que interesa a los fines de esta exposición,, es también ineludible en todo proceso electoral. Se trata de una función que se ejerce en forma paralela a la función administrativa analizada anteriormente. En el desarrollo del proceso electoral, tanto cuando se cumplen las tareas básicas como cuando se ejecutan los actos preparatorios, concomitantes y posteriores a la vota-

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

ción, se suscitan conflictos, se promueven contiendas, se interponen reclamaciones y esto hace imprescindible que exista un órgano con facultades jurisdiccionales que permita la resolución definitiva de esas contiendas, con el carácter de cosa juzgada, inherente al ejercicio de la función jurisdiccional.

II. El contencioso electoral

Como lo acabamos de expresar, el contencioso electoral puede aparecer a lo largo de todo el proceso electoral. Puede suscitarse con motivo de la incorporación al Registro Electoral de quienes reúnen en sus personas los requisitos que las normas jurídicas del Estado exigen para participar activamente en la vida política del grupo. Esa previa tarea de registro, sea que se lleve a cabo en forma automática o que requiera la solicitud expresa del elector, es decisiva para calificar la pureza de todo el proceso electoral. Reviste especial significación en el orden individual, pues de ella depende que el ciudadano pueda hacer efectiva su calidad de titular de los derechos políticos y, particularmente, del derecho al sufragio. Tiene enorme importancia, también, en el orden colectivo, ya que determina la integración de ese relevante y primario órgano de gobierno que es el cuerpo electoral. No menor importancia reviste para la pureza del proceso electoral la tarea que permite la actualización y depuración del Registro Electoral.

El contencioso electoral puede surgir al dictarse los actos previos a la elección, durante la votación o en las etapas posteriores al desarrollo de la votación.

1 *Contencioso sobre los actos previos a la elección*

a) *Sobre organización, actualización y depuración del Registro Electoral.* Los actos que provocan la incorporación de los ciudadanos al Registro Electoral, la concesión de la ciudadanía a los extranjeros, la exclusión de dicho Registro o la inhabilitación temporal de la inscripción, provocada por una condena penal o por una declaración de incapacidad, son actos administrativos que pueden ser objeto de impugnación por parte de los ciudadanos o de los partidos políticos. En tal caso se origina un contencioso de características muy singulares dado que aparece regulado por el Derecho Electoral, cuya autonomía como rama especial del Derecho hoy nadie discute, y esa impugnación culmina con una resolución de naturaleza jurisdiccional.

b) *Sobre registro de Partidos y agrupaciones políticas.* El acto de reconocimiento, también de carácter administrativo, puede dar lugar a impugnaciones. Es corriente en esta hipótesis que la legitimación para deducirla se reconozca solamente a los otros partidos o agrupaciones. La decisión que dirime la contienda tiene también carácter jurisdiccional.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

c) *Sobre registro de candidaturas*

d) *Sobre la distribución territorial de las Mesas Receptoras de votos*

e) *Sobre la integración de las Mesas Receptoras de votos*

Los actos administrativos que dicta el órgano electoral para cubrir estas etapas pueden ser impugnados. En estos casos también es corriente que sólo se reconozca a las fuerzas políticas que participan de la elección la facultad de hacerlo.

2 *Contencioso sobre los actos concomitantes a la votación*

La actuación de las Mesas Receptoras de Votos el día de la elección, puede dar mérito a observaciones y ser objeto de impugnaciones. Ello puede ocurrir siempre que se cuestione su funcionamiento, que se alegue la existencia de irregularidades en el desarrollo de la votación o que se impugnen decisiones concretas de la Mesa en oportunidad de realizarse el escrutinio de los votos emitidos ante ella. Es corriente que la resolución en primera instancia de estas impugnaciones se encomiende a órganos con competencia territorial, asegurándose la posibilidad de apelar ante el órgano nacional en caso denegatorio.

3 *Contencioso sobre los actos posteriores a la votación*

El escrutinio definitivo de los votos emitidos en la elección, la proclamación del resultado, la adjudicación de bancas o escaños que es su consecuencia y la proclamación de los candidatos electos, son también actos susceptibles de generar contenciosos electorales siempre que sean impugnados. Es frecuente encomendar la dilucidación de estos conflictos a órganos subordinados, cuando se trata de la elección de cargos pertenecientes a circunscripciones menores, con apelación ante el órgano central o nacional, y de atribuir competencia directa a éste, cuando se trata de elección de cargos nacionales.

III. El contencioso electoral en el Uruguay

1 *Creación de una justicia especializada*

En el régimen institucional uruguayo se ha optado por atribuir competencia exclusiva y excluyente para conocer de todo lo relacionado con la materia electoral a un

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

sistema orgánico independiente de los demás Poderes de Gobierno y, por ende, del Poder Judicial. Se concentra en ese sistema orgánico toda la tarea vinculada con el quehacer electoral: a) la custodia, actualización y depuración del Registro Electoral; b) la expedición del documento de identidad que permite acreditar este extremo en el acto del sufragio; c) la organización de la elección; d) la realización del escrutinio, proclamación del resultado, adjudicación de cargos y proclamación de los electos; e) el juzgamiento de todas las contiendas que se suscitan a lo largo de todo el proceso electoral, de la elección en general y de los actos de plebiscito y referéndum.

2 *Historia*

La creación de este sistema orgánico data de 1924 y encuentra su fuente en la ley de 9 de enero de ese año, que organizó lo que denominó el Registro Cívico Nacional. Para organizar, custodiar, actualizar y depurar ese Registro se creó una Corte Electoral, organismo independiente de los demás Poderes de Gobierno. En el informe de la Comisión que elaboró el proyecto de ley se expresó textualmente: "Para organizar, regir y coordinar el funcionamiento de todas las autoridades y Oficinas Electorales se ha instituido una Corte Electoral, organismo que en su triple *función jurisdiccional, administrativa y reglamentaria,* en *materia electoral,* tendrá una verdadera y amplia autonomía y *significará realmente el órgano supremo de una especie de Poder del Estado*, semejante al Poder Electoral que tantos tratadistas han intentado definir."

En 1934 la Corte Electoral adquiere rango constitucional. Se incorpora a la Constitución una nueva Sección, bajo el título "De la Justicia Electoral" en la que se contempla la existencia de la Corte Electoral como jerarca máximo de un sistema orgánico sobre el cual ejerce superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica. Para describir la relación jerárquica que vincula a la Corte Electoral con los órganos electorales que le están subordinados, el constituyente reproduce los mismos términos que emplea cuando regula la relación de la Suprema Corte de Justicia con los Tribunales, Juzgados y demás dependencias del Poder Judicial. En el discurso de clausura de las sesiones de la Convención Constituyente se expresó: "En el capítulo de la Justicia Electoral organizamos, respondiendo al pensamiento de los propios realizadores de la reforma de 1924, un verdadero Poder del Estado. No lo denominamos así de un modo formal, pero la verdad es que *la Corte Electoral se moverá dentro del cuadro institucional como un verdadero Poder del Estado".*

Las modificaciones al texto constitucional introducidas en reformas posteriores a 1934, particularmente la plebiscitada en 1952, culminan el proceso de constitucionalización del Organismo. Aparecen regulados en la norma fundamen-

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

tal todos los aspectos relacionados con su funcionamiento, competencia, integración, procedimiento para la elección de sus miembros, estatuto de sus integrantes y quórum exigible para adoptar resolución. Se amplía además su competencia jurisdiccional convirtiéndola en juez exclusivo de la elección de todos los cargos electivos y de los actos de plebiscito y referéndum.

Como consecuencia de las reformas constitucionales analizadas puede afirmarse que, a partir de 1952, la función jurisdiccional en Uruguay ha sido encomendada a tres sistemas orgánicos independientes cuya competencia se delimita en razón de materia: A) La justicia ordinaria es atribuida al Poder Judicial ejercido por la Suprema Corte de Justicia y por los Tribunales y Juzgados. B) La justicia contencioso-administrativa se encomienda al Tribunal de lo Contencioso–Administrativo y a los órganos que le están subordinados; C) La justicia electoral aparece reservada a la Corte Electoral y a los órganos electorales sobre los cuales ejerce la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica.

3 *Órganos que intervienen en el proceso electoral*

A) *Órganos primarios: las comisiones receptoras de votos.* Son órganos no permanentes que actúan únicamente en ocasión del acto eleccionario o en los casos de plebiscito o referéndum. Ejercen exclusivamente función administrativa. Se integran con Escribanos y funcionarios públicos que son designados por las Juntas Electorales. Sus procedimientos y resoluciones pueden ser observados por los delegados partidarios en el transcurso de la votación y recurridos hasta el día siguiente al de la elección ante las Juntas Electorales.

B) *Los órganos intermedios: Las Juntas Electorales departamentales.* Son órganos de creación legal, de carácter permanente, subordinados a la Corte Electoral. Funcionan en la capital de cada departamento y su ámbito de competencia se extiende al territorio del mismo. Se integran con cinco Miembros titulares y doble número de suplentes, electos por el cuerpo electoral del departamento en forma simultánea con la elección de Presidente de la República, Cámara de Senadores y Cámara de Diputados. La posición doctrinaria y jurisprudencial mayoritaria considera que la actividad que desarrollan esos órganos electorales subordinados no es jurisdiccional dada la plena superintendencia que sobre ellos ejerce la Corte Electoral que otorga a ésta una gran latitud, tanto en la regulación del procedimiento electoral, como en la amplitud de la decisión final, esta sí, de carácter jurisdiccional.

C) *La Corte Electoral.* Se trata, como lo expresamos anteriormente, de un verdadero Poder de Gobierno. Conforme a la doctrina, los requisitos exigibles para la configuración de un Poder de Gobierno son:

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

a) Su creación en la propia Constitución de la República. Como lo enseñó mi maestro de Derecho Constitucional —el Dr. Justino Jiménez de Aréchaga— no se puede llamar poder a un órgano cuya existencia está dependiendo de la Ley ordinaria. No es propio de la separación de poderes que la existencia de uno de ellos esté dependiendo de la voluntad de los otros. No puede ser llamado Poder independiente un órgano que no tiene título de nacimiento en la propia Constitución, sino en la ley ordinaria.
b) Tener su competencia asignada en la propia Constitución.
c) El ejercicio predominante de una de las funciones jurídicas del Estado.
d) El carácter irrevocable de sus decisiones.

Todos esos requisitos se verifican respecto a la Corte Electoral a partir de su constitucionalización en 1934 y de la ampliación de competencia producida en la reforma constitucional de 1952 en la que se le atribuyó la facultad de *decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan* y se le reconoció la *condición de juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y de referéndum.*

La función que ejerce en forma predominante es la jurisdiccional. El órgano que se crea bajo el título "De la Justicia Electoral" es un órgano destinado a juzgar. Su función primaria, que ejerce en forma predominante, es la jurisdiccional. ¿Qué es lo que determina su especialidad orgánica y permite delimitar su competencia respecto a la Suprema Corte de Justicia y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo? La materia sobre la cual está llamada a expedirse. No interesa que desde el punto de vista formal el acto en consideración sea un acto regla, un acto administrativo o un acto jurisdiccional. Lo que interesa es su contenido, la materia sobre la que recae. Lo relevante a efectos de decidir si el conocimiento de un acto jurídico cae bajo la competencia de la Corte Electoral, es determinar si ese acto está relacionado con la elección, el plebiscito o el referéndum —El constituyente optó por atribuir el juzgamiento de la materia electoral a un órgano de justicia independiente y especializado—. La Corte Electoral no puede pretender incursionar como juez, en la materia civil, comercial, laboral, de familia o penal (excepto la competencia expresa que a este respecto le atribuyó el constituyente para juzgar a quienes violan la prohibición de actuar en política establecida en el artículo 77). Pero tampoco el Poder Judicial o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo pueden extender su competencia jurisdiccional a la materia electoral.

Lo antedicho determina el carácter irrevocable de sus decisiones en materia electoral. Se ha intentado llevar a conocimiento de la Suprema Corte de Justicia, a pretexto de inconstitucionalidad, resoluciones adoptadas por la Corte Electoral en materia electoral. El órgano jerárquico del Poder Judicial denegó jurisdicción reconociendo la competencia exclusiva de la Corte Electoral en esa materia. Se ha

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

pretendido, asimismo, enjuiciar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo resoluciones adoptadas por la Corte Electoral en materia electoral, a pretexto de que esas resoluciones, desde el punto de vista formal, eran actos administrativos. Dicho Tribunal denegó igualmente su competencia afirmando la naturaleza jurisdiccional del acto impugnado. Coherente con esa independencia reconocida a la Corte Electoral por el constituyente, el legislador, al regular el recurso de amparo, que puede deducirse ante órganos del Poder Judicial, exceptuó expresamente de su ámbito de aplicación las resoluciones de la Corte Electoral cualquiera fuera su naturaleza.

IV. Los recursos contra los actos y procedimientos electorales

El contencioso electoral ha adquirido jerarquía constitucional. A partir de la reforma constitucional de 1952 no puede sustraerse a la Corte Electoral el conocimiento y la resolución de ningún reclamo o apelación en materia electoral ni la condición de juez último de la elección de todos los cargos electivos y de los actos de plebiscito y referéndum.

A efectos de analizar el régimen de recurribilidad de las decisiones de los órganos electorales, resulta conveniente distinguir la actividad administrativa que cumplen dichos órganos, de la función jurisdiccional que les ha sido encomendada. En este punto no puede dejar de señalarse que parte de la doctrina sostiene que los órganos subordinados (Juntas Electorales) en ningún caso ejercen función jurisdiccional y que, en la jurisprudencia de la Corte Electoral se encuentra un fallo que sustenta la tesis de que la actividad que ésta cumple, difiere en su naturaleza jurídica de la específicamente jurisdiccional.

1) *La actividad administrativa de los órganos electorales*

Dada la amplia superintendencia otorgada por el constituyente a la Corte Electoral, no cabe duda que, en lo que dice relación con la actividad administrativa que tiene a su cargo el conjunto orgánico, el sistema se caracteriza por su acentuada centralización. Salvo en aquellos casos en que la ley atribuye competencia, en *materia electoral,* a los órganos subordinados para decidir en primera instancia, en los cuales la competencia de la Corte se limita a fallar en última instancia las apelaciones y reclamos que se interpongan contra esas decisiones, en todos los demás casos, la Corte actúa con todos los atributos jerárquicos que se derivan de la amplia superintendencia otorgada por el constituyente. Puede, incluso, revocar de oficio los actos de los órganos inferiores. Los actos administrativos que dictan las Oficinas Electorales o las Juntas Electorales son susceptibles de los recursos de revocación y jerárquico ante la Corte Electoral y de la posterior acción de nulidad

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Los actos administrativos que dicta la Corte Electoral pueden ser recurridos mediante el recurso de revocación ante la propia Corte e impugnados de nulidad ante el indicado Tribunal.

2) *La actividad jurisdiccional*

A*) Los órganos electorales subordinados.* La mayoría de la doctrina niega carácter jurisdiccional a las decisiones de los órganos subordinados a la Corte Electoral, aún cuando recaigan en materia electoral. Dice, al respecto, Gros Espiell (La Corte Electoral. pág. 281) "Ninguna norma de la Constitución asigna a estos órganos el carácter de jueces y, por el contrario, la especial situación de subordinación jerárquica en que se encuentran respecto a la Corte, así como la forma en que la ley ha reglamentado el llamado contencioso electoral, hacen que los pronunciamentos de estos órganos carezcan de los atributos del acto jurisdiccional". La ley otorga a la Corte facultades de avocación y de revocación, que son consecuencia de la relación jerárquica, incompatibles con la naturaleza jurisdiccional de la función. Como consecuencia, se concluye en que, cuando la Corte entiende en los recursos interpuestos contra los actos de los órganos subordinados, tiene facultades mucho más amplias que las de un juez al resolver una apelación, pudiendo rever la totalidad del pronunciamiento del órgano recurrido sin incurrir en *ultra–petita.*

B) La función jurisdiccional y la Corte Electoral. La casi unanimidad de la doctrina y la jurisprudencia afirman que la actividad que cumple la Corte Electoral, cuando decide en última instancia de las apelaciones y reclamos que se interponen contra los actos relacionados con la materia electoral que dictan los órganos subordinados o cuando, en única instancia, actúa como juez de las elecciones o de los actos de plebiscito y referéndum, es de naturaleza jurisdiccional.

Merece, sin embargo, señalarse que, en la propia Corte, se sostuvo en sentencia dictada en febrero de 1947 una tesis distinta. Se afirma en ella que si la actividad fuera jurisdiccional, le estaría vedado a la Corte, en caso de omisión de las Juntas, asumir automáticamente jurisdicción y fallar en única y definitiva instancia. Significaría una acumulación de instancias en perjuicio de los litigantes, inaceptable si la relación entre uno y otro órgano fuera jurisdiccional. Por otra parte, la Corte puede dictar normas para la aplicación de la ley y dar instrucciones para la actuación de las Mesas Receptoras y de las Juntas Electorales, funciones que escapan a la competencia de la Suprema Corte respecto a los jueces. Se concluye, por tanto, en que, llegado un asunto a conocimiento de la Corte, ésta tiene que aplicar el derecho procurando que sus resoluciones tutelen el orden público en la materia electoral. De no ser así, una simple Mesa Escrutadora o una Junta Electoral podrían purgar las transgresiones al orden público validando situaciones completa-

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

mente ilegales sin que la Corte, por no mediar apelación o por no permitirlo el recurso, pudiera hacer nada. Toda la estructura de la organización política, todo el régimen de control que la superintendencia procura asegurar, quedarían minados en su base. El cumplimiento del derecho electoral quedaría librado a las ideas particulares de los órganos accidentales (Mesas Receptoras de Votos) o permanentes locales (Juntas Electorales), al margen de la unidad del sistema. Se sostiene en la sentencia citada, que ni la cosa juzgada (que no existe) ni el defecto de *ultra–petita*. (que se considera no aplicable) pueden impedir a la Corte emitir su pronunciamiento ante una irregularidad comprobada. Se concluye en que las resoluciones de los órganos inferiores tienen el carácter de pronunciamientos administrativos dentro de procedimientos cuasi ex–jurisdiccionales.

Creo que la sentencia que estoy comentando, al calificar el proceso electoral de "procedimiento cuasi ex–jurisdiccional", está pretendiendo señalar, en definitiva, las diferencias existentes entre el contencioso común u ordinario y el contencioso electoral. Esas diferencias están provocadas por la materia especial que en el proceso se desarrolla, por las urgencias que impone al cumplimiento de las distintas etapas de ese proceso la circunstancia de que la elección deba realizarse en fecha predeterminada, imposible de prorrogar, y que la proclamación de los candidatos electos tampoco admita postergación en el tiempo, la naturaleza no jurisdiccional de las decisiones de los órganos subordinados y, en fin, todas las singularidades en materia de sujetos de derecho, de objeto, de contenido y de jurisdicción que autorizan, hoy en día, a afirmar la especialidad del Derecho Electoral como rama autónoma del Derecho.

Considero que esa especialidad y las características singulares que ella imprime al proceso electoral, no constituyen argumento suficiente para negar carácter jurisdiccional a la función que cumple el órgano al cual la Constitución ha encomendado la resolución definitiva e irrecurrible de los conflictos electorales.

V. Integración de la corte electoral y estatuto jurídico de sus miembros

Desde su creación en 1924 la composición de la Corte Electoral se dejó librada a la ley. Y en el lapso que media entre 1924 y 1942 el legislador optó por múltiples soluciones: nombramiento de sus miembros en la propia ley; integración sólo con miembros neutrales, integración sólo con miembros partidarios; integración mixta con mayoría de miembros partidarios o con mayoría de neutrales. Recién en 1942 aparece regulada en la Constitución la integración de la Corte que sufre una primera modificación en 1952 y una última en la reforma de diciembre de l996. A partir de ella la Corte se integra con nueve titulares y doble número de suplentes. Cinco de ellos son electos por la Asamblea General en reunión de ambas Cámaras por

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

dos tercios de votos del total de sus componentes debiendo recaer la designación en ciudadanos que por su posición en la escena política sean garantía de imparcialidad. Los cuadros titulares restantes, representantes de los Partidos, son elegidos por el sistema del doble voto simultáneo y representación proporcional.

La existencia de estos miembros "representantes de los partidos" ha planteado el problema de determinar, si se encuentran ligados a las fracciones partidarias que representan por vínculos revocables que pudieran provocar el cese de la representación en caso de que pierdan la confianza partidaria. El punto se debatió extensamente en 1955, cuando se pretendió aplicar a dos integrantes de la Corte Electoral el instituto de la revocación de mandato o "recall", previsto para los miembros partidarios, oportunidad en que se cuestionó la vigencia del artículo 14 de la de 9 de enero de 1924 de creación de la Corte Electoral y se sostuvo su derogación por normas constitucionales posteriores.

La causa normal de cese de los Ministros de la Corte es la designación de los nuevos miembros por la legislatura siguiente a aquélla que los designó. Pueden cesar, también, como resultado de un juicio político por violación de la Constitución o la comisión de otros delitos graves. En tal caso el órgano encargado de dictar sentencia y separarlos de sus cargos es la Cámara de Senadores.

Pueden ser reelectos o vueltos a designar. Están alcanzados por la prohibición de formar parte de comisiones o clubes políticos, de actuar en los organismos directivos de los Partidos y de intervenir en la propaganda de carácter electoral, prohibición que alcanza por igual a los miembros electos por los dos tercios de la Asamblea General y a los partidarios. La única diferencia entre ellos se aprecia en lo referente al quórum exigible para que la Corte pueda adoptar resolución válida. A tal efecto la Constitución exige la mayoría de votos siempre que hayan concurrido a formarla tres de los cinco miembros designados por los dos tercios de la Asamblea General. Se admite la validez de la resolución que no cuente con esa doble mayoría siempre que cuente con dos tercios de votos, es decir, con seis votos. Para la anulación de una elección se requiere un quórum especial: dos tercios de votos de los cuales, tres por lo menos, deben ser de los miembros llamados neutrales.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Experiencia en Centroamérica

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Resolución de conflictos electorales: la experiencia de Costa Rica

*Oscar Fonseca Montoya**

SUMARIO: I. Amparo Electoral. **II.** El Tribunal Supremo de Elección como órgano de constitucionalidad. **III.** Consulta de constitucionalidad. **IV.** Contencioso electoral.

La competencia para la resolución de conflictos electorales en Costa Rica actualmente está atribuida en única o última instancia, a dos órganos de rango constitucional: al Tribunal Supremo de Elecciones y a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. A la Sala, en general, mediante el control concentrado de constitucionalidad "de las normas de cualquier naturaleza", aún las típicamente electorales y, al Tribunal, tradicionalmente, por medio del contencioso electoral para conocer y resolver sobre la legalidad de las resoluciones y actuaciones de los partidos políticos y funcionarios públicos, y más recientemente, como novedad, mediante el recurso de amparo para el control de constitucionalidad de "los actos sujetos al Derecho Público" (Art. 10 Constitucional); siempre que tales actos hayan violado, violen o amenacen violar derechos fundamentales relativos a la materia electoral, porque si no son de esa naturaleza, el control de constitucionalidad le corresponde también a la Sala.

La competencia de la Sala Constitucional así descrita, es indudable desde su creación, mientras que la del Tribunal Supremo de Elecciones, en lo que se refiere al amparo, es realmente una creación jurisprudencial de la propia Sala, acogida

* Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones. *San José, Costa Rica.*

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

ciertamente con beneplácito por el Tribunal por tratarse, sin duda alguna, de una jurisprudencia que fortalece la competencia constitucional exclusiva y excluyente del órgano rector supremo de los actos relativos al sufragio; entendiéndose como tales, todos aquellos que, directa o indirectamente, conducen al acto electoral por excelencia: la emisión del voto y la elección de los funcionarios públicos que deban serlo de ese modo (entre otras, sentencias de la Sala Constitucional números 1225-93 y 3813-93).

Esta jurisprudencia de la Sala, que indudablemente encierra una verdadera autolimitación de su propia competencia en favor del Tribunal, tiene su fundamento en normas constitucionales. En primer lugar, porque de conformidad con el artículo 9 de la Carta Magna, el Tribunal tiene "el rango e independencia de los Poderes del Estado", y desde su creación, por mandato expreso también de la Constitución, es el encargado, "en forma exclusiva", de "la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio" gozando "de independencia en el desempeño de su cometido" (Art. 99 Constitucional), y, además, con la excepcional característica que confirma su jerarquía suprema de que sus actos y resoluciones en esa materia no tienen recurso alguno; es decir, sus pronunciamientos en ese ámbito están excluidos, expresamente, inclusive de la acción de inconstitucionalidad (Art. 103 de la Constitución Política y 74 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional) y, para mayor abundamiento, con rango también constitucional se le otorga la potestad de "Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral" (Art. 102, inciso 3) Constitucional), con exclusión hasta de la propia Asamblea Legislativa, a la cual el constituyente le limitó sus facultades en ese particular aspecto para trasladárselas al órgano electoral. Ninguna otra cosa se puede desprender del artículo 121, inciso 1) de la Constitución Política, al disponer que, corresponde a la Asamblea Legislativa, "Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica, *salvo lo dicho en el capítulo referente al Tribunal Supremo de Elecciones*" (el subrayado no es del texto).

Como puede verse, el soporte constitucional de la decisión de la Sala, al concluir que el Tribunal Supremo de Elecciones es el competente para conocer y resolver el recurso de amparo en materia electoral, pareciera incuestionable.

La Sala Constitucional, no obstante su reiterada jurisprudencia en la que ha establecido expresamente que el recurso de amparo, cuando el reclamo versa sobre la materia electoral, corresponde su conocimiento y resolución al Tribunal Supremo de Elecciones, también ha resuelto reiteradamente que, tal jurisprudencia está sujeta a una condición: a que el Tribunal no decline su competencia porque si lo hace aún en esa materia, la Sala la asume de conformidad con el artículo 48 de la Constitución Política, que garantiza en general a toda persona el derecho al recurso de amparo para mantener o restablecer los derechos consagrados en ella

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

—salvo los protegidos por el habeas corpus— "pues de no ser así —dijo la Sala— se estaría ante el dilema, contrario al principio de plenitud hermética del derecho, de que los órganos constitucionales que deberían resolver el asunto, se abstienen de hacerlo y lo dejan sin atención con grave perjuicio para la vigencia de los principios y valores constitucionales" (Sentencia número 2150-92 de las 12 hrs. del 8 de agosto de 1992).

Esta condición impuesta por la propia Sala, aunque parezca extraño, tiene otra consecuencia positiva que fortalece aún más las atribuciones del Tribunal, porque tal y como está concebida, deja a este organismo la potestad de definir, en forma exclusiva, cuáles asuntos califican como materia electoral, en cuyo caso asume su conocimiento, y cuáles no revisten esa naturaleza y, por lo tanto, deben ser conocidos por la Sala. De esta forma, la jurisprudencia ha resuelto a priori, hasta el posible conflicto de competencia que en el futuro pudiera surgir entre la Sala y el Tribunal, dejando generosamente a éste último la facultad de definirla.

I. Amparo Electoral

La reiterada jurisprudencia de la Sala en esta materia, como se ha dicho antes, receptada con beneplácito por el Tribunal Supremo de Elecciones, ha hecho emerger a la vida jurídico-constitucional un recurso de amparo con características muy particulares. Si bien el amparo es un recurso que adquirió su carta de ciudadanía hace mucho tiempo, lo cierto es que con ese "apellido", no se le conoce, al menos en nuestro medio jurídico, sino hasta ahora. Por lo tanto, no figura aún en la Constitución, ni en la ley ordinaria con ese nombre, pero seguramente pronto será parte de ambas. En efecto, dentro del proyecto de reformas electorales que impulsa el Tribunal, se dedica un capítulo especial a la regulación de este nuevo instrumento jurídico que, aunque ya se está utilizando, precisa de un procedimiento autónomo que lo regule adecuadamente, y que esperamos poner pronto al alcance de los costarricenses (y también de los extranjeros) como uno más de los ya existentes, para que no quede vacío legal alguno, que impida la eficaz y real protección de "los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución Política o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica", en los términos del art. 1° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, si es que en el proyecto se recoge esta fórmula, o se opta por otra similar o más amplia.

Entre tanto, como aún el nuevo "amparo electoral" no cuenta con un procedimiento propio, se han adoptado las regulaciones que sobre el particular prevé la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en lo que sea jurídicamente aplicable; porque en ausencia de norma expresa que faculte esa aplicación supletoria, no es posible trasplantar los mandatos que impliquen sanciones de naturaleza penal. Por ejem-

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

plo los relativos al procedimiento y, muy especialmente a la materia que comprende el amparo, sí es posible su aplicación supletoria con fundamento en la propia jurisprudencia de la Sala porque, en primer lugar, de acuerdo con el artículo 13 de su Ley, "La jurisprudencia y los precedentes de la jurisdicción constitucional son vinculantes erga omnes, salvo para sí misma", y en segundo término, porque no tendría sentido jurídico alguno que la Sala le atribuya al Tribunal la facultad de garantizar, mediante el recurso de amparo, "los derechos y libertades consagrados por la Constitución Política" en materia electoral si, al propio tiempo, no se interpreta también que el procedimiento debe ser el mismo contemplado en su ley, pues de lo contrario no estaría bien la decisión de la Sala de trasladarle al Tribunal una competencia que, de antemano, se sabe que no puede válidamente ejercer por ausencia de un procedimiento autónomo. Aparte de estas razones, la aplicación supletoria de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, a falta de disposición expresa, tiene un fundamento genérico en el artículo 159 del Código Electoral al disponer que: "En materia electoral, a falta de disposición expresa, se estará a los principios generales del Derecho". En efecto, si se permite adoptar esos principios generales, no es forzado entender que el Tribunal pueda recurrir válidamente a aquella ley, lo que también tiene sustento en la aplicación supletoria del artículo 5° de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

"Los tribunales —dice esta Ley— no podrán excusarse de ejercer su autoridad o de fallar en los asuntos de su competencia por falta de norma que aplicar y deberán hacerlo de conformidad con las normas escritas y no escritas del ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes". Desde luego, como antes se dijo, con la salvedad de la materia represiva, cuya aplicación analógica o supletoria está expresamente prohibida por el artículo 39 de la Constitución.

No se puede ignorar, que se trata de un problema jurídico interesante acerca de la distribución y ejercicio de competencias de dos órganos de rango constitucional, lo cual constituye un terreno fértil para los estudiosos de estos apasionantes temas.

Lo cierto, sin embargo, es que el recurso de amparo electoral, bajo la competencia exclusiva y excluyente del Tribunal Supremo de Elecciones, y no obstante los reparos que puedan hacerse a la forma en que surgió esa competencia, mantiene uno de los objetivos previstos en el artículo 1° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, a saber, la "uniforme interpretación y aplicación" de las normas y principios constitucionales, para garantizar todos aquellos derechos fundamentales en materia electoral, que sean susceptibles de protección mediante ese recurso.

Este objetivo, desde luego, también se habría logrado si la Sala hubiera resuelto asumir plenamente la competencia en esta materia sin condición alguna, pues nadie puede dudar de su elevadísimo nivel jurídico-constitucional, pero existiendo un órgano también con ese rango, especializado en la materia, y sobre todo con las

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

amplísimas potestades para "la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio" , y para "interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral" (Arts. 99 y 102, inciso 3) de la Constitución Política), nada mejor que también entienda del recurso de amparo en esa especialidad.

Otra consecuencia importante de este nuevo procedimiento, es que se pone en manos de toda persona otra forma de acceder a la justicia electoral, en procura de protección de sus derechos fundamentales en esa materia que, por cierto, tales accesos nunca serán demasiados cuando de protección de esos y otros derechos humanos se trata.

II. El Tribunal Supremo de Elecciones como órgano de constitucionalidad

No obstante que la propia Sala, a pesar de reconocer la competencia amplia y de rango constitucional que tiene el Tribunal Supremo de Elecciones en la materia electoral, al punto de hacer una renuncia —aunque condicionada— a una parte de su propia competencia, para ponerla en manos de aquél, ha dicho, sin embargo y expresamente, que tal reconocimiento "no significa, valga decirlo, que el Tribunal Supremo de Elecciones, sea un Tribunal Constitucional, en el sentido de Tribunal de Constitucionalidad". Este criterio, sin duda alguna es jurídicamente correcto, en cuanto a que el Tribunal, ciertamente, no está autorizado para declarar "la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza", ni siquiera las típicamente electorales, en virtud de que, como también se ha visto, esta es una competencia exclusiva de la Sala, en armonía con el sistema de control concentrado de constitucionalidad que rige en nuestro ordenamiento jurídico.

Sin embargo, si ya la propia Sala decidió que la competencia para conocer el amparo en materia electoral corresponde al Tribunal, pese a que ni la Constitución Política, ni la Ley de la Jurisdicción hacen excepción alguna en cuanto a esa competencia; pero que como se ha dicho, pareciera la mejor solución. Es posible prever que de mantenerse esa tendencia descentralizadora del control constitucional, no está lejos el momento en que se complete la autonomía definitiva del órgano electoral, y se le asigne competencia plena en la materia de su especialidad; encargándole también la misión de "garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y del Derecho Internacional o Comunitario vigente en la República ...", declarando, cuando resulte procedente, "la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza ..." (Arts. 10 Constitucional y 1° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).

Ciertamente, la adopción de un sistema como el propuesto constituiría una excepción al de "control concentrado de constitucionalidad" y, por lo tanto, re-

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

quiere de reforma constitucional y muy posiblemente del aval de la misma Sala pero, al propio tiempo, se obtendrían sustanciales ventajas. En primer lugar, la desconcentración sería hacia otro órgano constitucional "con el rango e independencia de los Poderes del Estado" (Art. 9 Constitucional), y tan sólo en la materia electoral, cuyos primeros pasos ya se han dado y, precisamente, por iniciativa de la propia Sala con respecto al recurso de amparo; por esta razón, puede presumirse que no habría resistencia del Tribunal Constitucional a una modificación de esa naturaleza, en virtud de que, además, se mantendría la uniformidad en la interpretación y aplicación de las normas constitucionales en esa materia, una de las características del control concentrado de constitucionalidad; en segundo lugar, se evitaría la incongruencia, fuente de posibles conflictos, de tener en el ordenamiento jurídico un Tribunal Supremo de Elecciones con potestades de "Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral" y una Sala Constitucional con la facultad soberana de declarar "la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza", y de uniformar la "interpretación y aplicación"... "de las normas y principios constitucionales".

Tal y como está el ordenamiento jurídico-constitucional en este momento y ante la ausencia de un caso concreto que haya permitido analizar y clarificar el punto, es evidente que existen dos órganos de rango constitucional que tienen la facultad de interpretar, en materia electoral, la Constitución y la Ley con efectos erga omnes, lo cual hace más urgente la necesidad de dotar al Tribunal Supremo de Elecciones de aquella otra facultad que, al parecer, resulta una consecuencia natural, no sólo de la jurisprudencia de la Sala, sino de las potestades supremas que, desde su creación misma, le atribuyó el constituyente desde 1949.

III. Consulta de constitucionalidad

Si por alguna razón de tipo doctrinario, histórico o de otra índole, la ampliación de las facultades del Tribunal Supremo de Elecciones para que sea igualmente Tribunal de Constitucionalidad en materia electoral, no sea posible o conveniente, y se estime que debe mantenerse el control concentrado de constitucionalidad en la Sala especializada, al menos debería concedérsele al órgano electoral, *expresamente,* la facultad que tiene "todo juez" de "consultarle a la Sala Constitucional cuando tuviere dudas fundadas sobre la constitucionalidad de una norma... que deba aplicar..." conforme lo prevé el artículo 102 de la Ley de la Jurisdicción. Si el Tribunal, tanto por el nombre como por las funciones que desempeña, actúa como verdadero juez, especialmente ahora que le corresponde también resolver el "amparo electoral", no parece difícil que la propia Sala, sin hacer un mayor esfuerzo hermenéutico, decida que el término "juez" utilizado por la Ley es genérico y que, en consecuencia, los órganos públicos que, de una u otra forma están facultados para aplicar "normas de

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

cualquier naturaleza", como es el caso del Tribunal, puedan acogerse al procedimiento de consulta que regula la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

En cualquier caso, bien sea mediante reforma legal, o vía interpretación por parte de la Sala, lo cierto es que sería una importantísima decisión que fortalece el principio de plenitud hermética del derecho, al evitar de esa forma que, en determinado caso, el mismo Tribunal se encuentre ante el dilema, muy grave por cierto, de tener que aplicar una norma acerca de la cual tiene serias dudas sobre su constitucionalidad. Esta posibilidad no se elimina con las amplias facultades de interpretación que tiene según hemos visto, incluso de las propias normas constitucionales y con carácter exclusivo, porque una cosa es la facultad de interpretar, por amplia que sea, y otra muy diferente es la de pronunciar la anulación de una norma y su consecuente eliminación del ordenamiento jurídico (Artículo 88 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional). En efecto, el Tribunal, ciertamente, puede interpretar la norma dándole su verdadero sentido; pero aún así, puede seguir dudando acerca de su constitucionalidad. Por ejemplo, la norma dice "blanco", término que es el que provoca la duda. Por más amplia que sea la facultad de interpretar el Tribunal no podría, por más esfuerzo hermenéutico que haga, cambiarlo por "negro" para despejar la duda, porque si lo hiciera, ya no sería jurídicamente una interpretación, sino una modificación sustancial de la ley que, según sea el caso, conlleva la nulidad total de la norma y su eliminación del ordenamiento jurídico, facultad que sólo la Sala tiene en forma exclusiva.

Por ahora, el punto no se ha definido por el Tribunal Constitucional, pero en cualquier momento, puede presentarse el caso y, tomando en cuenta el rumbo jurisprudencial que aquel ha venido reiterando en cuanto a la competencia del organismo electoral, las posibilidades de que se acepte la consulta de constitucionalidad de éste en esa materia son muy considerables.

En resumen, según sea el grado de confianza que se le tenga el órgano electoral, así podrá ser el límite que se le imponga a su competencia. Con este parámetro, podría darse una competencia plena, asignándole también la potestad de declarar "la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza", siempre que, desde luego, sean relativas a la materia de su especialidad decretando su nulidad erga omnes; o bien, atribuyéndole expresamente una facultad menos amplia para que lo haga singularmente; es decir, que pueda desaplicar aquellas normas sólo para el caso concreto; y por último, si por alguna razón se consideran inoportunas o inconvenientes las alternativas anteriores, que al menos se establezca expresamente la facultad de hacer la consulta de constitucionalidad como cualquier juez de la república.

Lo cierto es que, en mi opinión, sí hace falta alguna de estas atribuciones adicionales, por lo menos en lo que corresponde a nuestro país, no sólo por las razones ya indicadas en cada caso, sino para mantener un Tribunal Supremo de

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Elecciones con la fortaleza, independencia y atribuciones suficientes para el ejercicio pleno y sin obstáculos, de una de las labores más delicadas que el pueblo, en las sociedades democráticas, le confía a un órgano del Estado.
Creo que a pesar de ser ésta una reflexión doméstica sobre el órgano electoral costarricense, cuya fortaleza, prestigio, independencia y confiabilidad aún conserva bien cimentados, no obstante ser un Tribunal que está próximo a entrar a la tercera edad, la reflexión también vale para los organismos de países amigos que, con seguridad, tienen una justa aspiración en ese sentido.

IV. Contencioso electoral

Como puede observarse, he dedicado la mayor parte del tiempo que me corresponde, al tema del "amparo electoral", conjuntamente con el de la competencia, por ser en mi opinión lo más novedoso en cuanto al papel que le corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones, en la "Resolución de Conflictos Electorales". Sin embargo, el órgano electoral costarricense tiene otras funciones de esa índole mediante el tradicional contencioso electoral, pero que, a pesar de ser de la mayor importancia no son novedosas, porque forman parte de las comunes que muchos de los tribunales electorales realizan, y que integran, o deberían naturalmente integrar, su competencia. Una de esas atribuciones, quizás la de mayor jerarquía, por la enorme trascendencia que puede tener en el ámbito de la estabilidad política, es la potestad de anular desde un voto, hasta la totalidad del proceso electoral, sin que esta decisión, sea susceptible de ser revisada o controlada por ningún otro órgano del Estado, todo ello con fundamento en las atribuciones constitucionales ya indicadas y los artículos 127, 142 y siguientes concordantes del Código Electoral.

Esta facultad, sin duda alguna, supera cualquier otra, aún la nueva para conocer y resolver el "amparo electoral". Lo que ocurre es que en sus cincuenta años de existencia jamás ha tenido el Tribunal que hacer uso de ella, y esperamos en Dios que jamás haya necesidad de hacerlo; por tanto, aunque las normas constitucionales y legales están vigentes, éstas, en ese aspecto, jamás se han usado. Cuando alguna vez se utilizó en nuestro país una facultad semejante y que no lo fue por el Tribunal, —para entonces no existía con el rango y las facultades que hoy día tiene—, sino que fue el Poder Legislativo el que anuló unas elecciones nacionales, provocó en Costa Rica el conflicto armado más grave e importante de este siglo, que precisamente al restablecerse la paz se constituyó en el antecedente inmediato y el motivo para que se promulgara la Constitución Política que nos rige desde aquel entonces (hace cincuenta años), y se elevara a rango constitucional, con las facultades concedidas al Tribunal Supremo de Elecciones.

Es indudable hasta dónde pueden llegar las consecuencias de una resolución que anule la totalidad de un proceso electoral, y, sin embargo, esa extraordinaria

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

responsabilidad, en nuestro régimen jurídico está atribuida, en forma exclusiva, y sin recurso ulterior alguno, al Tribunal Supremo de Elecciones. No quisiera pensar ni por un momento, si ante una resolución como esa, el órgano electoral se encuentra con alguna ley que obligatoriamente deba aplicar y que, sin embargo, por más que haya afinado su interpretación, ésta tiene claros vicios de inconstitucionalidad.

La Ley de la Jurisdicción Constitucional no contempla, *expresamente,* la atribución del Tribunal Supremo de Elecciones para establecer la Acción de Inconstitucionalidad, como sí lo hace con el Contralor General de la República, el Procurador General, el Fiscal General y el Defensor de los Habitantes (Art. 75). Sin embargo, tampoco lo niega, ni siquiera implícitamente, lo que abre la posibilidad de que la pueda ejercer u obtenga el pronunciamiento de la Sala, por medio de la consulta de constitucionalidad. Acerca de ambos casos no existe hoy día jurisprudencia y, por lo tanto, podrían surgir obstáculos en una materia demasiado sensible. Lo mejor sería, desde luego, que expresamente se amplíe la competencia del Tribunal para que pueda declarar la inconstitucionalidad de las normas electorales de cualquier naturaleza o, al menos su desaplicación en el caso concreto.

También ha sido tradicional la competencia del Tribunal Supremo de Elecciones que, desde su creación, le faculta el artículo 102, inciso 5) de la Constitución Política, para "Investigar...y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos políticos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de los funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas. La declaratoria de culpabilidad que pronuncie el Tribunal, —agrega la Constitución— será causa obligatoria de destitución e incapacitará al culpable para ejercer cargos públicos por un periodo no menor de dos años...".

Quedan excluidos no de este procedimiento, sino de la resolución final, el Presidente de la República, Ministros de Gobierno, Ministros Diplomáticos, Contralor y Subcontralor Generales de la República y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, respecto de quienes, una vez concluida la investigación, "el Tribunal se concretará a dar cuenta a la Asamblea Legislativa del resultado...". Esta facultad, excepto en cuanto a éstos últimos funcionarios, ha sido ejercida por el Tribunal en pocos casos en que se ha abierto el procedimiento de investigación, pero es realmente extraña y poco frecuente la declaratoria de culpabilidad del funcionario; uno de ellos fue la de un ciudadano que pretendía ser candidato a un puesto de elección popular y no pudo hacerlo por la inhabilitación que le impuso el Tribunal.

Finalmente, cabe señalar que, con base en las atribuciones constitucionales ya indicadas, en relación con el artículo 19 inciso h) del Código Electoral, el Tribunal tiene también una amplia competencia para conocer y resolver, mediante el pro-

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

cedimiento contencioso y en última o única instancia, los conflictos que surjan en "los procesos internos de los partidos políticos para la designación de candidatos a puestos de elección popular". Esta facultad, sí la ha ejercido el Tribunal con alguna frecuencia y, bueno es reconocerlo, los partidos políticos, sin excepción, han sido altamente respetuosos de sus resoluciones.

Lo que les he expuesto amigos y colegas, es un apretado resumen de la forma como un integrante del Tribunal Supremo de Elecciones, observa la estructura constitucional y jurídica costarricense, con base en la cual se hace frente a la "Resolución de Conflictos Electorales" y las mejoras que se pueden introducir.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

La resolución de conflictos electorales: la experiencia costarricense

*Sandra Piszk**

Desde nuestro punto de vista, consideramos que es menester iniciar esta exposición precisando el concepto que la expresión justicia electoral refiere, a efectos de distinguir dicha acepción de otras nociones relacionadas con el tema, tales como: derecho procesal electoral, jurisprudencia electoral e interpretación de las leyes electorales.

Partimos del criterio de que, la expresión justicia electoral tiene generalmente un amplio significado, que comprende todo lo relacionado con la actividad jurisdiccional referente a las elecciones. Debido a que es común la división de la competencia electoral conforme al fraccionamiento político administrativo del territorio nacional, la justicia electoral está organizada jerárquicamente, a través de organismos locales, regionales (provinciales, departamentales, etc.) y nacionales. En esta distribución, lógicamente influye la cantidad de cargos sujetos a elección popular, que igualmente tienen categoría nacional, regional o local.

A consecuencia de la importancia esencial que revisten para la vida política de un país la organización de las elecciones populares y las decisiones en torno a los resultados de las mismas, ya es común que las Constituciones establezcan un organismo especial como autoridad del más alto rango para que ejerza la función electoral, y que también contengan disposiciones referentes a la justicia electoral.

Es consabido que la tendencia actual de las constituciones latinoamericanas en la materia es la de crear un organismo máximo, de competencia exclusiva, tanto en los aspectos administrativos electorales, como en lo jurisdiccional, y que funciona

* Defensora de los Habitantes de la República. *Costa Rica.*

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

independientemente de los tres Poderes u órganos tradicionales del Estado. Una de las primeras constituciones latinoamericanas que inauguró esta tendencia fue la de Costa Rica, con la creación del Tribunal Supremo de Elecciones, de competencia privativa en la materia, y cuyas decisiones no están sujetas a ningún recurso, salvo en caso de prevaricato.

En efecto, el artículo 99 de la Constitución Política de la República de Costa Rica indica:

> "La organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido. Del Tribunal dependen los demás organismos electorales".

Esta disposición se vio fortalecida con una reforma del año 1975, al artículo 9 constitucional, reforma que agregó un último párrafo que se refiere al Tribunal Supremo de Elecciones, indicando su rango, independencia y funciones propias de un Poder del Estado.

Para definir con mayor precisión el perfil de la justicia electoral costarricense, hay que hacer mención de la atribución que le otorga el artículo 102, inciso 3, de la Constitución al Tribunal Supremo de Elecciones de: " interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral, así como la disposición del artículo 121, inciso 1o. Constitucional, que al facultar a la Asamblea Legislativa para dictar, reformar, derogar y dar interpretación auténtica a las leyes, excluye expresamente lo referente al Tribunal Supremo de Elecciones o bien como las del artículo 97, que prescribe la consulta obligada de la Asamblea Legislativa al Tribunal entratándose de la discusión y aprobación de proyectos de ley en materia electoral, y prohibiéndose apartarse de su opinión slavo que confluyan 38 votos (mayoría calificada), dicha prohibición se extiende, durante los seis meses anteriores y cuatro posteriores a la celebración de una elección popular, situación en la que la Asamblea Legislativa no podrá dictar la ley en la que el Tribunal Supremo de Elecciones se ubiere manifestado en desacuerdo; o como la del 177, que obligan a la Asamblea Legislativa a aprobar los gastos propuestos por el Tribunal para dar efectividad al sufragio; o , con relación al Poder Ejecutivo, las contenidas en el 149 incisos 2 y 5, que hacen conjuntamente responsables al Presidente de la República y al Ministro del ramo, " cuando impidan o estorben directa o indirectamente las elecciones populares, o atenten contra los principios de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia o de la libre sucesión presidencial, o contra la libertad, orden o pureza del sufragio, o "…cuando obstaculicen en forma alguna las funciones que corresponden a los organismos electorales".

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Según lo expuesto, el organismo máximo en cuanto a las elecciones, que ordinariamente en las Constituciones latinoamericanas tiene la denominación y carácter superior de un Tribunal, es no solo el encargado de todo el proceso de las elecciones, sino que además es el órgano competente para solucionar los conflictos en esta materia, excepto que se trate de delitos, en cuyo caso corresponde la solución a la jurisdicción ordinaria.

Habiendo expuesto el perfil que de la Justicia Electoral Costarricense hace nuestra Carta Política y para los efectos del tema de la resolución de conflictos en esta materia, resulta altamente ilustrativo hacer referencia al Voto No. 3194-92 de las dieciséis horas del veintisiete de octubre de mil novecientos noventa y dos, emitido por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que resuelve una Acción de Inconstitucionalidad contra el artículo 48 de la Constitución.

Alegaba el accionante que el artículo 48 constitucional, no establece ninguna salvedad respecto de los órganos o entes públicos contra los que cabe interponer el recurso de amparo, de que el Constituyente no hizo ninguna reserva a favor del Tribunal Supremo de Elecciones, por lo que debe entenderse que los actos y disposiciones de ese órgano constitucional están también sometidos al contralor de esa jurisdicción y de que, en consecuencia, no cabe de que la norma impugnada violenta el texto y el espíritu de la mencionada norma.

A los efectos el artículo 48 Constitucional dispone:

> "Toda persona tiene derecho al recurso de habeas corpus para garantizar su libertad e integridad personales, y al recurso de amparo para mantener el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución, así como de los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, aplicables a la República".

La Sala Constitucional, en el voto de referencia, estimó, y me voy a permitir citar las consideraciones esgrimidas en aquella oportunidad, que:

> " en el sistema de la Constitución, su interpretación solo está atribuida a dos órganos del Estado, a saber: a la Sala Constitucional, en el ejercicio de su función jurisdiccional constitucional, y al Tribunal Supremo de Elecciones, en lo relativo a la organización, dirección y fiscalización de los actos relativos al sufragio. Esto equivale a decir que el Tribunal interpreta a la Constitución Política en forma exclusiva y obligatoria, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales en materia electoral, y, por tanto, no cabe suponer que esa interpretación pueda ser fiscalizada por otra jurisdicción, así sea la constitucional, porque, aún en la medida en que violara normas o principios constitucionales, estaría como todo Tribunal de su rango, declarando el sentido propio de la norma o principio, por lo menos en cuanto no hay en nuestro ordenamiento remedio jurisdiccional contra esa eventual violación —lo cual no significa, valga decirlo— que el Tribunal Supremo de Elecciones sea un Tribunal Constitucional, en el sentido de Tribunal de

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Constitucionalidad, porque su misión, naturaleza y atribuciones no son de esa índole, ni significa, desde luego, que no pueda, como cualquier otro órgano del Estado, inclusive la Sala Constitucional, violar de hecho la Constitución Política, sino que, aunque la violara, no existe ninguna instancia superior que pueda fiscalizar su conducta en ese ámbito."

El fallo de cita es fundamental en materia de resolución de conflictos para el caso costarricense, toda vez que define tres áreas que son de competencia exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones, sigue indicando el voto de mérito:

"En primer lugar, hay que decir que se trata, tanto de las competencias que le están otorgadas por la ley, como las previstas o razonablemente resultantes de la propia Constitución, porque ésta, en su unánime concepción contemporánea, no solo es norma suprema, en cuanto a criterio de validez de sí misma y del resto del ordenamiento, sino también conjunto de normas y principios fundamentales jurídicamente vinculantes, por ende, exigibles por sí mismos, frente a todas las autoridades públicas, y a los mismos particulares, sin necesidad de otras normas o actos que los desarrollen o hagan aplicables —salvo casos calificados de excepción, en que sin ellos resulte imposible su aplicación—; con la consecuencia de que las autoridades, tanto administrativas como jurisdiccionales, tiene atribución—deber de aplicar directamente el Derecho de la Constitución— en su pleno sentido, incluso en ausencia de normas de rango inferior o desaplicando las que se le opongan.

En segundo lugar, se trata de las competencias del Tribunal en materia específicamente electoral, no en otras de orden constitucional o de derecho común, como las relativas al discernimiento de la nacionalidad costarricense, o al estado y capacidad de las personas. En este caso hay jurisprudencia, doctrina y criterios abundantes y claros sobre el deslinde entre unas y otras, y de todas maneras su definición y delimitación siempre podrán hacerse, en casos controvertidos, por la Sala Constitucional.

En tercer lugar, es claro que el Tribunal Supremo de Elecciones carece de potestades normativas ordinarias —salvo las eminentemente administrativas de reglamentación autónoma— y, desde este punto de vista, la expresión de que "interpreta auténticamente la constitución y la ley en materia electoral", no es del todo feliz: el texto del artículo 121, inciso 1º, lo que hace no es atribuirle al Tribunal la potestad de interpretación auténtica, sino solo vedársela a la Asamblea Legislativa en la materia de competencia de aquel. El Tribunal Supremo de Elecciones sí interpreta la Constitución y las leyes en materia electoral, pero esa interpretación no es propiamente auténtica, en cuanto no tiene carácter legislativo, sino que se realiza a través de los actos, disposiciones o resoluciones concretos de ejercicio de la competencia electoral, y sin perjuicio de que sus postulados se vayan convirtiendo y lleguen a convertirse en normas no escritas, mediante su jurisprudencia y precedentes, los cuales, aunque ni la Constitución ni la ley lo dispongan expresamente, son por su naturaleza vinculantes, en virtud, precisamente, de lo dispuesto en el artículo 102, inciso 3°, de aquella."

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Visto el panorama de la resolución de conflictos en materia electoral, tal y como bien lo ha definido la Sala Constitucional y para completar nuestra visión sobre este tema me referiré seguidamente a las competencias de la Defensoría de los Habitantes de la República.

En lo que respecta a la resolución de conflictos en materia electoral desde la órbita de la Defensoría de los Habitantes de la República, la Ley 7319 en su artículo 12, inciso 1, al establecer las competencias del órgano defensoríl, excluye de su ámbito o fuero de atracción, las quejas o asuntos derivados de las resoluciones vertidas en materia electoral, al indicar literalmente la disposición mencionada que:

La Defensoría de los Habitantes de la República: "…no puede intervenir en forma alguna, respecto de las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral".

A efectos de comprender los alcances jurídicos del artículo de mérito, es menester indicar que, la disposición del artículo 12, inciso 1, del Proyecto de Ley, originalmente excluía del conocimiento de la Defensoría de los Habitantes no solamente las resoluciones en materia electoral, tal y como está consagrado en la legislación vigente, sino además los actos en esta materia.

En efecto, un estudio de las actas de la Comisión Legislativa Permanente de Gobierno y Administración, que discutió este proyecto de Ley, refieren a que la incompetencia del Ombusdperson debía extenderse además, a los actos del Tribunal Supremo de Elecciones.

No obstante esa primera propuesta de redacción, algunos legisladores consideraron procedente que la institución, tuviera dentro de sus competencias la investigación de las actuaciones materiales, es decir de los actos, que no de las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones, y para ello se citaba el caso de los delegados del Tribunal, personas que ejecutan una labor en el proceso electoral con carácter voluntario pero investidos para ello de un gran poder y autoridad, del cual podrían derivarse abusos que deben ser justiciables a la luz de las competencias de la Defensoría de los Habitantes.

Sobre este tema el entonces Diputado y expresidente de la Asamblea Legislativa Valenciano Chávez, expresó:

> "El Tribunal Supremo de Elecciones, en evacuación de la consulta que se le hizo, quisiera que al Tribunal de Sentencias no se le tocara en lo absoluto. El Tribunal, por muchos actos puede cometer arbitrariedades, puede lesionar los derechos; sin embargo, sí pareciera prudente que lo que son resoluciones en materia electoral, no caigan bajo la esfera de este funcionario —refieriéndose al Defensor/de los Habitantes—; pero en lo que son otros actos, estoy totalmente de acuerdo y creo que todos hemos visto a los delegados del Tribunal desempeñándose en las campañas electorales, donde este tipo de funcionarios que en su mayoría son personas muy honorables

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

pero que, dada la investidura que se les hace, llegan a la prepotencia y a veces a la arbitrariedad, a la lesión al derecho y al irrespeto." (Expediente Legislativo No. 10218, Tomo I, página 261)

A seis de años de funcionamiento de la Defensoría de los Habitantes de la República, se han recibido alrededor de 120 consultas por actuaciones administrativas del Registro Civil, referentes al proceso que debe observarse para inscribir la ciudadanía costarricense. Consultas que en su mayoría se han resuelto satisfactoriamente por intermedio del Tribunal Supremo de Elecciones, en salva guarda de los derechos e intereses de los Habitantes.

En apoyo a la tesis de la que la Defensoría de los Habitantes pueda conocer de los actos, que no de las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral, hemos de indicar en las palabras de uno de los más reconocidos constitiucionalistas del país el Lic Rubén Hernández Valle, que:

"….Las resoluciones de que habla la Constitución tienen que referirse a las materias que constituyen el objeto propio de su actividad: los actos electorales. Esto excluiría la materia electoral, que se refiere a la administración de su personal, y la contractual, pues ambas son simplemente instrumentales respecto de la finalidad propia del órgano".

A modo de conclusión, sin duda alguna, el fortalecimiento de los sistemas de justicia electoral desde la perspectiva de la resolución de conflictos es un tema que ocupa un lugar prioritario en la agenda política de América Latina, ello en plena sincronía con las dinámicas de transición hacia verdaderos regímenes democráticos. En este contexto, el espacio de intercambio de experiencias que se plantea como objetivo de este encuentro, por sí mismo, contribuye al fortalecimiento de la institucionalizacion democrática del continente. En la Defensoría de los Habitantes de la República estamos convencidos, de que fotalecer los medios de solución de conflictos constituyen el instrumento idóneo y eficaz que la democracia exige.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

El Salvador: antecedentes y evolución de los mecanismos encargados de la resolución de conflictos electorales

*José Arturo Cruz Salgado**

Honorables representantes de instituciones coorganizadoras de este evento.
Distinguidos conferencistas.
Respetables magistrados, jueces y funcionarios electorales e invitados especiales.

Tengo el honor de dirigirme a ustedes en este magno evento para abordar en alguna medida los principales problemas en la solución de conflictos electorales que según la legislación de mi país se afrontan; haciendo referencia especialmente a los antecedentes y evolución de los mecanismos encargados de la resolución de dichos conflictos, énfasis en las competencias y la necesidad de definir los campos de acción.

Así puedo decirles que en la construcción y fortalecimiento de la democracia, juega un papel muy importante la legislación electoral, pues sobre la base de ésta se legitima el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y ciudadanas, ya sea para elegir o ser elegidos, derechos consagrados en la Constitución de la República y en Tratados Internacionales de los cuales el país es signatario.

En El Salvador, desde que nació como país a la vida republicana, sus funcionarios de elección popular han sido elegidos por el cuerpo electoral que lo cons-

* Fiscal Electoral de la Fiscalía General de la República. *El Salvador.*

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

tituyó en su inicio, todos los ciudadanos mayores de dieciocho años y, a partir de mil novecientos cincuenta, también las ciudadanas mayores de dieciocho años, al habérseles reconocido sus derechos políticos, entre ellos el de emitir el sufragio a través de procesos electorales cuya administración está a cargo de un organismo gubernamental, el cual se ha regido por las denominadas LEYES ELECTORALES y que a partir de mil novecientos ochenta y ocho dieron paso al CODIGO ELECTORAL.

En el caso nuestro, los antecedentes en la solución de conflictos electorales no son tan satisfactorios al revisar la historia, porque en ella encontramos capítulos nefastos al haberse propiciado fraudes electorales que en alguna medida fueron el detonante que desenvocó en violencia, porque nuestra legislación en la materia ha sido más de corte orgánico–administrativo que jurisdiccional y si bien es cierto las Leyes Electorales que han servido de base legal en todo proceso electoral, hasta llegar al Código Electoral del año citado, contenían un capitulo relativo a los RECURSOS siendo concretamente los de REVOCATORIA, REVISION Y NULIDAD, estos no se desarrollaban en una ley adjetiva y era tan pobre su referencia y campo de aplicación, y por lo tanto, los intereses de la parte agraviada con una resolución quedaban sumamente desprotegidos.

Estos recursos por la naturaleza de los mismos, se interponían ante el mismo organismo que había pronunciado la resolución recurrida y era el mismo quien tenía competencia para resolver, a excepción del Recurso de Revisión que se interponía ante el organismo superior, en este caso aplicable únicamente si se recurría una resolución pronunciada por una Junta Electoral Departamental, ya que si lo era por resoluciones del Concejo Central de Elecciones, como se denominaba el organismo electoral en esa época, después de él no había otro organismo superior y en consecuencia no había otra instancia, pero a la vez aún resoluciones emitidas por un organismo inferior nunca sufrían modificación, aun admitiéndose el recurso, pues se dictaban conforme lo ordenaba el organismo superior, ya que no gozaban de independencia real ni formal, lo cual no ha cambiado mucho en la actualidad ya que le sigue correspondiendo al Tribunal Supremo Electoral, resolver los Recursos de Revisión que se interponen ante resoluciones emitidas por el mismo. Así como los demás recursos que se admiten y todo por la centralización de la competencia en vista de que al Organismo Colegiado en nuestro caso le compete resolver sobre lo administrativo y jurisdiccional, con la de que sobre lo último, es juez y parte en vista de que tres de sus magistrados provienen de los Partidos Políticos que en la última elección presidencial obtuvieron mayoría de votos.

Los conflictos electorales que se presentan son de diversa índole y por no contar, como ya se dijo, con una ley adjetiva, que en este caso lo sería un Código Procesal Electoral, los mecanismos para resolverlos están contemplados en la misma

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Ley Electoral y, con mucha frecuencia los derechos de quienes son partes o deberían serlo, están restringidos.

Lo ilustro con un ejemplo: Según la Ley Electoral vigente en mil novecientos sesenta y siete, ya se establecía como causal de cancelación de un Partido Político, si éste se beneficiaba de los recursos del Estado en su campaña política promoviendo su plataforma de gobierno, o a sus candidatos; por tal razón, habiéndose comprobado que el Partido de Conciliación Nacional, en el gobierno a esa fecha, se promovía por medio de la Radio Nacional de El Salvador y utilizaba los vehículos nacionales para actividades proselitistas y lo que era más grave aún, ejercía presión para que los otros medios de comunicación privados negaran la difusión de la propaganda electoral al Partido Acción Renovadora, el mayor entre la oposición en esa época, por tal razón el representante legal de este Partido solicita al Concejo Central de Elecciones, la cancelación del Partido que violentaba la ley y ofrece aportar la prueba, pero la Ley Electoral de la fecha a que hago referencia, no le concedía la calidad de parte a los representantes legales de los Partidos Políticos contendientes y por tal razón lo tiene que hacer en su calidad de ciudadano, esto trajo como consecuencia que el proceso se siguiera con total parcialidad.

El organismo encargado de impartir justicia electoral resolvió que las partes en las presentes diligencias eran únicamente el Fiscal General de la República y el Representante Legal del Partido, cuya inscripción se solicita cancelar. Cualquiera diría ¿Cómo puede hablarse de parcialidad si el Fiscal General de la República era parte? La respuesta es muy sencilla. En esa fecha al Fiscal General, lo nombraba el Presidente de la República, entonces la resolución a este conflicto electoral era previsible y no obstante haberse aportado toda la prueba, el Concejo Central de Elecciones, en sentencia pronunciada a las quince horas del día veintinueve de junio de mil novecientos sesenta y siete; DECLARA sin lugar la cancelación de la inscripción del Partido de Conciliación Nacional (PCN) o "Partido Oficial" como se denominaba entonces al Partido Político que gobernaba.

Es obvio que con el devenir del tiempo estas irregularidades se han ido superando, así tenemos que aunque con la misma consecuencia de no haber otro Organismo Superior, en el caso de que la resolución que se recurre haya sido pronunciada por el Tribunal Supremo Electoral, con la entrada en vigencia del Código Electoral de mil novecientos noventa y dos como producto de los Acuerdos de Paz, que pusieron fin a la guerra interna que vivió nuestro país y que obligó a una reforma constitucional en materia electoral, no sólo se agrega un tipo de Recurso más con el que puede alzarse un sujeto procesal en un conflicto electoral, éste es el de APELACION y que mejor manera de ilustrarlo con otro ejemplo y muy valedero por cierto ya que en mi país, está por finalizar el proceso electoral del año dos mil por medio del cual el cuerpo electoral eligió a ochenta y cuatro diputados que conformarán el Organo Legislativo, a partir del uno de mayo del corriente

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

año y a doscientos sesenta y dos gobiernos locales que finalizarán su periodo en el año dos mil tres.

Resulta que un Partido Político postula al cargo de Alcalde Municipal por la vía de la reelección, al actual jefe edilicio de un municipio, quien enfrenta procesos penales en su contra por la comisión de delitos relacionados con su administración municipal en detrimento de los bienes públicos de su comunidad y en claro perjuicio de sus habitantes, quienes se organizan en comités de rescate.

La Junta Electoral Departamental como organismo que debe resolver sobre la inscripción de planillas de candidatos a Concejos Municipales y habiendo resuelto ya esta inscripción, ante el recurso de nulidad de la inscripción de dicha candidatura presentada por el Representante Legal de otro Partido Político contendiente en esa circunscripción, porque ahora el Código Electoral si les da facultades a estos dirigentes. Admitido el Recurso, siguen el procedimiento establecido en la ley común y en el auto de admisión resuelven también solicitar de oficio a la Fiscalía General de la República, certificación del estado actual de las diligencias, al recibirla, la incorporan al expediente y obviamente constituyendo prueba de los hechos denunciados. La Junta Electoral Departamental, como organismo colegiado y por mayoría. RESUELVE declarar nula la inscripción del candidato y la fundamentan en los artículos del Código Electoral que establecen; primero:

QUE TODA INSCRIPCION DE UN CANDIDATO QUE SE HAGA EN CONTRAVENCION A LA LEY ES NULA.

Y segundo: la sustentan en el artículo del Código Electoral que establece que:

NO PODRAN POSTULARSE COMO CANDIDATOS A CONCEJOS MUNICIPALES: ... 3) "LOS QUE TENGAN PENDIENTE JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO O CONTROVERSIA JUDICIAL CON LA MUNICIPALIDAD O CON EL ESTABLECIMIENTO QUE DE ELLA DEPENDA O ADMINISTRE."

Esta resolución fue recurrida y justamente con un recurso de Apelación, ante la misma Junta Electoral Departamental, que había resuelto declarar nula la inscripción, es lógico que denegó la admisión del recurso y en consecuencia, la parte agraviada recurrió al organismo superior en tiempo, en este caso al Tribunal Supremo Electoral, pidiendo se le admitiera el recurso y al ser admitido El Tribunal solicitó al organismo inferior la remisión inmediata de las diligencias, y habiendo seguido el procedimiento, finalmente resuelve REVOCAR la resolución recurrida, porque violenta el principio de presunción de inocencia consagrado en nuestra Constitución, mientras no se pruebe lo contrario en un juicio en el cual al imputado se le garanticen todos sus derechos y es que sobre los juicios incoados en contra de dicho ciudadano y funcionario público todavía no hay Sentencia. En principio cualquiera dirá que se resolvió conforme a derecho, respetando la nor-

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

ma constitucional que priva sobre cualquier norma secundaria cuando hay colisión de derechos.

Él problema es que la norma secundaria en este caso el Código Electoral, sobre la cual la Junta Electoral Departamental fundamentó la revocatoria de dicha inscripción, no requiere de estar probada la culpabilidad; basta únicamente que el ciudadano cuya candidatura se impugna ... **TENGA JUICIO PENDIENTE...** y por esta causa, el artículo doscientos veintidós de nuestro Código Electoral vigente, expresamente dice: **NO PODRAN POSTULARSE COMO CANDIDATOS A CONCEJOS MUNICIPALES:** ...

En este caso el Principio de Presunción de Inocencia que recoge la norma constitucional no se violentaba, pues el legislador lo que quiso garantizar es que los ciudadanos al momento de elegir, tengan la confianza suficiente en la persona que pretende gobernarlos, porque su conducta no ha sido cuestionada, este caso pone al descubierto que estando el Organismo Colegiado contaminado políticamente en razón de su composición, sus resoluciones estarán también contaminadas políticamente y se agrava por la competencia centralizada que existe ya que al no haber otra instancia como sucede con otras materias como la Penal, Civil, Laboral o Mercantil, en donde todavía la parte inconforme se puede alzar con otro tipo de recurso ante una instancia superior como lo sería una Cámara o una Sala de la Corte Suprema de Justicia, los derechos y sobre todo la pretensión del recurrente quedan desprotegidos y se potencia la impunidad. Este ejemplo viene a comprobar la importancia que tienen las normas procesales y las instancias en una legislación que respete las garantías fundamentales y el debido proceso.

Los Acuerdos de Paz a que hago referencia, incluyeron el compromiso de reformas a la legislación, partiendo de nuestra Constitución de la República hasta llegar a diversas leyes secundarias; así, se reformó la Constitución para dar paso a un organismo electoral diferente no solo en su denominación, sino que incluso a la forma como está constituido y se decretó un nuevo Código Electoral que vino a revolucionar en alguna medida a la institución, pues se crea la figura del FISCAL ELECTORAL, para garantizar la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos y fiscalizar el proceso electoral, esto cobró vigencia a partir de las elecciones de mil novecientos noventa y cuatro, a las que se denominaron "ELECCIONES DEL SIGLO", en mi opinión por dos razones: la primera porque en ellas participaron por vez primera todas las fuerzas políticas sin distinción de signo ideológico y segunda, porque la comunidad internacional, seguía muy de cerca el proceso que culminó con la firma de los Acuerdos de Paz del cual fue garante. El paso dado resulta muy importante, pero hay que mejorar, en primer lugar porque lo ideal es que se debe de crear la FISCALIA ELECTORAL como institución, que goce de plena independencia en todos sus aspectos y que esté a cargo, obviamente, de un Fiscal Electoral que sea producto de elección de segundo grado, de esta

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

manera se garantizará que su actuación sea totalmente independiente y no pueda verse influenciada por quien lo nombra y peor aún, manipulada como en el proceso electoral de mil novecientos noventa y nueve estuvo a punto de suceder.

También es necesario dotar a su titular de las herramientas jurídicas necesarias, para que pueda intervenir eficazmente en toda la actividad jurisdiccional que desarrolla el Tribunal Supremo Electoral, porque tal como está la legislación actual es muy limitada su actuación, por ejemplo:

Primero. No se le tiene por parte en las diligencias que el Tribunal Supremo Electoral instruye dentro de su función jurisdiccional para resolver conflictos electorales entre los Partidos Políticos contendientes, especialmente en los procesos electorales, esto es una grave irregularidad producto del vacío de la ley y debe merecer la inmediata atención, procurando reformar el Código Electoral. Segundo: No cuenta con un presupuesto propio, que le permita desarrollar toda su actividad, tanto en años electorales como pre-electorales, pero si se le asignan responsabilidades, especialmente en lo referente al problema de ingreso de los ciudadanos al Registro Electoral, cuando tienen problemas de identidad o generados por otra causa y por esa razón no se les extiende su Carnet Electoral, expresamente lo dispone así el artículo cuarenta y ocho del Código Electoral y está dentro de la esfera de su competencia resolver esos problemas y darle cuenta al ciudadano, esto se hace aunque sea tardíamente, por la limitante en el recurso tanto humano como tecnológico y financiero.

Así podríamos seguir enumerando causas por las cuales la participación del Fiscal Electoral se ve un tanto limitada. Sin embargo, amparándose en un solo artículo del Código Electoral, el cual expresa que bajo ninguna circunstancia el Fiscal Electoral, podrá inhibirse de conocer de oficio o a petición de parte cuando exista violación al Código Electoral, tanto en el proceso electoral de mil novecientos noventa y nueve como en el que está por finalizar, se abrió de oficio expedientes para investigar denuncias periodísticas sobre utilización de recursos y bienes del Estado por parte del Partido Político en el gobierno para su beneficio y se emitió en todos ellos la resolución que conforme a derecho correspondía, en ambos casos fueron citados funcionarios públicos de primer nivel, entre ellos el actual Presidente de la República, Ministros y Jefes de Instituciones gubernamentales, quienes declararon sobre los hechos investigados.

Por las razones antes apuntadas es que no obstante considerarse como fortaleza para el proceso electoral, la creación de la figura del Fiscal Electoral, también es una debilidad que no goce de plena autonomía en el ejercicio de su cargo.

En mi país otro de los principales problemas en la solución de conflictos electorales, lo constituye la demasiada discrecionalidad para resolverlos, ante la falta de claridad en las normas procesales agravándose así la situación porque el Organismo Colegiado según nuestra legislación actual es Juez y Parte, al estar

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

integrado por representantes de los Partidos Políticos por ordenarlo así nuestra Constitución y no tener separada la función jurisdiccional de la administrativa. Muy tibiamente se concibió en la reforma constitucional la introducción del elemento jurídico en la resolución de los conflictos, al disponer que de los cinco magistrados que integran el Organismo Colegiado, provengan de ternas que propone la Corte Suprema de Justicia a la Asamblea Legislativa para su elección, estos candidatos deben reunir los mismos requisitos que se requieren para ser Magistrados de Cámara de Segunda Instancia, con esto se pretendía garantizar que al momento de resolver en materia jurisdiccional, el elemento jurídico prevalezca, pero el problema es que el mismo Código Electoral ordena unanimidad o mayoría calificada para resolver determinados asuntos lo cual vuelve negativa su labor, pues cuando los intereses de los Partidos Políticos, en él representados, se ven afectados es obvio que se vota defendiendo sus intereses.

Lo anterior es razón suficiente para reformar la misma Constitución de la República para que el Tribunal Supremo Electoral, no esté conformado por representantes de los Partidos Políticos porque esto es lo que hace que en la resolución de los conflictos electorales en un alto porcentaje prevalezca más el contenido político que el jurídico. Igual de necesario es promover una reforma constitucional, para darle competencia a una Sala de la Corte Suprema de Justicia o a una Cámara de Segunda Instancia, para que los recursos sean efectivos y se amplíe el universo de estos. Así se estará combatiendo la discrecionalidad para resolver, la competencia se amplía y finalmente debe eliminarse la partidización de los organismos electorales, porque esto es lo que más daño le hace al proceso y permite que los partidos políticos hagan del Tribunal Supremo Electoral su feudo para la generación de empleo a sus correligionarios.

Con esta exposición se ha tratado de presentar la realidad de cómo se resuelven los conflictos electorales que se presentan en mi país, aunque dichas resoluciones no sean las más saludables jurídicamente y es que, en cuanto a los antecedentes negativos sobre resolución de conflictos electorales, mi país ha sido prolijo en ellos, traigo a cuenta el ejercicio abusivo que del poder hizo la Corte Suprema de Justicia en mil novecientos ochenta y ocho, cuando por resolución de Corte Plena, declaró electo a un Diputado por el departamento de La Unión, ante un recurso de Amparo presentado, cuando lo que jurídicamente procedía era resolver justamente el amparo como tal, para determinar si se habían violado derechos constitucionales, pero no abrogarse el derecho de elegir que le corresponde constitucionalmente al Cuerpo Electoral y a la institución del Estado competente en la materia su declaratoria.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Para encuadrar mi conferencia con el tema, se han presentado casos cuya resolución trajo como consecuencia el atropello de los derechos políticos de algunos ciudadanos, así como el descrédito a los procesos electorales tanto en el pasado como en el presente, pero que se debe ser honrado en presentarlos tal como sucedieron, pues al falsear la historia cometemos un error más grave.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Derecho y sistema electoral en El Salvador

*José Mario Bolaños**

SUMARIO: I. Introducción. **II.** Sistema electoral. **III.** Tribunal Supremo Electoral. **IV.** Conflictos electorales. **V.** Conflictos fuera del proceso de elecciones. **VI.** Conflictos dentro del proceso electoral. **VII.** Los recursos en materia electoral. **VIII.** Del recurso de amparo constitucional.

I. Introducción

Hablar de derecho electoral en El Salvador como un sistema altamente coordinado y estructurado, quizás todavía es prematuro, ya que en nuestra poca legislación existente se encuentran aún vacíos que vuelven difícil la aplicación de la ley al caso concreto por existir una serie de circunstancias no reguladas.

Sin embargo, podemos afirmar que existe primero, una jurisdicción electoral independiente, un derecho electoral y un derecho procesal electoral.

En El Salvador, a través de una norma de rango constitucional, se crea un Tribunal Supremo Electoral formado por cinco magistrados que duran cinco años en sus funciones y son elegidos por la asamblea legislativa. Tres de cada una de las ternas propuestas de los tres partidos políticos o coaliciones legales que hayan obtenido mayor número de votos en la elección presidencial. Los otros dos magistrados son elegidos con el voto favorable de por lo menos dos terceras partes de los diputados electos, de dos ternas propuestas por la corte suprema de justicia quienes deben reunir los requisitos para ser magistrados de cámara y no tener ninguna afiliación partidista.

* Magistrado del Tribunal Supremo Electoral. *El Salvador*.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

El magistrado presidente será propuesto por el partido o coalición legal que obtuvo el mayor numero de votos en la ultima elección presidencial.

El Tribunal Supremo Electoral será la autoridad máxima de esta materia sin perjuicio de los recursos que establece la constitución, por violación de la misma.

Es decir, la jurisdicción electoral tiene un rango constitucional en El Salvador, existiendo un texto legal conocido como código electoral que establece su organización y competencia, determinando sus facultades y obligaciones; asegurando además su independencia en lo jurisdiccional administrativo y en lo económico.

II. Sistema electoral

Para poder establecer el encuadramiento teórico del derecho procesal electoral y la modalidad del sistema de resolución de conflictos electorales en cada país, así como enfatizar el concepto de garantías judiciales, orgánicas y procesales en la que se sustenta la estructura y funciones del organismo electoral encargado de resolver los conflictos electorales, es necesario conocer el sistema legal en que se fundamentan las actividades del cuerpo electoral, los organismos electorales, los partidos políticos, y sobre todo la actividad del estado en cuanto se refiere al proceso eleccionario.

Partimos de que en todos los países el sufragio es un derecho y un deber de los ciudadanos, que su ejercicio es indelegable e irrenunciable y que el voto es libre, igualitario y directo.

Partimos de que existe un cuerpo electoral, así como diferentes circunscripciones territoriales electorales y que el proceso eleccionario es el relacionado con la elección de determinados funcionarios que pueden ser comunes o no para los países participantes, como elecciones de presidente y vicepresidente de la república, diputados al parlamento centro americano, diputados a la asamblea legislativa y miembros de los consejos municipales.

Partimos de que es necesario un registro de personas naturales y un registro electoral constituido por todos los ciudadanos, que de acuerdo con la constitución y las leyes, se encuentra en capacidad de ejercer el sufragio, siendo este registro permanente y público y sobre el cual los partidos políticos inscritos tienen derecho de vigilancia sobre su elaboración, organización, publicación y actualización del registro electoral.

Este registro electoral debe actualizarse en forma permanente y debe de cerrarse un período antes de las elecciones. Este registro electoral depurado formará un padrón electoral que conforma el cuerpo electoral, el que en nuestro país es identificado a través de un carnet electoral y viene a constituir el único documento que acredita el derecho para ejercer el sufragio.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

III. Tribunal Supremo Electoral

En nuestro país existe una autoridad máxima electoral con la potestad de juzgar en materia electoral de una manera independiente de los otros poderes como una garantía a favor de los ciudadanos y de los partidos políticos, ya que no se encuentra concentrada en una misma mano la potestad de hacer las leyes, de aplicarlas y de juzgarlas, por consiguiente la independencia del Tribunal Supremo Electoral tiene una desvinculación respecto de los otros poderes, lo que le da la libertad de pronunciar sus fallos con absoluta libertad y con independencia de las otras ramas del gobierno y sin temor a represalias de parte de las mismas.

De conformidad con el artículo 208 inciso último de nuestra constitución, el Tribunal Supremo Electoral es la autoridad máxima de esta materia, sin perjuicio de los recursos que establece la constitución por violación de la misma. Es decir que las resoluciones del máximo tribunal electoral están sujetas a revisión única y exclusivamente por un recurso de amparo cuando en ellas se viola la constitución de la república, recurso que se interpone ante la corte suprema de justicia y que constituye una garantía de los derechos consagrados en la constitución. De acuerdo con el mismo código, este Tribunal Supremo Electoral es un organismo con plena autonomía jurisdiccional, administrativa y financiera en materia electoral y por consiguiente no supeditado a organismo alguno del estado.

Las resoluciones que el tribunal supremo electoral pronuncie en el ejercicio de sus atribuciones serán de acatamiento forzoso para las autoridades civiles, militares, partidos políticos y ciudadanos a quienes se dirige y su incumplimiento les hará incurrir en responsabilidad.

Las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral serán adoptadas por mayoría de magistrados propietarios o de los que funjan como tales, salvo en los casos en que se requiere mayoría calificada, contemplados en el Código Electoral y entre los cuales se encuentran: el de nombrar las juntas electorales departamentales, municipales y los demás organismos que habrán de intervenir en el proceso electoral; el nombramiento equilibrado de los funcionarios y personal; cuando conoce y resuelve de toda clase de acción, excepción, petición, recursos e incidentes que pudieren interponerse de conformidad al Código Electoral; cuando declara firme los resultados del escrutinio definitivo de las elecciones presidenciales, de diputados al parlamento centro americano, asamblea legislativa y consejos municipales; cuando conoce y resuelve los recursos interpuestos contra resoluciones de las juntas electorales departamentales y cuando conoce y resuelve las peticiones de nulidad de elecciones y de las peticiones de nulidad del escrutinio definitivo.

A través de estas atribuciones del organismo colegiado se define su jurisdicción y competencia en razón de la materia. Analizando el ejercicio de las facultades y atribu-

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

ciones antes mencionadas, es que podemos determinar en cuál de aquellos conflictos puede intervenir este tribunal y la capacidad de respuesta que tendrá sobre los mismos.

IV. Conflictos electorales
Parte general

Como conflicto podemos definir aquella situación de desacuerdo o de oposición constante entre personas (antagonismo, oposición).

Como conflictos electorales podemos señalar aquellos desacuerdos que surgen en relación a la materia electoral entre ciudadanos con los organismos electorales, entre partidos políticos o entre partidos políticos y los organismos electorales.

Unos conflictos pueden ser previos a un proceso electoral, en el proceso electoral y posteriores al proceso electoral.

Como conflictos previos al proceso electoral podemos tener los derivados del cumplimiento de los requisitos para constituir un partido y su inscripción; el incumplimiento del régimen interno de los partidos políticos; la fusión de partidos políticos; la cancelación de un partido político.

Dentro del proceso electoral podemos tener diferentes conflictos en la inscripción de candidatos a consejos municipales, candidatos a diputados de la asamblea legislativa y al parlamento centro americano y candidatos a presidente y vicepresidente.

Conflictos de propaganda electoral, instalación de organismo electorales menores, por ejemplo junta receptora de votos, incidentes en la votación, incidentes en el escrutinio final.

También existen infracciones de funcionarios públicos, civiles y militares y de particulares.

Especial mención merecen los delitos contra el sufragio del cual conocen los tribunales comunes.

Recursos contra las providencias de los organismos electorales

Recurso de revocatoria, Artículo 308;
Recurso de revisión, Artículo 309;
Recurso de apelación, Artículo 312;
Recurso de nulidad, Artículo 316;
Nulidad de urna y elecciones, Artículo 325;
Amparo, Ley de procedimientos constitucionales.

V. Conflictos fuera del proceso de elecciones

Pueden darse antes o después de un proceso eleccionario.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Conflicto interno de un partido por incumplimiento de sus estatutos

El artículo 171 de nuestro código electoral obliga al tribunal a vigilar el estricto cumplimiento de los partidos políticos y así mismo el artículo 168 del mismo cuerpo legal obliga a cumplir a los partidos políticos con los estatutos que rigen las actividades internas.

Se señalan en la ley los contenidos que deben tener los estatutos de todo partido dentro de los cuales se señalan derechos, deberes y sanciones de sus miembros y los recursos legales a que éstos tienen derecho.

En las diligencias de constitución de un partido político, el tribunal debe de aprobar los estatutos del partido político que está por constituirse y sus modificaciones deben notificarse al tribunal por medio de certificación del punto de acta para su registro y publicación en el diario oficial sin mas trámite ni diligencia.

A pesar de que la ley obliga al tribunal a vigilar el estricto cumplimiento de los estatutos de los partidos políticos, cuando éstos incumplan sus estatutos, el tribunal únicamente tiene la facultad de imponer una multa que puede ser de mil a 10 mil colones, según la gravedad del caso.

Capacidad para resolver o declarar la nulidad de acuerdos tomados ilegalmente por los partidos políticos, no tiene el tribunal, ya que la nulidad solo puede ser declarada respecto a resoluciones y procedimientos de los organismos electorales y las causas de nulidad deben de estar expresamente determinadas por la ley.

En resumidas cuentas, hay un enorme vacío en procedimientos y poder coercitivo cuando los partidos incumplen sus estatutos.

Hay varias experiencias con reclamos de sectores de determinados partidos políticos cuando se eligen autoridades o candidatos.

Cuando se inscriben candidatos hay una oportunidad del tribunal para revisar los acuerdos internos del partido, ya que dentro de los documentos a presentar con su solicitud de inscripción se debe de agregar el punto de acta del organismo que elige los candidatos de conformidad con sus estatutos y, en caso de evidente violación a los mismos, se puede denegar la inscripción.

Dentro del proceso de inscripción de los partidos pueden suscitarse conflictos con otros partidos con relación a los emblemas, colores, distintivos que otro partido esté utilizando, o revisión o verificación de firmas de los afiliados y otros que se resuelven dentro del mismo procedimiento de inscripción.

Cancelación de un partido

Sistema Electoral. La cancelación de un partido esta contemplada en nuestra legislación, así: de manera voluntaria; por fusión con otros partidos; cuando no se participa en dos elecciones consecutivas; cuando se propicie el fraude; cuando no

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

se alcanza un determinado porcentaje de votos en una elección; y cuando se utilizan para la propaganda imprentas, órganos de prensa, radio y televisión o cualquier otro medio de difusión que estén bajo la administración del gobierno, consejos municipales o entidades autónomas.

El proceso de cancelación podrá iniciarse de oficio, a petición de parte interesada o del fiscal general de la república.

Presentada la petición o emitida la resolución para proceder de oficio se da audiencia por tercer día al fiscal general de la república y al representante legal del partido político cuya inscripción se pretenda cancelar; se abre a pruebas las diligencias por el término de quince días; se da traslado posteriormente por cinco días a cada una de las partes y se pronuncia sentencia dentro de los diez días siguientes.

Desde esta resolución se admite el recurso de revisión ante este tribunal.

VI. Conflictos dentro del proceso electoral

Proceso electoral

El proceso electoral es un conjunto de actividades en que participan diferentes protagonistas, quienes son los sujetos del mismo, encontrándose a los partidos políticos, los candidatos a cargo de elección popular, el cuerpo electoral, los organismos electorales, el fiscal electoral, la junta de vigilancia, etc. de conformidad con el artículo 154 del código electoral, son organismos electorales: el Tribunal Supremo Electoral, las Juntas Electorales Departamentales, las Juntas Electorales Municipales y las Juntas Receptoras de Votos, constituyendo una estructuración de forma piramidal en cuya cúspide se encuentra el Tribunal Supremo Electoral, le sigue la Junta Electoral Departamental, la Junta Eelectoral Municipal y las Juntas Receptoras de Votos respectivamente, todos conforme la ley, pueden resolver en su instancia los incidentes que se susciten.

Este conjunto responde a un servicio público consistente en la administración íntegra del proceso eleccionario. Las juntas están formadas por seis miembros, de los cuales, los primeros cinco son designados por los partidos políticos que hayan obtenido mayor número de votos en la elección y el último se elige por sorteo dentro de los partidos o coaliciones que participen en las elecciones.

Estas juntas tienen una gran importancia puesto que son ellas las responsables de ejecutar directamente el proceso eleccionario.

Las juntas receptoras de votos tienen como objeto, después de su instalación el día de las elecciones, entregar las papeletas de la elección a los votantes y supervisar el ejercicio del sufragio conforme un padrón de 400 electores y finalmente hacer el escrutinio de la votación en su junta, voto por voto y levantar un acta de resultados que se vuelve el único instrumento sobre el cual se verifica el escrutinio final.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

De este resultado, el tribunal únicamente puede hacer una revisión de los votos impugnados cuando con la suma de éstos se pueda variar el resultado final de la votación del municipio o departamento.

Conflicto sobre propaganda

La propaganda electoral es un derecho de los partidos políticos o coaliciones debidamente inscritos, pero se ejerce dentro de un período y está limitada a la observancia de las leyes, la moral y las buenas costumbres. La infracción a lo impuesto en el código puede dar lugar a que un partido o candidato agraviado reclame y que mediante un procedimiento sumario señalado en el reglamento, se ordene suspender la propaganda y se imponga una multa al infractor.

Estas diligencias se siguen ante el tribunal y admiten el recurso de revisión.

Conflictos en la inscripción de candidatos

La solicitud de inscripción de candidatos para consejos municipales se presenta dentro de un período determinado ante las juntas electorales departamentales y las solicitudes de presidente y vicepresidente se presentan ante el Tribunal Supremo Electoral. De la denegatoria de inscripción de los candidatos, en el caso de consejos municipales, se admite el recurso de apelación ante el Tribunal Supremo Electoral y de la denegatoria del Tribunal Supremo Electoral el recurso de revisión ante el mismo. También contra la resolución que admite una inscripción puede presentarse el recurso de nulidad.

Conflicto de funcionarios públicos, civiles y militares y particulares

Los militares en servicio activo, los miembros de la policía nacional civil y los de cualquier cuerpo armado no pueden hacer propaganda electoral partidista, así como ningún funcionario público puede prevalecerse de su cargo para hacer propaganda partidista. La contravención a lo establecido en este artículo, una vez comprobada, será sancionado con suspensión o destitución del cargo. Esta resolución será comunicada a quien corresponda para que la haga en las 72 horas siguientes a la notificación.

También se prohíbe a los directivos y a los organizadores de asociaciones, agrupaciones o entidades, sin estar constituidas en partidos políticos, desarrollar las actividades políticas reguladas por el código. La violación a esta norma da lugar a una multa mediante un procedimiento sumario señalado en el reglamento.

De esta resolución se admite recurso de revisión.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

VII. Los recursos en materia electoral

Los recursos electorales de nuestra legislación son otra de las formas que permite resolver los conflictos suscitados en materia electoral, ya que permite que las decisiones tomadas puedan ser revocadas o modificadas.

Estos recursos se encuentran regulados en el título XI, específicamente a partir del artículo 103, y establece en el mismo que: "contra la resolución de los organismos electorales se podrá interponer los siguientes recursos: 1) revocatoria; 2) revisión; 3) apelación; y 4) nulidad". Estos recursos pueden ser interpuestos por los partidos políticos y coaliciones contendientes, el fiscal electoral, el fiscal general de la república, el procurador para la defensa de los derechos humanos.

Así mismo el ciudadano, cuando se vea afectado en sus derechos o resoluciones y providencias del registro electoral, podrá interponer los recursos en forma personal o por medio de apoderado.

Recurso de revocatoria

Cualquier resolución dictada por los organismos electorales, a excepción de los que resuelvan en definitiva, podrá ser revocada por éstos, si fueran injustas en sus partes, pero sin contrariar la ley, de oficio, o a petición de parte, en cualquier estado de las diligencias respectivas antes de la resolución final.

El recurso de revocatoria deberá interponerse por las partes dentro de las 24 horas siguientes a la notificación correspondiente y deberá resolverse dentro de los tres días posteriores a la fecha de presentación de solicitud.

Recurso de revisión

El recurso de revisión, en materia procesal electoral, es considerado como un recurso especial contra las sentencias definitivas dictadas por organismos electorales en asuntos de su competencia. En este recurso no hay término de prueba, ni oposición de excepciones, ni alegatos de ninguna especie, ya que por revisión debe entenderse el examen de lo practicado, sin practicar nada nuevo. Recurso diferente a la apelación que consiste en un nuevo juicio, en el que puede haber alegatos, pruebas, etc.

Este recurso se refiere solo a resoluciones definitivas y no a interlocutores, salvo que éstas adquieran la calidad de definitivas y que hagan imposible la continuación de las diligencias respectivas.

Recibida la solicitud, sin más trámite ni diligencia que la vista de la misma; se confirma, se revoca, o se reforma la resolución recurrida, pronunciando la correspondiente dentro de las 48 horas. Este fallo no admite ningún recurso.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Recurso de apelación

Este recurso se interpone ante el organismo que pronunció la resolución y, una vez admitido, deberá remitir las diligencias al organismo superior quien lo abrirá a pruebas por tres días y, concluido este término, fallará dentro del plazo de tres días.

Si se denegara la apelación, debiendo haberse concebido, existe el recurso de hecho ante el organismo superior, el que, en el caso de ser admitido, solicitará al organismo anterior que le remita las diligencias respectivas.

Si la apelación es ilegal, resolverá que dichas diligencias vuelvan al organismo anterior, y si encontrase que la apelación fue denegada indebidamente se admitirá el recurso y se tramitará de conformidad. Los fallos pronunciados en apelación no admiten ningún recurso.

De la nulidad

Los autores antiguos llamaban nulidad procesal a todo defecto cometido en las sustanciación y fallo del juicio si es tan grave que lo vicia, privándolo de su validez y de sus efectos.

La nulidad civil por su parte, establece que todo acto prohibido por la ley es nulo, salvo que la misma ley exprese otro efecto distinto de nulidad en caso de contravención.

Nuestro código electoral determina que para declarar la nulidad debe estar expresamente determinada por la ley. Es así como toda nulidad de procedimiento no puede declararse si no es a solicitud de parte.

Las nulidades que no hayan sido alegadas antes de la resolución final, deberán alegarse cuando se interponga el recurso de revisión. Si no se reclamare en este tiempo no podrán declararse de oficio ni alegarse después para ningún efecto; salvo que la nulidad consista en haberse pronunciado el fallo contra ley expresa o de que el fallo no se hubiese autorizado en forma legal. La nulidad deberá declararse de oficio al conocerse del recurso si las partes no lo han pedido.

La legislación electoral contempla la nulidad de inscripción de un candidato cuando se hace en contravención a la ley, así como la nulidad de inscripción de planillas de diputados, cuando más de una tercera parte de la respectiva planilla adoleciere de nulidad y no fueren sustituidos.

Terminada la votación, el código electoral contempla el recurso de nulidad de una Elección, que debe de interponerse dentro de las 48 horas siguientes de haberse llevado a cabo. Del recurso se mandará a oír a todos los partidos políticos o coaliciones contendientes, así como al fiscal general de la república.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

El recurso de nulidad del escrutinio definitivo solo podrá interponerse ante el tribunal por los partidos políticos o coaliciones contendientes: 1) por falta de notificación a los partidos políticos o coaliciones del lugar, día y hora de dicho escrutinio; 2) por no haberse cumplido con los procedimientos previamente establecidos en este código; 3) por la falsedad de los actos o resultados consignados en las actas y documentos que sirvieron como base para el escrutinio final que variaron el resultado de la elección.

La nulidad de urnas y de elecciones a que se refiere el código procede los casos siguientes: 1) si las elecciones se hubieren efectuado en horas diferentes a las señaladas por este código, salvo caso fortuito o fuerza mayor o en día diferente al señalado en la especial convocatoria en su caso; 2) cuando por fraude, coacción o violencia de las autoridades o de los miembros de los organismos electorales de partidos políticos o coaliciones contendientes o de los representantes de éstos, o por cualquier otra persona o grupo se hubiere hecho variar el resultado de la elección; 3) cuando por errores en la papeleta de votación se hubiere incluido la bandera y divisa de un partido político o coalición no contendiente o faltare la bandera y divisa de un partido político o coalición contendiente; 4) cuando los votos nulos y abstenciones, calificadas como tales en el artículo 253 del código, superen a la totalidad de los votos válidos en la elección de que se trate.

Así mismo será declarada nula por el tribunal, la votación efectuada en una junta receptora de votos cuando se compruebe que las papeletas utilizadas y reportadas como votos válidos superen en forma ostensible a la cantidad de ciudadanos que se hayan presentado a votar, de acuerdo a lo registrado en el padrón electoral utilizado en esa junta.

VIII. Del recurso de amparo constitucional

Toda persona puede pedir amparo ante la sala de lo constitucional de la corte suprema de justicia, por violación de los derechos que le otorga la constitución.

La acción de amparo procede contra toda clase de acciones u omisiones de cualquier autoridad, funcionario del estado o de sus organismos descentralizados, que viole aquellos derechos u obstaculicen su ejercicio.

La acción de amparo únicamente podrá incoarse cuando el acto contra el que se reclama no puede subsanarse dentro del respectivo procedimiento ó mediante otros recursos.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

La solución de conflictos electorales en El Salvador

*Felix Ulloa**

SUMARIO: I. Introducción. **II.** El período postconflicto. **III.** Principales Problemas en la Solución de los Conflictos Electorales. **IV.** Fortalezas. **V.** Imaginario de Soluciones. **VI.** Adendum.

I. Introducción

Para abordar el tema de la solución de conflictos electorales en El Salvador, tenemos que hacer una referencia bastante usual en los análisis de la historia política contemporánea de nuestro país. En efecto, hay que hacer una pausa obligada en el límite metodológico definido por los Acuerdos de Paz y la nueva institucionalidad jurídico–política generada por ellos.

En ese sentido, habrá que hablar de conflictos electorales anteriores a la guerra, durante la guerra y después de la guerra.

Antes de la guerra, debido a las formas autoritarias impuestas por la dictadura militar, la mayoría de los conflictos, fueren de naturaleza electoral, política o social, se resolvían de conformidad a los intereses de los sectores dominantes, los

* Presidente del Instituto de Estudios Jurídicos. *El Salvador.*

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

cuales utilizaban las formas jurídicas, generalmente diseñadas en su favor y de manera excluyente para sectores de oposición; hubo incluso, fuerzas políticas que estaban legalmente excluidas de toda participación en la vida pública.

En casos excepcionales, en los que esa legalidad llegó a favorecer a la oposición, ésta fue desechada como medio de solución, recurriendo a la fuerza y a la violencia.

Los más emblemáticos fueron los procesos electorales de 1972 y 1977; en ambas ocasiones el indiscutible triunfo de la coalición de centro–izquierda denominada Unión Nacional Opositora, sobre el partido oficial fue tan notorio que la autoridad electoral llamada Consejo Central de Elecciones, resolvió contra derecho todos los recursos legales que interponía la UNO y demoró tanto en la publicación de los resultados finales, que generó alzamientos insurreccionales en ambos casos.

Durante la guerra, por estar definido un escenario electoral contrainsurgente y disputarse la representación popular los partidos que políticamente se ubicaban del centro a la derecha, la solución de los conflictos tenía como un permanente telón de fondo, la guerra civil.

La amenaza de las acciones militares de los insurgentes y su constante boicot a los procesos electorales, generaban una dinámica más negociadora que institucional, en la solución de los conflictos, por parte de quienes participaron en los procesos electorales. Esta práctica se observa desde 1982, cuando se realiza el Pacto de Apaneca que dio paso a un gobierno con un Presidente de la República "escogido" por consenso y tres Vice Presidentes representando a cada uno de los tres partidos mayoritarios; hasta las elecciones de 1991 cuando la "izquierda democrática" (no insurrecta) agrupada en la coalición denominada Convergencia Democrática, entra al Parlamento después de negociar la desmovilización de los sectores sociales que denunciaban un fraude y aceptar ocho diputados.

Sin embargo hubo un caso excepcional en las elecciones legislativas de 1988, cuando el resultado en las urnas definió un empate entre los dos partidos principales, 30 diputados para cada uno de ellos. El partido ARENA se perfilaba para entonces como la fuerza que sustituiría al oficial partido Demócrata Cristiano y necesitaba mayoría simple en el Organo Legislativo para contener las medidas económicas que impulsaba el gobierno de Napoleón Duarte, para ello recurrió mediante un Amparo Constitucional ante la Corte Suprema de Justicia, reclamando la violación de derechos fundamentales de uno de sus candidatos en el Departamento de La Unión. La Corte que debió haberse limitado a establecer si había o no violación de tales derechos, en un acto sin precedentes, se convirtió en Organo Elector, sustituyó al pueblo soberano, sobrepasó la jurisdicción de la autoridad electoral y declaró diputado electo al candidato de ARENA, ordenando al Consejo Central de Elecciones inscribirlo como ganador y entregarle la respectiva credencial.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Este tipo de problemas en la solución de conflictos electorales, fue muy frecuente durante esos períodos autoritarios, en los cuales la vigencia del Estado de Derecho no pasaba de ser una aspiración.

II. El período postconflicto

Una vez instalada la mesa de negociaciones que terminaría con el conflicto militar, se estableció en 1990 en Caracas, Venezuela, una agenda de siete puntos que constituían los siete grandes temas de la negociación. Uno de estos siete puntos era la reforma al sistema electoral.

Dentro de los Acuerdos alcanzados en la mesa de negociaciones estaba la formulación de una nueva ley electoral y la reforma constitucional necesaria para crear una nueva autoridad electoral.

La Comisión para Consolidación de la Paz COPAZ integró una Sub Comisión Especial Electoral, a la cual encargó la elaboración de un nuevo Código Electoral cuyo proyecto, después de múltiples cambios, fue promulgado y está en vigencia desde el 3 de Febrero de 1993. Por otra parte la reforma constitucional aprobada en 1991, modificó el Art. 208 de la Constitución, creando el Tribunal Supremo Electoral, que sustituyó al antiguo Concejo Central de Elecciones.

Con esta nueva institucionalidad se organizaron las primeras elecciones de post-guerra en 1994. La ley electoral, elaborada sobre el principio de la desconfianza recíproca, mostró más sus debilidades que virtudes, dando lugar a numerosos recursos e impugnaciones (32 en total) todos los cuales fueron declarados sin lugar por el Tribunal Supremo Electoral. Ello hizo reaccionar a la División Electoral de Naciones Unidas, una de las cuatro Divisiones que tenían las Naciones Unidas para supervisar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz (ONUSAL), incluyendo este tema en su Quinto Informe.

En cuanto a la autoridad electoral, su desempeño fue evaluado de aceptable, dado el corto tiempo que tuvo entre su integración (1992) y los comicios que debía organizar (1994), tomando en cuenta que los procesos de inscripción de nuevos votantes y la depuración del Registro Electoral, eran un desafío muy alto.

Las posteriores elecciones de 1997, 1999 y 2000, han mantenido básicamente los mismos problemas y han transitado por los mismos patrones de conducta en su solución. Y no puede ser de otra manera, mientras quienes tienen la capacidad para efectuar las reformas señaladas reiteradamente por equipos de expertos internacionales, observadores electorales, partidos políticos e instituciones de la sociedad civil salvadoreños y los propios electores, no se decidan por introducir los cambios estructurales y funcionales que con urgencia demanda el sistema.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

La no aprobación de tales reformas, continua siendo la fuente generadora de los conflictos electorales en unos casos y el principal obstáculo para su solución, en otros. Entre ellas las más notoria es la integración del Tribunal Supremo Electoral y la dualidad de funciones, jurisdiccional y administrativa, que se le han asignado.

III. Principales Problemas en la Solución de los Conflictos Electorales

A) *Los Organismos Electorales*

De conformidad con nuestro ordenamiento jurídico, las únicas autoridades encargadas de resolver conflictos electorales son los Organismos Electorales.

Según la ley salvadoreña, existen **dos** tipos de Organismos Electorales: los temporales y el permanente. Los temporales son aquellos que se integran exclusivamente para un determinado procesos electoral, tales son: Las Juntas Electorales Departamentales, Las Juntas Electorales Municipales y las Juntas Receptoras de Votos. El organismo permanente es el Tribunal Supremo Electoral, que además tiene rango constitucional, al haber sido creado por el Art. 208 constitucional.

Los organismos temporales se integran con representantes de los partidos políticos, una vez iniciado el proceso electoral, mientras que el TSE tiene una integración mixta. De sus cinco magistrados propietarios (al igual que los suplentes) dos son propuestos por la Corte Suprema de Justicia y tres por las tres fuerzas políticas mayoritarias en cada elección presidencial, ante la Asamblea Legislativa, que es el órgano que los elige.

El principal problema en la solución de los conflictos electorales, lo identificamos en la integración de los organismos, ya que la partidización de los mismos privilegia la defensa de los intereses partidarios dentro del organismo electoral, más que la vigencia de la institucionalidad o de la legalidad. Ello se denota tanto en los organismos temporales como en el TSE, a pesar que se supone que dos de sus cinco magistrados son jueces de derecho, en la medida que su elección requiere que no pertenezcan a ningún partido político y que reúnan los mismos requisitos que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, los intereses partidarios se han sobrepuesto a los criterios jurídicos, los cuales en muchas ocasiones se utilizan únicamente para justificar fallos políticos.

B) *Competencia y Jurisdicción*

Derivada de su integración y habiéndoseles asignado al mismo tiempo funciones jurisdiccionales y administrativas, los organismos electorales, especialmente las JED y el TSE, se encuentran en ocasiones resolviendo peticiones, reclamos y

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

demandas de los partidos políticos, candidatos u otros actores del proceso electoral, de actuaciones que ellos mismos han realizado. Esta situación los coloca como juez y parte.

De conformidad con el Art. 307 del Código Electoral, existen cuatro recursos que las partes que intervienen en el proceso electoral pueden utilizar, en la búsqueda de la solución de los conflictos electorales: Revocatoria, Revisión, Apelación y Nulidad.

La Revocatoria, puede ser dictada por cualquiera de los Organismos Electorales, de oficio o a petición de parte.

La Revisión, puede interponerse ante los Organismos Electorales, por resoluciones definitivas pronunciadas por ellos. Debe ser por escrito.

La Apelación, es el único recurso que da lugar a que el conflicto electoral lo conozca un Organismo Electoral superior, en grado, al organismo del cual se recurre.

La Nulidad al igual que en el derecho común, exige que para alegarse debe estar expresamente determinada por la ley. Se debe presentar ante el organismo que esta conociendo del caso.

C) *La Discrecionalidad de la autoridad electoral*

Esta situación se origina en la falta de claridad de las normas electorales. Decíamos en líneas anteriores que el Código Electoral se elaboró tomando como premisa de trabajo la desconfianza recíproca. Cada partido buscó eliminar cualquier disposición legal que, real o aparentemente, diera alguna ventaja al adversario. De esa manera, una norma que se consideraba favorecía de alguna manera a otro u otros partidos, era limitada por una nueva norma en otro capítulo del Código; con lo que este cuerpo legal no sólo quedó redactado de manera anti–técnica, sino que en algunos casos viola principios y derechos fundamentales.

De ahí que al momento de su aplicación, ante la dualidad de supuestos jurídicos, ambigüedades y contradicciones, el Organismo encargado de administrar la justicia electoral se vea ante la eventualidad de aplicar su propio criterio. Al no reconocer nuestro sistema jurídico la jurisprudencia como fuente del derecho, tampoco se aplica este concepto en materia electoral, por lo cual no se le puede exigir al Tribunal Supremo Electoral que aplique las resoluciones de anteriores organismos ante situaciones similares, favoreciéndose la discrecionalidad del juzgador en perjuicio de la seguridad jurídica.

Con lo anterior, la solución de los conflictos electorales queda sujeta al vaivén político y, es la coyuntura, la que determina la solución de los mismos. Casos como la apertura de los paquetes electorales para un nuevo recuento de votos, se han resuelto de esta manera, lo mismo que las nulidades de inscripción de candidatos y otros conflictos donde las reglas no están claramente definidas.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

D) *La intervención de otros Organos del Estado*

No obstante que por virtud del Art. 209 constitucional y 55 Código Electoral, el TSE es la máxima autoridad en materia electoral y que el Art. 56 del Código Electoral le reconoce plena autonomía jurisdiccional, administrativa y financiera, la invasión de su competencia por parte de otros órganos del Estado, distorsiona su papel de solucionador de conflictos.

Lejos estamos de los días en que desde el Gobierno o del Alto Mando de las Fuerzas Armadas, se daban ordenes a la autoridad electoral para definir resultados o dirimir controversias electorales. Tampoco el Organo Judicial ha vuelto a interferir en sus decisiones ni mucho menos a sustituir al pueblo como gran y único elector. Sin embargo, tanto el Organo Ejecutivo por vía del Ministerio de Hacienda como el Organo Legislativo, por medio de sus decretos "transitorios", han distorsionados gravemente la actividad y el funcionamiento del TSE afectando así la solución de conflictos y en ocasiones generando con sus acciones u omisiones nuevos conflictos.

Para muestra, en el proceso electoral de 1996/97, la Asamblea Legislativa emitió 14 Decretos Legislativos que modificaron situaciones jurídicas, afectado intereses de partidos políticos, candidatos y actividades del propio TSE, CUANDO YA SE HABIA CONVOCADO A ELECCIONES Y HASTA EL DIA QUE SE DECLARARON FIRMES LOS RESULTADOS. Es decir, que el Organo Legislativo cambió las reglas del juego electoral cuando éste ya se había iniciado y estuvo cambiándolas durante todo el juego, hasta el último minuto.

En las pasadas elecciones del 12 de Marzo de 2000 sucedió algo parecido, cuando de nuevo la Asamblea Legislativa aprobó varios decretos dentro del desarrollo del proceso electoral, el mas grave y que algunos partidos políticos han denunciado como un fraude, fue la modificación del artículo que determina como se integran las Juntas Receptoras de Votos, con el propósito de permitir el ingreso a dos partidos que, conforme la legislación vigente, no tenían derecho a integrarlas; ello en perjuicio de otros partidos políticos que ya habían nombrado a sus representantes.

E) *Carencia de normas que habiliten una acción más efectiva del Fiscal Electoral*

Cuando se formuló el anteproyecto de Código Electoral que la Sub Comisión Especial Electoral entregó a COPAZ, se contemplaba la figura del Inspector Electoral, como el garante de los derechos de los ciudadanos dentro del sistema electoral de manera permanente y de forma especial, cuando se desarrollaran procesos electorales.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Al publicarse el Código, vimos con sorpresa que el capítulo que contenía tal figura había sido suprimido y a cambio, en las Disposiciones Generales, se creaba la del Fiscal Electoral. El Fiscal Electoral es una institución externa al sistema, depende del Fiscal General de la República y su nombramiento, destitución y demás funciones son establecidas por la Ley Orgánica del Ministerio Público. A diferencia del Inspector Electoral que tenía una raíz profunda en el sistema y sus funciones garantistas de lo derechos de los ciudadanos, estaban claramente establecidas en el mismo Código.

La dispersión de funciones y atribuciones del Fiscal Electoral, su papel secundario en actuaciones de primer orden la anulación de su rol contralor, permiten que muchos conflictos se tramiten y se resuelvan sin su necesaria participación.

Y cuando el Fiscal Electoral ha actuado de oficio o a petición de partes, especialmente en conflictos intrapartidarios, a sus informes no se les da el valor probatorio que merecen, incluso se ha llegado a descalificar su actuación expresando que no esta facultado por la ley para realizar determinados actos.

Todos los anteriores problemas podrían ser calificados como las DEBILIDADES más notorias del sistema electoral salvadoreño, en la solución de conflictos.

IV. Fortalezas

No obstante lo anterior, podemos señalar algunas fortalezas que tiene el sistema salvadoreño en la solución de conflictos electorales.

A) *Partiendo del formalismo legal que inspira al sistema salvadoreño, consideramos una fortaleza la brevedad de los plazos en la sustanciación de los procedimientos de carácter jurisdiccional. Veíamos en los cuatro recursos que reconoce la ley salvadoreña, que los plazos son sumamente breves, así:*

La Revocatoria deberá interponerse dentro de las 24 horas siguientes a la notificación correspondiente y deberá resolverse dentro de los 3 días posteriores a la fecha de la solicitud. Art. 308 Inc. 2 Código Electoral.

La Revisión deberá presentarse dentro de las 24 horas siguientes a la notificación respectiva y resolverse sin trámite ni diligencia que la vista de la misma, dentro de las 48 horas contadas desde la recepción de la solicitud. Art. 309 Código Electoral.

La Apelación se debe presentar dentro de las 24 horas siguientes a la notificación respectiva, remitirse las diligencias al Organismo Superior dentro de las 24 horas y una vez recibidas por éste, las abrirá a pruebas por 3 días y deberá fallar dentro de los 3 días siguientes. Arts. 312 y 313 Código Electoral.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

La Nulidad por referirse a distintos tipos como nulidad en la inscripción de candidatos Art. 321, nulidad de elección Art. 322, nulidad de escrutinio definitivo Art. 323 Código Electoral, contempla diferentes plazos; pero en todos ellos se denota la celeridad y brevedad, que permiten certeza y generan confianza en las partes.

B) *Las Notificaciones*

Con ese mismo criterio formalista, herencia del derecho codificado napoleónico, un proceso puede ser anulado por errores fácticos en la notificación de un fallo, sentencia, interlocutoria o un simple auto de sustanciación.

A diferencia del Derecho Común, el Código Electoral habilita formas expeditas y nada ceremoniales para la notificación a las partes.

Aunque para no perder la tradición, la notificación formal se hace con posterioridad. Así el Art. 77 establece que todo acuerdo emitido por el TSE deberá ser comunicado "de inmediato por el medio más adecuado, debiendo remitir con posterioridad...la certificación respectiva del acuerdo o resolución".

V. Imaginario de Soluciones

En el mismo orden en el que expusimos las Debilidades del Sistema Electoral o sus problemas fundamentales en la solución de conflictos, consideramos que las soluciones se pueden imaginar de la siguiente manera:

1) Reforma al Art. 208 constitucional, que contiene al Tribunal Supremo Electoral.

a) El concepto de Tribunal Supremo nos remite a una institución de carácter jurisdiccional, que por su naturaleza de Supremo, no admite otra instancia que pueda conocer y fallar de sus resoluciones, en la materia que le es propia; en este caso, la electoral.
b) Al integrarlo como lo hace el artículo referido, esta característica judicial no se obtiene, pues la cualificación profesional para ejercer la magistratura, sólo se exige a dos de sus miembros, permitiendo que la mayoría (3) puedan ser electos sin ese este requisito.
c) Esta naturaleza ecléctica sólo se explica porque al TSE se le asigna además de la función jurisdiccional, la función de Planificar, Organizar y Ejecutar los procesos electorales. Vale decir, una función que la doctrina denomina Administración Electoral, la cual en la práctica absorbe un 90 % del total de actividades del TSE.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

d) Al ejercer ambas funciones, el TSE se ha convertido en varias ocasiones en juez y parte, dado que los actores del proceso han presentado quejas de actuaciones administrativas del TSE ante él mismo, quien debe en ese momento aplicar la ley electoral convirtiéndose en un órgano de naturaleza jurisdiccional que conoce de reclamos por sus propias actuaciones administrativas (y judiciales algunas veces).

e) Por otra parte, su responsabilidad de organizar, actualizar y depurar el Registro Electoral, por múltiples razones aún se encuentra en estado deficitario, generando críticas del cuerpo electoral y de algunos actores políticos, debido a que su organización administrativa no alcanza los niveles óptimos, entre otras razones por esa duplicidad de funciones y la ausencia de una definición clara en cuanto a funcionamiento del Organismo Colegiado.

f) En la doctrina y el derecho comparado de la región centroamericana, está establecido que un elemento fundamental de la autoridad electoral, lo constituye la institución encargada de la identidad de las personas naturales. En Panamá, Costa Rica, Nicaragua y Honduras, los registros civiles o de personas naturales (según se les denomine en cada país) están bajo la jurisdicción de la autoridad electoral, no porque el registro civil sirva sólo para lo electoral o que el documento de identidad no tenga otras funciones en la vida jurídica, sino porque siendo una **función técnica,** no debe tener la connotación de una Entidad Autónoma, con un organismo deliberativo como es una Junta Directiva, mucho menos la de un super ministerio.

g) También es necesario regular la continuidad en la dirección superior de una institución tan importante en el fortalecimiento de una sociedad demócratica, como es el TSE; pero hay que hacerlo de tal manera que no se generen funcionarios insustituibles o se abra el expediente de los cabildeos para el clientelismo político. La profesionalización que es una de las condiciones de la moderna Gerencia Pública, demanda también la renovación, por ello es necesario asegurar un mecanismo que garantice ambas condiciones: continuidad y renovación.

h) La falta de **iniciativa de ley** del TSE, en materia electoral, lo ha convertido en una institución pasiva y receptora de normas que le complican tanto su trabajo como el propio desarrollo institucional, por ello, sería importante conferirle iniciativa de ley en esa materia.

i) La práctica actual ha sido que el TSE obtiene presencia pública únicamente durante los procesos electorales, consideramos que ello debe cambiar y que el TSE debe estar presente en la vida nacional cotidianamente, promoviendo la cultura democrática y la participación ciudadana, mediante una labor de capacitación electoral permanente, que involucre desde el entrenamiento a

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

los funcionarios electorales, hasta la inserción en los programas de estudio de todos lo niveles educativos, manteniendo un constante flujo de materiales didácticos adecuados a cada nivel educativo o de entrenamiento técnico.

Conforme con lo anterior proponemos la siguiente redacción del Art. 208 constitucional.

Habrá un Tribunal Supremo Electoral integrado por tres Magistrados y sus respectivos suplentes, los cuales durarán nueve años en sus funciones y no podrán ser reelectos. Su elección estará a cargo de la Asamblea Legislativa mediante le voto calificado de dos tercios de sus miembros. Los Magistrados propietarios y suplentes se elegirán de tres ternas, en cada caso, elaboradas por la Corte Suprema de Justicia. Para ser electo se deberán reunir los mismos requisitos que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no tener afiliación partidista.

La presidencia de la institución se ejercerá de manera rotativa por períodos de tres años.

El Tribunal Supremo Electoral es la máxima autoridad en materia electoral, en la cual tendrá iniciativa de ley y, ejercerá la función jurisdiccional sin perjuicio de los recursos que establece esta Constitución por violaciones a la misma. De igual manera ejercerá la función de educación y capacitación electoral y demás que le señale su ley orgánica.

De conformidad con la ley, funcionarán bajo su conducción la Dirección General de Procesos Electorales, la Dirección General del Registro Electoral y la Dirección General del Registro Nacional de las Personas Naturales y del Documento de Identidad.

Para la integración del primer Tribunal Supremo Electoral, la Asamblea Legislativa abrirá un período de inscripción de candidatos y creará una Comisión de su seno, a la cual podrán acudir todos los profesionales del derecho que aspiren a ser electos y reúnan los requisitos antes señalados. La Asamblea Legislativa elegirá a los tres propietarios y a los tres suplentes por períodos de 3, 6 y 9 años, a efecto de garantizar la continuidad y renovación por tercios del TSE.

2) De obtenerse la reforma al art. 208 constitucional y lograrse la separación de las funciones jurisdiccional y administrativa, asignada cada una a una entidad distinta, quedaría claro que el Organo Jurisdiccional conocería como tribunal de alzada, los recursos interpuestos en contra de la autoridad administrativa encargada de la ejecución de los procesos electorales y las otras actividades permanentes asignadas a las respectivas Direcciones Generales.

En todo caso se requeriría una adecuación en la legislación secundaria que armonizara el nuevo texto constitucional.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

3) El problema de la discrecionalidad se atacaría desde dos ángulos, el primero con la cualificación de los Magistrados del Organo Jurisdiccional al separarlos de las instancias administrativas y el segundo, con un proceso de armonización de la normativa electoral, a partir de una nueva premisa de trabajo, que sustituya la de la desconfianza ("Los Diablos se cuidan a si mismos") con la que se trabajó en la elaboración del Código Electoral, en aquellos días bastante inmediatos a la finalización del conflicto. Este nuevo momento de maduración democrática, impondrá un nuevo pacto político, esta vez basado en la confianza y el respeto mutuos.

4) Sobre el problema de la injerencia o invasión de funciones electorales por parte de otros órganos del estado.

4.1. Para limitar la interferencia del Organo Legislativo, se debe aprobar una norma en el Código Electoral, que establezca que no se podrán introducir reformas al Código Electoral durante los tres meses antes de la Convocatoria a Elecciones, ni dos meses después de emitido el Decreto del TSE declarando firmes los resultados.

4.2. Para evitar que el Organo Ejecutivo interfiera en las funciones del TSE mediante el Ministerio de Hacienda, ya sea modificando su presupuesto o afectando el pago de la Deuda Política, se debe solicitar una interpretación auténtica a la Asamblea Legislativa para que establezca los límites y alcances del Art. 56 del Código Electoral.

5) Fortalecer la figura del Fiscal Electoral.

Algunos consideran el sustraerlo del ámbito del Ministerio Público, adscribirlo al sistema electoral y para garantizar su independencia y no subordinación jerárquica al TSE, al cual fiscaliza, proponer que lo elija la Asamblea Legislativa, para un período de 5 años, pudiendo ser reelegible por otro período igual.

Crearle sus funciones dentro del Código Electoral, de manera que estén claramente establecidas y le permitan ser efectivamente el garante de la legalidad electoral.

VI. Adendum

No podíamos terminar este trabajo, sin considerar la posibilidad de introducir dentro de las formas jurídicas, tradicionales y en todo caso obligatorias por el derecho positivo y vigente, las formas voluntarias, alternativas de resolver los conflictos.

La mediación es una de las herramientas modernamente empleadas en la solución de conflictos de todo tipo: familiares, políticos, laborales, de inquilinato, industriales, patrimoniales, comunitarios, etcétera ¿Por qué no ensayarlos en materia electoral?

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Entendiendo entonces la mediación como un proceso no adversarial, pacífico y cooperativo, en el cual un tercero —que sería la autoridad electoral o su delegado— ayuda a las partes a buscar una solución que les resulte satisfactoria. Cuanto tiempo y recursos de otro tipo se habrían ahorrado el TSE y algunos partidos políticos, si en lugar de saturar a la autoridad electoral, los grupos en pugna hubieran aceptado una mediación.

Desde luego que la mediación no es la panacesa, ni sirve para casos en que la certeza de la resolución de la autoridad judicial o administrativa, es la garantía de su ejecución, cumplimiento y legalidad. Pero me estoy refiriendo a ciertos casos en los que las partes, sobre todo si no quieren enviar señales negativas a sus miembros, simpatizantes o electores, deseen dirimir un conflicto ante la autoridad electoral porque no alcanzan un acuerdo entre ellos, pero no necesariamente signifique un litigio electoral o político.

Técnicamente se recomienda recurrir a la mediación cuando el conflicto lleva más de tres meses sin resolverse, las partes llevan más de dos meses sin acuerdos, cuando se interrumpe la comunicación entre las partes, una de ellas esta siendo irracional o poco realista, la disputa está interfiriendo en la vida íntima o actividades usuales de las partes. Desde luego que dada la especificidad de la materia electoral, este tipo de técnicas no podrían emplearse en los procesos electorales, donde ya expusimos que entre las fortalezas del sistema está la celeridad y brevedad de los plazos, lo cual permite confianza en la fluidez de los procedimientos.

La inquietud —y que quede simplemente como eso y no como propuesta— se remite a los largos e interminables procesos generados no por las disputas interpartidarias, sino por las intrapartidarias, las cuales generalmente ocurren y se desarrollan en períodos fuera de los procesos eleccionarios.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Antecedentes y evolución de los mecanismos encargados de la resolución de conflictos electorales: el caso de Guatemala

*Luis Felipe Sáenz Juárez**

SUMARIO: I. Antecedentes de Materia electoral. **II.** Evolución de los mecanismos encargados de la resolución de conflictos electorales. **III.** Régimen de resolución de conflictos electorales por via constitucional. **IV.** Casos que ilustran la dinámica normativa en la resolución de conflictos electorales, de los que ha tenido conocimiento la corte de constitucionalidad.

Palabras preliminares

Es de conocimiento general que la historia de Guatemala corre paralela a la de las restantes provincias (El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) de lo que constituyó el denominado Reino de Guatemala, a partir del hecho de la colonización del recién descubierto Nuevo Mundo por España, cuyo común destino fue en 1821, infortunadamente frustrado por los partidarios de la anexión del Reino, al fugaz Imperio mexicano —rechazada especialmente por aquellas cuatro provincias, encabezadas por la de El Salvador—; y aunque ese movimiento llevó a la declaración de independencia de México y de cualquier otro país, en julio de 1823, no pudo impedir el inicio y desarrollo de una infortunada y larga guerra civil

* Magistrado de la Corte de Constitucionalidad. *Guatemala.*

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

que terminó con la unión centroamericana, ahora acariciada sólo como un lejano ideal de improbable concreción.

De aquel entonces hasta casi la media del siglo pasado el andar de Guatemala, aunque formalmente declarado de carácter republicano en sus numerosas constituciones o documentos de similar categoría, ha estado lejos de ser una realidad, y de ahí que no pueda afirmarse que la base de su sistema republicano se halle en la expresión de la voluntad mayoritaria de la población expresada mediante el voto. Por ello, también, la ausencia de reglas legales no dieron lugar a la existencia de mecanismos para conformar propiamente un "proceso electoral", si entendemos, como tal lo sustentado por Rafael Santos Jiménez, al afirmar que "el derecho electoral es el conjunto de principios y reglas que rigen la designación, mediante el voto, de los gobernantes y principales funcionarios, y la resolución, también mediante el voto, de los asuntos públicos trascedentes", o, como al referirse al proceso electoral se precisa en la definición dada en el Diccionario Electoral publicado en el Instituto Interamericano de Asesoramiento y Promoción Electoral, expresando que es "aquella rama del derecho procesal público que se expresa como el conjunto de normas positivas referidas a los requisitos, contenido y efectos del proceso electoral".

Bajo ese entendido dividiremos el texto en partes:

I. Los antecedentes, con alusión breve de tipo histórico meramente;
II. Los mecanismos de resolución de conflictos electorales, en sus vertientes legal y constitucional, que resultan ser de data reciente como resultado de la asunción a un Estado Constitucional de Derecho y, por consiguiente, de la vivencia del proceso electoral que es propiamente un proceso electoral asentado en la realidad.

I. Antecedentes de Materia Electoral

La primera regulación, Ley Reglamentaria de Elecciones contenida en el Decreto Gubernativo 403, fue emitido por el Presidente de la República el 20 de diciembre de 1981. Con tal ley, de estructura primaria y limitativa, de cuyos actos acerca de la elección conocían las autoridades municipales encargadas de la votación que dejó privativamente a la Asamblea Legislativa la facultad de declarar la nulidad o invalidez de elecciones, entró Guatemala al siglo XX. El Decreto fue objeto de reformas secundarias (Decretos Gubernativos números 848 —de 1923— y 935 —de 1926—), y posteriormente fue sustituida por la Ley Electoral normada en el Decreto 1738 de la Asamblea Nacional Legislativa de 30 de mayo de 1931. Manteniendo, en el fondo, similar estructura a la de la ley abrogada, confirmó que

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

—artículo 32— "Las dudas que puedan ocurrir al tiempo de practicarse las elecciones sobre la inteligencia y aplicación de esta Ley, serán resueltas por las corporaciones que presidan los respectivos actos. Pero las declaraciones de validez o nulidad de las mismas elecciones, corresponderá exclusivamente a la Asamblea".

La ley corresponde al inicio de la gestión gubernativa del General Jorge Ubico y, salvo reformas menores que aparecen en los Decretos 2244 y modificaciones, de la misma asamblea, perduró hasta que, habiendo renunciado al cargo por presión ciudadana en junio de 1944 y ocurrida la Revolución de octubre siguiente, la Junta Revolucionaria de Gobierno que asumió el poder la dejó sin efecto y llamó, en primer lugar, a elegir diputados a la Asamblea Nacional Legislativa (Decreto No. 1) que, a su vez, convocó a Asamblea Nacional Constituyente para dictar la nueva carta fundamental; posteriormente convocó a la elección de Presidente de la República (Decreto No. 31), en la que resultó electo el doctor Juan José Arévalo.

Es la Constitución de 1945 la que recoge, por vez primera, lo relativo a régimen electoral (Artículo 33)." Los guatemaltecos tienen el derecho de organizarse en partidos políticos, los cuales deben inscribirse de conformidad con lo que determine la Ley Electoral. La Ley Electoral debe conformarse al principio de que en las elecciones de cuerpos colegiados, las minorías estimables, de acuerdo con el sistema técnico que se adopte, gozarán del derecho de representación".

La normativa aludida se concretó en la Ley Electoral contenida en el Decreto Gubernativo 255 de 9 de julio de 1946, que introdujo la acción de nulidad como medio impugnativo, dando competencia para conocerla, para el caso de elecciones de presidente y diputados al Congreso, y en el de municipios y jurados de imprenta, a las juntas electorales departamentales.

Es generalmente reconocido que, tanto las elecciones de diputados a ambas asambleas como las verificadas para elegir Presidente, diputados al Congreso y municipalidades (períodos de los presidentes Juan José Arévalo y Jacobo Arbenz Guzmán) fueron realizadas con respeto a la libertad de los ciudadanos y declarada su voluntad mayoritaria.

Es también conocido que en 1954 se produjo la forzada renuncia del presidente Arbenz y el establecimiento de sucesivas juntas de gobierno de corta duración, período convulso que desembocó en la asunción del poder por el coronel Carlos Castillo Armas. Consolidado el movimiento que dirigió se convocó a siguiente asamblea constituyente, que sancionó la Constitución de 2 de febrero de 1956. En esta se anuncia (Artículo 29) que "La ley regulará el ejercicio del sufragio... " y (Artículo 35) "crea un Tribunal Electoral que tendrá carácter de órgano administrativo; gozará de plena autonomía en cuanto a sus funciones de tribunal privativo, y contra sus disposiciones no cabrá más recurso que el de amparo ante la Corte Suprema de Justicia.", regulándose dicho recurso en los artículos del 79 al 85 siguientes.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

El 19 de abril de 1956 el Congreso decretó la Ley Electoral, sustitutiva de la anterior, mantuvo la acción de nulidad, habilitando para conocer de las genéricas al Tribunal Electoral y de las de Presidente al Congreso (Artículo 81); también reiteró el recurso de amparo contra las decisiones del Tribunal Electoral.

Asesinado el coronel Castillo Armas (26 de julio de 1957) el encargado de la Presidencia convocó a elecciones para sustituirlo; declarado triunfador el abogado Miguel Ortiz Passarelli, uno de los candidatos opositores, el general Miguel Idígoras Fuentes, impugnó por vías de hecho tal declaratoria que llevó al Congreso a declarar su nulidad. Repetida la elección el voto fue favorable al último. Es en su período de gestión que ocurre el alzamiento militar del 13 de noviembre de 1960, hecho que marca el inicio de lo que será el movimiento guerrillero, que perdurará en los treinta y seis años siguientes; en marzo de 1963 es derrocado por su ministro de la defensa, el coronel Enrique Peralta Azurdia, quien asume el poder como Jefe del Gobierno de la República, y convoca a una siguiente asamblea constituyente, sancionadora de la Constitución de 15 de septiembre de 1965 en la que se omite el Tribunal Electoral y lo sustituye por "el Registro y el Consejo Electorales, con funciones autónomas y jurisdicción en toda la República." (Artículo 34); al último, de función temporal, le atribuye la facultad, entre otras, de "Investigar de conformidad con la ley, las cuestiones que le fueren planteadas en materia electoral y al resolverlas en única instancia, imponer las sanciones del caso." (Artículo 37, número 5o.) y dispone que "Contra las resoluciones del Registro y Consejo Electorales, no cabrán más recursos que los de revisión y de amparo ante las Salas de la Corte de Apelaciones con sede en la capital." (Artículo 40).

Las disposiciones aludidas se reintegran en la siguiente Ley Electoral y de Partidos Políticos que el Jefe de Gobierno dicta mediante el Decreto–Ley 387, de 23 de octubre del mismo año; insiste en que el Congreso es el facultado para conocer de la acción de nulidad contra la elección presidencial y deja las restantes a la competencia del Consejo Electoral. Establece, asimismo, que la acción, en su caso, debe entablarse dentro de las cuarenta y ocho horas de notificada la resolución o de acaecido el hecho que la motiva.

Bajo su vigencia e integradas tales autoridades con personas afines, en cada caso, tienen lugar las elecciones por las que acceden a la Presidencia el abogado Julio Cesar Méndez Montenegro, el coronel Carlos Arana Osorio, el general Kjell Eugenio Laugerud García, el general Romeo Lucas García y el general Angel Aníbal Guevara, siendo las tres últimas particularmente cuestionadas de corrupción oficial y consiguiente alteración de los resultados de las votaciones, tanto por los ciudadanos como por los medios de comunicación. La asunción al cargo por el ultimo fue interrumpida por el golpe de Estado militar de 23 de marzo de l982, que derrocó al general Lucas, integrándose una junta de gobierno —triunvirato—, disuelta al erigirse como presidente el general José Efrían Ríos Montt. Su estilo de gobierno e intención

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

formulada de permanecer en el cargo por tiempo indefinido, originó un posterior golpe de Estado dentro del ejército, accediendo al poder el general Oscar Mejía Victores, a quien correspondió entregarlo al primer presidente electo, ahora propiamente como resultado de un proceso electoral, normado en el Decreto–Ley 30–83 y sus reformas, antecedente de la vigente Ley Electoral y de Partidos Políticos.

II. Evolución de los mecanismos encargados de la resolución de conflictos electorales

Además de la Constitución Política, en la que se dejó previsto que "Todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral, será regulado por la ley constitucional de la materia." —Artículo 223— la Asamblea Nacional Constituyente decretó la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto No. 1–85), con vigencia a partir del 14 de enero de 1986. En ésta su artículo 121 dispone que "El Tribunal Supremo Electoral es la máxima autoridad en materia electoral. Es independiente y de consiguiente, no supeditado a organismo alguno del Estado". y señala como órganos suyos (*a*) El registro de ciudadanos; (*b*) Las juntas electorales departamentales; (*c*) Las junta electorales municipales; y (*d*) Las juntas receptoras de votos —Artículo 153—.

En materia de conflictos comprende dos áreas: la pre–electoral y la propia del proceso electoral, cuya solución corresponde al Tribunal Supremo Electoral y a sus órganos. A ello debe agregarse (a) la acción de amparo, cuya solución corresponde a la Corte Suprema de Justicia, conociendo con carácter de tribunal constitucional en primer grado, y (b) de la misma acción, por vía de apelación, de la que conoce la Corte de Constitucionalidad.

1. *Régimen de solución de conflictos preelectorales*

Partiendo, como premisa, del derecho constitucional de "Elegir y ser electo" (Artículo 136), debe advertirse que este derecho está condicionado, por un lado, a que el ciudadano se inscriba como elector en el Registro de ciudadanos, y, por otro, a ser postulado, esto es, a la posibilidad de ser electo, siempre que, o un partido político o, en su caso, un comité cívico electoral lo postule. Y estos, a su vez, tener aptitud, por su inscripción ante autoridad competente, que lo es el Tribunal Supremo Electoral o un órgano suyo. Para ello es preciso hacer breve referencia de sus funciones, dirigidas a ubicar los medios de solución de los conflictos a que pueda dar lugar.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

El tribunal, de carácter privativo y de competencia exclusiva en materia electoral, tiene como órganos:

a) *El registro de ciudadanos:* y como dependencia suyas las delegaciones en las cabeceras departamentales (provincias) y las subdelegaciones en cada uno de sus municipios. Le corresponde inscribir ciudadanos, partidos políticos, comités cívicos y candidatos a elecciones;
b) *Las juntas electorales departamentales:* declaran resultados de votaciones y la validez o la nulidad de elecciones municipales;
c) *Las juntas electorales municipales:* les corresponde establecer el resultado de la votación en su jurisdicción; y
d) *Las juntas receptoras de votos*: encargadas de su recepción, escrutinio y cómputo.

La Ley Electoral reserva al tribunal lo relativo a las elecciones de Presidente y Vicepresidente, diputados al Congreso (distritales y de lista nacional), al Parlamento Centroamericano y a la Consulta popular.

El Tribunal y el Registro son de carácter permanente; los otros órganos son de función temporal, en tanto se desarrolla el proceso electoral.

El reclamo contencioso contra sus resoluciones permite las impuganaciones por medio de los mecanismos siguientes:

a) *Recurso de revocatoria:* procede contra resoluciones definitivas de las dependencias o delegaciones del Registro de ciudadanos; lo resuelve el Director General del Registro.
b) *Recurso de apelación:* con este se impugnan las resoluciones del Director General del Registro ante el Tribunal.
c) *Recursos de aclaración y ampliación:* procede para remediar ambos aspectos en las resoluciones referidas en los incisos anteriores; y
d) *Recurso de amparo:* se trata propiamente de la acción de amparo, para atacar las resoluciones del Tribunal, del que conoce en primera instancia la Corte Suprema de Justicia, en carácter de tribunal constitucional, y en la segunda —de provocarse la alzada— la Corte de Constitucionalidad. La acción esta reglada por la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Las decisiones de una u otra, en su caso, causan la definitividad de lo decidido.

2. *Régimen de solución de conflictos en el proceso electoral*

Compete al Tribunal Supremo Electoral convocar a elecciones y a consulta popular. En el primer caso y tomando, para nuestro tema, el de elecciones generales, la

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

convocatoria se hace para elegir (*a*) Presidente y Vicepresidente; (*b*) Diputados al Congreso, tanto de lista nacional como distritales, y al Parlamento Centroamericano; y (*c*) Corporaciones municipales.

La postulación de candidatos a la Presidencia, al Congreso y al Parlamento Centroamericano está reservado a los partidos políticos; la de miembros para las corporaciones, la pueden hacer tanto los partidos como a los comités cívicos electorales. Tal postulación se concreta con su inscripción firme en el Registro de Ciudadanos, que puede ser impugnada, parcial o totalmente, en cada caso, abriéndose así la posibilidad de conflictos pre–votaciones, cuyo medio de solución resulta ser:

a) Presidente y Vicepresidente; diputados al Congreso por lista nacional y diputados al Parlamento Centroamericano: *su inscripción corresponde al Director General del Registro; si su decisión es negativa procede el Recurso de Nulidad*;
b) Diputados y Corporación de la Capital de la República, y diputados y corporaciones en los restantes municipios del departamento de Guatemala: *con previo informe del Jefe del Departamento de Organizaciones Políticas, la inscripción la hace el Director General del Registro. Si es negativa cabe el Recurso de nulidad;*
c) Diputados distritales y corporaciones de las cabeceras departamentales: *con informe del Delegado departamental del registro, dictaminando sobre su precedencia o improcedencia, elevado a su Director General, éste resuelve accediendo o denegando; en este ultimo caso cabe la impugnación mediante Recurso de nulidad;*
d) Corporaciones de municipios restantes en toda la República: *Su inscripción es competencia de las delegaciones departamentales que, en el caso de ser negativa, permite impugnarse por Recurso de nulidad.*

La resolución del recurso puede no poner fin a la cuestión dado que, contra lo que se resuelva cabe también su impugnación, como se verá a continuación.

Aparte de los conflictos derivados de las inscripciones de candidatos a cargos de elección popular, pueden ocurrir también en el acto de la votación y procedimiento posterior y, desde luego, en el de declaratoria de resultados y consiguiente adjudicación de cargos. Los medios de impugnación concurrentes o post–electorales previstos son:

a) *Nulidad especial*: la declara el Tribunal Supremo Electoral para invalidar las elecciones en cualquier municipio, si en más de la mitad de las Juntas receptoras de votos éstas la hubieren declarado o se hubiesen sufrido actos de destrucción o sabotaje, antes, durante o después de la elección.
b) *Recurso de Nulidad —genérica—:* procede contra todo acto del proceso electoral; su resolución compete al Tribunal Supremo Electoral.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

c) *Recurso de revisión:* equivalente a lo que en doctrina se conoce como reposición, cabe contra las decisiones del tribunal, lo que le permite revisar sus propias resoluciones.
d) *Recursos de aclaración y ampliación*: válidos luego de producirse cualquier resolución de las anteriores, a fin de resolver sobre tales aspectos.
e) *Recurso de amparo:* su interposición ante la Corte Suprema de Justicia requiere, como requisito indispensable, haberse hecho uso de la revisión.

3. *La acción de amparo en materia electoral*

Lo resuelto por el Tribunal Supremo Electoral puede reclamarse, por los partidos políticos o por los comités cívicos electorales, en su condición de partes en el proceso electoral, (también en la etapa pre–electoral), por la vía de la acción de amparo que autoriza la Constitución de la República (Artículo 265), tramitada conforme a las disposiciones de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad (Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente), siempre que el reclamo obedezca a violación a derechos constitucionales.

De acuerdo a la específica ley citada la promoción del amparo debe hacerse, de manera general, dentro del plazo de treinta días siguientes al de la última notificación al afectado o de conocido por éste el hecho que, a su juicio, le perjudica. Esta norma rige para las acciones que se interpongan en la etapa pre–electoral. Empero, durante el proceso electoral y únicamente en lo concerniente a esta materia, el plazo está reducido a cinco días.

El conocimiento de la acción lo reserva la Ley Electoral y de Partidos Políticos a la Corte Suprema de Justicia; sin embargo, como para su trámite y solución debe aplicarse la ley específica (LAEPC), ésta permite alzarse contra su decisión, en cuyo evento conoce la Corte de Constitucionalidad. De manera que la decisión definitiva podrá ser la de aquélla (CSJ), pero, de apelarse, lo será la de la última (CC).

4. *La Consulta Popular*

La Constitución ha previsto la Consulta a la ciudadanía como requisito previo a la toma de "Las decisiones políticas de especial trascendencia." Decididas por el Presidente o el Congreso, a iniciativa de uno u otro, el Tribunal Supremo Electoral convoca a proceso electoral, como lo autoriza el Artículo 173 constitucional. Tal norma prescribe que: "La Ley Constitucional Electoral regulará lo relativo a esta materia (se refiere a la consulta popular)." El mismo sistema aplica la resolución del Congreso cuando acuerda reformas —en lo modificable— a la Constitución (Artículo 280).

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

No obstante que, la Ley Electoral y de Partidos Políticos, citada habilita al órgano electoral para convocar y llevar adelante el proceso, carece de las regulaciones referidas a la consulta popular que señala la Carta Fundamental. Un proyecto de reformas a la Ley Electoral, presentado por el propio Tribunal Supremo Electoral se haya sometido al Congreso, sin resultado hasta ahora. El proyecto, preparado por la Comisión de Reforma Electoral, integrada por miembros del Tribunal Supremo Electoral y diputados pertenecientes a partidos políticos con representación en el Congreso, contiene su propuesta para suplir la omisión aludida. De manera que, en tanto no se produzca, el Tribunal ha de aplicar, en lo concerniente a esa materia (consulta popular), los dispositivos de su ley y su reglamento. Entendemos que, en este evento, los mecanismos de impugnación se restringen a los recursos de aclaración, ampliación y amparo.

III. Régimen de resolución de conflictos electorales por vía constitucional

Dado que dentro del sistema democrático, propio de los sistemas políticos imperantes en el área de influencia occidental, los procesos electorales se constituyen como fuente legitimadora del poder político, éstos no pueden quedar al márgen del control constitucional, que se realiza mediante la función de la Corte de Constitucionalidad en casos concretos y para efectos específicos.

Dentro de este contexto resulta pertinente hacer cita de tres de ellas:

A. La apelación en la acción de amparo contra las resoluciones de la Corte Suprema de Justicia, que han resuelto amparos contra el Tribunal Supremo Electoral;

B. La inconstitucionalidad de leyes de carácter general; y

C. La emisión de opinión, solicitada por el Presidente o por el Congreso.

A) Como quedó referido, la Ley Electoral y de Partidos Políticos autoriza el amparo contra las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral. Por su parte, la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, dispone (Artículo 12) que "La Corte Suprema de Justicia conocerá de los amparos en contra de: a) El Tribunal Supremo Electoral"; la acción de amparo, reiterando dispositivo concreto de la Constitución "… protege a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o restaura el impero de los mismos cuando la violación hubiere ocurrido. No hay ámbito que no esa susceptible de amparo, y procederá siempre que los actos, resoluciones o leyes de autoridad lleven implícitos una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes autorizan." Artículo 8.

Lo anterior indica que la declaración de amparo en materia electoral está condicionada a la denuncia y prueba de violación a derechos fundamentales protegidos por la Constitución o expresados en las leyes.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Tramitada la acción conforme a las reglas de la ley del Tribunal Constitucional (LAEPC), la Corte Suprema de Justicia la resuelve, pero, su decisión queda sujeta a la posibilidad de alzada o apelación, recurso del que conoce la Corte de Constitucionalidad.

La Corte Suprema de Justicia puede otorgar amparo provisional (también de conocimiento, en alzada, por la Corte de Constitucionalidad); de ser otorgado y sostenido, dejará en suspenso lo cuestionado hasta su resolución definitiva por el Tribunal Constitucional.

B) Inconstitucionalidad de las leyes de carácter general: La inconstitucionalidad puede invocarse como ataque a disposiciones del órgano electoral que tengan carácter general, como lo son, por ejemplo, las convocatorias al proceso electoral, o a las implicadas con éste de manera directa.

La inconstitucionalidad de leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general está reservada por la Constitución, en su trámite y resolución, a la Corte de Constitucionalidad (Artículo 267). La acción puede ser promovida por: (**1**) la Junta Directiva del Colegio de Abogados; (**2**) el Procurador General de la Nación; (**3**) el Procurador de los Derechos Humanos; y (**4**) cualquier persona con el auxilio de tres abogados colegiados activos. Este mecanismo permite que lo cuestionado pueda ser declarado, total o parcialmente, en suspenso de manera provisional. La resolución final decide, en definitiva, si es o no constitucional; en caso afirmativo la ley, reglamento o disposición quedarán, parcial o totalmente, sin vigencia.

C) La Ley Fundamental prescribe, como función de la Corte de Constitucionalidad: "i) Actuar, opinar, dictaminar o conocer de aquellos asuntos de su competencia establecidos en la Constitución de la República." (Artículo 272); ésta a su vez, señala que "podrán solicitar la opinión de la Corte de Constitucionalidad, el Congreso de la República, el Presidente de la República y la Corte Suprema de Justicia." (Artículo 171).

A tenor de tales disposiciones los Organismos del Estado pueden requerir del Tribunal Constitucional su opinión acerca de diversos asuntos que impliquen interpretación de normas de la Carta Fundamental, a los que no son ajenos aquellos que, de alguna manera, pudieran desembocar en un proceso electoral, sistema que tiene en estos casos, un efecto preventivo frente a la eventualidad de futuras tachas de inconstitucionalidad aplicables a actos, decisiones o resoluciones.

En los casos de opinión ésta debe ser emitida dentro del plazo de sesenta días siguientes a la presentación de la solicitud y son pronunciadas en audiencia pública solemne, siendo obligada su publicación en el Diario Oficial dentro del tercer día de pronunciada.

Dicho lo anterior, queda explicado, de manera suscinta, la articulación del sistema legal de Guatemala en materia de resolución de conflictos electorales.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

IV. Casos que ilustran la dinámica normativa en la resolución de conflictos electorales, de los que ha tenido conocimiento la corte de constitucionalidad

1) *Inscripción de candidatura presidencial*

En el proceso electoral que tuvo lugar a finales de noviembre de mil novecientos noventa, varios partidos políticos postularon a ciudadano para el cargo de Presidente de la República; el Director General del Registro de Ciudadanos denegó la solicitud —incluía postulación de diputados— por estimarla vedada por la Constitución. Fallo de la Corte de Constitucionalidad en Anexo "**A**".

2) *Impugnaciones a:*

a) Acuerdo de convocatoria a elección de diputados al Congreso de la República hecha por el Tribunal Supremo Electoral; y
b) Acuerdo de Adjudicación de Curul, hecha por el mismo Tribunal.
Fallos de la Corte de Constitucionalidad en Anexos "B" y "C".

3) *Impugnación:*

Referida a la elección de diputados al Parlamento Centroamericano. Fallo de la Corte de Constitucionalidad en Anexo "D".

4) *Impugnación contra:*

a) Acuerdo de adjudicación de cargo de Alcalde hecho por Junta Electoral Departamental, y
b) de declaración de vacancia de candidatura al cargo de Alcalde, de la Dirección General del Registro de Ciudadanos.
c) Fallos de la Corte de Constitucionalidad en Anexos "E" y "F".

5) *Impugnación a:*

Convocatoria a Consulta Popular hecha por el Tribunal Supremo Electoral sobre Decisión Política instada por el Presidente de la República. Fallo —con antecedentes— de la Corte de Constitucionalidad en Anexo "G".

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

6) *Opinión*

Solicitada a la Corte de Constitucionalidad por el Congreso de la República sobre situación de personas pretendientes a la postulación de Presidente de la República. Dictamen de la Corte de Constitucionalidad en Anexo "H".

7) *Impugnación a:*

La realización de proceso electoral de Consulta Popular. Fallo (provisional) de la Corte de Constitucionalidad en Anexo "I".

8) *Impugnaciones a*:

a) Acuerdo del Congreso de la República decidiendo reformas a la Constitución;
b) Acuerdo del Tribunal Supremo Electoral declarando válida la Consulta Popular convocada para la aprobación de las reformas a la Constitución, ratificadas en 1993; y
c) Acuerdo del Congreso de la República, aprobatorio de reformas a la Constitución, cuestionando el hecho de hacerse una sola pregunta a los ciudadanos para aprobar o no la reforma a cuarenta y cuatro de sus artículos. Fallo de la Corte de Constitucionalidad en Anexos "J", "K" y "L".

Conclusión

La exposición hecha muestra objetivamente que, en el caso de Guatemala, el proceso electoral y, por consiguiente, la resolución de conflictos electorales, ha tenido corta duración y que, sin embargo, su desarrollo ha sido efectivo. Gracias a esa realidad la viciada práctica electoral del pasado —salvo en breves períodos— ha quedado felizmente relegada a la historia, que, no por ello, deba sepultarse en el olvido. Una actitud en esta dirección puede estimular a quienes no hayan dejado de pensar en soluciones caudillistas y, con justificaciones diversas, marginar el sistema que permite al ciudadano participar, con su voto, en la estructura gubernativa del Estado, habida su condición de fuente legitimadora del Poder Público.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Nota:

El presente estudio contiene las siguientes abreviaturas:

Cn.:	Constitución Política de la República
LAEPC:	Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad
CSJ:	Corte Suprema de Justicia
TSE:	Tribunal Supremo Electoral
CC:	Corte de Constitucionalidad

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Guatemala: la conformación actual de la autoridad encargada de la resolución de conflictos electorales

*Félix Castillo Milla**

SUMARIO: I. Recursos durante el proceso electoral. **II.** De la repetición de un proceso electoral. **III.** Impugnaciones y nulidades.

Deliberadamente omitimos consignar en el título de esta presentación el término "Electoral" como calificativo de la autoridad encargada de la resolución de conflictos electorales, por la intervención que tienen dentro de dicha actividad otras autoridades no estrictamente electorales, tales como la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad, que en algún momento pueden intervenir como órganos decisorios en la resolución de conflictos de naturaleza eminentemente electoral.

No existe en Guatemala una regulación de manera sistemática, especializada y autónoma del proceso electoral, que contemple la integración de autoridades administrativas y jurisdiccionales, independientes unas de las otras, con mecanismos separados para la resolución de los conflictos electorales respectivos.

Dentro de un solo cuerpo legal denominado "Ley Electoral y de Partidos Políticos", de rango constitucional por tratarse de un Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente, se incluyen disposiciones relativas a la organización y funcionamiento de las organizaciones políticas (partidos políticos y comités cívicos),

* Presidente del Tribunal Supremo Electoral. *Guatemala.*

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

la organización y funcionamiento del Tribunal Supremo Electoral, sus órganos y dependencias, así como lo relacionado con el proceso electoral, incluyendo al final un capítulo denominado "Recursos durante el Proceso Electoral" (nulidad, revisión y amparo) con la competencia del Tribunal Supremo Electoral para conocer y resolver los de nulidad y revisión y de la Corte Suprema de Justicia para conocer y resolver el amparo que es susceptible de apelación ante la Corte de Constitucionalidad, y otro capítulo definiendo el delito y las faltas electorales con sus correspondientes penas y sanciones, atenuantes y agravantes.

Por otra parte, durante el período no electoral puede hacerse uso de los medios de impugnación reconocidos en la propia Ley Electoral y de Partidos Políticos, en capítulo aparte, que menciona los de: Aclaración y Ampliación, Revocatoria (contra resoluciones definitivas de las Dependencias del Registro de Ciudadanos y sus Delegaciones), Apelación (contra resoluciones definitivas del Director del Registro de Ciudadanos) que resuelve el Tribunal Supremo Electoral, cuya decisión únicamente es susceptible de la acción de amparo.

Es oportuno señalar que la Comisión de Reforma Electoral integrada por el Tribunal Supremo Electoral, como consecuencia de Acuerdo de Paz "Reformas Constitucionales y Régimen Electoral", suscrito en Estocolmo, Suecia, el 7 de diciembre de 1996, entre el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), en su informe denominado "Guatemala Paz y Democracia", propone la supresión de dos artículos 133 y 134 vigentes de la Ley, que regulan específicamente los recursos de aclaración y ampliación y de amparo con respecto a las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral, por ser repetitivos.

Actualmente y en congruencia con lo anteriormente expuesto, la autoridad encargada de la resolución de conflictos electorales debe enfocarse según sea la naturaleza de estos últimos, ya que se presentan conflictos dentro de los períodos electorales en cuyo caso las autoridades encargadas de conocer y actuar son o pueden ser diferentes a las que accionan o intervienen durante los períodos no electorales.

La Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que el Tribunal Supremo Electoral es la máxima autoridad en materia electoral, es independiente y por consiguiente, no supeditado a organismo alguno del Estado. Se integra con cinco Magistrados Titulares y cinco Magistrados Suplentes, electos por el Congreso de la República con el voto favorable de las dos terceras partes del total de sus miembros, de una nómina de treinta candidatos propuesta por una Comisión de Postulación y duran en sus funciones seis años.

Los miembros del Tribunal Supremo Electoral deben tener las mismas calidades que corresponden a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia: gozan de las mismas inmunidades y prerrogativas que aquéllos y están sujetos a iguales

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

responsabilidades. Pueden ser reelectos. Sus miembros no pueden ejercer su profesión, salvo los suplentes. Tampoco pueden ser asesores o mandatarios de partidos políticos.

El Tribunal Supremo Electoral tiene a su cargo la organización de los procesos electorales, declarar el resultado y la validez de las elecciones y adjudicar los cargos de elección popular; así como resolver, en definitiva, acerca de las actuaciones del Registro de Ciudadanos elevadas a su conocimiento en virtud del recurso o consulta.

Contra las resoluciones y acuerdos del Tribunal Supremo Electoral, caben los recursos de ampliación o aclaración que deberán interponerse dentro del término de cuarenta y ocho horas y ser resueltos dentro de tres días. Las resoluciones definitivas que el Tribunal Supremo Electoral dicte y los actos que dicte en ejercicio de sus atribuciones podrán ser objeto de recurso extraordinario de amparo, en los casos previstos por la Ley de la materia (Arts. 133 y 134).

I. Recursos durante el proceso electoral

Nulidad

Contra todo acto del proceso electoral procede el recurso de nulidad, el cual debe ser interpuesto dentro de los tres días hábiles siguientes a la última notificación, ante la autoridad que lo haya motivado y será resuelto por el Tribunal Supremo Electoral dentro del término de tres días luego de ser recibido.

La nulidad de las elecciones efectuadas en cualquier municipio podrá ser declarada por el Tribunal Supremo Electoral, si en más de la mitad de las Juntas Receptoras de Votos se hubiere declarado nulidad y si hubieran sufrido actos de destrucción o sabotaje, antes, durante o después de la elección. Y es nula la votación en la Junta Receptora, cuando:

a) La bolsa que contiene los votos hubiese sido violada;
b) Por otros medios aparezca evidente la comisión de falsedad, coacción, violencia o amenaza ejercida sobre los miembros de la Junta o sobre los ciudadanos durante la realización del proceso electoral; y,
c) Se haya cometido cualquier otro acto que razonablemente pueda haber alterado el resultado de la votación.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

II. De la repetición de un proceso electoral

Según la Ley, declarada la nulidad de un proceso electoral por el Tribunal Supremo Electoral, se repetirá éste y para tal efecto, se hará la convocatoria correspondiente dentro del plazo de quince días a contar de la declaratoria de nulidad y, el nuevo proceso, se llevará a cabo dentro de los sesenta días siguientes (artículo 210).

Revisión

Contra las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral dictadas durante el proceso electoral procede el recurso de revisión, el cual deberá interponerse ante el mismo dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación que se haga al afectado y será resuelto dentro del término de tres días siguientes al de su presentación, el que podrá ampliarse si fuere necesario en dos días más, a efecto de poder recabar cualquier clase de pruebas pertinentes.

La procedibilidad del recurso electoral de revisión se debe analizar desde diversos puntos de vista, ya sea en función del plazo útil para su interposición o bien del objeto de impugnación, de la legitimación de la parte actora o recurrente y de la demandada o autoridad responsable e incluso, de la falta o no de los requisitos formales de naturaleza esencial (ver anexo II).

Amparo

Siempre dentro del proceso electoral procede el recurso de amparo contra las resoluciones definitivas del Tribunal Supremo Electoral, en los casos que establece la ley de la materia, *siempre que, previamente, se haya agotado el recurso de revisión.*

Esto quiere decir, que el recurso de revisión, conforme a nuestra legislación, es un recurso horizontal y obligatorio, puesto que lo resuelve el mismo órgano jurisdiccional y además es un requisito obligado el interponerlo previamente para poder hacer uso del amparo en caso de inconformidad.

En cuanto a la legitimación para poder interponer los recursos anteriormente mencionados (nulidad, revisión y amparo), es necesario tener la correspondiente legitimación, la cual le corresponde solo a las partes debidamente acreditadas en cada caso o a sus legítimos representantes.

Conclusión

Como vemos en Guatemala, el Tribunal Supremo Electoral tiene la atribución de decidir sobre los conflictos que se suscitan en la etapa preparatoria de las elecciones, como los que surgen en el momento de calificarlas; sin embargo, la legislación

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

del país admite el recurso extraordinario de amparo que en definitiva puede llegar ante la jurisdicción constitucional, a través de la Corte Suprema de Justicia, cuyos fallos en la materia electoral son apelables ante la Corte de Constitucionalidad.

Asimismo los conflictos electorales pueden darse dentro de la organización y funcionamiento interno de los partidos políticos, debido a las decisiones de los órganos permanentes de máxima autoridad, las cuales carecen de regulación en cuanto a medios de impugnación ante las autoridades estrictamente electorales y contra las que solo puede impugnarse por la vía de amparo ante las Salas de Apelaciones de los Tribunales ordinarios.

En lo que toca a los conflictos que se presentan dentro del proceso electoral y los conflictos post-electorales, unos y otros obedecen a diferentes motivos.

La ausencia de una educación cívica consistente y de una cultura política bien cimentada, al lado de factores socioeconómicos y de la misma idiosincracia de los pueblos de la región, impiden el desarrollo progresivo y el fortalecimiento del sistema democrático.

III. Impugnaciones y nulidades

En el Reglamento a la Ley Electoral y de Partidos Políticos se desarrolla lo concerniente a las diferentes clases de impugnaciones y nulidades que pueden hacer las organizaciones políticas participantes en los comicios.

Dichas entidades pueden impugnar a determinados sufragantes en el proceso electoral que tienen impedimento para ejercer el derecho de voto, como los ciudadanos en servicio activo en el ejército o cuerpos de policía y los suspendidos en el ejercicio de sus derechos ciudadanos; o que no figuren en el respectivo padrón y podrán impugnar también, durante la revisión del escrutinio, la asignación de votos a determinada clasificación. Para tomar en consideración estas impugnaciones es necesario que se hayan consignado en el momento de la votación y que se ratifiquen las impugnaciones por los fiscales en el momento de la revisión del escrutinio ante la Junta Electoral Departamental mediante los respectivos formularios que el Tribunal Supremo Electoral provee oportunamente.

Por otro lado pueden hacerse impugnaciones de electos, pero éstas únicamente se hacen por medio de recurso de nulidad presentado por escrito y con los requisitos de ley ante la autoridad que las ha motivado, quien las eleva con informe circunstanciado al Tribunal Supremo Electoral para su resolución.

Las resoluciones finales de toda elección, dictadas por las Juntas Electorales Departamentales en las de munícipes y por el Tribunal Supremo Electoral en los demás casos, examinarán en primer término las nulidades de votación que se observen, sea de oficio o por impugnación de parte interesada y en su caso, resolverán lo pertinente.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

ANEXO I
PROCESOS ELECTORALES DE AMPARO INTERPUESTOS EN 1999

Nombre Interponente	Derecho Denunciado	Estado
1. Carlos David Pineda Franco	Candidato a Alcalde por el Municipio de Zacapa y se probó durante el proceso de inscripción que es contratista de la municipalidad.	Se declaró improcedente, se apeló la sentencia y se pidió vista pública ante la Corte de Constitucionalidad.
2. Partido de Avanzada Nacional	El Candidato por 2º lugar, es Alcalde de un municipio de Jalapa. (Diputado Distrital)	Se corrió 2º audiencia, la cual se evacuó el 22-12-99.
3. Frente Democrático Nueva Guatemala	Candidatos a diputado por Quetzaltenango, fueron eliminados por anomalías en acta de asamblea departamental.	Se ha corrido solo la primera audiencia.
4. Frente Democrático Nueva Guatemala	Candidatos al Parlacen sin suplente, alegan su rechazo a la inscripción.	Se ha corrido una sola audiencia.
5. Partido Libertador Progresista	Candidato a diputado por Totonicapán , Es Alcalde de un municipio.	Se ha corrido una sola audiencia.
6. Juan Andrés Itzep Ixcoy	Igual que el inmediatamen-te anterior.	Se ha corrido una sola audiencia.
7. Rolando Amilcar Zárate Guix	Igual que el anterior es un tercero.	Se han corrido dos audiencias.
8. Partido de Avanzada Nacional.	Nulidad de Elecciones en Tiquisate, Exuintla, por anomalías.	Se solicitaron antecedentes.
9. Comité Comunitario Quetzalteco Xel-Ju.	Nulidad de Elecciones Municipales en Quetzaltenango.	Se solicitaron antecedentes.
10 Partido de Avanzada Nacional	Nulidad de Elección de candidato por Alcalde San Marcos	Se solicitaron antecedentes.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Anexo II

Caso: elección de corporación municipal de Quetzaltenango

A. Antecedentes

a) La Junta Electoral Departamental de Quetzaltenango recibió el 7 de noviembre de 1999 (día de la elección) denuncias consistentes en que miembros del Comité Cívico Xel-Jú estaban conduciendo a ciudadanos a diferentes residencias en la ciudad de Quetzaltenango, en donde se les entregaba dinero y propaganda política a cambio de que ellos, los ciudadanos, votaran a favor de los candidatos de dicho comité en las elecciones de Alcalde y Corporación Municipal de ese lugar.

b) La Presidenta de la Junta Electoral Departamental de Quetzaltenango se presentó a una de esas residencias inmediatamente después de recibidas las denuncias, y, según su declaración, pudo establecer que en ese lugar se entregaba información de los centros de votación a los interesados, se les entregaba un legajo de billetes y un papel con el símbolo del comité cívico citado. Al darse cuenta de esa situación se dirigió a las personas que entregaban y recibían dinero, preguntándoles el por qué de ese proceder, sin obtener respuesta, por lo que ella detuvo a un sujeto que recibió el dinero requiriéndole su Cédula de Vecindad, pero esa persona la agredió. A ese lugar se presentó personal de MINUGUA, elementos de la Policía Nacional Civil y el Fiscal Distrital del Ministerio Público. Los medios de comunicación dieron amplia cobertura al asunto, la televisión principalmente.

c) La Junta Electoral Departamental de Quetzaltenango en resolución del 9 de noviembre de 1999, aceptó para su trámite, en la Audiencia de Revisión de Escrutinios, Recurso de Nulidad de las Elecciones Municipales para la elección de munícipes del municipio de Quetzaltenango, planteado por el partido político Frente Republicano Guatemalteco (FRG).

d) El memorial que contiene la petición de nulidad antes mencionado dice que "Procedieron a comprar miles de votos del electorado quetzalteco, para dicho fin condujeron a los ciudadanos quetzaltecos, a bordo de autobuses, y los llevaron a varios centros de compra de votos…en cuyos interiores coaccionaron a miles de ciudadanos, incautándoles la cédula de vecindad e ingresando sus datos a un archivo computarizado, y posteriormente los trasladaron a los diferentes centros de votación y los obligaban a emitir el sufragio a favor del

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Comité Civico Xel-Jú, para ello usaron presión moral, y emocional, indicándoles que debían votar por el Comité Civico Xel-Jú porque ya estaban en una lista y que si el comité perdía ellos tendrían serios problemas, pero que si votaban a favor tendrían beneficios y como anticipo de esos beneficios les anticipaban cien quetzales". (sic).

e) La Junta Electoral de Quetzaltenango, en resolución del once de noviembre de mil novecientos noventa y nueve RESOLVIÓ: "a) Declarar la nulidad absoluta de la elección efectuada el día siete de noviembre del presente año, correspondiente a la elección de Alcalde y Concejo Municipal del Municipio de Quetzaltenango, conforme al artículo 234, inciso c), de la Ley Electoral y de Partidos Políticos –101-102-103-104– del Reglamento a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, 136, inc c) de la Constitución Política de la República de Guatemala. b) ordena certificar lo conducente al Registro de Ciudadanos, para que se declare la cancelación del Comité Cívico Xel-Jú, de conformidad con los artículos 93, inciso a), 94-101- de la Ley Electoral y de Partidos Políticos 96-99-101-103-104- del Reglamento a la Ley Electoral. c) Ordena certificar lo conducente a la Fiscalía Distrital del Ministerio Público, para que inicie las acciones penales en contra de los miembros del Comité Cívico Xel-Jú."(sic).

f) En contra de la resolución anterior, el Comité Cívico Xel-Jú interpuso Recurso de Nulidad, el que rechazó el Tribunal Supremo Electoral por extemporáneo, ya que en el Decreto de Convocatoria a elecciones generales se prescribe que todos los días y horas son hábiles.

g) En contra de la resolución anterior se presentó, por el mismo Comité, Recurso de Revisión, que se admitió para su trámite, en el que se solicitó que la Junta Electoral de Quetzaltenango informara, entre otros aspectos, "en qué Juntas Receptoras de Votos del municipio de Quetzaltenango, estima dicha Junta que se cometieron actos que razonablemente alteraron el resultado de la votación de munícipes".

h) El Tribunal Supremo Electoral en resolución de fecha veintinueve de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, declaró "la validez de la elección de la Corporación Municipal de Quetzaltenango, departamento de Quetzaltenango, verificada el día siete de noviembre del presente año, así como los resultados obtenidos consignados en el numeral IV del apartado de Antecedentes de este fallo".

i) En contra de esa resolución se plantearon otros recursos, y aún existe una acción de Amparo que conoce la Corte Suprema de Justicia sobre la que no existe fallo definitivo.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

B. Definición del problema

a) Si las impugnaciones planteadas ante la Junta Electoral Departamental de Quetzaltenango se aceptaron y tramitaron conforme a derecho.
b) Establecer si las autoridades electorales actuaron en estricto apego a la Ley, la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Reglamento respectivo y demás normas que imperan en el país.
c) Comprobar si se estaba constriñendo a los electores el 7 de noviembre de 1999 para que votaran en las elecciones de munícipes que se celebraban en esa fecha en la Ciudad de Quetzaltenango, a favor del comité cívico Xel-Jú.

C. Caracterización de Quetzaltenango

La ciudad de Quetzaltenango es la cabecera del departamento del mismo nombre, conocida también como "Ciudad de las Estrellas o de los Altos". Su clima frío y su arquitectura neoclásica son de gran atractivo turístico. Es, culturalmente hablando, la segunda ciudad más importante del país. La población es en su mayoría indígena, por lo que, además del español, se habla el mam y el quiché. El comité cívico Xel-Jú postuló a Rigoberto Quemé Chay para el cargo de Alcalde Municipal, quien buscaba la reelección y resultó electo, sin embargo no ha tomado posesión del cargo. Su comité cívico dice representar intereses de la población indígena y ha sido apoyado por diferentes organizaciones durante su gobierno municipal. Se ha llegado a estimar por algunos analistas que él, Quemé, podría ser candidato a la Presidencia de la República en las próximas elecciones generales.

D. Lineamientos para la resolución del problema

1) Irrestricto cumplimiento a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, principalmente en lo que se refiere a que las Juntas Electorales Departamentales son los encargados del proceso electoral en su respectiva jurisdicción.
2) En la actividad de capacitación a las autoridades electorales, previo a las elecciones, se insistió en lo que se establece en el artículo 113 del Reglamento a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (obligación de denunciar ante los Tribunales los delitos y faltas electorales).
3) Lo anterior permitió que las autoridades respectivas conocieran del asunto, por consiguiente ayudó a resolver la crisis con la presencia del Ministerio

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Público, Procuraduría de los Derechos Humanos, MINUGUA, Fiscales de las Organizaciones Políticas y Policía Nacional.

4) Total y absoluta transparencia en el manejo de la cuestión, en todas las instancias se facilitó la información y los medios de comunicación social fueron constantemente enterados del desarrollo de los pasos que llevó todo el asunto.
5) Se recibió, en audiencia, por el Tribunal Supremo Electoral a personas del comité cívico Xel-Jú y candidatos del Frente Republicano Guatemalteco en Quetzaltenango, que expusieron sus puntos de vista. El Tribunal escuchó y estuvo al tanto de las distintas opiniones que se vertieron al respecto.
6) Dejar que cada órgano y autoridad electoral cumpliera, dentro del ámbito de su competencia, con sus funciones, sin intentar interferir en ello.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Fuentes de conflictos electorales en Guatemala

*Manfredo Marroquín**

Desde que dio inicio la apertura política en Guatemala a mediados de los ochenta, se han realizado 16 elecciones de diferente naturaleza, es decir, una elección cada año en promedio. Quiere decir que existe un acumulado de experiencia suficiente que nos permite evaluar el funcionamiento del sistema electoral, en cuanto a sus principales fortalezas y debilidades.

Sin duda, la fortaleza principal de nuestro sistema electoral radica en la credibilidad que goza el Tribunal Supremo Electoral por parte de la sociedad guatemalteca en general y de los actores políticos en particular. Su conformación, por magistrados ajenos al ámbito partidario, ha sido el pilar fundamental de la confianza obtenida, sobretodo si se toma en cuenta la fragilidad y volatilidad que caracteriza al sistema de partidos políticos en Guatemala.

Sin embargo, es cada vez más evidente que para mantener su credibilidad y confianza, el TSE debe tomar una actitud más proactiva frente a las manifiestas debilidades del marco legal electoral, procurando reforzar su marco institucional incluidas sus competencias jurisdiccionales en materia electoral.

La crisis por la que atraviesan los partidos políticos y en el caso particular de Guatemala, su extrema fragmentación y volatilidad (de los dos partidos que hegemonizaron la transición democrática en los ochenta, uno ya no existe y el otro apenas cuenta con una representación de dos diputados, en tanto que los partidos que hicieron gobierno en los

* Director Ejecutivo, Acción Ciudadana. *Guatemala.*

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

noventa, uno ya no existe y el otro se encuentra sumido en una profunda crisis), tiene efectos en el sistema electoral que a su vez, ha dado muestran de limitaciones importantes en varias áreas, incluyendo la resolución de los conflictos electorales.

Si bien el TSE tiene asignadas competencias jurisdiccionales para evacuar impugnaciones y recursos de revisión, ampliación y nulidad, este marco jurídico resulta insuficiente para solventar satisfactoriamente los conflictos electorales que tienen lugar. En gran parte, debido a que otros organismos que tienen parte en el proceso para hacer justicia electoral, adolecen de deficiencias importantes (caso del Ministerio Público), que impiden cumplir eficientemente con el debido proceso.

Por tratarse de una población predominantemente rural, Guatemala es el segundo país más rural del continente después de Haití, la principal fuente de conflictividad es el campo y el área electoral no es la excepción.

Más allá del uso y efectividad de los recursos legales para dirimir controversias en materia electoral, aspecto que seguramente será abordado con mayor precisión por mis compañeros panelistas, la mayoría de conflictos electorales tienen lugar en el área rural y ocurren, se desarrollan y resuelven al margen del marco jurídico institucional, dada la débil y pobre cobertura institucional del sistema judicial y del Estado en general.

La marginalidad y las frustraciones acumuladas que ésta produce, encuentran muchas veces terreno fértil en las apasionadas contiendas electorales que sirven de detonante de tensiones acumuladas en las comunidades rurales.

Sólo en las recién pasadas elecciones generales de noviembre de 1999, se registraron 38 conflictos en igual cantidad de municipios, muchos de ellos con manifestaciones violentas con saldo de personas muertas y heridas y pérdidas materiales considerables. El denominador común de éstos casos, fue el descontento de grupos de vecinos con el resultado de la elección para gobierno municipal, sin que existiera anomalías o acusaciones de fraude electoral.

En todos estos casos, las jornadas electorales son aprovechadas por grupos de vecinos para manifestar su descontento e inconformidad con algún problema latente en el municipio. En general, las fuentes principales de éstos conflictos son:

Las disputas entre cúpulas locales que pelean el control político de la municipalidad que cuentan con considerables recursos (20% del presupuesto general de gastos de la Nación aproximadamente), sobretodo de aquellos candidatos que se resisten a aceptar su derrota electoral.

- Los casos de reelección de alcaldes acusados de cometer actos de corrupción.
- Disputas por linderos municipales.
- El estrecho margen en los resultados entre el primero y el segundo lugar.
- Acusaciones de compra y venta de votos.
- Rivalidad entre los poblados urbanos y rurales del municipio.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

En la mayoría de conflictos, ocurridos el día de la elección o días después de la misma, los inconformes ocupan las instalaciones de la municipalidad como medida de fuerza. Sólo en una tercera parte de los casos interviene el sistema judicial con órdenes de desalojo, en tanto que la actuación del Ministerio Público y la Policía es tardía e ineficiente.

Por tratarse de conflictos que no son estrictamente electorales jurisdiccionalmente hablando, pero que se dan en el contexto de un evento electoral, la búsqueda de soluciones no compete directamente a las autoridades electorales, pero éstas deberían jugar un rol más protagónico junto a otras instituciones del Estado, identificando y promoviendo mecanismos preventivos de resolución de los mismos.

Estos mecanismos deberían partir de las prácticas mismas de convivencia y negociación de los pueblos afectados por este tipo de conflictos, dada la escasa cobertura institucional del Estado y la inefectividad demostrada en la mediación por actores o agentes externos.

En casi todos estos conflictos subyace una visión y práctica del ejercicio del poder político, antidemocrático, ineficiente y hasta racista, como lo demuestran los casos cuando una persona de alguna aldea o caserío —generalmente en zonas indígenas— gana la alcaldía, y los habitantes del casco urbano de la cabecera municipal se resisten a aceptarlo. De hecho han habido y existen varios casos en que la municipalidad ha sido trasladada de la cabecera municipal a una aldea, alterando el funcionamiento normal de la gestión municipal.

Es pues evidente que, en gran medida estos conflictos están determinados por la cultura política imperante y mientras esta no se desarrolle a estadios superiores, es importante desplegar dispositivos orientados a prevenir y administrar más eficientemente la resolución de los conflictos que surgen en una sociedad en etapa de transición hacia la democracia.

El TSE podría contribuir de manera directa y efectiva si por ejemplo, incorporara en su visión institucional, la contratación y formación de personal a nivel departamental y municipal, en técnicas y metodologías de negociación.

Quisiera referirme a otras fuentes principales generadoras de conflictos electorales, que siguen afectando los procesos electorales en Guatemala y que requieren de reformas jurídicas obsoletas.

La cédula de vecindad, que es el documento que acredita al ciudadano para ejercer el sufragio, es un documento altamente inseguro que afecta la pureza de los procesos. En primer lugar, porque es extendido por una autoridad (alcalde) que es parte interesada en el proceso mismo, siendo comunes los casos de emisión de cédulas a menores de edad, extranjeros o vecinos de otros municipios. A esto hay que sumar que es un documento que no reúne ninguna norma mínima de seguridad, siendo también comunes los casos de falsificación.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Ello ha dado lugar a que se planteen recursos de nulidad, el último de los cuales obligó a realizar una nueva elección en uno de los municipios del departamento de Guatemala. No obstante lo evidente del problema, aún no se ha reformado el marco legal para contar con un documento de identidad y propósito electoral que elimine los vicios y manipulaciones que provoca el actual y trasladar la responsabilidad de su emisión a un órgano independiente, como el TSE.

La falta de regulación sobre el transporte el día de la jornada electoral ha sido también otra fuente de conflictos, que ha manchado el normal desenvolvimiento de los eventos electorales.

El principal escenario de este conflicto ha sido la ciudad capital donde se concentra el mayor número de electores. Desde 1986, la alcaldía de la ciudad de Guatemala es gobernada por el mismo partido que tiene aquí su principal caudal electoral. De tal cuenta, ha usado discrecionalmente sus facultades regulatorias sobre el transporte urbano de la ciudad capital para fijar la gratuidad o no del mismo, según su conveniencia. Así en las elecciones generales de 1995, la alcaldía decreto transporte gratuito en la ciudad capital en tanto que en el resto del país los votantes tuvieron que pagar por el mismo. En la segunda vuelta, este fue un factor decisivo para que el partido que gobernaba la alcaldía ganara la presidencia, pues el triunfo en la ciudad capital decidió el resultado final, ya que el partido perdedor había ganado en 18 de los 22 distritos electorales.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

La acción de nulidad en los procesos electorales en Honduras

*David Matamoros Badson**

SUMARIO: I. Introducción. **II.** Enfoque del tema en el campo doctrinario. **III.** Procedimiento. **IV.** Conclusiones. **V.** Bibliografía.

Para el logro de una eficaz administración de justicia en la solución de los conflictos electorales, es necesario que el organismo encargado de aplicarla se convierta en un tribunal máximo de competencia privativa, tanto en los asuntos administrativos electorales, como en lo jurisdiccional; integrado por Magistrados independientes cuyas decisiones no estén sujetas a ningún recurso salvo los casos indicados en la Ley.

I. Introducción

Los conflictos electorales son todos aquellos actos que se pueden suscitar como resultado de un proceso electoral, ya sea en ocasión de celebrarse un proceso de elecciones internas de los partido políticos, como en el caso de celebrarse elecciones generales de autoridades supremas.

La ejecución de los procesos electorales en Honduras constituyen los mecanismos mediante los cuales todos los ciudadanos del estado tienen la oportunidad mediante el ejercicio del sufragio de escoger a los ciudadanos que dirigirán los destinos del gobierno de la nación.

---

* Magistrado del Tribunal Nacional de Elecciones. *Honduras.*

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Dichos procesos deben llevarse acabo con la justicia y transparencia debida para que los resultados aparte de ser una satisfacción para los ciudadanos, aseguren su credibilidad aunque los mismos sean contrarios a su preferencia política.

El proceso Electoral debe entenderse como un todo, pues no solo comprende el Acto Electoral de emisión del sufragio en forma colectiva para elegir autoridades nacionales, municipales y Diputados, sino que también se refiere a todo el período que comprende la campaña de proselitismo de candidatos, partidos o grupos políticos, la designación de sus autoridades y órganos electorales, la inscripción de candidatos, la nominación de representantes de los partidos y entidades políticas ante las mesas electorales, hasta la declaratoria de validez de las elecciones, adjudicación de cargos, expedición de credenciales, conclusión del período electoral y posterior toma de posesión de los electos.

La Ley Electoral de Honduras indica que "El Proceso Electoral" se compone de dos fases:

1. La Elecciones Internas que deberán realizar los partidos Políticos legalmente inscritos para la escogencia de sus autoridades internas y candidatos a cargos de Elección Popular Artículo 19 Párrafo Segundo) y
2. La Elecciones Generales de autoridades Supremas para la gobernabilidad de la nación (Artículo 167).

En ambos casos, dichos procesos se inician formalmente con la convocatoria a Elecciones que realiza el Tribunal Nacional de Elecciones y culmina con la declaratoria de las mismas realizada también por el máximo Organismo Electoral, a excepción de la declaratoria del proceso de Elecciones Internas para cargos de autoridades de partido que quien la hace es la Comisión Nacional Electoral que para ese efecto se ha constituido. (Artículos 19, incisos a), c), e), h), i), p), 104 literal f, y 187).

Consideramos por ello que debe haber una defensa real y jurídica para asegurar la participación del ciudadano en el debate y proceso electoral, para la escogencia de su representación en la dirección del Estado, porque al restringirle y violentar sus derechos políticos se estaría eligiendo una autoridad que no está investida de legitimidad y por tanto no sería fiel reflejo de una voluntad popular.

II. Enfoque del tema en el campo doctrinario

La función Electoral en nuestro país se desprende del enunciado establecido en el Art. 51 de la Constitución de la República que textualmente dice: "Para todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales habrá un Tribunal Nacional de Elecciones, autónomo e independiente, con jurisdicción y competencia en

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

toda la república,. "De lo establecido en dicha norma se desprende que es el Tribunal Nacional de Elecciones el organismo que tiene la potestad de llevar a cabo la función electoral en nuestro país a través de procesos electorales, los mismos que tienen lugar cada cuatro años.

La Integración del Tribunal Nacional de Elecciones se hará mediante nombramiento emitido por el poder Ejecutivo, por medio de la Secretaría de Gobernación y Justicia, en la forma siguiente:

1. Un propietario y un suplente designado por la Corte Suprema de Justicia;
2. Un Propietario y un Suplente designado por cada uno de los partido políticos legalmente inscritos.

Si por razón de variar el número de partidos con derecho a designar miembro del Tribunal Nacional de Elecciones, el Pleno de éste quedare constituido por un número par, el Poder Ejecutivo, previa designación de la Corte Suprema de Justicia, nombrará de inmediato un miembro adicional, en forma tal que el total de los Miembros sea siempre impar.

Es así, como el depositario del Estado en el ejercicio de la función electoral no debe ser un mecanismo de simple legitimación de los procesos electorales, al convalidar y ratificar tales procesos con los vicios que pudieren generarse, porque cuando se hace la crítica a la democracia, se señala a un sistema electoral funcionando con los defectos y yerros de la corrupción; no, el Tribunal Nacional de Elecciones debe ser la expresión genuina y auténtica de la nacionalidad y del poder popular, el que canaliza y consolida por medio del sufragio la democracia funcional.

La solución de conflictos electorales en mi país tiene como fuente de origen el Artículo 45 de la Constitución de la República que establece "Se declara punible todo acto por el cual se prohiba o limite la participación del ciudadano en la vida política del país".

Lo anteriormente citado no es solamente una simple señalización de una pena, sino que engloba un concepto más amplio sobre libertad participativa que garantice un auténtico pluralismo ideológico hacia una competencia abierta para la conquista de los poderes del Estado.

Por otro lado, el artículo 63 también de nuestra carta constitucional establece que: "Las declaraciones derechos y garantías que enumera esta Constitución, no serán entendidos como negación de otras declaraciones, derechos y garantías no especificadas, que nacen de la soberanía, de la forma republicana, democrática y representativa de gobierno y de la dignidad del hombre" .

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

III. Procedimiento

La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas le atribuye al máximo Organismo Electoral en su artículo 104 incisos k), l), m), ñ), conocer y resolver sobre quejas relacionadas con la función electoral y conocer en única instancia de la nulidad de las elecciones.

La solución de conflictos electorales en nuestro país se resuelven mediante dos vías:

1. Cuando se trata de procesos electorales internos de los partidos políticos para la escogencia de sus autoridades internas y para candidatos a cargos de elección popular.
2. Cuando se trata de procesos electorales generales para elegir autoridades supremas.

En el primer caso que nos ocupa cuando se trata de una elección interna para la escogencia de autoridades de partido, las partes que se consideren afectadas podrán ejercer los recursos que establezcan las instancias internas de cada partido; agotadas éstas, se podrá recurrir en apelación ante el Tribunal Nacional de Elecciones, quien deberá resolver en un plazo no mayor de quince (15) días, vencido el cual el agraviado podrá recurrir en amparo ante la Corte Suprema de Justicia la que resolverá dentro del término de treinta (30) días contados apartir de la fecha de la demanda (Artículo 19, literal g Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas).

Ahora bien, cuando se trata de una elección interna de un partido para la escogencia de candidatos para cargos de Elección Popular, las partes que se consideren afectadas podrán ejercer la acción de nulidad de acuerdo a lo preceptuado en el Artículo 203 de La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas.

En el segundo caso, cuando se trata de Procesos Electorales Generales para la Elección de Autoridades Supremas del país, al igual que en el caso anterior, solamente procederá también la acción de nulidad.

De la Nulidad de las Elecciones

Se entiende por nulo el acto que, por carecer de eficacia, no produce los efectos que le son propios porque el derecho se los niega.

Para Cabanellas, la nulidad puede resultar de la falta de las condiciones necesarias y relativas, sean las cualidades personales de las partes, sea a la esencia del acto: lo cual comprende sobre todo la existencia de la voluntad y la observancia de las formas prescritas para el acto. La nulidad puede resultar también de la Ley.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de nuestro país, establece en su Titulo VII Capítulo IV denominado "De la Nulidad de las Elecciones, de los Artículos 203 al 209, todo lo referente al procedimiento que se deberá seguir para declarar nula una elección. Así, el Artículo 203 de la citada Ley establece que la acción de nulidad solamente procede contra:

a). Las votaciones
b). Los escrutinios
c). La Declaratoria de Elecciones

Lo anterior, sin perjuicio de aplicar las sanciones de Ley.

Por su parte el artículo 206 de dicha Ley señala que es competencia del máximo Organismo Electoral conocer de las acciones de nulidad.

¿Quiénes Pueden Ejercer la Acción de Nulidad?

La acción de nulidad puede ejercitarla cualquier ciudadano dentro de los dieciocho (18) días hábiles a la práctica de las elecciones y dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la declaratoria de elección, cuando fuese contra esta última. El Tribunal Nacional de Elecciones podrá solicitar los antecedentes adefectum videndi, cuando lo considere necesario. Podrá igualmente dictar autos para mejor proveer y ejecutar o mandar que se ejecuten las providencias señaladas en ellos (Artículo 207 de La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas).

Causas por las cuales puede ejercitarse la acción de nulidad

Son nulas las elecciones que tengan algunos de los siguientes vicios:

a) Si se llevaron a cabo sin convocatoria legal;
b) Si se practicaron fuera de la fecha y lugar indicado en la convocatoria;
c) Si la convocatoria se hizo fuera de los términos legales;
d) Si las elecciones se practicaron durante el período de suspensión de garantías constitucionales;
e) Si la elección ha recaído en persona o personas que no reúnan las cualidades que expresamente exige la presente Ley. En caso de que sean dos o más cargos, la elección será válida respecto del candidato o candidatos que reúnan aquellas cualidades;
f) Haber mediado coacción de funcionarios, empleados públicos o personas particulares, intervención o violencia de cuerpos armados;
g) En caso de alteración o falsificación de las actas o certificaciones electorales;

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

h) Cuando la elección recaiga por error de nombres en persona distinta del candidato, salvo que pueda interpretarse claramente la voluntad del electorado;
i) En caso de error o fraude en la computación de los votos si decidiere el resultado de la elección;
j) Por falsedad sustancial en las actas.

(Artículo 205 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas).

Trámite que se deberá seguir

Toda demanda de nulidad deberá ser presentada por escrito, concretando los hechos en que se fundamenta, los preceptos legales infringidos y proponiendo la prueba correspondiente. La demanda de nulidad se substanciará en forma sumaria y deberá resolverse en definitiva dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha en que fuere presentada. (Artículo 208 de la Ley de Electoral y de las Organizaciones Políticas)

Declarada la nulidad de una elección el Tribunal Nacional de Elecciones la mandará reponer inmediatamente (Artículo 209 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas).

Qué recursos proceden contra las resoluciones sobre acciones de nulidad

El Artículo 204 de nuestra Ley Electoral taxativamente establece que contra las resoluciones sobre acciones de nulidad declaradas por el Tribunal Nacional de Elecciones no procederá más recurso que el de Amparo ante la Corte Suprema de Justicia.

Finalmente, pese a la implicación política que conlleva la nulidad de las elecciones lo mejor sería que esta Institución sea utilizada como un mecanismo jurídico en beneficio de la democratización de los pueblos y como garantía de la pureza electoral que debe ser la base en que descanse la democracia representativa y que todo proceso de elecciones se realice conforme a los procedimientos legales establecidos sin que puedan ser atacados de vicios o nulidades [1].

[1] Diccionario Electoral. Serie Elecciones y Democracia. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoria y Promoción Electoral (Capel). Primera Edición, Costa Rica 1989. Páginas 394 Y 487.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

IV. Conclusiones

1. La solución de conflictos electorales es el medio para conseguir y consolidar la democracia en el país y solo se consolida cuando se robustece la vida republicana a través del poder de representación, que agrega e incorpora a la población a la dirección del gobierno y esto es el producto de procesos competitivos y con igualdad de oportunidades; se da como consecuencia de la solución de conflictos electorales en la defensa del derecho del ciudadano.
2. La solución de los conflictos electorales debe concretizarse en efectos prácticos a través de la norma positiva para garantizar una democracia funcional y participativa y asegurar a la ciudadanía la confianza depositada en el Organismo encargado de rectorar la función electoral.

V. Bibliografía

Conducción de la República de Honduras. Decreto No. 131 del 11 de enero 1982.
Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas. Decreto Ley No. 53 del 20 de abril 1981
Diccionario Electoral. Serie Elecciones y Democracia. IIDH. CAPEL. Primera Edición. Costa Rica 1989.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

La experiencia nicaragüense en la resolución de conflictos electorales

*Mariano Fiallos Oyanguren**

SUMARIO: I. Introducción. **II.** Organismos electorales centralizados. **III.** La teoría de la división de poderes. **IV.** La contribución de Bolívar. **V.** La resolución de conflictos electorales en Nicaragua. **VI**. El órgano electoral como poder del estado. **VII.** Conflictos electorales de este período. **VIII.** El nuevo sistema electoral. **IX.** Las elecciones de 1990. **X.** Condiciones para el funcionamiento del sistema. **XI.** El proceso electoral de 1996. **XII.** La situación actual. **XIII.** El futuro de la resolución de conflictos electorales en Nicaragua.

I. Introducción

En el presente trabajo, siguiendo las indicaciones de los organizadores, a quienes agradezco mucho la invitación, trataré de exponer, dentro de la brevedad de la extensión que se me ha señalado, los principales problemas que se enfrentan durante la resolución de conflictos electorales en Nicaragua. Me centraré en lo que estimo es la característica clave del organismo electoral nicaragüense: el ser un organismo centralizado que reúne las facultades de administración y jurisdicción, y cuya principal fuerza se da en la medida en que logre mantener su independencia de los poderes del estado, de los partidos políticos y de grupos de presión que pueden tratar de controlarlo.

* Profesor de la Universidad Nacional Autónoma. *Nicaragua.*

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

II. Organismos electorales centralizados

La resolución de conflictos electorales en Nicaragua está en manos del Consejo Supremo Electoral que, con sus organismos subordinados, constituye el Poder Electoral, así denominado por la Constitución Política, al lado de los tradicionales Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Electoral en Nicaragua se encarga de la organización y administración del proceso electoral, y además de la resolución de los conflictos que en él surjan. En esto Nicaragua sigue la tendencia que predomina en los países de Centroamérica: en Panamá; en algunos de Sudamérica, como Venezuela, y otros del Caribe, como la República Dominicana. La característica distintiva de estos países es la de haber centralizado en un solo organismo las funciones electorales estatales.

Esta tendencia comenzó en la región desde finales del siglo pasado y se ha mantenido con altos y bajos a lo largo del siglo veinte, haciéndose más marcada en las tres últimas décadas del mismo. Es importante notar, sin embargo, que en los años finales del siglo que termina se ha dado, en algunos de los países en referencia, principalmente en El Salvador, una revisión del concepto de centralización con la aparente idea de distribuir las correspondientes funciones en varios organismos. Para mejor entender centralización de funciones es necesario mencionar que a ella contribuyen diversos factores.

Los países en cuestión —incluyendo Costa Rica antes de 1888, y en dos oportunidades en el siglo XX— se han caracterizado por la predominancia de gobiernos que utilizaron los comicios, con éxito o sin él, para, mediante manipulaciones de los mismos, perpetuarse en el poder. Frente a ejecutivos dominantes y prepotentes; frente a poderes legislativos y judiciales sometidos al gobierno y controlados por él, se pensó como remedio no sólo siguiendo en ello el espíritu, si no la letra de la teoría de la división de poderes de Montesquieu, establecer un órgano del estado que tuviera la independencia y los recursos de un cuarto poder del estado con el objeto de sacarlo de las influencias y manipulaciones de los otros tres poderes.

III. La teoría de la división de poderes

El barón de Montesquieu desarrolló su teoría en una época en la cual no existían las elecciones tal como las conocemos hoy. Inglaterra, cuyo sistema político le sirvió como modelo, no las tenía. En su gran mayoría, aun los más avanzados pensadores de la época, temían el resultado de poner en manos del pueblo la decisión acerca de los problemas y programas sociales, económicos y políticos. En realidad la historia de la democracia se desenvuelve alrededor de la extensión del sufragio y de los establecimientos de mecanismos para dar

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

estabilidad a los sistemas de gobierno. Esta es la razón por la cual no se tomaron en cuenta, a mediados del siglo XVIII, los problemas electorales más que de una manera secundaria. Montesquieu no incluyó, entre las funciones y poderes del estado, el electoral.

Por las razones apuntadas, ni los países europeos ni los Estados Unidos, en su tiempo, consideraron lo suficientemente importante el problema electoral como para asignarle un órgano especializado del estado.

Por el contrario sistemas electorales a cargo, tanto en lo administrativo como en lo jurisdiccional, de órganos ad hoc, de organismos de gobierno ya existentes o recién creados.

De tal suerte que en dichos países la organización de las elecciones y la resolución de sus conflictos están a manos de los organismos corrientes del gobierno y de la judicatura ordinaria o especializada. Sus sistemas electorales evolucionaron orgánicamente junto con los restantes organismos de gobierno y se fueron adaptando a las circunstancias políticas a lo largo de su evolución. Este desarrollo concomitante no ocurrió en la misma forma en los países centroamericanos, del Caribe y Sudamérica sino que siguió caminos diferentes.

El problema de la organización electoral en Nicaragua y los demás países a los cuales se refiere el primer párrafo de esta comunicación, se planteó en sociedades que pasaron bruscamente del estado de colonias de un imperio extremadamente centralista y sin instituciones democráticas, al de países independientes que tuvieron que construir sus sistemas de gobierno en sociedades con profundos problemas sociales, sin experiencia previa en el autogobierno y sin ninguna experiencia práctica en el ejercicio democrático. En contraste, las ideas de la democracia, provenientes de Europa y de la misma España, eran parte de la ideología dominante de quienes fraguaron los movimientos independentistas quienes al querer poner en práctica sus ideas tropezaron con la existencia de profundos prejuicios de diversa índole en contra de ellas y con los intereses creados que fueron tocados por los intentos de reformas que se consideraron necesarias para ponerlas en práctica. El resultado fue que el ejercicio del poder cayó en manos de caudillos militares y civiles y de una oligarquía aferrada a sus prerrogativas. Frente a las ideas democráticas prevalecientes en las élites, los caudillos y las oligarquías detentadores de la fuerza prefirieron utilizar no solamente ésta, sino que también los métodos electorales. Pero los utilizaron para sus propios fines de poder, y no para crear sistemas políticos apropiados para el bien común, desvirtuándolos y desnaturalizándolos, para dominar a sus sociedades, dando a sus gobiernos un barniz democrático, y haciendo de las elecciones un mero instrumento más en su afán de adquirir el poder y mantenerse en él, mientras otro caudillo u otra oligarquía no los desalojara por la fuerza.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

IV. La contribución de Bolívar

Esta grave situación fue analizada de diferentes formas por los gobernantes y teóricos de la región. Fue El Libertador, Simón Bolívar, quien con su clara visión de estadista previó la importancia que las elecciones, libres, justas y honestas tendrían en nuestros países y así lo expresó en su discurso de presentación de la Constitución de Bolivia. Le dio tanta importancia que propuso que para manejarlas como es debido se debía crear un órgano especial del gobierno encargado de ellas.

La idea bolivariana solamente se desarrolló en los países de los cuales se ha hecho mención en el primer párrafo de este trabajo. Para tratar de explicar porqué este fenómeno se dio tan sólo en estos países y no en los demás, hay que considerar la concurrencia de diversos factores entre los cuales cabe mencionar la necesidad de enfrentar la adopción del sufragio universal, masculino primero, y femenino después, que poco a poco fue produciendo, desde finales del siglo pasado, las elecciones masivas que caracterizan a la mayoría de los países del mundo en la actualidad. Es importante señalar que, además, estos países se cuentan entre los de mayor crecimiento poblacional. Como consecuencia de la extensión de sufragio y el crecimiento demográfico, sus órganos electorales enfrentan elección tras elección nuevos retos, que se consideró posible sería más económico resolver satisfactoriamente mediante uno, más que con varios organismos. Esto está ligado al hecho de que se trata de países subdesarrollados y pobres que no disponen de recursos suficientes para satisfacer las demandas del sistema electoral. Y no solamente se trata, con recursos escasos, de atender a una población votante cada vez mayor, sino que la de satisfacer una creciente demanda de procesos electorales, no sólo justos, honestos y libres, sino cada vez más rápidos, eficientes y transparentes; demandas que en las últimas décadas han introducido en las elecciones de estos países demandas que sólo puede satisfacerse con tecnología cada vez más avanzada y cara. Frente al triple problema de elecciones con mayor población que atender, (de atenderla con mayor eficiencia y rapidez y con escasos recursos), estos países han recurrido al establecimiento de organismos centralizados con la idea de ahorrar presupuesto mediante la concentración administrativa y jurisdiccional.

En realidad, parece ser que el factor más importante para la concentración de funciones es el de tratar de reducir al mínimo posible la injerencia de los gobiernos en el proceso comicial, creando para ello organismos electorales fuertes capaces de resistir las presiones del ejecutivo en el proceso electoral, dotándolos de: garantías constitucionales y legales; de autonomía económica y administrativa; de capacidad legal para decidir todo lo concerniente al sufragio; de un personal permanente, calificado y de carácter profesional, no sujeto a los vaivenes de la política nacional, e idealmente dotados de presupuestos apropiados.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

V. La resolución de conflictos electorales en Nicaragua

A partir de la Ley Electoral de 1924 se concentraron las funciones electorales en un solo organismo, creado al efecto. La cabeza de este primer organismo se denominó Consejo Nacional de Elecciones. Organismos similares, con distintas denominaciones pero con el mismo carácter de centralización de funciones, fueron establecidos en las sucesivas Constituciones y leyes electorales que rigieron al país hasta 1979. Además de la concentración de funciones, estos organismos electorales tenían la característica de ser integrados en forma bipartidaria. Es decir que dos de sus miembros representaban, respectivamente, al partido de la primera y segunda mayoría de la elección anterior. El Presidente debía ser nombrado en un principio por la Corte Suprema de Justicia, pero, en 1928, cuando se puso en práctica la mencionada ley, y hasta 1932, ese nombramiento correspondía al Departamento de Estado de los Estados Unidos como potencia interventora en Nicaragua y recayó en un oficial de las fuerzas de ocupación, el General McCoy.

Este Esquema de bipartismo forzado correspondió a la idea de que tal sistema sería beneficioso para un país que, como Nicaragua, era víctima de revueltas internas e intervenciones extranjeras, diseñado por un profesor universitario estadounidense, contratado al efecto por las autoridades de Nicaragua, entonces sometida a la ocupación de las fuerzas armadas de los Estados Unidos. Se consideró que si el sistema social nicaragüense no producía por si solo el bipartidismo, como ocurre en otros países, medidas como las señaladas anteriormente llevarían a un bipartidismo que solamente puede calificarse de forzado.

Después de 1932, la última elección bajo las fuerzas de ocupación, se restableció la presidencia nombrada por la Corte Suprema pero, en 1934 se confió ese nombramiento al Presidente de la República, se regresó al nombramiento por la Corte Suprema en 1945. En 1950, después de las vicisitudes resultado del golpe de estado del 25 de mayo de 1947, se estableció un Tribunal Supremo Electoral compuesto por cinco miembros con representación partidaria. Este esquema de integración partidaria se mantuvo en las subsecuentes reformas constitucionales y electorales. Puede decirse que las características más destacadas del sistema electoral de Nicaragua, agudizadas principalmente después de 1950, fueron la integración partidaria y la dominación del Ejecutivo a través del nombramiento de un Presidente por la Corte Suprema o por el Congreso Nacional, dominados por el ejecutivo, ya que la Constitución establecía representación mayoritaria del partido ganador de las elecciones, no solamente en el Congreso, sino también en la Corte Suprema de Justicia.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

VI. El órgano electoral como poder del Estado

En medio de esta situación se dio la paradoja de que el sistema Somocista, en las reformas de 1962 a la Constitución de 1950, en un período llamado de democratización, diera realidad, al menos de nombre, a la idea bolivariana de un poder electoral, dando expresamente el carácter de poder del estado al organismo electoral con las mismas atribuciones de independencia y autonomía de los otros tres. Esta reforma mantuvo la representación bipartidaria en todos los organismos electorales colegiados y, como consecuencia, continuó manteniendo la hegemonía del partido gobernante en los distintos organismos electorales. Tal característica fue reforzada por la Constitución de 1974 que estableció que todos los cinco miembros del Tribunal Supremo Electoral fueran nombrados por los dos partidos políticos ganadores del primero y segundo lugar en las elecciones, eliminando al miembro nombrado por el Congreso o la Corte Suprema sin representación partidaria.

VII. Conflictos electorales de este período

Los conflictos electorales que tuvieron que resolver los organismos electorales fueron principalmente extralegales. El control de los dos partidos, liberal y conservador, se convirtió en el control de uno de ellos; el liberal nacionalista que usó a partir de 1938 los mecanismos electorales para perpetuar en el poder mediante toda clase de maniobras fraudulentas a su líder, el General Anastasio Somoza García. El control del organismo electoral no fue, naturalmente, el único medio utilizado por Somoza, sus sucesores y su partido para mantenerse en el poder real —no necesariamente la presidencia— por sucesivos períodos, sino que utilizó también otros medios: la declaración de incapacidad mental del Presidente Argüello en 1947, para sacarlo de la presidencia después de haber cambiado los resultados de la elección de febrero de ese mismo año, para declararlo Presidente electo, y luego, el 1 de mayo, tomar posesión. La movilización del ejército para hacer valer la declaración de incapacidad del Congreso; los pactos, en 1948, 1950 y 1974, con el segundo partido de turno para tratar de dar legitimidad al régimen; acordar de antemano el resultado de las elecciones y distribuirse los cargos públicos; las reformas constitucionales, en 1955, 1957, 1962 y 1967, para acomodar la Constitución a las necesidades del régimen, dando incluso concesiones de importancia para aplacar la oposición al gobierno.

Los conflictos que resolvió el sistema giraron alrededor de la participación de terceros partidos, ya que en cuatro ocasiones agrupaciones políticas presentaron solicitudes con respaldo de firmas para obtener su personalidad jurídica, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Ley Electoral pero ninguna de estas solici-

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

tudes fue aceptada. Tan sólo se aceptaron las de los grupos políticos que llegaron a acuerdos con el partido en el poder mediante los ya mencionados pactos. Esto obligó a las agrupaciones políticas que no tenían personalidad jurídica a presentarse bajo el nombre y emblema de otro partido autorizado. Así ocurrió en 1948 cuando por acuerdo previo, con el segundo partido Conservador, se inscribió un candidato del recientemente formado Partido Liberal Independiente para ganar las elecciones de 1947, aunque sus resultados fueron alterados substancialmente para dar el triunfo al candidato liberal oficialista. En 1967 se formó una alianza de oposición: Unión Nacional Opositora, UNO, que tuvo que utilizar el nombre, casilla y emblema del Partido Conservador para poder concurrir, y, naturalmente, perder las elecciones en 1967.

De esta manera, se creó una desconfianza muy grande en la población acerca de los partidos políticos oficialmente reconocidos y de los organismos electorales integrados por ellos. La desconfianza y descrédito del sistema fue tal que produjo un alto grado de abstención en las elecciones, grado de abstención que no se reflejaba en las estadísticas oficiales que eran alteradas para dar la impresión de elecciones libres democráticas y concurridas.

Los conflictos electorales menores no eran llevados a los organismos electorales. Se creó la sensación, particularmente por los resultados de las elecciones de 1947, y por los sucesivos pactos de distribución de poder previos a las elecciones, de que todo estaba arreglado de antemano, y de que las elecciones no tendrían un verdadero impacto sobre la política. Se consideraba a las elecciones como un medio de dar apariencia de democracia al sistema político y al órgano electoral, desde 1962 Poder Electoral, como a un organismo encargado de llevar a la práctica la voluntad del partido en el poder, con el auxilio de los partidos pactantes.

VIII. El nuevo sistema electoral

El descrédito del sistema electoral fue, sin duda, uno de los factores que contribuyeron al triunfo de la Revolución Popular Sandinista en 1979. Aunque desde un comienzo, aun antes de llegar al poder, los dirigentes de la Revolución hablaron de la celebración de elecciones; pasaron más de cinco años para que estas tuvieran lugar. Indudablemente una parte de los dirigentes del Frente Sandinista en el poder no deseaba elecciones, aunque otra parte insistía en la necesidad de organizarlas. La fecha de celebración de las elecciones y aún la celebración de las mismas, fue objeto de dudas y discusión entre la clase política. Sin embargo, como resultado de la difícil situación que enfrentaba el Gobierno —sobre todo por las acciones de la administración Reagan para organizar y apoyar fuerzas contrarrevolucionarias—finalmente, en febrero de 1984 se convocó a elecciones para el siguiente 4 de noviembre. De antemano se habían dado algunos pasos, vistos con escepticismo, para preparar las elecciones.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

En efecto, se promulgó la Ley de Partidos Políticos de 1983. Esta Ley, tal vez como una reacción pendular a las anteriores, dio facilidades para la creación de partidos políticos, de tal manera que para 1984 habían diez, para 1990 21 y para 1996 llegaron a 36. La ley de Partidos políticos fue derogada en 1988 y su materia subsumida en la Ley Electoral de ese año, manteniendo la facilidad para crear partidos políticos. En 1984 se produjeron reformas al Estatuto Fundamental para crear al nuevo organismo electoral con características de Poder del Estado, siguiendo así lo establecido en 1962, y encabezándolo con el Consejo Supremo Electoral. En términos generales este esquema se mantiene en el presente.

El Consejo Supremo Electoral empezó a funcionar en marzo de 1984 dedicándose a la organización de las próximas elecciones. Resolvió numerosos conflictos menores originados principalmente por la inscripción de ciudadanos para votar y por la campaña electoral. El prestigio del Consejo Supremo Electoral, escaso en un principio, se fue cimentando a lo largo del proceso electoral, principalmente después de completar exitosamente su registro.

No sucedió lo mismo con las elecciones y su medio ambiente. Para el año electoral ya se movilizaba con mucha fuerza la contrarrevolución, y el Gobierno sandinista no había quitado en suficiente manera las restricciones a la movilidad política y a la libertad de prensa, a pesar de las repetidas instancias de los partidos políticos y del mismo Consejo Supremo Electoral. En consecuencia, los conflictos se trasladaron al área política propiamente dicha, fuera del ámbito de influencia del propio Consejo. Aunque, con pocas excepciones, las partes en la elección, la ciudadanía en general y los observadores internacionales reconocieron la corrección de las elecciones mismas. Sin embargo, el medio ambiente, poco favorable a las actividades electorales, deslució el proceso electoral, considerado como un todo a pesar de la calificación de los aspectos técnicos (votación, escrutinio, información de resultados) como normales, principalmente, tal vez, porque tres de los diez partidos existentes se abstuvieron de concurrir, precisamente porque consideraban que no había un ambiente apropiado para las elecciones. Como estos partidos eran vistos como importantes fuerzas opositoras su retiro del proceso electoral determinó un aumento importante del abstencionismo electoral.

IX. Las elecciones de 1990

Las elecciones de 1990 fueron especiales. Su preparación comenzó desde muy temprano, se produjo el proceso de paz de Esquipulas que tuvo como resultado cambios en la fecha de las elecciones —se celebraron el 25 de febrero de 1990, en vez de en noviembre de ese mismo año—y cambios en otros aspectos electorales, principalmente los que se relacionan con la campaña electoral y su libertad. Se produjeron acuerdos políticos para mejorar la credibilidad del proceso electoral y

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

la libertad de acción política. Estos acuerdos de agosto de 1989, incluyeron a todos los partidos existentes. Además, se invitó a un número extraordinario de observadores internacionales cuyas actividades superaron con mucho en cantidad y calidad a la observación de 1984.

Una vez establecidas las condiciones a que hace referencia el párrafo anterior, los conflictos se trasladaron al ámbito del organismo electoral, y puede decirse que fueron resueltos con un alto grado de aceptación. Estos conflictos se resolvieron por las autoridades establecidas en la Ley Electoral que señala recursos de revisión y apelación que en muchos casos se usaron. La mayoría de los casos se referían a la inscripción electoral, fuera la negativa de extender la libreta cívica indispensable para la votación, o la entrega de alguna que algunos consideraban ilegal. Lo mismo hay que decir con respecto a los procedimientos para la formación de nuevos partidos políticos y a los conflictos internos, o entre los partidos. La campaña electoral generó muchísimos conflictos acerca del tiempo en los medios de comunicación, el tono de la propaganda, el uso de las calles y plazas, etc. La elección misma en sus diferentes fases originó sorprendentemente pocos conflictos; la mayor parte de los cuales se resolvieron en el plano local, —Juntas Receptoras de Votos— o regional —Consejos Electorales Regionales— muy pocos llegaron hasta el Consejo Supremo Electoral. Es importante señalar que las decisiones tomadas en todo nivel estuvieron excepcionalmente libres de presiones del partido en el poder, y de esta manera el Consejo Supremo Electoral funcionó como un Poder del Estado. El partido de Gobierno, por medio de su candidato, aceptó su derrota en la madrugada del 26 de febrero, el día siguiente de la elección.

Es importante señalar que, como en 1984, entre las asignaciones del presupuesto nacional y la ayuda internacional se lograron resolver razonablemente los problemas financieros de las elecciones, lo cual le permitió al organismo electoral nicaragüense desarrollar una actitud de apartidarismo que penetró todos los estratos de la institución. Se adquirió una gran experiencia; la educación cívica interna permitió que se contara con un personal técnico de alta calidad y capacidad. De gran importancia fueron las campañas masivas de educación cívica dirigidas a incentivar el voto, instruir a los votantes y asegurarles acerca de la importancia del voto, de la secretividad del mismo y de la nitidez con que serían contados e informados. Todo esto fue posible por la actitud apartidista que mantuvo permanentemente el propio Consejo Supremo Electoral. Como resultado se fueron consolidando y reconociendo por las partes en la elección, y por la población en general la independencia, capacidad y honestidad del organismo electoral nicaragüense.

El reconocimiento y aceptación del buen funcionamiento y decisiones apropiadas del organismo no fueron obviamente fáciles de obtener, y fueron debidas en gran parte a la presencia en todo el organismo electoral de funcionarios que tomaron en serio su actividad, y se crearon una mística de solución de problemas

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

y conflictos con base en el apartidismo, la justicia y la equidad. Es natural que el reconocimiento y aceptación no fueron unánimes; siempre hubo críticas a las actuaciones y decisiones del Consejo, pero en términos generales el reconocimiento y la aceptación prevalecieron.

Es importante señalar que las constantes reuniones con los partidos políticos y una política de diálogo permanente con ellos, fueron factores que influyeron en las percepciones favorables de los partidos y el pueblo. Hay que señalar aquí que la presencia sistemática de observadores internacionales fue también un factor importante para lograr la aceptación y reconocimiento del Consejo, puesto que dieron testimonio de la manera como se desarrollaba el proceso electoral y la elección misma, sin que dejaran de hacer observaciones acerca de lo que ellos consideraban errores o fallas, y que fueron analizadas y resueltas por el organismo electoral según el caso.

X. Condiciones para el funcionamiento del sistema

No creo que resulte destacar que —dadas la historia política de Nicaragua, su cultura política y sus condiciones socioeconómicas y la situación extraordinaria originada en 1979— la adopción de un sistema electoral que puso la organización, la dirección y la resolución de conflictos electorales en un organismo centralizado, que reúne tanto las funciones administrativas como las jurisdiccionales, tuvo éxito en Nicaragua cuando se dio a ese organismo la libertad de actuar sin injerencia de los otros poderes del estado y de los partidos políticos, manteniéndose estrictamente dentro de su competencia y actuando conforme la Constitución y las leyes. Se vieron sus frutos en una ascendiente credibilidad iniciada en las elecciones de 1984; reforzada en las elecciones generales de 1990 y las regionales de 1994.

Sin embargo, como lo ha demostrado hasta la saciedad la historia electoral, no basta con una elección, o con dos, o tres. Para que un sistema se establezca y consolide es indispensable que las condiciones —internas del organismo electoral y de la sociedad en que funciona, incluyendo aspectos internacionales—, que se han analizado en este trabajo se mantengan. Este no es un problema exclusivo del organismo electoral o que el mismo pueda resolver por si solo. Al contrario, es un problema que corresponde a toda la nación, teniendo, naturalmente, la mayor responsabilidad los partidos políticos y los poderes del estado. Los cambios de última hora, o no bien meditados en la Constitución y en la Ley Electoral, así como los acuerdos partidarios excluyentes pueden echar a rodar el simple equilibrio electoral de nuestros países.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

XI. El proceso electoral de 1996

El apartidismo del organismo electoral que costó tanto lograr empezó a ser cambiado en 1996, cuando se estableció en la Ley Electoral de enero de ese año que: los funcionarios de los distintos campos colegiados del organismo electoral; consejos departamentales y municipales, creados por esta misma Ley; y las Juntas Receptoras de Votos, debían ser integrados por ciudadanos nombrados de listas presentadas por los partidos políticos participantes en la elección. Esta decisión de la Asamblea Nacional, a la cual se opuso el Consejo Supremo Electoral, trajo además de la politización, la reestructuración de los organismos mencionados en vísperas de la elección.

A esta situación se sumó el hecho de que la Asamblea Nacional reformó la Constitución Política de la República estableciendo ineligibilidades para diversos cargos de elección: presidente, vicepresidente y diputados; aprobó una disposición en la nueva Ley Electoral, obligando a su aplicación inmediata sin tomar en cuenta problemas de retroactividad. El hecho de la promulgación de estas disposiciones a menos de año y medio de la elección ayudó a sembrar la confusión durante el proceso electoral y a distraer la atención del Consejo, por la necesidad de resolver numerosas solicitudes de candidatos que alegaban la inaplicabilidad en sus casos de las inhibiciones aprobadas.

La Consecuencia de estos factores fue que las elecciones de 1996 no gozaran del mismo orden y aceptación por las partes, la ciudadanía y los observadores. El resultado neto fue que disminuyó la capacidad del Poder Electoral de resolver conflictos de manera que la resolución gozara de consenso general.

XII. La situación actual

En Nicaragua hay programadas una elección municipal para noviembre de este año, y otra presidencial y de asamblea para el 2001. El Consejo Supremo Electoral, como se señaló en el párrafo anterior, ya se encontraba en una situación difícil frente a ellas. Sin embargo, la Asamblea Nacional con mayoría formada por el primero y segundo participante en las elecciones de 1996 reformó la Constitución, entre otras cosas para aumentar el número de Magistrados del Consejo Supremo Electoral en dos, con el fin obvio de asegurar la presencia de dichos partidos en ese organismo. Además, mediante un artículo transitorio estableció que cuatro de los actuales Magistrados terminan su período en julio de este año, permitiendo así el nombramiento por esta Asamblea de nuevos magistrados. Cambió también el período de la presidencia del Consejo, y éste en la primera sesión con la nueva integración nombró a un nuevo presidente.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

La Ley electoral regresa al sistema bipartidista vigente antes de la Revolución del 79, estableciendo que en los órganos subordinados del organismo electoral, repito, consejos departamentales, municipales y juntas receptoras de votos, de tres miembros cada uno, el presidente y uno de sus miembros han de ser nombrados de ternas presentadas por el primero y el segundo partido de las elecciones anteriores; el tercer miembro de ternas presentadas por los demás partidos políticos.

Esta misma ley revierte al bipartidismo forzado porque pone dificultades poco razonables para concurrir a las elecciones. Pueden citarse: un partido con personalidad jurídica debe tenerla vigente seis meses antes de una elección municipal, pero aun así no puede concurrir a las elecciones, sino que deberá acompañar su presentación de candidatos con firmas de respaldo equivalentes al 3% del padrón electoral. Las firmas deberán ser acompañadas del número de la respectiva cédula que deberá ser presentada. Esto se hace más difícil aún si se toma en cuenta que el proceso de cedulación no está terminado.

XIII. El Futuro de la Resolución de Conflictos Electorales en Nicaragua

Si tomamos en cuenta la historia electoral de Nicaragua antes de 1979, los problemas generados por las reformas de 1996 y el actual clima de polarización política, se puede afirmar que las reformas Constitucionales y la nueva Ley Electoral dificultarán más que facilitar la resolución pacífica, con aceptación que goce del consenso general. El establecimiento de nuevos requisitos para concurrir a las elecciones, no sólo restringirá la participación política plural, sino que pondrá al organismo electoral en la necesidad de numerosos conflictos que puede preverse se presentarán. El bipartidismo señala el control de los organismos electorales por dos partidos en pacto, y esto no facilitará, obviamente, la independencia del Poder del Estado encargado de las elecciones y de resolver sus conflictos.

Para finalizar, quiero expresar mi deseo que las reacciones que han generado las reformas constitucionales, la nueva ley electoral y los cambios ya hechos, más los que se prevén en el futuro, sirvan para hacer reflexionar a quienes tienen en sus manos la Asamblea Nacional, la Presidencia de la República en los dos partidos principales y en el propio Consejo Supremo Electoral para que hagan lo posible por cambiar una situación que sólo puede traer daño al sistema político de Nicaragua, debilitando su sistema de resolución de conflictos electorales.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Panamá: antecedentes y evolución de los mecanismos encargados de las resoluciones de conflictos electorales

*Gerardo Solís**

Para los efectos de la exposición de nuestro tema resulta conveniente recordar que nuestro país, siguiendo las tendencias actuales de las constituciones latinoamericanas en materia electoral, cuenta con una jurisdicción electoral permanente, dotada de plena y absoluta autonomía, la cual ha sido consagrada en la propia Carta Magna, lo que en definitiva ha marcado a la jurisdicción electoral panameña como una jurisdicción de naturaleza especial.

Hay ordenamientos jurídicos electorales como el de Costa Rica y el nuestro en particular, que establecen una administración y jurisdicción autónoma o independiente que desliga la materia electoral de cualquier injerencia proveniente de alguno de los tres Poderes del Estado. Otras legislaciones, por su parte, establecen entidades electorales de competencia especializada en la materia, pero que remiten la función jurisdiccional electoral al órgano Judicial como es el caso de la legislación española.

Ahora bien nuestra jurisdicción electoral ha experimentado un proceso evolutivo en cuanto a la normativa que la regula y a los organismos competentes de aplicarla, por lo que pasaremos rápidamente a mencionar algunos antecedentes de relevancia:

Con el advenimiento de nuestra era republicana, en 1904, por medio de la legislación de la época se creo un organismo denominado Consejo Electoral y se

* Fiscal Electoral de la Fiscalía Electoral. *Panamá.*

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

dictaron normas sobre las Nulidades y sobre las sanciones por las infracciones a la ley electoral.

En 1925 se transformó el nombre de Consejo Electoral a Jurado Nacional de Elecciones y el tema de la justicia electoral para la resolución de contravenciones, faltas o delitos a la ley electoral era competencia de los Tribunales ordinarios de justicia.

No fue hasta 1956 con los actos legislativos que reformaron la Constitución Nacional de 1946 cuando la jurisdicción Especial Electoral fue creada en Panamá ya que nace un Organismo Electoral, denominado Tribunal Electoral, con carácter administrativo y jurisdiccional cuya importancia fundamental radicaba en su independencia del Poder Ejecutivo y Judicial. La norma constitucional no le otorgaba aún la independencia del Poder Legislativo.

En 1958, Panamá contó con un cuerpo de leyes electorales, con un Código Electoral, que reglamentó en forma clara y precisa el mecanismo del proceso eleccionario en el país. Estableció de manera sistemática y coordinada la normativa relacionada con la jurisdicción electoral, indicando el procedimiento para los juicios que se ventilaban ante el Tribunal Electoral por delitos electorales así como el procedimiento a seguir en asuntos contenciosos de competencia del Tribunal Electoral.

Cabe indicar que para esa época, aún cuando la jurisdicción penal electoral era parte de la Jurisdicción Especial Electoral cuyo conocimiento era competencia privativa del Tribunal Electoral Panameño, la investigación de los delitos y faltas electorales era competencia del Ministerio Público, llamada en otras legislaciones Ministerio Fiscal, que no es más que la Institución encargada de la investigación de los delitos comunes y de la defensa de los intereses de la sociedad en los procesos ordinarios. Tendencia que parece prevalecer aún en la mayoría de la legislación electoral de nuestros hermanos países latinoamericanos.

En enero de 1972, nuestro país incursionó en la creación de un nuevo organismo electoral *sui generis* con jurisdicción en toda la República, denominado Fiscalía Electoral al cual se le atribuyeron las funciones del Ministerio Público en materia electoral.

A su inicio, funcionó como parte integral del Tribunal Electoral, pero meses más tarde con la aprobación de la Constitución de 1972, la Fiscalía Electoral ejerció sus funciones como agencia independiente y coadyuvante de la jurisdicción especial electoral.

Vemos como entonces los procesos jurisdiccionales en materia electoral adquirieron una peculiar identidad procedimental por cuanto se ha establecido una entidad jurisdiccional a cargo de interpretar y aplicar la Ley electoral representada por el Tribunal Electoral y otra entidad de instrucción, de similar jerarquía institucional, encargada de representar a la sociedad panameña, salvaguardando los derechos políticos de los ciudadanos, denominada Fiscalía Electoral.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Este particular organismo electoral del Derecho Electoral panameño, como dijimos anteriormente, fue elevado a rango constitucional desde 1972, ha sido reglamentado por medio de la Ley 4 de 10 de febrero de 1978, que es la Ley Orgánica del Tribunal Electoral y de la Fiscalía Electoral y fue objeto de modificaciones mediante la aprobación de las reformas constitucionales de 1983.

Así pues ha quedado plasmada tanto en la Constitución Nacional como en la Ley que la actuación de la Fiscalía Electoral está presidida por las exigencias de la representación pública y de la defensa de la legalidad y por consiguiente se le atribuyen, entre otras, las siguientes funciones:

1) Salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos. Representando los intereses de la sociedad en todos los asuntos de conocimiento del Tribunal Electoral y emitir concepto en cualquier reclamación o recurso que se tramiten ante dicha corporación.
2) Vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos en lo que respecta a los derechos y deberes políticos electorales.
3) Perseguir los delitos, faltas y contravenciones electorales mediante el ejercicio de las acciones derivadas de los mismos ante el Tribunal Electoral y sus dependencias. En consecuencia el Fiscal Electoral realiza todas las diligencias de instrucción necesarias para investigar los hechos punibles y la responsabilidad de sus autores y partícipes con iguales facultades que las inherentes a los Agentes del Ministerio Público. Terminado el sumario, el Fiscal Electoral lo remite con su concepto y solicitud correspondiente al Tribunal Electoral a fin de que éste resuelva, lo que en derecho corresponde.

De lo anterior queda en evidencia que los Organismos Electorales Panameños encargados constitucionalmente de la resolución de los conflictos electorales son el Tribunal Electoral y la Fiscalía Electoral, ambos con competencia privativa sobre la jurisdicción electoral, tanto en lo administrativo electoral, como en lo contencioso administrativo electoral y como en lo penal electoral.

Cabe indicar que en cuanto a la jurisdicción contenciosa administrativa electoral nuestra legislación ha previsto varios medios de accionar el aparato jurisdiccional durante el período electoral, así pues contamos con:

1) Procesos de Impugnación contra los Padrones Electorales Preliminares.
2) Procesos de Impugnación contra las Postulaciones de Candidatos a puestos de elección popular.
3) Procesos de Impugnación contra las inscripciones de adherentes a las candidaturas por Libre Postulación.
4) Procesos de Nulidad de Elecciones y Proclamaciones.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Los procesos anteriormente descritos pueden ser promovidos ante el Tribunal Electoral por medio de cualquier ciudadano, partido político o del propio Fiscal Electoral, en representación de la sociedad.

Para el período electoral que acabamos de pasar en mayo de 1999, la jurisdicción electoral resolvió 130 casos de impugnaciones al Padrón Electoral, que pretendían excluir 7599 electores; 18 casos de Impugnación contra las Postulaciones de Candidatos a puestos de elección popular, de los cuales 10 casos fueron promovidos por la Fiscalía Electoral; 7737 casos de Impugnación contra las inscripciones de adherentes a las candidaturas por Libre Postulación, todos promovidos por la Fiscalía Electoral; y 33 casos de Nulidad de Elecciones y Proclamaciones, entre los que figuraban las proclamaciones de 19 Representantes de Corregimientos, de 1 Alcalde y de 20 Legisladores.

Fuera del período electoral también pueden accionarse otra clase de procesos dentro de la jurisdicción administrativa electoral como son las objeciones u oposiciones contra la solicitud de autorización para la formación de un partido político, las impugnaciones a las inscripciones de adherentes de los partidos políticos legalmente reconocidos o en formación y las impugnaciones de los actos de los partidos políticos, una vez agotados los procedimientos internos de reclamación.

Resulta importante dejar claro que la legislación electoral nacional establece que aún cuando la Fiscalía Electoral no se constituya en parte del proceso, tiene asegurada su participación como garante de los derechos políticos de la sociedad, en cada uno de los procesos que se ventilen ante el Tribunal Electoral.

El tema de la Jurisdicción Penal Electoral como hemos venido argumentando a lo largo de nuestra exposición resulta particularmente interesante toda vez que nos atreveríamos a asegurar que no existe, dentro del Derecho Electoral latinoamericano, ninguna Jurisdicción Penal Electoral que goce de tanta autonomía e independencia como la que se aplica en Panamá.

Nuestras anteriores aseveraciones se fundamentan en que ha sido tradicionalmente nuestra normativa electoral, la que ha recogido los tipos penales de los delitos y faltas electorales, pues éstos nunca han sido parte del ordenamiento jurídico penal ordinario. En la actualidad nuestro Código Electoral reformado por medio de la Ley 22 de 14 de julio de 1997, ha clasificado los delitos electorales como delitos contra la libertad del sufragio, contra la honradez del sufragio, contra la eficacia del sufragio y contra la Administración de Justicia Electoral. También ha descrito las conductas que se enmarcan como faltas electorales y faltas administrativas con sus respectivas sanciones e igualmente ha dejado plasmada la normas adjetivas sobre procedimiento para los delitos y faltas electorales y para las faltas administrativas.

La creación de organismos especializados en el tema electoral, independientes y con funciones permanentes, asegura el buen desenvolvimiento de la jurisdic-

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

ción penal electoral. Así pues, Panamá cuenta con una Fiscalía Electoral, encargada primeramente, de investigar los delitos y faltas electorales y posteriormente de ejercer la acción penal electoral ante un Tribunal Electoral con competencias privativas para interpretar y aplicar la ley electoral y responsable, a su vez, de sancionar delitos y faltas que se cometen en contravención a la legislación electoral.

Por otra parte queremos indicar, también, que existen otros mecanismos de resolución de conflictos electorales en nuestro país, como lo son los mecanismos extrajudiciales a cargo del Cuerpo de Delegados Electorales y de la Comisión de Justicia y Paz.

Siguiendo el exitoso precedente de Costa Rica, Panamá adoptó la figura de los Delegados Electorales, la cual introdujo por medio de la Ley 22 de 30 de octubre de 1992. Estos tuvieron su primera participación en el referéndum para las reformas constitucionales, celebrado ese mismo año. El Cuerpo de Delegados Electorales está conformado por un grupo de ciudadanos voluntarios, sin filiación político partidista, que sirven como amigables componedores entre los conflictos que surjan o puedan surgir entre los partidos políticos o entre éstos y las autoridades. La función que han desarrollado cada uno de estos Delegados Electorales durante las contiendas electorales o consultas populares (referéndum del 92 y del 98 y las elecciones del 94 y del 99), en las que han participado ha sido muy valiosa, no sólo porque han ayudado a mantener el orden durante estos procesos, sino también porque han significado una garantía de neutralidad y posibilidad de diálogo ante conflictos surgidos al calor de las pasiones político partidistas.

Tenemos también a la Comisión de Justicia y Paz como un organismo activo de la sociedad civil panameña creado por la Iglesia Católica. Justicia y Paz fue la promotora para las elecciones de 1994, del Compromiso Ético Electoral de Santa María La Antigua y para las elecciones de 1998, del llamado Pacto Etico Electoral. No podemos dejar de reconocer que estos dos acuerdos han brindado un marco de referencia para que los sectores políticos de la sociedad y la ciudadanía electoral en general contribuyan a la formación de una cultura de respeto, tolerancia y transparencia de nuestros procesos comiciales.

Por último queremos expresar que la credibilidad que tiene la ciudadanía panameña en las instituciones electorales establecidas, en las autoridades que las rigen, en las decisiones que estos imparten y en la plena existencia de garantías para poder accionar ante la jurisdicción electoral ya sea administrativa o penal, ha hecho posible que los conflictos electorales que se presentan durante un período electoral o fuera de éste sean solucionados de forma ininterrumpida, expedita y sobre todo eficaz.

Concluimos nuestra intervención señalando que nos satisface el hecho de que nuestros procesos electorales, por lo menos los celebrados en esta última década

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

han sido reconocidos no sólo a nivel interno, sino a nivel de los observadores internacionales que nos han visitado, como procesos electorales caracterizados como pacíficos, dotados de gran legitimidad y civismo, con lo cual se le ha brindado a nuestro pueblo la garantía del respeto de su voluntad y se ha dado un gran paso a la consolidación de la Democracia de Panamá.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Resolución de los conflictos electorales en Panamá

*Dennis Allen Frías**

SUMARIO: I. Evolución histórica de los organismos electorales de la República de Panamá. **II.** Conformación actual de la Autoridad Electoral. **III.** Mecanismos de Resolución y capacidad de respuesta a los conflictos electorales. **IV.** Disposiciones generales para la tramitación de los procesos. **V.** Cuadro estadístico de los procesos tramitados por el Tribunal Electoral de 1990 a 1999. **VI.** Conclusiones.

I. Evolución histórica de los organismos electorales de la República de Panamá

La evolución histórica de la legislación electoral panameña tiene como su génesis el Decreto No. 25 de 12 de diciembre de 1903, "sobre la convocatoria a la Convención Nacional Constituyente y el modo de elegir a los Diputados que debe comprenderla", conformándose —así— en el primer instrumento jurídico que organizaba de modo sencillo y claro el sistema electoral de la naciente República; paso imperativo para ratificar su independencia y erigirse bajo el manto de la legalidad.

El 7 de julio de 1904, se formaliza por medio de la Ley 89 el esquema de las elecciones populares, siendo éste el primer acto legislativo que regulaba la materia electoral después de la Constitución Política de 1904.

---

* Magistrado del Tribunal Electoral. *Panamá.*

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

En su Capítulo III "De las Corporaciones Electorales" se crea el Consejo Electoral con sede en la Capital de la República, compuesto por cinco (5) miembros elegidos por la Asamblea Nacional, votando cada diputado en una sola papeleta por tres (3) ciudadanos y declarándose elegidos los cinco (5) que obtuvieran la mayoría de votos.

Entre las funciones principales del Consejo Electoral, estaba la de nombrar a los miembros de los Ayuntamientos Electorales con sede en cada capital de Provincia, quienes a su vez designaban en cada Distrito a los Jurados Municipales de Elecciones, identificando de esta manera, las primeras corporaciones electorales de la República.

No sólo creó esta norma, los órganos encargados de verificar el desarrollo de las elecciones populares, sino también procuró crear la figura de los Jueces de Escrutinio funcionarios encargados de procesar toda petición de nulidad de una votación o una o varias Actas de Escrutinio que se le presentaran por escrito, haciéndose presente los motivos y las pruebas que la fundamentaba.

Aún cuando dichos funcionarios no pertenecían al órgano judicial, mantenían una relación con dicho órgano de mutua ayuda debido a que por razones de geografía no podían conocer de las impugnaciones de personas que no residían en la cabecera de la provincia, por lo tanto, si un ciudadano inconforme no residía en la cabecera de la provincia, podía presentar su escrito ante el Juez del Distrito en donde se celebraron las elecciones y éste tenía la obligación de dar aviso al Juez de Escrutinio de que ante él se había promovido una acción de nulidad, dentro de los términos establecidos por la Ley.

El proceso desarrollado en los Artículos 113 al 118 de la Ley 89 de 1904, era el siguiente: Se mandaba a dar traslado al Agente del Ministerio Público y se le solicitaba al Presidente del Ayuntamiento o del Jurado de Elección o del de Votación que presentaran un informe sobre los hechos denunciados. El Juez mandaba a practicar las pruebas que se pedían en la solicitud; las que indicaba el Agente del Ministerio Público y las que consideraba oportunas al Presidente de la Corporación Electoral respectiva, dentro de los ocho (8) días siguientes a la petición y vencido éste término, remitía al Juez de Escrutinio lo actuado para que aquél dictare la resolución definitiva.

El Juez de Escrutinio daba traslado al Fiscal del respectivo Circuito con un término preciso de tres días, y a los tres siguientes días dictaba la resolución, la comunicaba a la Corporación respectiva, al Gobernador de la República, al solicitante y al Agente del Ministerio Público.

En aquellos casos en que se demandaba la nulidad de los escrutinios o del Acta del Consejo Electoral, eran de competencia de la Corte Suprema de Justicia. Existía un vacío legal en cuanto al órgano encargado de procesar los delitos y faltas electorales, por lo que se deduce que le correspondían a la justicia ordinaria.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

La Ley 60 de 31 de marzo de 1925 "Sobre elecciones populares", crea nuevas corporaciones electorales, siendo el organismo máximo El Jurado Nacional de Elecciones, con sede en la capital de la República de Panamá e integrado por cinco (5) miembros elegidos por la Asamblea Nacional. Se introducen los requisitos que deben cumplir para ser elegidos: los mismos que se exigían para gestionar como abogado ante la Corte Suprema de Justicia o haber desempeñado los cargos de Magistrado de la Corte de Justicia o de Secretario de Estado o de Procurador General de la Nación.

Esta Ley 60 elimina la figura del Juez de Escrutinio como el funcionario ante quien se presentaban los casos de nulidad o verificaciones de actas, y es reemplazado en esta función por el Jurado Nacional de Elecciones.

El artículo 91 de la precitada Ley describe como atribuciones de esta Corporación Electoral, Jurado Nacional de Elecciones, las siguientes:

1. Resolver los reclamos que interpongan los Partidos Políticos o las Agrupaciones de la misma índole o los ciudadanos o sus apoderados y comunicar su resolución a los interesados, según el caso, y al Poder Ejecutivo.
2. Conocer privativamente y resolver consultas que sobre interpretación de las disposiciones de esta Ley hagan las autoridades, los Expedidores de Cédula, los Jurados Distritoriales, Los Jurados de Votación, los representantes de los Partidos Políticos o cualquier ciudadano.
3. Conocer y decidir los juicios de verificación y nulidad.
4. Denunciar ante el Tribunal o Tribunales competentes las contravenciones, faltas o delitos a que se refiere esta Ley, con el objeto que se le apliquen a los sindicados las penas consiguientes.

Las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones eran inapelables, y por lo tanto definitivas. En su Artículo 130, se establecía que los procedimientos por faltas y delitos serían orales y de competencia del Poder Judicial. Es oportuno resaltar el hecho de que se elimina la competencia de la Corte Suprema de Justicia para conocer de los casos de nulidad de elecciones.

Con el surgimiento de la Ley 62 de 21 de diciembre de 1926, se adicionan y subrogan varias disposiciones de la Ley 60 de 1925; pero no se realizó ningún cambio sustantivo en la forma en que se ventilaban las controversias o conflictos electorales, manteniéndose el Jurado Nacional de Elecciones como el órgano competente para dilucidar las contravenciones a la Ley Electoral, en cuanto a verificación y nulidad de los escrutinios y al Órgano Judicial como el competente para conocer de las faltas o delitos electorales.

La Ley 28 de 5 de noviembre de 1930, derogó en todas sus partes la Ley 60 de 1925 y 62 de 1926, sin modificar el procedimiento para ventilar las quejas en los

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

procesos electorales; sin embargo, se introdujo una nueva figura del "castigo correccional" atribuida a las Corporaciones Electorales, para ser impuestas por éstas a los funcionarios públicos y particulares que les desobedezcan o les faltaren al respeto. Estos casos eran conocidos sumariamente por los tribunales ordinarios siguiendo las reglas generales de procedimiento y competencia.

II. Configuración actual de la autoridad electoral

A partir de la Constitución Política de 1941, dentro del Título de Derechos Políticos, se eleva a rango constitucional el organismo encargado de conocer lo relacionado a los actos y procedimientos electorales, cuando en su Artículo 68 se establece:

> "**Artículo 68:** Habrá un Tribunal Electoral que se denominará Jurado Nacional de Elecciones, constituido así: El Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien lo presidirá; un Ministro de Estado, escogido libremente por el Presidente de la República, un Diputado y dos ciudadanos que no tengan función oficial alguna escogidos en una sola elección por la Asamblea Nacional …"

Entre sus funciones, además de conocer todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales, le asigna la suprema administración en cuanto a las directrices, el aspecto correccional y consultivo de las corporaciones electorales; constituyéndose en la última instancia sobre todas las apelaciones y reclamaciones que se produjeran en materia electoral (Art.69 Constitución Política de 1941); en cuanto a los delitos y faltas electorales, seguían siendo competencia de la jurisdicción ordinaria y su investigación por el Ministerio Público.

Fue en la Constitución Política de 1946, reformada por los Actos Legislativos No. 2 de 16 de febrero de 1956 y posteriormente por el Acto Legislativo No. 2 de 24 de octubre de 1956, que se crea la jurisdicción electoral cuando se añade el Capítulo 3° "El Organismo Electoral" y se establece un Tribunal Electoral independiente de los Órganos Ejecutivo y Judicial y con privativa competencia para interpretar y aplicar la Ley electoral y para dirigir, vigilar y fiscalizar todas las fases del proceso electoral.

Este Tribunal se compondría por tres (3) Magistrados elegidos para un período de doce (12) años: Uno por la Asamblea Nacional, uno por el Órgano Ejecutivo y uno por la Corte Suprema de Justicia, con la advertencia de que ninguno de los Magistrados designados perteneciera a la entidad nominadora.

Como algo totalmente innovador, se le confiere la atribución de perseguir y sancionar las faltas y delitos electorales, que hasta ese momento era competencia de los tribunales de justicia ordinaria.

Las decisiones del Tribunal Electoral únicamente eran recurribles ante él mismo, y una vez cumplidos los trámites de Ley, son definitivos, irrevocables y obligatorios, exceptuando al recurso de inconstitucionalidad.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

La Constitución Política de 1972, introduce los siguientes cambios:

1. Electoral, siendo así consistente en cuanto al Capítulo 3° denominado "El Tribunal Electoral,"
2. Se le confiere autonomía para interpretar y aplicar privativamente la Ley Electoral,
3. El período de los Magistrados se disminuye a 7 años,
4. Se crea la Fiscalía Electoral como una agencia independiente pero coadyuvante del Tribunal, autonomía que debía gozar dicha entidad del Estado, al otorgarle jurisdicción en todo el territorio de la República.

Por medio del Acto Constitucional de 1983, que reformó la Constitución Política de 1972, se modificó el Capítulo 3°, siendo el fundamento actual para la conformación del Tribunal Electoral, como la autoridad encargada de la resolución de los conflictos, descrito en los siguientes artículos:

"**Artículo 136:** Con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, establécese un Tribunal autónomo. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Interpretará y aplicará privativamente la Ley Electoral, dirigirá, vigilará y fiscalizará la inscripción de hechos vitales, defunciones, naturalización y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas; la expedición de la cédula de identidad personal y las fases del proceso electoral.
El Tribunal Electoral tendrá jurisdicción en toda la República y se compondrá de tres (3) Magistrados que reúnan los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, los cuales serán designados por un período de diez (10) años, así: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia, entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora. Para cada principal se nombrarán en la misma forma dos (2) suplentes, quienes no podrán ser funcionarios del Tribunal Electoral.
Los Magistrados del Tribunal Electoral son responsables ante la Corte Suprema de Justicia por las faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones y les son aplicables los artículos 202, 205, 207, 208, 209 y 213 con las sanciones que determine la Ley."

"**Artículo 137:** El Tribunal Electoral tendrá además de las que le confiera la Ley, las siguientes atribuciones que ejercerá privativamente, excepto las consignadas en los numerales 5 y 7:
1. Efectuar las inscripciones de nacimiento, matrimonios, defunción, naturalizaciones y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas y hacer las anotaciones procedentes en las respectivas inscripciones.
2. Expedir la cédula de identidad personal.
3. Reglamentar la Ley Electoral, interpretarla y aplicarla y conocer de las controversias que origine su aplicación.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

4. Sancionar las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio de conformidad con la Ley.
5. Levantar el Censo Electoral.
6. Organizar, dirigir y fiscalizar el registro de electores y resolver las controversias, quejas y denunciarlas que al respecto ocurrieren.
7. Tramitar los expedientes de las solicitudes de migración y naturalización.
8. Nombrar los miembros de las corporaciones electorales, en las cuales se deberá garantizar la representación de los partidos políticos legalmente constituidos. La Ley reglamentará esta materia.
Las decisiones del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante él mismo y una vez cumplidos los trámites de Ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias.
Se exceptúa lo referente al recurso de inconstitucionalidad."

"**Artículo 138**: La Fiscalía Electoral es una agencia de instrucción independiente y coadyuvante del Tribunal Electoral.
El Fiscal Electoral será nombrado por el Órgano Ejecutivo sujeto a la aprobación del Órgano Legislativo, por un período de diez (10) años; deberá llenar los mismos requisitos que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y tendrá iguales restricciones. Sus funciones son:
1. Salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos.
2. Vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos en lo que respecta a los derechos y deberes políticos electorales.
3. Perseguir los delitos y contravenciones electorales.
4. Ejercer las demás funciones que señale la Ley."

III. Mecanismos para la resolución de conflictos electorales

El Texto Único del Código Electoral de la República de Panamá, ordenado por la Asamblea Legislativa, que comprende la Ley No. 11 de 10 de agosto de 1983, por la cual se adoptó el Código Electoral, la Ley No. 4 de 14 de febrero de 1984, la Ley No. 9 de 21 de septiembre de 1988, Ley No. 3 de 15 de marzo de 1992, Ley No. 17 de 30 de junio de 1993 y la Ley No. 22 de 14 de julio de 1997, por las cuales se subrogan, adicionan y derogan algunos artículos del Código Electoral, clasifican los procesos que son competencia del Tribunal Electoral de la siguiente manera:

A. Procesos Administrativos

1. Impugnaciones al Padrón Electoral Preliminar (Art. 23 C.E.)
2. Proceso de inclusión al Padrón Electoral Preliminar (Art. 23 C.E.)

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

3. Impugnación a la solicitud de autorización para la formación de un partido político. (Art. 49 C.E.)
4. Impugnación a la inscripción de un Partido Político. (Art. 77 C.E.)
5. Impugnación a la inscripción de adherentes en los partidos políticos en formación y de los miembros en uno ya constituido. (Art. 76 al 78 C.E.)
6. Impugnación de los actos y decisiones internas de los partidos políticos que fueran contrarias a sus Estatutos, sus reglamentos, la Ley o normas reglamentarias.

B. Procesos Electorales (jurisdiccionales)

1. Impugnación de las Postulaciones (Art. 219-227 C.E.)
2. Impugnación a las candidaturas por la libre postulación (Art. 228 y 229 C.E.)
3. Impugnación de los adherentes a las candidaturas por libre postulación (Art. 228 al 230 C. E.).
4. Demanda de nulidad de elecciones y proclamaciones (Art.295 al 306 C.E).
5. Impugnación a la entrega de credenciales (Art. 308 C.E.)

C. Procesos Penales Electorales

1. Delitos contra la Libertad del Sufragio (Art. 324 al 328 C.E.)
2. Delitos contra la Honradez del Sufragio (Art. 329 al 333 C.E.)
3. Delitos contra la eficacia del sufragio (Art. 334 al 336 C.E.)
4. Delitos contra la administración de la justicia electoral (Art. 337)

D. Faltas Administrativas (Art. 342 al 346 C.E.)

E. Faltas Electorales (Art. 338 al 341 C.E.)

El Consejo Nacional de Partidos Políticos:

Mediante la Ley 22 de 14 de julio de 1997 se adiciona al Título III de "Partidos Políticos", el Capítulo Undécimo, denominado "Consejo Nacional de Partidos Políticos", desarrollado mediante el artículo 113, así:

> "Artículo 113: Se crea el Consejo Nacional de Partidos Políticos como organismo de consultas permanente del Tribunal Electoral. El Consejo Nacional de Partidos Políticos estará integrado por un representante principal y dos suplentes de cada partido político constituido, designado por el representante legal del partido.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

El Consejo Nacional de Partidos Políticos será convocado por el Tribunal Electoral o por las dos terceras partes de sus miembros. El Consejo Nacional de Partidos Políticos conocerá de todos los asuntos que le someta a su consideración el Tribunal Electoral y los que propongan sus miembros"

Desde su creación, el Consejo Nacional de Partidos Políticos ha cumplido la importante función de ser la plataforma de diálogo entre el Tribunal Electoral y los partidos políticos, constituyéndose en un instrumento preventivo para resolución de posibles conflictos.

IV. Disposiciones generales para la tramitación de los procesos

Todo proceso que se sigue ante los Magistrados del Tribunal Electoral son de única instancia y los que se tramitan ante sus subalternos admiten la doble instancia. Son ejemplos de procesos de única instancia: las exclusiones e inclusiones al Padrón Electoral Preliminar, las impugnaciones a la solicitud de formación e inscripción de partidos políticos, la impugnación de los actos y decisiones internas de los partidos políticos, todos los procesos penales electorales, los incoados por violación al Capítulo V del Código Electoral, sobre propaganda electoral y las faltas electorales.

Son procesos que admiten doble instancia: los de impugnación de los adherentes a los partidos en formación o constituidos y la de los adherentes a la candidatura por libre postulación y las faltas administrativas.

Las acciones sólo podrán ser promovidas por las partes interesadas, el Fiscal Electoral y de oficio por parte del Tribunal Electoral cuando se refieren a los procesos de impugnación de los adherentes en los partidos políticos en formación y constituidos, en los procedimientos penales electorales y en las faltas electorales. El impulso y la dirección del proceso corresponde al Tribunal Electoral o al funcionario competente, quien cuidará de su rápida tramitación, conforme a las normas del debido proceso. De manera que los procesos instaurados no se vean paralizados, el artículo 478 del Código Electoral, confiere a los Magistrados del Tribunal Electoral la facultad de poder comisionar a los Jueces de Circuito o Municipales del ramo Penal, para la práctica de determinadas diligencias; al igual que al Fiscal Electoral para comisionar a los Fiscales de Circuito y a los Personeros Municipales para los mismos fines. También, la posibilidad de brindar el servicio de "Defensoría de Oficio" cuando así sea solicitado por la parte afectada, en forma gratuita. (Art. 479 C. E., reglamentado por el Decreto Nº 81 de 18 de junio de 1986).

Es importante aclarar que todo lo que no está previsto en el Código Electoral, en su Título de "Normas de Procedimiento", le será aplicado supletoriamente lo dispuesto en el Código Judicial, de forma ajustada a la naturaleza de los asuntos que corresponda decidir a la jurisdicción electoral. (Art. 369 C.E.)

En el Título VIII del Código Electoral, en su Capítulo Séptimo denominado "Procesos en Materia Electoral y Recursos Especiales", en su Sección 2º, se desarro-

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

lla el "Proceso Sumario" que comprende desde el artículo 453 al 467; y en el Capítulo Noveno denominado " Procedimiento para Delitos y Faltas Electorales y para Sanciones Especiales", en su Sección 2º se desarrolla el "Proceso para los Delitos Electorales" comprendido en los artículos del 482 al 491.

Como la mayoría de las controversias atribuidas a los Magistrados del Tribunal Electoral, se tramitan mediante los dos procedimientos antes mencionados, estimamos conveniente desarrollar los mismos:

A. Proceso Sumario

Cualquier referencia al proceso común en el Código Electoral, se entenderá como proceso sumario, salvo los casos que en virtud de norma especial se disponga otro procedimiento.

Una vez presentadas las impugnaciones dentro de los términos establecidos, se procede a dar reparto entre los Magistrados. Aceptada la ponencia del caso por el Magistrado correspondiente, el mismo procederá a estudiar la impugnación y verificar si es admisible o no. De no ser admitida, emite una resolución motivada en la cual se explica los fundamentos legales para la no admisión y se ordena el archivo del expediente. En el caso de ser admitida, se procede a darle el traslado al Fiscal Electoral y a la parte afectada de que se trate por un término, que según el caso puede variar entre 2 a 5 días hábiles. Al mismo tiempo, se publicará, por lo menos en un periódico de circulación nacional por tres días consecutivos, un aviso sobre la demanda presentada, publicándola también por una vez en el Boletín del Tribunal Electoral. Cualquier persona que resulte afectada por la demanda, puede constituirse en parte del proceso dentro de los tres días hábiles siguientes a la última publicación del periódico. La fecha de la audiencia no se podrá fijar hasta que haya vencido los términos antes mencionados. (Art. 456 C. E.)

En los procesos electorales de impugnación a postulaciones y proclamación de candidatos, no procede la intervención de terceros, por lo que no le son aplicables las publicaciones o los términos para que los terceros se hagan parte. (Art. 456 C.E.)

Las pruebas y las contrapruebas se aducirán en el escrito de la demanda, o en su contestación, o en escritos que se presenten después de efectuado el traslado y hasta dos días antes de la audiencia. (Art. 457 C.E.)

Las pruebas testimoniales podrán aducirse de la forma antes expresada; pero si los apoderados de las partes pretenden que el Tribunal cite a los testigos, deberán hacer la solicitud por escrito, hasta cinco días hábiles antes de la audiencia, con la especificación del lugar exacto de su residencia u oficina. (Art. 457 C.E.)

Una vez vencido el término para la contestación de la demanda, el Magistrado Sustanciador señalará la fecha y hora de la audiencia, para que los apoderados judiciales de las partes comparezcan y el Magistrado Sustanciador deberá:

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

1. Fijar los hechos objeto de la controversia y determinar los que deben ser probados.
2. Practicar las pruebas aducidas.
3. Escuchar los alegatos de las partes.
4. Resolver sobre cualquier otro asunto, cuya consideración pueda contribuir a hacer más expedita la tramitación de la audiencia.
5. Colocar el proceso en estado de decidir."

La audiencia será presidida por el Magistrado Sustanciador quien podrá hacerse acompañar de los demás Magistrados, los cuales podrán participar de los interrogatorios, inspecciones, peritajes y demás diligencias. (Art. 458 C.E.)

Se declararán inevacuables las pruebas que no se practiquen en la audiencia o dentro del término improrrogable que para su práctica y recepción se hubiese decretado. (Art. 459 C. E.)

Las audiencias se celebrarán aun en el evento de que no comparezca ninguna de las partes, por lo que el funcionario decidirá el acto teniendo en cuenta los elementos de juicio que consten en el proceso, salvo que se disponga la práctica de pruebas de oficio. Sólo se permitirá el aplazamiento de la audiencia por una sola vez y por justo motivo, debidamente invocado antes de la celebración de la misma. De lo contrario, se celebrará con cualquiera de las partes que asista. (Art. 460 y 463 C.E.)

Los incidentes interpuestos serán decididos en la sentencia, salvo aquellos caso para los cuales exista un trámite especial o por su naturaleza tengan que resolverse inmediatamente. En el primer supuesto, una vez interpuesto, se correrá el traslado por tres días a la parte contraria; y en el segundo caso, se resolverá de plano y sin recurso alguno. (Art.461 C.E.)

Las audiencias y las prácticas de pruebas podrán celebrarse y continuarse en horas y días inhábiles. Todas las audiencias serán grabadas y se confeccionará un acta suscrita solamente por el Magistrado Sustanciador y el Secretario Ad-hoc, designado por aquel, y que hubiera participado en la audiencia. La cinta será archivada con el expediente como parte integral del mismo. (Art.464 y 466 C.E.)

En el artículo 467 del C.E. se establece que el acta debe contener lo siguiente:

1. Identificación del proceso, la hora de inicio y de terminación de la audiencia.
2. El nombre y apellido del Magistrado Sustanciador y del Secretario Ad-hoc por el designado.
3. El nombre y apellido del Fiscal Electoral, o de quien hubiese actuado en su representación.
4. El nombre y apellido de los representantes judiciales de las partes.
5. Las pruebas practicadas en la audiencia.
6. El nombre, apellido y cédula de identidad personal de testigos y peritos que hubiesen participados en la audiencia.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

7. Un resumen de las posiciones adoptadas por las partes con relación a las etapas de la audiencia.

Una vez firmada el acta por el Magistrado Sustanciador y el Secretario Ad-hoc, se pondrá en Secretaría a disposición de las partes, durante 24 horas, a través de un edicto, para que, por escrito, hagan llegar al expediente las observaciones que a bien tengan sobre el contenido del acta.

En este momento el proceso estará en estado de decidir, lo cual se hará mediante una sentencia o resolución administrativa numerada.

Contra la sentencia proferida por los Magistrados del Tribunal Electoral sólo se admite el recurso de reconsideración.

B. Proceso para los Delitos Electorales

El Tribunal Electoral es competente para conocer de los delitos y faltas electorales y para imponer sanciones especiales en asuntos electorales. Las multas impuestas en virtud del Código Electoral, salvo norma en contrario, competen al Tribunal Electoral, e ingresarán a su patrimonio y serán convertibles en arresto a razón de un día por cada dos balboas.

La acción penal y la pena prescriben de la siguiente manera (Art.350 C.E.):

1. Para los delitos electorales, a los tres años.
2. Para las faltas electorales, a los dos años.
3. Para las faltas administrativas, al año.

En todo lo referente a tentativa, agravantes, atenuantes, causas de justificación, imputabilidad, complicidad, y encubrimiento se aplicará supletoriamente lo dispuesto en el Código Penal (Art.349 C.E.).

Todo sumario se instruirá de oficio o por denuncia. El sumario deberá estar perfeccionado dentro de los dos meses siguientes a su iniciación; pero este término podrá prorrogarse hasta por dos meses cuando sean varios imputados o los hechos punibles.

Concluido el sumario, en base a estos términos, la Fiscalía Electoral lo remitirá con su concepto al Tribunal Electoral.

En el Tribunal Electoral, el expediente será sometido a las reglas del reparto. El Magistrados Sustanciador, al calificar el sumario, podrá solo por una vez ordenar su ampliación, determinando concreta y claramente los puntos sobre los que debe versar. La ampliación no podrá durar más de dos meses, contados a partir del día en que la Fiscalía reciba el expediente.(Art.486 C.E.)

Luego de que el Tribunal Electoral haya recibido las diligencias, para comprobar el hecho punible y descubrir a los autores o partícipes, el Magistrado Sustanciador

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

examinará si el sumario está completo, pudiendo, si no lo estuviere, disponer lo conducente para el perfeccionamiento del mismo. (Art. 486 C.E.)

De ordenarse el enjuiciamiento se realizará una audiencia pública para la práctica de pruebas y para oír los alegatos, sin perjuicio de que éstos se presenten por escrito. (Art. 487 C.E.)

La audiencia se celebrará aunque no concurra el imputado o su defensor, salvo excusa legal. (Art. 488 C.E.)

Al imputado y a su defensor se les notificará personalmente:

1. El auto de enjuiciamiento.
2. La providencia que señala el día para la celebración de la audiencia.
3. La sentencia (Art. 489 C. E.)

El fallo que dicte el Tribunal Electoral sólo admite el recurso de reconsideración.

V. Cuadro estadístico de los procesos tramitados por el Tribunal Electoral de 1990 a 1999

A continuación presentamos un cuadro en donde se muestran la cantidad de trámites administrativos y jurisdiccionales presentados y resueltos por el Tribunal Electoral del año 1990 a 1999:

Años	Total de expedientes en Trámite			Procesos Jurisdiccionales			Procesos Administrativo		
	Entrada/ Trámite	Salida	%	Entrada/ Trámite	Salida	%	Entrada/ Trámite	Salida	%
1999	374	104	28	234	72	31	140	32	23
1998	745	690	93	152	140	92	593	550	93
1997	236	174	74	182	156	86	54	18	33
1996	304	247	81	277	239	86	27	8	30
1995	236	209	89	224	199	89	12	10	83
1994*	1,307	1,208	92	1,307	1.208	92	-	-	-
1993*	493	384	78	493	384	78			
1992*	171	141	82	171	141	72			
1991*	152	150	99	152	150	99			
1990*	310	306	99	310	306	99			

*De los años 1990 a 1994 todos los procesos eran jurisdiccionales. No se clasificaban como administrativos.
Fuente: Secretaría General Tribunal Electoral de Panamá, preparado por Asesoría Legal.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

VI. Conclusiones

1. En la medida en que los organismos electorales gocen de **autonomía** y de una real **no-sujeción a los gobiernos de turno**, alcanzarán la libertad indispensable para la aplicación, sin restricción alguna, de las normas electorales y de esta forma cumplir con su misión de garantizar la honestidad del sufragio.
2. Siempre que los organismos electorales ganen, a través del ejemplo y de sus acciones, **la confianza de la ciudadanía y de los partidos políticos**, su labor se verá fortalecida y sus decisiones, aunque no sean compartidas por una de las partes involucradas, serán respetadas.
3. La creación del **Consejo Nacional de Partidos Políticos en Panamá**, se ha constituido en una valiosa herramienta para la resolución de conflictos entre el Tribunal Electoral y los partidos políticos. También es la plataforma ideal para promover y presentar ante la sociedad política nuevas ideas tendentes a mejorar las relaciones entre los partidos y de éstos con el Tribunal Electoral.
4. **La tendencia a separar la jurisdicción electoral del Organo Judicial**, salvaguardando la facultad de la garantía de la Constitucionalidad en el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, durante los últimos 10 años en Panamá, ha fortalecido la institucionalidad democrática.

Bibliografía

Constitución Política de 1972, reformada por los Actos Reformatorios de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos No. 1 y No. 2 de 1994.

Texto Único del Código Electoral de la República de Panamá. Gaceta No. 23,437 del 13 de diciembre de 1997.

Ley No. 89 de 7 de julio de 1904, "sobre elecciones populares", publicada el la Gaceta Oficial No. 37, del 20 de julio de 1904, Año I.

Ley No. 60 de 31 de marzo de 1925, "sobre elecciones populares", publicada en la Gaceta Oficial No. 4624, del 30 de abril de 1925, Año XXII.

Ley No. 62 de 21 de diciembre de 1926, "por la cual se adicionan y subrogan varias disposiciones de la ley 60 de 1925", publicada en la Gaceta Oficial No. 5014 del 22 de diciembre de 1926, Año XXIII.

Ley No. 28 de 5 de noviembre de 1930, "sobre elecciones populares", publicada en la Gaceta Oficial No. 5868 del 12 de noviembre de 1930, Año XXVII.

Fábrega F., Ramón y Boyd Galindo, Mario. Constituciones de la República de Panamá, 1904, 1941, 1946, 1972. 1ª Ed., Panamá, República de Panamá, 1981.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

El Compromiso ético–electoral Santa María La Antigua: una experiencia innovadora

*Stanley Muschett Ibarra**

SUMARIO: I. ¿Quiénes somos en justicia y paz? **II.** Evolución del compromiso. **III.** El *por qué* del compromiso. **IV.** Naturaleza del compromiso ético–electoral. **V.** Los actores y el contenido del compromiso. **VI.** Mecanismo de ejecución. **VII.** Otros esfuerzos. **VIII.** El día de las elecciones y el comite rápido. **IX.** Segunda convocatoria: las elecciones de 1999. **X.** Lecciones

Mis primeras palabras son portadoras de mi sincero agradecimiento por la oportunidad que ofrecen, a través de *mi* persona, para que la ilusión, la esperanza y el esfuerzo de los hombres y mujeres que laboraron en favor del COMPROMISO ELECTORAL DE SANTA MARIA LA ANTIGUA pueda ser conocida y difundida.

En tono coloquial combino lo anecdótico, algo del detalle y la reflexión a fin de transmitir a ustedes el sentido y contenido de este proyecto que puede y debe ser perfeccionado con una participación cada vez mayoritaria y decidida de los actores que la política reclama.

---

* Rector de la Universidad de Santa María la Antigua. *Panamá*

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Al ordenar mis pensamientos para esta ocasión, me he valido de una serie de preguntas las cuales responderé a fin de ofrecerles un marco de referencia, que gustoso enriqueceré con las preguntas y sugerencias que tengan a bien hacer.

I. ¿ Quiénes somos en justicia y paz ?

El Concilio Vaticano II dio origen a los llamados Sínodos, que son reuniones en las que Obispos representantes de las Conferencias Episcopales y personas designadas por el Papa, tratan algún tema en particular. En 1971 se llevó a cabo un Sínodo en donde se pasó revista a la misión del pueblo de Dios para promover la causa de la justicia en el mundo.

Dejando libertad para que cada Iglesia tradujera estas enseñanzas a fin de responder de la mejor manera a su situación, quedó sembrada la semilla para la aparición de lo que ha venido a conocerse como Comisiones de Justicia y Paz.

Una Comisión de Justicia y Paz, puede pues, ser identificada como un grupo de personas comprometidas con la promoción de los Derechos Humanos, a partir de la dignidad propia de la persona tal y como se desprende de las enseñanzas del evangelio y del magisterio de la iglesia. Se trata así, de un enfoque prioritariamente moral y teológico al tema de los Derechos Humanos.

En el caso de Panamá, nos constituimos formalmente en Agosto de 1991 y en 1994 en Comisión Nacional, asumiendo como primeras tareas el tender puentes en el delicado proceso de reconciliar a la sociedad, una vez dado el retorno a la frágil institucionalidad democrática.

II. Evolución del compromiso

La radicalización del enfrentamiento al gobierno militar durante el régimen de Noriega, dejó a la sociedad panameña no sólo dividida sino profundamente herida y en abierto antagonismo. Era evidente la necesidad de sanar estas heridas. Un panameño ejemplar se dedicó a ello por largo tiempo, a través de diálogos, que aunque informales y abiertos, siempre fueron serios.

A principios del año de 1993, sobre la base del trabajo realizado por el sacerdote Néstor Jaén, s.j. la Comisión de Justicia y Paz se planteó la posibilidad de convocar a los partidos políticos para discutir la iniciativa.

El primer llamado a los 18 partidos políticos vigentes a la fecha (reconocidos por el tribunal electoral) se hizo el 6 de de Abril y por espacio de un mes nos reunimos en jornadas que produjeron un documento que recogía el consenso.

Nació así el COMPROMISO ETICO ELECTORAL y es lamentable que la gran sociedad no hubiera llegado a conocer el ánimo con el que se atendieron estas sesiones. Desde el primer momento hubo seriedad, buena intención, afán de

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

concertar, discrepancias firmes pero con respeto y ante todo la noción de que lo que se procuraba habría de beneficiar al país.

El 18 de Mayo de 1993, en ceremonia atendida por más de trescientas personas, los Presidentes de los Partidos Políticos, firmaron el Compromiso Etico Electoral de Santa María La Antigua, en presencia del Presidente de la República, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y los Magistrados del Tribunal Electoral, entre otros.

III. El *por qué* del compromiso

Sencilla y llanamente, porque encarnaba una oportunidad para trabajar por la concertación que aún estaba pendiente.

Para explicar esto, haré una breve referencia a esta pregunta a través de tres razones o categorías.

a) Es conveniente recordar el grado de polarización, antagonismo, agresividad y dolor en el que quedó la sociedad panameña después de la invasión, aspecto que no ha sido debidamente atendido hasta hoy, ni por las autoridades de gobierno ni por aquellos de nosotros que algo podemos aportar. La causa de la reconciliación entre los panameños es una agenda aun inconclusa.

b) El ejercicio de la actividad política partidista estaba desacreditado, como consecuencia de un deterioro no sólo doméstico sino internacional, dándose la reconocida situación de pérdida de credibilidad y del sentido de rendición de cuentas en ellos.

Panamá no escapa a la disminución de la capacidad de creer en la rectitud de las motivaciones e intenciones del político tradicional. De allí el deterioro que ha terminado por producir desconfianza y ha reemplazado el necesario factor de la credibilidad tan íntimo y necesario a la democracia y a la convivencia humana en general.

Si lo anterior era grave, peor aun era la percepción de la ausencia del sentido de la responsabilidad, que no es otra cosa que el deber y disponibilidad de responder por nuestras actuaciones ante aquellos a quienes se representa y en cuyo nombre se gobierna.

La ausencia de responsabilidad ha dado origen a que se vea el poder como un botín a ser repartido entre los ganadores; un espacio para premiar lealtades personales, de grupo y de partido aun en contra de la lealtad suprema y sublime al bien común. La poca o nula disponibilidad de responder, ha fortalecido la politiquería por la que sólo cada cuatro años se atiende realmente al elector; politiquería que hace sentir y actuar como dueños y gamonales a quienes debieran ser ante todo servidores.

Politiquería que hace del lenguaje público un instrumento de agresión y ataque en vez de uno de propuesta, de compromiso y de concertación.

c) La importancia de las elecciones era tal, que bien valía la pena intentar todo cuanto pudiera contribuir a enriquecer el debate, enriquecer la cultura política panameña, a través de una mejor oferta electoral.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Dicha importancia radicaba entre otros aspectos, en el hecho de que en las elecciones nos enfrentábamos con el refuerzo de la institucionalidad democrática, a la actuación de nuevos actores y nuevos grupos en el escenario político, a la preparación del disfrute pleno de nuestra soberanía tanto en el plano de lo jurídico como en el social y económico y, finalmente a la transición definitiva a manos panameñas del Canal.

Por lo dicho, el Compromiso de Santa María La Antigua encarnaba una oportunidad para cultivar un espacio para el diálogo y la concertación que nos prepara, y enfatizo esto de preparar, para la superación y planificación de los aspectos mencionados.

IV. Naturaleza del compromiso ético–electoral

Sin duda, este aspecto fue el más importante de todos a los que me pueda referir. Más importante incluso que el contenido mismo del Compromiso, pues en la naturaleza radicaba su valor, su legitimidad y funcionalidad.

Suelo repetir aquel proverbio oriental que dice:

> Si planeas para un año, siembra arroz.
> Si para diez, siembra árboles.
> Si para un siglo, educa a las (personas).

Con él resumo la verdadera naturaleza del Compromiso Etico Electoral, pues nos lanzamos tras él con el ánimo de quien llama a otros en procura de la utopía, que es al final de cuentas la razón detrás de todo esfuerzo educativo.

Así como en la educación es saludable mantener viva la necesaria y permanente tensión entre lo que se es y aquello a lo que se aspira llegar a ser mediante el esfuerzo educativo, así como para muchos de nosotros toda educación es ante todo un ideario moral que se aspira lograr mediante el proceso educativo, intercambiando muchas veces roles, pues no se puede educar con posturas y esquemas preconcebidos. Así, con ese espíritu y actitud asumimos este proyecto.

En el fondo, se trataba de recuperar la naturaleza protagónica de la persona humana, pues el magisterio de la Iglesia concibe la política, como un espacio que ha de ser iluminado con la virtud que pueda existir nuestras vidas privadas. La política es un escenario que el cristiano y los hombres y mujeres de buena voluntad han de enriquecer con su aporte responsable a fin de que el bien común sea reconocido como el objetivo primero y último.

Para lograrlo, era necesario hacer espacio para que la utopía de la categoría ética recuperara el lugar que le ha sido robado por otras motivaciones. En nombre de lo legal, de lo conveniente y de lo útil, la responsabilidad social ha sido sacrificada una y otra vez.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

V. Los actores y el contenido del compromiso

Desde los inicios, el enfoque adoptado por la Comisión de Justicia y Paz fue el de enfatizar que la política es responsabilidad de todos, de allí que identificáramos a diferentes actores. Ellos son: Los Partidos Políticos, El Gobierno, Los Medios de Comunicación y ese gran actor que es la Sociedad Civil.

Esta interpretación no exime a nadie de la participación responsable y hace recaer sobre cada uno una tarea particular. Veamos:

El Gobierno debe presidir sobre un proceso puro, pronto y respetuoso de la voluntad expresada a través del voto. Debe ser enérgico y no permitir el uso de los bienes del Estado en favor de ningún candidato y respetar la libertad e intimidad del servidor público**.**

Los Partidos, principales actores, asumen la responsabilidad de esforzarse sinceramente en promover un torneo en donde el insulto, la agresividad, el irrespeto y la violencia sean reemplazados por la discusión de agendas y propuestas. Asimismo, los dirigentes tienen la responsabilidad de educar a sus copartidarios en el respeto a la voluntad manifiesta a través del voto, el rechazo a la violencia y la preservación del orden público.

Es cierto que los medios no son siempre responsables de la realidad o entorno social y que sólo lo reproducen, pero también es cierto que son muchas las veces en que contribuyen a un determinado ambiente o actitud, según la forma en que cumplan su labor, y este es un campo en donde las diversas iniciativas de la Comisión de Justicia y Paz no lograron prosperar.

El riesgo que enfrentan las democracias actuales, pasa necesariamente por la apatía y el desencanto que experimenta ese gran actor que es la sociedad civil. Apatía y desencanto que suele ser el resultado del creciente alejamiento de la clase dirigente de aquellos a quienes está llamada a representar y servir.

Por lo anterior, se realizó una intensa campaña de educación a la sociedad civil para que promoviera la presentación de agendas; rechazara y denunciara la compra del voto; que denunciara el proceder deshonesto del político cuando incurriera en él y el seguimiento regular de su actuación pública.

Refiriéndome de manera concreta al contenido del Compromiso Etico Electoral de Santa María La Antigua, un análisis permite dividirlo en dos grandes secciones.

Por un lado, los artículos 2, 4, 5, 6, 9, 11 y 12, recogen lo que puede considerarse el compromiso desde los partidos políticos. A través de estos artículos, los partidos se comprometen en apoyar y defender todo aquello que va encaminado al reforzamiento institucional de la democracia.

Los artículos 3, 7, 8, 10, 11, plasman la intención de los partidos políticos de protagonizar un proceso decente, honesto, sin violencia y prioritariamente ético.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Llamo su atención sobre la coincidencia que se da con el artículo 1 y 11, siendo el primero una declaración genérica y el 11, un compromiso con la labor a desempeñar desde la asamblea legislativa.

VI. Mecanismo de ejecución

Con la firma del Compromiso, el 18 de Mayo de 1993, se abría la puerta a la necesidad de definir el ente que habría de actuar como garante de la palabra empeñada. Se iniciaron así, discusiones que terminaron con la creación del Organismo Consultivo Permanente, instancia encargada, de establecer los procedimientos para la consideración de los posibles incumplimientos; los niveles de sanción, así como de alentar el espacio de concertación y diálogo que se había creado.

El Organismo Consultivo Permanente reunió a los representantes, al más alto nivel, de cada uno de los partidos signatarios del Compromiso Etico Electoral bajo la Presidencia de la Comisión de Justicia y Paz, realizando reuniones semanales con la intención de perfeccionar el proyecto.

En su seno, se dieron discusiones entre y con los Magistrados del Tribunal Electoral Contralor, los organismos de seguridad del Estado de cara a la función de policía a cumplir en las elecciones; con el Foro de Mujeres para el Desarrollo, el Foro Nacional de Mujeres en Política. De allí salieron iniciativas que se cumplieron ante diversas instancias de la autoridad y de la sociedad en general, encaminadas a enriquecer el proceso político del país.

Se atendieron casos de denuncias cuando se encontró mérito para ello. Se amonestó pública y privadamente la conducta y proceder de algunas personas, todo ello dentro de la combinación de un proceder por consenso, sin comprometer la autonomía e independencia de la Comisión de Justicia y Paz.

Para la Comisión de Justicia y Paz la paradoja y reto más grande de la función de esta instancia, radicó en que por un lado, no se podía dejar de atender la necesidad de crear un mecanismo supervisor y garante, y por el otro, el que con ello nuestra propia actuación terminará por asfixiar la riqueza de la experiencia al encasillarlo y reducirlo todo a un órgano más de policía, fiscalizador o inquisidor. Les confieso que esto fue lo más difícil.

VII. Otros esfuerzos

Esta iniciativa, considerada por algunos como extemporánea dio origen a otras que enriquecieron el creciente y novedoso proceso de redefinir la cultura político-electoral de los panameños.

Merecen citarse, los llamados Diálogos de Bambito promovidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que sentaron las bases para lo

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

que después se conoció como la Agenda de Estado, para quien quiera ganar las elecciones.

El Comité Panameño por los Derechos Humanos, el Foro de Mujeres por el Desarrollo, la Oficina de Pastoral Social de la Iglesia Católica, el Foro de Mujeres de Partidos Políticos, todos ellos permitieron que por doquier se fueran dando jornadas inéditas en donde se promovía la reflexión y la participación responsable.

El mismo Presidente de la República, Guillermo Endara, convocó en Noviembre de 1993 a un acto para juramentar a los servidores públicos, encaminado a robustecer el sentimiento de imparcialidad y respeto frente al proceso electoral y sus resultados.

VIII. El día de las elecciones y el conteo rápido

A través de una subcomisión, la Comisión de Justicia y Paz acogió la solicitud de la Conferencia Episcopal Panameña, de realizar un conteo rápido de los votos.

El 20% de las mesas de votación servirían como muestra de este conteo rápido, así también el llamado *exit poll* o sea el muestreo representativo de la forma en que se votó.

Esta iniciativa aspiraba, por un lado, ofrecer a los Obispos una información confiable y adelantada. Todavía estaba fresca en la memoria el fraude de 1989 y que por la labor de laicos comprometidos la Iglesia pudo desmentir. Era lógica pues esta consideración, sin embargo, los datos e información obtenidos no se hacían públicos bajo ninguna circunstancia hasta que hubiera concluído todo el proceso electoral.

IX. Segunda convocatoria: las elecciones de 1999

La Comisión de Justicia y Paz no se planteó una nueva convocatoria, toda vez que los objetivos se habían cumplido y los talleres para la formación ciudadana eran una buena avenida para continuar la tarea de fortalecer la participación en la política.

En Marzo de 1998, varios partidos políticos y el Tribunal Electoral, plantearon a la Iglesia Católica, la conveniencia y necesidad de un nuevo Pacto Etico Electoral para las elecciones de 1999.

Después de evaluarlo, la Comisión de Justicia y Paz aceptó la solicitud y se dio así una segunda convocatoria, la que siguió casi en forma idéntica el mismo formato.

Tal vez lo que distinguió esta nueva versión, pueda resaltarse así.

1. A nivel del escenario político y por lo tanto exógeno al mismo compromiso, pero que lo marcaba sin duda, era que ahora había una nueva oposición (es decir, que quienes en 1994 eran Gobierno ahora aspiraban a serlo).

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

2. En cuanto a la misma naturaleza del Compromiso, el Organo Consultivo se hizo realmente colegiado con delegados de los partidos políticos signatarios, bajo la Presidencia de Justicia y Paz, sin comprometer la autonomía de esta última.
3. Se incluyó el tema de las encuestas de preferencia, lo que estuvo ausente anteriormente y fue motivo de agrias discusiones en la parte final de la campaña anterior.
4. Los medios de comunicación fueron signatarios a su vez de un pacto.
5. Se solicitó el conteo rápido o muestreo, lo que no estaba en las intenciones iniciales de Justicia y Paz.

Hay que subrayar que el proceso de diálogo previo a la firma del Pacto, fue algo más difícil, lo que estimamos natural, ya que algunos grupos políticos sintieron que sus situaciones no fueron atendidas como hubieran querido por Justicia y Paz, durante la experiencia de 1994.

X. Lecciones

1. La primera y más importante, es que nuestros procesos electorales pueden mejorar de manera real. Como consecuencia de la primera versión, los panameños hemos vivido la más transparente, legítima y menos violenta elección de nuestra historia.
2. Existe en el ánimo de las personas la disposición para responder a exigencias más allá de lo estrechamente legal.
3. La participación de la llamada sociedad civil, lejos de "confrontar" o "disminuir" la capacidad de gestión del gobierno, es un recurso valioso y necesario.
4. La resolución de conflictos electorales pasa necesariamente por incluir el protagonismo de otros actores más allá de los partidos políticos.
5. En el campo concreto, el trabajo de Justicia y Paz, en el marco del Compromiso Etico Electoral:

5.1. Legitimó la tarea del Tribunal Electoral.
5.2. Reforzó el juicio de los observadores internacionales.
5.3. En 1994, el *exit poll* llevado a cabo por Justicia y Paz, contribuyó a calmar los ánimos entre los seguidores de un candidato y posteriormente a reforzar la proclamación del triunfo oficial.
5.4. En el marco de esta jornada, queda demostrado que los conflictos electorales pueden manejarse de manera preventiva.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Experiencia en México

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Apuntamientos sobre la evolución de la justicia electoral en México

Flavio Galván Rivera[*]

SUMARIO: I Introducción. **II** Un concepto previo. **III.** Origen y evolución. **IV.** Evaluación. **V.** Evolución de la justicia electoral en México.

I. Introducción

La normativa jurídica procesal especializada en la materia y el análisis científico de la justicia electoral son temas relativamente nuevos en la historia político–electoral de México, en la que estuvo vigente, por muchas décadas, el sistema político de calificación electoral y, dentro de éste, principalmente la autocalificación, sin desconocer la existencia de otras experiencias, así como la vigencia permanente de un régimen de recursos administrativos como medios autocompositivos de solución de los conflictos de intereses político-electorales, de trascendencia jurídica.

Esta situación ha obedecido a diversos factores sociales, culturales, políticos y jurídicos, propios de la realidad nacional, entre los que destacan la ausencia de un genuino régimen democrático, la falta de regulación constitucional de los partidos políticos, así como el lento y difícil establecimiento de elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; temas que han sido incorporados a la más alta jerarquía normativa federal, de manera sistemática e integral, hasta la vigente Constitución Política de 1917.

---

[*] Secretario General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *México.*

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

A este panorama ha contribuido indudablemente la posición asumida por el Poder Judicial de la Federación y, especialmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que por decisión propia, salvo raras excepciones, por regla se ha excluido del conocimiento y solución de las controversias político–electorales, dada la naturaleza, características y consecuencias de este tipo de conflictos.

Asimismo, en la reciente historia patria, también ha obedecido esta situación al papel hegemónico desempeñado, durante casi siete décadas, por el partido político mayoritario, ya como Partido Nacional Revolucionario en su origen (1929), como Partido de la Revolución Mexicana (que surgió con la firma del respectivo Pacto Constitutivo el 30 de marzo de 1938) o como Partido Revolucionario Institucional (desde 1946 a la fecha); periodo durante el cual ha permanecido como partido político casi único, considerado por algunos como partido del Estado o del Gobierno, fuertemente vinculado a los Poderes de la Unión, lo que ha propiciado una gran influencia partidista en todos los órdenes de la vida nacional, incluida la estructura orgánica y la distribución de facultades en los organismos electorales, así como en la solución política de los conflictos jurídicos emergentes de los procedimientos electorales.

Esta situación político–electoral fue determinante, en gran medida, para crear desconfianza en los ciudadanos, de tal suerte que la incertidumbre propia de la democracia, en cuanto a quién resultará triunfador en cada procedimiento electoral, fue desconocida por mucho tiempo en México; era el partido en el Gobierno y no el conjunto de ciudadanos el que decidía quién sería el próximo gobernante, el acto importante de la elección no era el de la jornada electoral, sino el de la designación del candidato del partido en el poder, seguro-triunfador para el momento formalmente oportuno.

Tales eran las circunstancias político-electorales que se llegó al grado de acuñar la expresión ¡Yo no voto! ¿Para qué?

En contraposición al estado de cosas que prevalecía para el partido mayoritario, los candidatos de los denominados partidos de oposición eran los seguros–perdedores, que participaban en la contienda electoral no con la esperanza fundada de obtener el triunfo, sino con la intención de crear conciencia política crítica entre los ciudadanos o para poner en evidencia al sistema jurídico–político–electoral mexicano o por ambos motivos.

Por otra parte, la evolución de la legislación electoral, constitucional y ordinaria, sobretodo la del siglo XX, se había caracterizado por su distanciamiento gradual del sistema federal y su orientación cada vez más acentuada hacia la centralización, aunada a la complejidad en la organización, vigilancia y calificación de los procedimientos electorales.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

II. Un concepto previo

La expresión justicia electoral es equívoca y su contenido amplio y complejo, que no se reduce exclusivamente a la función estatal de administrar justicia, por conducto de los órganos jurisdiccionales especializados en la materia, sino que abarca, *lato sensu*, a todos los medios constitucional y legalmente previstos para garantizar que todos los actos, procedimientos y resoluciones en materia electoral se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Al usar la dicción "todos" se pretende abarcar la conducta de los ciudadanos en general, los candidatos a cargos de elección popular, los observadores electorales, las agrupaciones, organizaciones y partidos políticos, autoridades municipales, estatales y federales, administrativas, jurisdiccionales y legislativas, electorales y no electorales, así como de los visitantes extranjeros, siempre que su actuación trascienda al ámbito electoral.

En esta línea de pensamiento resulta claro concluir que la justicia electoral, actualmente en México, no sólo abarca los juicios y recursos ante los tribunales electorales, federal y locales, sino también los recursos electorales administrativos, los procedimientos de investigación para la imposición de sanciones por infracciones administrativas, los procesos penales por la comisión de delitos electorales, los juicios políticos a determinados funcionarios electorales, el procedimiento de investigación por la violación del voto público en la elección de alguno de los Poderes de la Unión y, por supuesto, la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales, federales y estatales.

Sin embargo, dados los límites propios de este trabajo, únicamente serán objeto de mención las vías políticas y jurídicas, administrativas y jurisdiccionales, de control de legalidad de los actos, procedimientos y resoluciones de las autoridades electorales, federales y locales, comúnmente conocido como contencioso electoral, en sus dos especies, político y jurídico.

III. Origen y evolución

Con la finalidad de explicar el origen y evolución de los medios que han estado en vigor en el Sistema Jurídico Mexicano, para resolver los conflictos político–electorales emergentes de la organización, realización y calificación de las elecciones, a lo largo de la Historia Patria, ésta se puede dividir en dos grandes etapas, de 1812 a 1986 y de 1986 al año 2000, es decir, desde el origen del Derecho Electoral Mexicano hasta antes de la institución de los tribunales electorales y desde la creación de estos órganos jurisdiccionales especializados hasta nuestros días.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

1. *Primera etapa: 1812-1986.*

El sistema mexicano para la solución de los conflictos político–electorales tiene su origen en la Constitución de Cádiz de 1812, que fue jurada en la entonces Nueva España, la cual instituyó la autocalificación de la elección de diputados a las Cortes. A partir de esta Norma Fundamental, las expedidas con posterioridad en México han asumido el mismo sistema, caracterizado fundamentalmente por su naturaleza política.

Durante esta primera etapa longeva, han sido los colegios electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión, mediante la autocalificación política, los órganos competentes para declarar, con plenitud de libertad e independencia, la validez o nulidad del procedimiento electoral de diputados y senadores, así como el cumplimiento o no de los requisitos de elegibilidad de los candidatos triunfadores, lo que significa que estos órganos político–legislativos se han erigido, por mandato constitucional, en jueces de sus propios miembros, lo cual implica el desconocimiento o menosprecio de un principio de Derecho: nadie puede ser juez y parte en una misma causa o, más contundente aun, nadie puede ser juez de su propia causa.

En cambio, para la elección de Presidente de la República, por regla, ha correspondido a la Cámara de Diputados, erigida en colegio electoral, la facultad de realizar la respectiva heterocalificación política.

Este sistema ha sido complementado permanentemente con la institución, más o menos metódica, de diversos recursos electorales de carácter administrativo, cuyo conocimiento y resolución jurídica ha estado a cargo de los propios organismos o autoridades electorales, asumiendo la naturaleza de medios autocompositivos de solución, de interposición y resolución previa a la actuación de los colegios electorales, por ser éstos la última instancia, cuyas decisiones se han caracterizado por ser definitivas e inatacables, por disposición constitucional.

De esta primera etapa cabe destacar los siguientes acontecimientos y situaciones, de trascendencia particular:

1.1. *Heterocalificación política*

En las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, también conocidas como Constitución de las Siete Leyes, promulgadas por el Congreso General del Gobierno Centralista, en 1835 (la primera) y en 1836 (las 6 restantes), se dispuso que la elección de los diputados sería calificada por la Cámara de Senadores, "reduciendo esta cámara su calificación a si en el individuo concurren las cualidades que exige esta ley, y si en las juntas electorales hubo nulidad que vicie esencialmente la elección." (Tercera Ley, artículo 5)

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

En cambio, la elección de los senadores era calificada por el Supremo Poder Conservador (Ley Segunda, artículo 12, fracción XI) y la del Presidente de la República por una comisión especial de cinco individuos, nombrada por el Congreso General, al cual le debía presentar un dictamen, para su análisis y aprobación (Cuarta Ley Constitucional, artículo 2).

1.2. *Tesis Iglesias. Antítesis Vallarta*

En el siglo XIX y especialmente en la década de los setenta, al interpretar y aplicar el artículo 16 de la Constitución Política de 1857, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció un criterio jurisprudencial, que asumió en la Historia el nombre de su principal defensor: José María Iglesias, en el sentido de considerar procedente el juicio de amparo, para impugnar la legalidad de la elección o nombramiento de un representante popular o de un funcionario público, por violaciones a las leyes electorales, bajo la premisa de que la falta de legitimación es causa de incompetencia de origen y, por ende, un caso de trasgresión al invocado artículo 16 que, en su parte conducente, disponía:

> Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...

En contra de la Tesis Iglesias se levantó el pensamiento de Ignacio Luis Vallarta quien la combatió tenazmente hasta lograr que la Suprema Corte de Justicia estableciera nueva tesis de jurisprudencia, desechando la tesis de la incompetencia de origen, para juzgar única y exclusivamente de la competencia de las autoridades, en los términos de las facultades constitucional y legalmente otorgadas.

Como muestra de los argumentos de Vallarta cabe citar los siguientes fragmentos:

> No se necesita entrar en muy largas consideraciones para persuadirse de que se desnaturaliza el Poder Judicial cuando se ingiere en las cuestiones políticas o administrativas. Los tribunales no pueden, no deben hacer más que administrar justicia, aplicando a cada caso la ley preexistente: si... se les faculta... para que contenten los intereses de partido, para que satisfagan las exigencias transitorias de la conveniencia, el Poder Judicial pierde la majestad de sus funciones, y el orden público queda subvertido desde sus cimientos... (P. 245)
>
> El amparo jamás juzga de la ilegitimidad de la autoridad sino sólo de su competencia, y sirve precisamente para garantizar al individuo contra las arbitrariedades de la autoridad, aun *de facto*... (P. 260)

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

> ...si el amparo juzgara de la ilegitimidad de las autoridades, México, en lugar de haber creado una institución que le envidiaran los pueblos más cultos, no podría más que reclamar el triste privilegio de haber inventado, sin precedentes, un sistema que conduce derechamente a la anarquía... (P. 311)[1]

La triunfante Tesis Vallarta es la que ha prevalecido en el sistema jurídico mexicano.

1.3. *Recurso de reclamación*

En el contexto de la denominada Reforma Política, promovida por el Presidente de la República José López Portillo y a pesar del pensamiento predominante de políticos y académicos, en el sentido de instituir un tribunal especializado y, por tanto, un sistema jurisdiccional de solución de los conflictos político-electorales, mediante decreto de 1° de diciembre de 1977, publicado en el Diario Oficial de la Federación el inmediato día 6, se reformó, entre otros preceptos, el artículo 60 de la Constitución Federal para establecer el recurso de reclamación en los términos siguientes:

> Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.
> Si la Suprema Corte de Justicia considerara que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.
> La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso.

Con esta reforma se intentó, a juicio del titular del Ejecutivo Federal, romper la tradición de la autocalificación política en la elección de diputados al Congreso de la Unión, creando una vía impugnativa de naturaleza judicial contra los actos del órgano político–electoral, el colegio electoral de la Cámara de Diputados.

A pesar de la aparente pretensión subyacente en la reforma, el precepto constitucional no reconoció *imperium* a la Suprema Corte para hacer cumplir sus resoluciones en esta materia, tampoco otorgó a sus decisiones la naturaleza de sentencias, actos de autoridad, imperativos y vinculatorios para las partes, antes bien, en la ley y en la práctica, las redujo al carácter de simples opiniones o recomendaciones, sólo con el valor moral derivado de la majestad de su emisor: el Máximo Tribunal de la República.

---

[1] VALLARTA, Ignacio, L. Cuestiones Constitucionales. Votos. Tomo III.- Segunda edición.- Librería de Porrúa Hnos.- México, D.F., 1975.- Los números de página se anotan al final de cada párrafo citado.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Por tanto, su acatamiento y eficacia jurídico–política se sujetaron a la voluntad, por no decir que al capricho, del colegio electoral impugnado o, lo que es peor aún, a los intereses políticos de determinadas personas, grupos o partidos, en desdoro de la supremacía constitucional de la Corte, quedando en entredicho su actuación, que de ser exclusivamente jurídica pasó a ser de naturaleza político-electoral, en opinión de algunos juristas, políticos y politólogos, sin que esta intervención tuviera trascendencia alguna en la vida nacional, porque la última instancia seguía siendo el colegio electoral, cuya decisión era definitiva e inatacable.

1.4. *Juicio de amparo*

Tras la experiencia vivida en el siglo XIX, en los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917 se desechó la idea de otorgar competencia a la Suprema Corte de Justicia para conocer de conflictos de naturaleza política, considerando conveniente otorgar esta facultad a la Cámara de Senadores. Siguiendo esta línea de pensamiento e inspirada fundamentalmente en la Tesis Vallarta, el Máximo Tribunal de la República estableció, en la segunda década del siglo XX, la siguiente tesis de jurisprudencia, brevísima y contundente:

> DERECHOS POLITICOS. IMPROCEDENCIA. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales.
> Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. 1917-1985.- Jurisprudencia y tesis de ejecutorias.- Octava Parte. Jurisprudencia común al Pleno y las Salas.- Mayo Ediciones, S. de R. L.- México, D. F., 1985.- P. 192.

Esta improcedencia jurisprudencial quedó definitivamente establecida en el texto de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero, en la cual se previó:

> Art. 73. El juicio de amparo es improcedente:
> VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los presidentes de casillas, juntas computadoras o colegios electorales, en materia de elecciones;
> VIII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente;

Con este texto se canceló una posibilidad de control de constitucionalidad e incluso de legalidad de la actuación de las autoridades electorales.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

2. *Segunda etapa: 1986-2000*

Con la reforma al artículo 60 de la Constitución Federal, según decreto de 11 de diciembre de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación el inmediato día 15, se derogó el recurso de reclamación instituido en 1977 y se estableció un sistema mixto (jurídico-político) de solución de los conflictos político–electorales. Con esta reforma y la expedición del Código Federal Electoral, según decreto de fecha 29 del precitado mes y año, publicado el 12 de febrero de 1987, se instituyó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, con competencia para conocer y resolver jurídicamente los recursos de apelación y queja, el primero procedente contra actos y resoluciones emitidos por las autoridades electorales en la etapa preparatoria del procedimiento electoral y, el segundo, sólo procedente después de la jornada electoral, para impugnar los resultados consignados en las actas de cómputo distrital y la validez de la votación recibida en las casillas, así como de las elecciones.[2]

No obstante que se declararon obligatorias las sentencias del Tribunal, a fin de respetar el principio de división de poderes y el tradicional sistema de autocalificación política, se concedió a los colegios electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores la facultad ilimitada de revisarlas y, en su caso, confirmarlas, modificarlas o revocarlas, otorgando a dichos colegios la calidad constitucional de última instancia en la calificación electoral, únicos facultados para declarar la nulidad de una elección.

Respecto de la elección de Presidente de la República, siendo impugnable la votación recibida en casilla, la calificación de la elección se conservó como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, erigida en colegio electoral, siendo su decisión definitiva e inatacable.

Debido a las discutidas y aún discutibles elecciones federales de 1988, con motivo de las cuales los colegios electorales ejercieron ampliamente su facultad de revisión y revocación de las sentencias del Tribunal, cuya eficacia jurídica y política, por ende, fue realmente imperceptible, en 1990 se reformaron nuevamente los artículos 41 y 60 de la Constitución, se abrogó el Código Federal Electoral y se promulgó el actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; como consecuencia se instituyó el Tribunal Federal Electoral, constituido con cinco Salas, una Central de carácter permanente y cuatro Salas Regionales tempora-

[2] Simultáneamente se previó la procedibilidad, durante la etapa preparatoria, de los recursos administrativos de revocación, contra actos y resoluciones de la Comisión Federal Electoral y de revisión, para impugnar actos de las comisiones locales y comités distritales electorales, así como para controvertir las resoluciones del Registro Nacional de Electores en cuanto a las aclaraciones solicitadas. (Arts. 313, 319, 321 y 322)

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

les, una por cada una de las restantes circunscripciones plurinominales, a fin de facilitar a los justiciables el acceso a la administración de justicia electoral.

La competencia de estas Salas fue similar a la del Tribunal precedente: el recurso de apelación en la etapa previa del procedimiento electoral y el recurso de inconformidad, semejante al aludido recurso de queja.[3] Conforme al texto de esta nueva reforma, las sentencias del Tribunal, dictadas al resolver los recursos de inconformidad, quedaron supeditadas a la revisión de los colegios electorales, que podían modificarlas o revocarlas, en caso de estar emitidas contra Derecho, siempre que así lo aprobara el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del colegio, lo cual significó una seria limitante a su facultad constitucional de revisión y calificación.

Conforme al texto de la diversa reforma a los precitados artículos 41 y 60 constitucionales, según decreto de 2 de septiembre de 1993, publicado al día siguiente, se derogó el sistema mixto de calificación electoral de diputados y senadores al Congreso de la Unión, pero lo más relevante de esta reforma consistió en dar por concluido un periodo de más de 180 años de calificación política, substituyendo este sistema por uno mixto de heterocalificación, ahora totalmente de carácter jurídico.

Al Instituto Federal Electoral, creado en 1990, se otorgó la facultad de calificar, como acto jurídico–administrativo, la elección de senadores y diputados de mayoría relativa, por conducto de sus 32 consejos locales y 300 consejos distritales. En cambio, se confirió a las Salas del Tribunal Federal Electoral la facultad de hacer la calificación jurídica–contenciosa, al resolver los recursos de inconformidad promovidos por los partidos políticos, contra las resoluciones de los órganos competentes del Instituto en la calificación electoral, contra los resultados consignados en las actas de cómputo y contra la validez de la votación recibida en casillas.[4]

Derogada la institución de los colegios electorales, órganos supremos en la calificación de la elección de diputados y senadores, se modificó también la es-

---

[3] En el nuevo Código también se previó la existencia de recursos administrativos. El de aclaración, contra las oficinas municipales del Instituto Federal Electoral, para la rectificación de las listas nominales de electores, por inclusión o exclusión indebida del ciudadano interesado y el de revisión, a favor de los partidos políticos, contra actos y resoluciones de los Consejos y Juntas Locales y Distritales del Instituto. (Arts. 294 y 295)

[4] En el nuevo texto se derogó el recurso administrativo de aclaración y se amplió la procedibilidad del recurso de apelación para que, por esta vía jurisdiccional, los ciudadanos pudieran controvertir los actos y resoluciones del Registro Federal de Electores, en materia de expedición de credencial para votar y rectificación de lista nominal de electores, por inclusión o exclusión indebida de la lista nominal de electores. (Arts. 294.1, b) y 295.1, b). El recurso administrativo de revisión subsistió en los términos del texto original de 1990.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

tructura orgánica del Tribunal Electoral, creando una Sala de Segunda Instancia, con la facultad de conocer de los recursos de reconsideración promovidos contra las sentencias de mérito, dictadas por las Salas Central y Regionales, en los recursos de inconformidad. Los fallos emitidos por esta Sala de instancia superior se caracterizaron por ser definitivos e inatacables, alcanzando la naturaleza y autoridad de cosa juzgada.

Cabe resaltar que, en el texto constitucional, según reforma de 1993, no sólo se previó la existencia del Tribunal Federal Electoral con esta denominación, sino que se le reconoció la naturaleza de "órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral".

Finalmente, con las nuevas reformas a los artículos 41, 60, 94 y 99 constitucionales de 1996, se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, se reiteró su calidad de "máxima autoridad jurisdiccional en la materia", excepción hecha de la acción de inconstitucionalidad, se le otorgó la naturaleza de "órgano especializado" del precitado Poder Judicial y se le reconoció literalmente la categoría de tribunal de plena jurisdicción.

Pero lo más importante, desde el punto de vista procesal, es que se instituyó todo un sistema de recursos y juicios, directa y estrechamente vinculados con la geografía electoral de México, la estructura orgánica y distribución de competencias del Instituto Federal Electoral y con el calendario electoral, tomando en cuenta además el sistema jurídico–político federal mexicano, basado en el municipio libre y en la existencia de estados libres y soberanos, en cuanto a su régimen interior.

En los términos de esta reforma, por decreto de 19 de noviembre de 1996, publicado oficialmente el inmediato día 22, el Congreso de la Unión expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, auténtica ley procesal, reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Federal, que contiene medios para garantizar la legalidad, constitucionalidad y definitividad de todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y de las entidades federativas, así como la definitividad de las diversas etapas en que se divide el procedimiento electoral.[5]

En esta ley se establecen reglas y principios procesales más depurados, normas reguladoras de la acción y del proceso de impugnación, estableciendo además los medios para lograr el cumplimiento puntual de las sentencias dictadas por

[5] En esta Ley se prevé sólo un recurso administrativo, el de revisión, que procede contra actos y resoluciones del Secretario Ejecutivo, así como de las Juntas y Consejos Distritales y Locales del Instituto Federal Electoral (Art. 35). Se establecen, por otra parte, dos recursos jurisdiccionales, el de apelación y de reconsideración y tres juicios: de inconformidad, para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano y de revisión constitucional electoral.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

el Tribunal, a fin de reparar el agravio causado, restablecer el orden jurídico quebrantado, salvaguardar la seguridad jurídica, impartir justicia electoral y garantizar la paz social.

IV. Evaluación

Después de aproximadamente 175 años de vigencia del sistema mixto o contencioso jurídico–político, para la solución de los conflictos político-electorales, con evidente predominio del segundo sobre el primero, además de que éste, en estricto Derecho, no era sino un conjunto de medios autocompositivos de solución de conflictos, otorgado a las autoridades electorales, a partir de 1986 se estableció un incipiente sistema mixto político–jurídico, administrativo y jurisdiccional, que inició el cambio auténtico de la Historia.

Este movimiento transformador quedó fortalecido con las reformas de 1990, al limitar la facultad revisora y calificadora de los colegios electorales; fortalecimiento que se hizo aún más evidente con la reforma de 1993, al derogar la institución de los colegios electorales y la autocalificación en la elección de diputados y senadores.

Finalmente, con la reforma de 1996, este movimiento renovador se perfecciona al incorporar al Tribunal Electoral al Poder Judicial de la federación, pero sobretodo al derogar el sistema de heterocalificación política de la elección de Presidente de la República, para instituir la heterocalificación jurídica-jurisdiccional, a cargo de la Sala Superior del Tribunal, dando por concluido así una larga Historia de aproximadamente dos siglos.

Estas reformas, sumadas al establecimiento de la acción de inconstitucionalidad, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra leyes electorales, así como la institución de los juicios para la protección de los derechos político electorales de los ciudadanos y de revisión constitucional electoral, vienen a demostrar la existencia, formal y pragmática, de un auténtico régimen de defensa de los derechos político–electorales, como debe ser en todo Estado de Derecho que, por ello, debe ser necesariamente también de carácter democrático.

Por otra parte, es necesario señalar en este breve período de 1986 a la fecha se ha avanzado tanto que es posible afirmar que en México las elecciones son ahora fuente de legitimación de los gobernantes y medio que posibilita al pueblo ciudadano el ejercicio auténtico de su soberanía; actualmente no se puede hablar de perdedores permanentes y triunfadores eternos, tampoco absolutos, ya no hay "carro completo", para ningún partido político.

Es común ahora la pluralidad en la integración de los Congresos federal y locales; asimismo la alternancia en el poder, tanto en el gobierno de las entidades federativas, como en los municipios, la historia de la Presidencia de la República

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

está por escribirse. Es el voto de los ciudadanos elemento imprescindible para llegar al poder público o mantenerse en él, el gobierno es del pueblo y por el pueblo; por el bien de México, se espera que el gobierno sea para el pueblo.

V. Evolución de la justicia electoral en México

El objetivo específico de esta intervención consiste en explicar el origen y evolución de los métodos establecidos, en el Sistema Jurídico Mexicano, para resolver los conflictos político–electorales vigentes a lo largo de su historia; ésta se puede dividir en dos grandes etapas, de 1812 a 1986 y de 1986 al año 2000, es decir, desde su origen hasta antes de la institución de los tribunales electorales y desde la creación de estos órganos jurisdiccionales hasta nuestros días.

En la primera etapa, el sistema para la solución de los conflictos político–electorales se caracterizó por ser fundamentalmente de naturaleza política, a través de los colegios electorales que mediante la autocalificación, en el caso de diputados y senadores, declaraba la validez o nulidad del procedimiento electoral, así como el cumplimiento o no de los requisitos de elegibilidad del candidato triunfador. En la elección de Presidente de la República, por regla, ha correspondido a la Cámara de Diputados, erigida en colegio electoral, efectuar la heterocalificación política. Este sistema ha sido complementado con diversos recursos electorales de carácter administrativo, cuyo conocimiento y resolución jurídica ha estado a cargo de los propios organismos electorales, asumiendo la naturaleza de medios autocompositivos de solución.

A partir de 1986, con la reforma al artículo 60 de la Constitución Federal, se estableció un sistema mixto y se instituyó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, con competencia para conocer y resolver jurídicamente los recursos de apelación y queja, este último contra los resultados consignados en las actas de cómputo distrital y la legalidad de la votación recibida en las casillas, así como de las elecciones; sin embargo, se reconoció a los colegios electorales la calidad de última instancia en la calificación, únicos facultados para declarar la nulidad de elecciones.

Con la reforma al artículo 41 de la Constitución, en 1990 se instituyó el Tribunal Federal Electoral, constituido con cinco Salas, una en cada circunscripción plurinominal, con similar competencia que su antecesor; sus sentencias, en materia de inconformidad, también quedaron supeditadas a la revisión de los colegios electorales, que podían modificarlas o revocarlas, en caso de ser emitidas contra Derecho. Sin embargo, con la diversa reforma de 1993, se derogó la autocalificación en la elección de diputados y senadores y se modificó la estructura orgánica del Tribunal, creando una Sala de Segunda Instancia, con la facultad de conocer del recurso de reconsideración promovido contra las sentencias de mérito, dictadas en los recursos de inconformidad.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Finalmente, con las reformas constitucionales de 1996, se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y se instituyó un sistema de recursos y juicios con reglas procesales más depuradas, a fin de garantizar la constitucionalidad y legalidad de todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales, así como su definitividad y la de las etapas en que se divide el procedimiento electoral federal.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Conformación actual de la autoridad electoral encargada de la resolución de conflictos electorales, competencias y mecanismos de resolución en México

*Fernando Zertuche Muñoz**

Señoras y Señores:

En primer término deseo agradecer al señor Richard Soudriette, Presidente de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, a nombre del Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, Maestro José Woldenberg Karakowsky, y del mío propio, la amable invitación que extendió a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral de México para participar en este Seminario que tiene como marco la bella ciudad de San José.

Este foro internacional ha despertado gran interés en nuestro Instituto pues ofrece una oportunidad singular para fomentar el debate en materia electoral entre naciones que tienen mucho en común. Además, el intercambio de experiencias sobre las distintas formas que cada una de nuestras sociedades ha encontrado para resolver de la mejor manera las disputas electorales, es un elemento que enriquecerá la forma de entender los asuntos particulares de cada uno de los países aquí reunidos, pues este encuentro se basa en la certidumbre de que el perfeccionamiento del marco legal por virtud del cual cada Estado garantiza a los diferentes

*Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral. *México.*

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

actores políticos el acceso a la justicia electoral, es condición indispensable para el avance democrático.

Las relaciones humanas pueden considerarse entrecruzadas por dos procesos estrechamente relacionados: el conflicto y el proceso integrador, pues cuando dos o más individuos o grupos se enfrentan pueden escoger entre construir una relación primordialmente conflictiva o fundamentalmente integradora. Así, el conflicto es inherente al grupo, a la comunidad, a la sociedad; se presenta siempre que individuos o grupos intentan poseer el mismo objetivo, ocupar el mismo espacio, o la misma posición privativa, desempeñar papeles incompatibles, defender objetivos opuestos o utilizar medios que se excluyan mutuamente para alcanzar sus propósitos; es parte integrante de la dinámica de un país y de las relaciones que sostiene incluso con otras naciones. Por eso, costumbres y leyes sirven para resolver, prevenir o reducir los conflictos a límites concretos. Todo sistema político, desde esta perspectiva, es un medio de solución pacífica de los mismos.

Aún más, la política misma puede ser concebida como una competencia por recursos, poder y prestigio, y las sociedades como grandes arenas en las que luchan individuos y grupos, unos por imponer sus intereses, otros porque se resisten a ser dominados y coercionados.

Pocas veces se puede arribar a la eliminación de un conflicto sociopolítico ni a la solución plena del mismo, razón por la cual se busca disminuirlo, reorientarlo y reglamentarlo. Una vez que se han establecido las normas, que son aceptadas y obedecidas por las partes en contienda, puede generarse un proceso de institucionalización, lo que constituye un elemento importantísimo de estabilidad política, al crearse salidas que evitan que se acumule la presión social y que el problema llegue a estallar o se salga de control.

En la medida que las sociedades son más tolerantes, la posibilidad de manejar el conflicto en forma positiva es mayor que en aquellas que tratan de ignorarlo o reprimirlo. Cuando dos o más partes están en pugna pueden llegar a la cooperación si se establece un interés mayor que sus particulares valores en contienda. Las estructuras sociales, cuando son desarrolladas y complejas, requieren de la negociación y de la búsqueda de consensos para resolver sus conflictos; así, la confrontación se convierte en fuente de nuevas y más estables relaciones entre los factores participantes, además de generar cambios que permiten el fortalecimiento del sistema que les supo dar cabida.

Las elecciones representan, ante todo, una manera de resolver pacíficamente la lucha por el poder mediante el voto. La dinámica de la vida democrática, desde esta perspectiva, puede expresarse por medio de una especie de proceso dialéctico que se inicia con el disenso que genera un conflicto que se resuelve mediante las elecciones, de las que surgen nuevos consensos y pactos que permanecen vigentes hasta que se generan nuevas fuentes de disensos, con lo que el ciclo vuelve a empezar.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Por lo tanto, la resolución de las disputas electorales mediante procedimientos pacíficos es, de hecho, la manifestación de la integración de la pluralidad existente en una sociedad y la formación de una voluntad común políticamente viable, que se cristaliza en un estímulo de la competencia por el poder, con base en un marco jurídico sólido y aceptado por todos.

Promover que los conflictos electorales se diriman ante órganos de autoridad, sean de carácter administrativo o jurisdiccional, sobre la base de reglas y procedimientos claros, contribuye a la construcción de una cultura político–democrática a partir de un elemento esencial: el respeto a los principios de legalidad y constitucionalidad, como sustento del Estado de Derecho.

Podemos afirmar, por tanto, que la justicia electoral es el instrumento por medio del cual se dirimen las controversias surgidas en la renovación de los integrantes de los Poderes de la nación, así como las vías de protección de los derechos cívico–electorales de los ciudadanos que garantizan la legalidad y constitucionalidad de la intervención de los actores políticos.

En el caso de mi país, México, los ordenamientos electorales vigentes en la actualidad son producto de un desarrollo paulatino. En los últimos años se condujo un sistemático proceso de revisión y actualización de las normas, instituciones y procedimientos con el propósito de fortalecer la pluralidad democrática, consolidar el sistema competitivo de partidos y de obtener el más alto grado de transparencia, imparcialidad y confianza en las tareas de organización de las elecciones e impartición de justicia. En el año de 1996, se llevaron a cabo reformas constitucionales y legales que marcaron un giro trascendental dentro del Derecho Electoral Mexicano, ya que se introdujeron cambios importantes en diversas áreas.

A continuación quisiera referirme a la estructura del Instituto Federal Electoral. En términos del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de diversas disposiciones de la ley reglamentaria, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, nuestro Instituto es un organismo público, autónomo y permanente, responsable de la función estatal de organizar las elecciones federales con base a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; investido con personalidad legal y patrimonio propios; independiente en sus decisiones y funcionamiento. Asimismo, lleva a cabo un sinnúmero de actividades, a saber: Capacitación y educación cívica, geografía electoral, derechos y prerrogativas de agrupaciones y partidos políticos, padrón y lista nominal de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales, entre otras.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

El Instituto se integra por órganos centrales, delegacionales y subdelegacionales:

- Los órganos centrales son: el Consejo General, la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva.
- Los órganos en las delegaciones son: la Junta Local Ejecutiva, el Vocal Ejecutivo y el Consejo Local, uno por cada entidad federativa.
- Los órganos subdelegacionales del Instituto, los cuales se encuentran en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales en que se divide el territorio nacional en materia electoral son: la Junta Distrital Ejecutiva, el Vocal Ejecutivo y el Consejo Distrital.

Debo hacer notar que los consejos locales y distritales funcionan sólo durante los procesos electorales, e inician sus actividades meses antes de la jornada electoral. En cambio, el Consejo General es permanente; es el órgano máximo de dirección, responsable de supervisar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia electoral, así como de asegurar que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, guíen las actividades del Instituto.

El Consejo General se integra por miembros con derecho de voz y voto, el Consejero Presidente y ocho consejeros electorales, quienes resultan electos por el voto de dos tercios de los diputados del Congreso de la Unión, para un período de siete años. Para ser electo consejero, previamente se debe presentar la candidatura por un grupo parlamentario. Sin embargo, los consejeros no pertenecen a ninguna fracción partidista ni filiación a instituto político alguno, con el fin de ciudadanizar la naturaleza de este órgano y garantizar de mejor manera que se cumplan los principios rectores que rigen la función electoral federal.

Los miembros que sólo tienen derecho de voz y no de voto son los consejeros representantes de cada fracción parlamentaria representada en el Congreso de la Unión; un representante por cada partido político nacional y el Secretario Ejecutivo, quien es nombrado por dos tercios de los votos del Consejo General después de haber sido propuesto por el Consejero Presidente.

Entre las atribuciones del Consejo General se encuentran las siguientes:

- Nombrar consejeros y presidente de los consejos, a nivel local y distrital.
- Vigilar que las actividades de los partidos y agrupaciones políticas se apeguen a lo dispuesto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y cumplan con sus obligaciones.
- Decidir sobre el otorgamiento o la revocación del registro de partidos y agrupaciones políticas.
- Determinar los topes máximos de gasto de campaña en las elecciones presidenciales y de miembros del Congreso de la Unión.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

- Efectuar el cómputo total de votos en las elecciones de miembros del Congreso de la Unión para asignar los correspondientes puestos de representación proporcional.
- Resolver los recursos de revisión.
- Conocer las faltas administrativas e imponer las sanciones correspondientes.

Por otra parte, la Junta General Ejecutiva es presidida por el Presidente del Consejo, y se integra además por el Secretario Ejecutivo, los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración.

Entre sus atribuciones se cuentan las siguientes:

- Desarrollar las acciones necesarias para asegurar que las comisiones de vigilancia se integren, sesionen y funcionen en los términos de la ley.
- Supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas, y las prerrogativas de ambos.
- Resolver los medios de impugnación que le competan, en contra de los actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo y de las Juntas Locales.
- Integrar los expedientes relativos a las faltas administrativas, y en su caso, los de imposición de sanciones.

Por su parte, la Secretaría Ejecutiva a mi cargo tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Representar legalmente al Instituto.
- Coordinar la Junta General Ejecutiva.
- Conducir la administración.
- Supervisar el adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto.
- Ejercer las partidas presupuestales aprobadas.
- Fungir como Secretario del Consejo General y de la Junta General Ejecutiva.

Después de esta breve descripción de la estructura del Instituto Federal Electoral, quisiera referirme a la materia contenciosa. Por lo que se refiere al régimen jurídico vigente en materia de justicia electoral administrativa, en nuestro Derecho existen diversos procedimientos que no son propiamente medios de impugnación pero que resulta importante mencionarlos, en razón de que constituyen mecanismos de defensa con que cuentan los ciudadanos y, en su caso, los partidos políticos para hacer del conocimiento de la autoridad, circunstancias que afectan su esfera jurídica.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Los principales son: la solicitud de credencial para votar con fotografía, solicitud de rectificación de la lista nominal y las observaciones a las listas nominales, que son resueltas por el Instituto Federal Electoral.

A continuación, preciso brevemente las principales instancias administrativas:

- En cuanto a la credencial para votar con fotografía, pueden solicitarla los ciudadanos que cumpliendo con las formalidades que determina la ley, no la hayan obtenido con oportunidad. Esta solicitud puede ser presentada incluso durante el proceso electoral federal ordinario hasta antes del 1º de marzo, en virtud de que la jornada electoral federal se desarrolla el primer domingo del mes de julio, y previamente a la misma, el área ejecutiva correspondiente debe desarrollar toda una serie de acciones tendientes a que dicho instrumento electoral se haya expedido en los términos especificados por la ley.
- La solicitud de rectificación de la lista nominal corresponde a los ciudadanos que teniendo su credencial para votar no aparezcan en tal lista. Se lleva a cabo por un procedimiento análogo al antes descrito, con la salvedad de que el término para su presentación es el día catorce de abril del año de la elección. Ambas instancias se presentan por medio de los formatos que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores pone a disposición de los ciudadanos, en cada oficina distrital y municipal que corresponda. Deben resolverse durante el plazo de 20 días naturales.
- Las observaciones a las listas nominales corresponden a los partidos políticos acerca de los ciudadanos que consideren hayan sido indebidamente incluidos o excluidos de ellas. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores estudia las observaciones presentadas y realiza las modificaciones pertinentes, rindiendo un informe al Consejo General del Instituto Federal Electoral y a la Comisión Nacional de Vigilancia a más tardar el quince de mayo. En caso de estar en desacuerdo con dicho informe, los partidos políticos pueden impugnarlo por medio del recurso de apelación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por otra parte, cabe resaltar que el Instituto Federal Electoral cuenta con la atribución de conocer toda denuncia o queja presentada ante sus órganos, a efecto de darle trámite y, en su caso, dar inicio al procedimiento relativo a las faltas administrativas e imposición de sanciones. Este es un procedimiento administrativo por medio del cual las agrupaciones y partidos políticos, los organismos públicos, privados o cualquier ciudadano, pueden denunciar ante el Instituto Federal Electoral aquellas conductas de las agrupaciones, partidos políticos, candidatos, militantes, simpatizantes, autoridades federales, estatales o municipales, funcionarios electorales, notarios públicos, extranjeros, ministros de culto, asociaciones religiosas, que constituyan infracciones a la norma electoral federal.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Sobre este particular, como una mera referencia de carácter estadístico, cabe referir que el Instituto Federal Electoral, a través de sus órganos competentes, dictaminó y resolvió de 1997 a marzo del presente año, un total de 285 quejas interpuestas por partidos políticos y agrupaciones políticas.

Asimismo, el recurso de revisión es el medio de impugnación de naturaleza administrativa que los partidos políticos o coaliciones pueden interponer en contra de actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo, órganos colegiados distritales o locales del Instituto Federal Electoral, que no sean los de vigilancia, con el fin de modificarlo o revocarlo.

Como podrán ver, en el México de hoy los principales actores políticos, partidos, agrupaciones y ciudadanos, cuentan con los instrumentos jurídicos necesarios para dirimir sus controversias e impugnaciones dentro de los cauces institucionales y legales; además se cuenta con las garantías jurisdiccionales de que las autoridades electorales deben ceñirse estrictamente al principio de legalidad y de que cualquier duda o resquicio sobre su cumplimiento será resuelto.

En esta virtud, el actual marco jurídico ha permitido que nos aproximemos cada vez más a una cultura partidista en la que las victorias electorales no sólo significan triunfos políticos sino también conquistas de Derecho; hemos dejado atrás la época en que los partidos minoritarios se encontraban indefensos ante la ausencia de una eficaz justicia electoral.

Antes de finalizar mi intervención, me gustaría compartir con ustedes algunas reflexiones:

Con una sociedad cada vez más informada y participativa, en nuestro México los procesos electorales se han convertido en fundamento del actual sistema político, de la legitimación de los gobiernos y de la representación plural en los órganos legislativos. Para el ciudadano común, los comicios han llegado a ser un instrumento esencial para intervenir en los asuntos públicos; las nociones de voto, ciudadanía y democracia presiden actualmente nuestra vida política y son premisas de una cultura nueva. Quien mire a la distancia la historia reciente de México advertirá este profundo cambio en la jerarquía de los valores que rigen nuestro comportamiento colectivo.

Esta transformación es suma de muchas otras: el sistema político se ha abierto a la participación plural. Un número creciente de representantes de las más diversas fuerzas políticas conforman el Congreso de la Unión, los congresos locales y los ayuntamientos, así como los gobiernos locales y municipales. La ciudadanía, en efecto, confía cada vez más en los partidos políticos y en ellos deposita la salvaguarda de sus intereses; los partidos, a su vez, compiten por un electorado más consciente por medio de plataformas que expresan una extensa gama de planteamientos políticos. De modo paralelo, el Estado de Derecho se impone y perfecciona sus disposiciones, lo que reditúa en mayor confianza en los procedi-

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

mientos legales, en la imparcialidad y transparencia que hacen prevalecer las instituciones electorales.

Para concluir, quisiera enfatizar el hecho de que en México, los mexicanos hemos acreditado que la vía electoral, es decir, la competencia abierta, legal y pacífica es un camino plenamente pavimentado y transitable; tenemos, entonces, la más plena confianza de que las próximas elecciones del 2 de julio del presente año se lleven a cabo con toda normalidad. Nuevamente deseo agradecer la presencia de todos los asistentes y su muy gentil atención.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Garantías del sistema mexicano de justicia electoral*

*Carlos Emilio Arenas Bátiz***

El Magistrado José Luis de la Peza, Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha dicho que aunque México siempre ha contado con leyes electorales, serán las próximas elecciones federales del año 2000 las primeras que, en su totalidad, estarán reguladas por un auténtico derecho electoral. Derecho electoral auténtico esta vez, a diferencia de sus antecedentes, en razón de que la efectiva y plena observancia de sus normas, dependerá no sólo de la voluntad o conveniencia de los obligados por éstas, sino que, tal y como corresponde a las normas jurídicas auténticas, la vigencia de las normas electorales estará respaldada por un sistema de justicia electoral.

Ya en 1994, la vigencia de las normas jurídicas relativas a las elecciones de diputados federales y de senadores, se garantizó por un tribunal de plena jurisdicción: el entonces Tribunal Federal Electoral. Sin embargo, corresponderá a las elecciones federales del próximo mes de julio, ser las primeras en las que todo litigio derivado de cualquiera de las elecciones, incluyendo los que se susciten con motivo de la elección de Presidente de la República, deberán ser resueltos jurisdiccionalmente por el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

---

* Este trabajo es avance de uno más amplio que, sobre el tema, actualmente elabora el autor, junto con Raúl Ávila Ortiz, J. Jesús Orozco Henríquez y Juan Carlos Silva Adaya.

** Magistrado de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *México.*

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

El sistema de justicia electoral que en la actualidad tenemos en México, es de naturaleza jurisdiccional, radicalmente distinto al de naturaleza política que, durante más de 150 años, tuvimos en nuestro país de 1824 a 1987. La diferencia fundamental entre el sistema contencioso electoral que hoy tenemos y el anterior, es la siguiente: en el pasado contencioso político los conflictos electorales eran resueltos mediante negociación política, generalmente por los representantes, legisladores o presuntos legisladores, de los diversos partidos políticos participantes en los comicios; en el sistema contencioso jurisdiccional vigente, en cambio, los conflictos surgidos con motivo de una elección, se resuelven mediante la declaración, para cada uno de ellos, de la solución concreta que corresponda con fundamento en lo previsto en la ley. Esto es, en el contencioso jurisdiccional, la autoridad judicial ni negocia ni construye la solución para el caso concreto, sino que, con técnica jurídica, la localiza dentro del derecho y luego, con plena independencia, la declara con la obligatoriedad y legitimidad que corresponde al derecho del que deriva.

El sistema contencioso político estaba diseñado para garantizar la vigencia de un determinado orden político, al margen de cualquier consideración jurídica. El sistema de justicia electoral vigente, en cambio, ha sido diseñado para asegurar la observancia de la ley, para garantizar la vigencia del derecho electoral, al margen de cualquier consideración política.

Los cuatro elementos básicos que estructuran al sistema mexicano de justicia electoral, y que, en conjunto, reúnen los perfiles requeridos para que el sistema que integran se constituya en garante de la vigencia del derecho electoral, son los siguientes:

- El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
- Los juzgadores que lo integran,
- La jurisdicción a su cargo y
- Las reglas procesales conforme a las cuales se desarrollan los procesos judiciales electorales.

Ciertamente, no cualquier sistema contencioso es apto para garantizar la vigencia de una determinada rama del derecho; pues se requiere que reúna determinados rasgos o perfiles, entre otros, los siguientes:

1. Establecer con rigor el sentido preciso del mandato de la ley, esto es, debe desarrollar una función técnica que se realiza mejor cuando está a cargo de tribunales especializados y juzgadores profesionales no sólo en la aplicación del derecho, sino, además, en una determinada área del derecho;
2. Actuar con fidelidad sólo a la ley y al margen de cualquier otra consideración ajena a lo jurídico, particularmente con exclusión de consideraciones de con-

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

veniencia política o administrativa, lo que exige dotar de autonomía orgánica y funcional a la institución que imparte justicia, así como de garantizar la independencia e imparcialidad de los juzgadores;

3. Hallarse disponible para todo aquél cuyos derechos electorales sean agraviados, y que, con efectividad y oportunidad, ponga fin al conflicto planteado y logre la auténtica y plena salvaguarda del derecho vulnerado, lo que exige una jurisdicción con alcances suficientes para lograrlo, sin llegar a ser una jurisdicción ilimitada ni arbitraria;
4. Ser accesible, efectivo y eficiente. Esto es, requiere ser coherente con el derecho en general y, por tanto, debe ser también federalista y democrático, igual que debe serlo todo el derecho mexicano; respetuoso de la soberanía de las entidades federativas e instituido para beneficio del pueblo. Y requiere, además, guardar correspondencia directa y específica con la naturaleza y los propósitos de las normas electorales cuya vigencia tutela, es decir, debe ser una armadura a la medida del cuerpo que protege. Los procesos judiciales deben apegarse a las formalidades esenciales de todo procedimiento judicial, aunque armonizadas con reglas procesales específicas que permitan la salvaguarda de las normas jurídicas electorales, que atienden no sólo al interés particular de los actores electorales, sino al interés general de la sociedad en su totalidad.

El derecho electoral establece para el sistema mexicano de justicia electoral, todos los rasgos o perfiles requeridos antes citados, y no sólo eso, la actualización de tales perfiles la promueve el propio derecho electoral a través de las denominadas garantías judiciales.

Expondremos a continuación un recuento resumido de las principales garantías judiciales que respaldan la actualización de los rasgos o perfiles que permiten al sistema mexicano de justicia electoral, constituirse, a su vez, en la gran garantía de vigencia de esta rama del derecho; el sistema de justicia electoral a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, garantiza que el derecho electoral sea cauce cierto y objetivo con apego al cual, de manera efectiva, se desarrollen las próximas elecciones federales de este año 2000.

Empezaremos por referirnos al elemento institucional del Sistema de Justicia Electoral, que es precisamente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El Tribunal Electoral es un órgano o institución con los siguientes rasgos o perfiles: técnico, independiente, e imparcial; y como garantías judiciales para lograr la actualización de estos perfiles, el propio derecho electoral establece que el tribunal será:

- Especializado en la función jurisdiccional;
- Especializado en la materia electoral;
- Orgánicamente autónomo;

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

- Funcionalmente autónomo;
- Normativamente autónomo, y
- Administrativamente autónomo.

El Tribunal goza de autonomía orgánica y funcional toda vez que es una entidad separada y diversa que actúa sin subordinación institucional alguna y que, particularmente, se diferencia de la autoridad electoral administrativa, de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como de los partidos, organizaciones políticas y demás partes que acuden a su potestad para recibir justicia.

Dividir al poder público en ramas o poderes orgánicamente diversos que, de forma separada, realizan las funciones jurisdiccional, legislativa y administrativa en materia electoral, permite, por una parte, garantizar el ejercicio republicano del poder público —evitando que una sola instancia lo concentre con el riesgo de abusar de él— y, por otra, garantizar que las citadas funciones se realicen de manera especializada, atendiendo sólo a los principios propios de cada una y con niveles crecientes de eficacia y eficiencia.

Todavía en 1988, los partidos políticos concentraban, sin contrapeso, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial en materia electoral federal: eran ellos los que, por conducto de sus fracciones parlamentarias en el Congreso de la Unión, elaboraban la ley; eran ellos quienes la aplicaban por medio de sus representantes que, mayoritariamente, integraban al órgano administrativo encargado de organizar las elecciones[1], y eran ellos los que, a través de sus legisladores constituidos en colegios electorales, en última y definitiva instancia calificaban las elecciones y resolvían los conflictos suscitados en ellas[2].

Contrastando con lo anterior, en la actualidad las funciones electorales federales las realizan, de forma separada, autoridades y poderes orgánica y funcionalmente autónomos entre sí, los cuales se complementan y controlan de manera recíproca: la tarea administrativa de proveer las condiciones materiales necesarias para que las elecciones federales se verifiquen en los términos previstos en el derecho electoral, está a cargo del Instituto Federal Electoral, que es un organismo constitucional-

[1] En 1988, la Comisión Federal Electoral estaba integrada por 28 representantes de partido político, dos legisladores y el presidente de la Comisión, que lo era el Secretario de Gobernación, todos los cuales tenían derecho a voz y voto. También integraban la Comisión el secretario técnico y el director del Registro Nacional de Electores, aunque éstos no tenían derecho a voto.

[2] Un colegio electoral de senadores, calificaba la elección de senadores, y un colegio electoral de diputados, calificaba la elección de diputados, hasta la reforma constitucional de 1993; la Cámara de Diputados eregida en colegio electoral, calificaba la elección de Presidente de la República, hasta la reforma constitucional de 1996.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

mente autónomo, en el que no tienen participación alguna los Poderes Ejecutivo y Judicial y dentro del cual tanto los consejeros del Poder Legislativo como los representantes de los partidos políticos tienen voz pero no voto[3]; la labor de declarar el derecho aplicable para resolver los conflictos que se presenten con motivo de los comicios, está a cargo del Tribunal Electoral, en el que ni los partidos políticos ni autoridad o poder alguno tienen representación o injerencia y, finalmente, la elaboración de las leyes electorales corresponde al Poder Legislativo Federal, en el que las fracciones partidistas continúan y deben continuar forjando la voluntad política que habrá de convertirse en mandato imperativo de la ley.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define al Tribunal Electoral como "la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación"[4]. El hecho de que el Tribunal Electoral pertenezca al Poder Judicial Federal y esté inscrito en la estructura de éste, de ninguna manera supone relaciones de subordinación: la función jurisdiccional sólo se subordina y debe obediencia a la ley, de tal manera que ni siquiera los órganos jurisdiccionales cuyas determinaciones son fiscalizadas por otros órganos de la misma naturaleza, pueden considerarse subordinados a éstos, pues cada uno, en el ámbito de su respectiva competencia, declara lo ordenado por la ley. En el caso concreto del Tribunal Electoral, ninguna otra autoridad jurisdiccional —ni legislativa o administrativa—, tiene competencia para revocar o modificar sus resoluciones, pues constituye la última instancia en la materia y, constitucionalmente se prevé que sus resoluciones o sentencias sean definitivas e inatacables.

El Tribunal Electoral goza de autonomía normativa en razón de que el derecho le otorga la atribución de dictar, por sí mismo, las normas generales que reglamenten su funcionamiento interno. Esta facultad reglamentaria, que ordinariamente corresponde al Poder Ejecutivo, se otorga a los órganos jurisdiccionales a efecto de garantizar su independencia respecto del Ejecutivo[5].

Adicionalmente, el Tribunal Electoral goza de autonomía administrativa en razón de que le corresponde con exclusividad la atribución de manejar su patri-

---

[3] Cfr. Artículos 41, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 74 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

[4] Artículo 99, primer párrafo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, máximo Tribunal del país, interviene en la materia electoral, no en el control de actos y resoluciones, sino sólo para controlar la constitucionalidad de las leyes comiciales, siendo, por supuesto, suprema su jerarquía en este rubro; así lo apunta la propia Constitución en el citado numeral 99, en relación con el 105, fracción II.

[5] El Reglamente Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación lo expide la Sala Superior del Tribunal en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 99, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción VII y 189, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

monio libremente, determinando a qué programas y prioridades, comprendidos dentro de su competencia, deberán aplicarse los recursos humanos, materiales y financieros que se encuentran a su disposición. Administrar las finanzas, el personal y los bienes del Tribunal Electoral no distraen el trabajo jurisdiccional que le corresponde, debido a que tales labores están encargadas a la Comisión de Administración, que es una instancia especializada que encabeza el Presidente del propio Tribunal y que está integrada mayoritariamente con miembros del Consejo de la Judicatura Federal[6].

Corresponde al Tribunal Electoral proponer su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a efecto de que éste lo incluya en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación que, anualmente, es sometido a la consideración y libre decisión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Como se advierte, la autonomía administrativa no es autarquía económica que faculte al órgano judicial para decidir unilateralmente la cantidad de recursos públicos que habrán de serle entregados para su sostenimiento y operación[7].

Hasta aquí los perfiles y garantías judiciales relativas al Tribunal Electoral que es el elemento institucional del Sistema de Justicia Electoral.

Nos referiremos ahora al elemento personal del sistema, es decir, a los juzgadores electorales que son los magistrados que integran el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Para que la impartición de justicia electoral se realice con fidelidad al mandato de la ley, no basta que los órganos judiciales gocen de autonomía orgánica y funcional, pues, complementariamente, se requiere que los juzgadores electorales actúen con absoluta independencia, imparcialidad y profesionalismo, sin reconocer subordinación a interés o voluntad diversos a los que la propia ley expresa.

Los perfiles de independencia, imparcialidad, profesionalismo y responsabilidad, para los Magistrados del Tribunal Electoral, el propio derecho electoral los garantiza con:

- Requisitos de idoneidad para ser designado magistrado;
- Procedimiento de designación que evita a los magistrados deudas de gratitud o fidelidad respecto de individuo o grupo alguno;
- Impedimentos para que los magistrados resuelvan los casos concretos en los que puedan tener un interés personal;
- Seguridades de que la duración del cargo y el monto del salario de los juzgadores, predeterminados en la ley, no serán variados sino por reforma de la propia ley, y

[6] Cfr. Artículo 99, primer párrafo, constitucional.

[7] Ídem.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

- Régimen de responsabilidades para sancionar a los juzgadores que abusen del poder público que ejercen.

Por cuanto hace a los requisitos que garantizan la designación de juzgadores idóneos, la Constitución y la ley establecen los siguientes para ocupar el cargo de magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral Federal[8]:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, mayor de treinta y cinco años, haber residido en el país durante los dos años previos a la designación, contar con credencial para votar, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por la comisión de delito. Esto es, para ser magistrado electoral se exige arraigo en México y madurez personal.
b) Ser licenciado en derecho con una experiencia profesional mínima de diez años y, preferentemente, tener conocimientos en la materia electoral. La experiencia y el conocimiento son fundamento básico de aptitud técnica, objetividad e independencia.
c) No desempeñar ni haber desempeñado cargo partidista de dirección nacional, estatal, distrital o municipal, ni haber sido registrado como candidato a cargo de elección popular, en seis años inmediatos anteriores a la designación, así como tampoco haber sido secretario de estado, procurador, diputado, senador ni gobernador durante el año previo a la designación. Los magistrados electorales no deben tener subordinación ideológica ni quedar incluidos en la disciplina institucional de partido político alguno.

Los requisitos necesarios para ocupar el cargo de magistrado de las salas regionales del Tribunal Electoral, prácticamente son los mismos, exceptuando la residencia en el país los dos años previos a la designación y el mínimo de práctica profesional que, en este caso, es sólo de cinco años[9].

Frente a la posibilidad de que los juzgadores electorales adquieran compromisos de gratitud o fidelidad con las personas que intervienen en su designación, el derecho establece como garantía de imparcialidad e independencia para los juzgadores electorales federales el que sean designados con la intervención sucesiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Cámara de Senadores, autoridades federales de integración colegiada que, al tomar sus determinaciones

[8] Cfr. Artículos 95 y 99, antepenúltimo párrafo, constitucionales en relación con el artículo 212 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
[9] Cfr. Artículo 99, penúltimo párrafo, constitucional en relación con los artículos 106 y 213 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

por mayoría de votos, provocan que el juzgador seleccionado por ellos adquiera un deber de fidelidad, no frente a un individuo o grupo particular, sino frente a la Constitución, la ley y, en general, frente a todo el sistema republicano que intervino en su designación, ya que dichos órganos colegiados certifican la capacidad jurídica, la imparcialidad política y la desvinculación partidista de los designados.

El procedimiento para la designación de los magistrados del Tribunal Electoral, es el siguiente: el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprueba por mayoría una terna de candidatos para ocupar cada una de las plazas vacantes de magistrado; posteriormente la Cámara de Senadores, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, elige, de entre la terna propuesta, al magistrado que ocupará el cargo. Si ninguno de los candidatos de la terna propuesta por la Suprema Corte obtiene en el Senado una mayoría calificada de dos terceras partes, aquélla deberá presentar al Senado una nueva terna[10].

También para garantizar que los juzgadores electorales actúen siempre con imparcialidad, al margen de cualquier interés, no sólo ajeno, sino, incluso, propio pero diverso a los intereses que orientan al derecho electoral, la ley establece, entre otras, las siguientes causas que impiden a un magistrado conocer de un determinado conflicto sometido al conocimiento del Tribunal Electoral: tener parentesco, por afinidad o consanguinidad o amistad o enemistad manifiesta, o ser deudor o acreedor -respecto de alguno de los interesados o de su representante-; tener interés personal en el asunto o tenerlo su cónyuge o sus parientes; haber aceptado presentes, servicios o convites costeados por los interesados o sus representantes, así como haber hecho promesas que impliquen parcialidad a favor o en contra de alguno de los interesados[11].

Finalmente, para garantizar que los juzgadores electorales conserven la independencia necesaria durante el desempeño de su cargo, en la legislación se prevén diversos medios jurídicos orientados a evitar que puedan ser presionados con sanciones, represalias o, incluso, aparentes recompensas por parte de quienes obtengan sentencias judiciales contrarias o, en su caso, coincidentes con sus intereses. Entre tales salvaguardas jurídicas están las siguientes:

a) Estabilidad en el cargo. Las leyes establecen para los cargos judiciales períodos predeterminados de duración que no pueden ser reducidos o prolongados sino por disposición de la propia ley. Este derecho consolida la actuación

[10] Cfr. Artículo 99 constitucional.

[11] Cfr. Artículos 146, 220 y 221 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

independiente de los juzgadores, quienes no podrán ser despedidos o removidos por haber dictado resoluciones que no resulten del agrado o de la conveniencia de determinadas personas, sino sólo por las causas específicas de responsabilidad que la Constitución y la ley señalen. La duración del cargo de magistrado electoral federal de la Sala Superior es de diez años improrrogables, mientras que el cargo de magistrado electoral federal de Sala Regional tiene una duración de ocho años[12];

b) Estabilidad económica. Complementario a la estabilidad en el cargo y también orientado a apuntalar la autonomía e independencia del juzgador, está su derecho de percibir como salario la remuneración que la ley determina, y ésta "no podrá ser disminuida durante su encargo"[13];

c) Dedicación exclusiva a la función. Los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán aceptar ni desempeñar empleo o encargo diverso, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia, con el propósito de que tales juzgadores se mantengan sin subordinación a cualquier persona u organización, ya que solamente deben atender al mandato de la Constitución y la ley, y también para evitar todo tipo de dependencia económica que pueda servir de vía para sancionar o recompensar su actuación en los asuntos exclusivos de competencia jurisdiccional del Tribunal[14].

Ahora bien, y como se infiere de lo anterior, los magistrados electorales son independientes pues no están ligados a la norma individual de ningún superior; sin embargo, sí lo están a las normas generales de la ley. Las garantías de independencia de los juzgadores no protegen los intereses particulares de éstos, sino, exclusivamente, a la función jurisdiccional que debe ser desarrollada por personas independientes. Las garantías de independencia de los magistrados del Tribunal Electoral, ni autorizan ni les dan impunidad para actuar en exceso de su competencia; estos juzgadores federales, lo mismo que cualquier autoridad republicana, tienen a su cargo un poder público que deben ejercer estrictamente dentro de los límites establecidos en la ley.

En consecuencia, y como garantía en favor de los gobernados destinatarios de la función jurisdiccional, la Constitución también establece un régimen de responsabilidades políticas, penales y administrativas, aplicables a los magistrados del Tribu-

---

[12] Cfr. Artículo 99, párrafos séptimo y octavo, constitucional.

[13] Artículo 94, párrafo octavo, constitucional, en relación con el artículo segundo transitorio de la reforma de 1996 a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

[14] Artículo 101, párrafo primero, constitucional

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

nal Electoral que, abusando de la potestad pública que ejercen y de las garantías de independencia que en la ley se les otorga, excedieran los límites de sus atribuciones legales en perjuicio de la función jurisdiccional y de la sociedad a la que sirven, siendo atribución de cualquier ciudadano formular la denuncia correspondiente.

Los magistrados del Tribunal Electoral podrán ser sujetos de juicio político cuando, en el desempeño de sus funciones, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho[15]; también serán responsables por los delitos que cometan, aunque para proceder penalmente en su contra se requiere de la aprobación de la Cámara de Diputados si se trata de un magistrado de la Sala Superior, o de la Comisión de Administración del propio Tribunal Electoral si se trata de un magistrado regional[16].

Los magistrados electorales están obligados a presentar anualmente una declaración pormenorizada de su situación patrimonial[17]. Los magistrados de las salas regionales son responsables ante la Comisión de Administración del propio Tribunal Electoral, por las faltas administrativas graves en que incurran, pudiendo incluso ser suspendidos o destituidos del cargo[18].

Pasamos ahora al tercero de los grandes elementos del Sistema de Justicia Electoral: la jurisdicción electoral.

La jurisdicción es la potestad por la que el Tribunal Electoral conoce de los conflictos que, con motivo de las elecciones, surgen por desobediencia o desconocimiento de la ley; hace comparecer a las partes involucradas en ellos, declara lo que la ley ordena para cada caso concreto y, cuando así se requiera, dispone de la fuerza pública para hacer efectivas las resoluciones dictadas.

La jurisdicción electoral es integral, federalista y plena, y para garantizar estos alcances, el derecho establece para esta jurisdicción:

- Competencia para controlar la constitucionalidad y legalidad de todo acto o resolución de la autoridad electoral federal;
- Competencia acotada y respetuosa de la soberanía de los estados, para controlar la constitucionalidad sólo de determinados actos y resoluciones de las autoridades electorales locales;
- Todas las facultades necesarias para lograr la plena salvaguarda de los derechos electorales que tutela.

---

[15] Cfr. Artículos 109 y 110 constitucionales.

[16] Cfr. Artículos 111 constitucional y 209, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

[17] Cfr. Artículo 222 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

[18] Cfr. Artículo 209, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Hasta antes de la reforma constitucional de agosto de 1996, en México teníamos un sistema de justicia electoral que sólo garantizaba que las autoridades electorales federales actuaran obedeciendo lo dispuesto en la ley, pero no lo establecido en la Constitución. No existía vía jurisdiccional para impugnar la actuación inconstitucional de la autoridad electoral[19].

Actualmente, la Constitución mexicana prescribe que el sistema de justicia electoral será garante de los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral, así como garante de los derechos político–electorales de los ciudadanos, de votar, ser votado y de asociación[20].

En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se reglamentan las vías jurisdiccionales de impugnación de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, estableciéndose que:

a) A través del juicio de inconformidad y del recurso de reconsideración pueden impugnarse las irregularidades, ocurridas durante la jornada electoral o durante los cómputos, que trasciendan a los resultados y validez de las elecciones federales de diputados, senadores y Presidente de la República;
b) A través del recurso de apelación pueden impugnarse los actos y resoluciones que la autoridad electoral federal dicta en preparación de las elecciones, así como cualquier otro acto o resolución que no sea impugnable por otra vía y que cause perjuicio a un partido o agrupación política;
c) A través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, puede impugnarse todo acto o resolución de cualquier autoridad electoral, ya sea federal o local, que agravie los derechos político-electorales del ciudadano, de votar, ser votado o de asociación y afiliación libre, individual y pacífica, para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Como se advierte, la jurisdicción electoral es integral toda vez que ningún acto o resolución de naturaleza electoral dictado por la autoridad federal encargada de

---

[19] El juicio de Amparo es improcedente contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral, por disposición del artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo, e igualmente las controversias constitucionales son improcedentes en materia electoral, por disposición del Artículo 105, fracción I, de la propia Carta Magna. Antes de la reforma de 1996, las acciones de inconstitucionalidad de leyes también eran improcedentes en la materia electoral, como lo disponía el artículo 105, fracción II, constitucional, e igual el sistema de medios de impugnación en materia electoral, entonces referido en el artículo 41, párrafo undécimo, de la Constitución, sólo garantizaba la legalidad, pero no así la constitucionalidad, de los actos y resoluciones electorales.
[20] Cfr. Artículo 41, fracción IV.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

organizar los comicios, queda fuera de su alcance a efecto de ser jurídicamente revisado para verificar que haya cumplido con lo prescrito en la Constitución y en las leyes.

Por otra parte, la jurisdicción a cargo del Tribunal Electoral es federalista en la medida en que incluye un medio de impugnación, el juicio de revisión constitucional electoral, que es "absolutamente respetuoso de nuestro sistema federal, ya que esta vía sólo procederá cuando haya violaciones a la Constitución General y en casos determinados que por su trascendencia ameriten ser planteados ante esta instancia jurisdiccional[21]".

En efecto, el Tribunal Federal no fiscaliza la actuación de los tribunales y autoridades locales, sino en los casos y con las condiciones específicas que la propia Constitución define: a través del Juicio de Revisión Constitucional Electoral pueden impugnarse los actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales locales, sólo para examinar su constitucionalidad y siempre y cuando tales actos o resoluciones puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o del resultado final de las elecciones[22].

Ahora bien, la tan amplia extensión que para fiscalizar la juridicidad de cualquier acto o resolución de autoridad electoral, correspondiente a la jurisdicción del Tribunal Electoral en razón de sus atributos de integral y federalista, es complementada por la profundidad que a la citada jurisdicción corresponde en virtud de su atributo de plenitud.

La jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es plena porque incluye todas las facultades necesarias para lograr la completa salvaguarda de los derechos que tutela.

El Tribunal Electoral, en principio, revisa que toda actuación de las autoridades electorales se haya realizado en apego a la Constitución y las leyes y, a partir de este análisis, revoca o declara la carencia de validez jurídica de todo acto o resolución que la autoridad electoral hubiere realizado en exceso de su competencia. El Tribunal ejerce inicialmente una jurisdicción plena de anulación o revocación, pero también ejerce una jurisdicción plena de restitución de la vigencia del derecho electoral respectivo, con fundamento en la cual provee lo que resulte necesario, tanto para restituir al agraviado en el ejercicio del derecho que se le hubiere vulne-

---

[21] Cfr. Exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales y legales, en materia electoral, que el Presidente de la República presentó a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en noviembre de 1996.

[22] Cfr. Artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución; 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 186, fracción III, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

rado con la actuación irregular de la autoridad, como para, en general, restituir jurídicamente el curso del proceso electoral respectivo, asegurando la oportuna consolidación definitiva de sus distintos actos y etapas.

El Tribunal Electoral tiene jurisdicción plena para garantizar la vigencia del derecho electoral, pudiendo revocar todo acto o resolución jurídicamente irregular, ya sea por ilegal —contrario a la ley electoral— o por inconstitucional —contrario o desapegado a la Constitución—, e incluso puede dictar un nuevo fallo que venga a sustituir al que hubiere revocado, aunque esto implique que, para este sólo efecto, se sustituya a la autoridad responsable —federal o local, administrativa o jurisdiccional— que lo emitió. La jurisdicción plena del Tribunal Electoral "se traduce en que la Sala Regional o la Sala Superior del conocimiento, no se debe concretar a revocar los actos o resoluciones impugnados, cuando esto proceda, sino a decidir también la materia sustancial que corresponda en derecho, a fin de dejar resuelta en definitiva la controversia."[23]

El último de los elementos integrantes del sistema de justicia electoral es el proceso judicial electoral.

El proceso es el conjunto de actos, trámites o procedimientos vinculados entre sí, por los cuales se presenta el litigio ante el órgano de justicia y se obtiene de éste una resolución que pone fin al citado conflicto.

El proceso judicial electoral tiene como rasgos fundamentales el ser accesible, efectivo y eficiente, y como garantías para lograrlo, el derecho regula un proceso:

- Disponible, sin requisitos u obstáculos injustificados de procedencia, para obtener una sentencia de fondo;
- Accesible para la defensa de los derechos electorales, tanto individuales como colectivos o difusos;
- Gratuito y sencillo en su tramitación;
- Expedito y oportuno;
- Apegado a las debidas formalidades esenciales de todo procedimiento judicial;
- Correspondiente a la naturaleza del derecho electoral cuya vigencia tutela.

El proceso judicial electoral es accesible porque los ciudadanos, partidos y agrupaciones políticas, sin requisitos u obstáculos procesales injustificados, pueden plantear sus impugnaciones y obtener una resolución que decida sobre el fondo

[23] Castillo González, Leonel, en «Control de constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales», ponencia presentada en el Seminario Internacional Sobre Sistemas de Justicia Electoral, organizado por el Instituto Federal Electoral, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Institute for Democracy and Electoral Assistance, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, octubre de 1999.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

del conflicto planteado, de tal manera que ninguno de los sujetos electorales referidos queda en estado de indefensión cuando los intereses que les reconoce el derecho electoral resultan agraviados por un acto de autoridad.

El acceso al proceso judicial electoral está previsto no sólo para que las partes acudan a defender sus intereses directamente agraviados, sino, incluso, para defender la constitucionalidad y la legalidad de los procesos electorales, así como los derechos difusos de comunidades cuyos miembros no están individualmente identificados. El Tribunal Electoral, mediante criterios reiterados, ha determinado que los partidos políticos no sólo actúan como titulares de su acervo jurídico propio, sino como entidades de interés público que pueden deducir o ejercer cierto tipo de acciones procesales que gozan en buena medida de las características reconocidas a las llamadas acciones de interés público o colectivas, a través de las cuales se tutelan los derechos difusos de las comunidades que tienen en común cierta situación jurídica[24].

Asimismo, el acceso a la jurisdicción del Tribunal está garantizado no sólo para el actor o demandante, sino también para quien sostiene un interés contrario a aquél —como es el caso del tercero interesado—, a efecto de que a éste se le otorgue la garantía de audiencia y se cumpla así el principio de contradicción o bilateralidad de la instancia, en atención al cual todas las partes deben poder ocurrir al proceso con oportunidades iguales para instar.

El acceso a la jurisdicción electoral es gratuito, ya que no se establece la necesidad de caucionar u otorgar garantía alguna para acudir ante la autoridad jurisdiccional, y sus servicios no tienen precio alguno para las partes o sus representantes, ya que en México están prohibidas las costas judiciales[25].

Contribuye aún más a facilitar el acceso a la justicia electoral, el hecho de que los medios de impugnación en esta materia, tienen una tramitación sencilla para las partes, puesto que es suficiente la presentación del escrito de demanda ante la autoridad responsable, para que ella misma dé inicio al procedimiento, integre el expediente respectivo y, posteriormente, lo haga llegar a la autoridad decisoria que corresponda, de suerte que los promoventes no tienen necesidad de desplazarse de sus lugares de residencia para tramitar un medio de impugnación electoral.

A pesar de que existen siete medios de impugnación distintos previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral[26], esta misma

---

[24] Cfr. Tesis Relevante de la Sala Superior, SUP019.3EL1, con clave de publicación S3EL 007/97, cuyo rubro es: «Partidos políticos. Interés jurídico para impugnar los actos de la etapa de preparación del proceso electoral», publicada en Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Suplemento No. 1, México, 1997, pp. 53-54.

[25] Artículo 17, segundo párrafo in fine, constitucional.

[26] Recurso de revisión, recurso de apelación, juicio de inconformidad, recurso de reconsideración, juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, juicio de revisión constitucional electoral, y juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

variedad no se ha convertido en un obstáculo para el acceso a la justicia electoral, ya que el Tribunal ha establecido el criterio de jurisprudencia de que el error en la designación de la vía no determina necesariamente su improcedencia, porque al escrito respectivo se le debe dar el trámite adecuado al medio de impugnación realmente procedente[27].

También para facilitar el acceso a su jurisdicción, el Tribunal Electoral ha establecido el criterio de que en los medios de impugnación no se debe exigir el cumplimiento de alguna formalidad o solemnidad, siendo suficiente que se exponga un argumento o razonamiento que esté dirigido a demostrar la ilegalidad o inconstitucionalidad del acto de autoridad para que se entre al estudio del asunto[28]. En todos los medios de impugnación en materia electoral existe la suplencia de la omisión o cita equivocada del derecho, y en cinco de dichos medios la suplencia se extiende a la deficiente expresión de los agravios, siempre que éstos puedan deducirse claramente de los hechos expuestos en la demanda[29].

Incluso cuando las leyes establecen como condición de acceso a la jurisdicción electoral el cumplimiento de requisitos injustificados, el Tribunal ha venido considerando como inaplicables o inexigibles tales requisitos por ser contrarios a la Constitución[30].

Los procesos judiciales electorales son también oportunos porque sus determinaciones se dictan sin dilación injustificada, buscando siempre que la resolución se produzca antes de que el agravio sea irreparable; además, la sentencia debe dictarse antes de que se instale el órgano de gobierno o que tome posesión el funcionario electo respectivo. El Tribunal Electoral trabaja sin rezago judicial.

---

[27] Tesis de Jurisprudencia J.01/97, con clave de publicación S3ELJ 01/97, con el rubro «Medio de Impugnación. El error en la elección o designación de la vía no determina necesariamente su improcedencia», publicada en Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Suplemento No. 1, México, 1997, p. 26.

[28] Tesis de Jurisprudencia J.2/98, con clave de publicación S3ELJ 02/98, con el rubro «Agravios. Pueden encontrarse en cualquier parte del escrito inicial», publicada en Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Suplemento No. 2, México, 1998, p. 11.

[29] Cfr. Artículo 23 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. La suplencia de la deficiente expresión de agravios no se aplica en el recurso de reconsideración ni en el juicio de revisión constitucional electoral, ya que ambos medios impugnativos son reexamen de un juicio previo en el que sí operó la suplencia; el recurso de reconsideración es segunda instancia del juicio de inconformidad resuelto por las salas regionales, y el juicio de revisión constitucional electoral es, por regla general, casación de las sentencias dictadas por los tribunales electorales de las entidades federativas.

[30] Tal criterio puede advertirse, por ejemplo, en la tesis de Jurisprudencia J.06/99, con clave de publicación S3ELJ 06/99, con el rubro «Escrito de protesta, su exigibilidad como requisito de procedibilidad de los medios de impugnación en materia electoral, es violatorio del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos», publicada en Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Suplemento No. 3, México, 2000, p. 14.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

En el proceso judicial electoral se cumplen todas las formalidades esenciales del procedimiento, ya que, como se ha advertido, los juicios electorales: se siguen ante una autoridad jurisdiccional predeterminada por la ley, independiente e imparcial; incluyen reglas justificadas de acceso a la jurisdicción y al proceso; respetan la garantía de audiencia y el principio de contradicción o bilateralidad de la instancia; se tramitan con expeditez y publicidad; se expresan en resoluciones motivadas y fundadas, y concluyen en sentencias dictadas de acuerdo con los hechos que se hubieren probado en el proceso —principio de congruencia— y referidas a todas y cada uno de las pretensiones de las partes —principio de exhaustividad—.

Por último, debemos decir que el proceso electoral, así como coincide con los procesos de otros sistemas de justicia en la observancia de principios y garantías universales, también incluye diversas reglas que lo convierten en una armadura adecuada que corresponde al cuerpo de normas que protege. Como ejemplos de esta correspondencia, podemos citar los siguientes:

a) En los medios de impugnación a través de los cuales se tutela directamente el desarrollo cabal y jurídico de la función pública del cuerpo electoral -órgano colegiado integrado por la suma de los ciudadanos—, consistente en elegir a quienes integrarán a las autoridades públicas representativas; la acción judicial se otorga a los partidos políticos, considerados éstos como representantes del interés general. En aquellos medios de impugnación que, en cambio, tutelan los derechos político-electorales del ciudadano individual, de pertenecer al cuerpo electoral y, como integrante de éste, votar, ser votado y, en general, participar en la integración de la voluntad ciudadana que se traducirá en gobierno; la acción judicial se otorga a cada ciudadano, considerado como titular de un interés propio.
b) Las pruebas que pueden aportarse al proceso judicial electoral, son fundamentalmente documentales que no requieren de preparación para su desahogo, y esto a fin de compactar la etapa probatoria y así lograr que los proceso judiciales se instruyan y resuelvan definitivamente los litigios derivados de las elecciones, con la celeridad necesaria para que, llegada la fecha de instalación de las autoridades electas, haya certeza respecto de quienes son los representantes populares que habrán de ejercer el gobierno democrático. Lo anterior sin perjuicio de que, cuando el tiempo disponible lo permita, el Tribunal puede ordenar la práctica de todas aquellas diligencias para mejor proveer que estime convenientes.
c) La definitividad o inimpugnabilidad de todos aquellos actos y resoluciones de la autoridad electoral que no hubieren sido oportunamente en los plazos legales, también es una institución procesal que corresponde a la naturaleza del derecho tutelado ya que permite ir concluyendo de manera consolidada las

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

diversas etapas sucesivas de preparación de la elección, jornada electoral y de resultados y calificación de la elección.

d) La publicidad no sólo de las resoluciones dictadas en el proceso judicial electoral, sino incluso de las sesiones en las que aquéllas se decretan, es otro rasgo que también corresponde a la naturaleza netamente pública de la materia comicial.

e) También propias del juicio comicial y correspondientes a la naturaleza del derecho sustantivo bajo tutela, serían las reglas procesales que autorizan la suplencia de la deficiente expresión de agravios o las que promueven el acceso de las partes al proceso, así como las específicas atribuciones que la ley otorga al juzgador electoral para dirigir el curso del juicio, habida cuenta de que el interés público subyacente en la materia impide dejar el proceso judicial a disposición exclusiva de las partes.

En suma, el sistema mexicano de justicia electoral tiene una configuración legal que le permite lograr la finalidad última que lo justifica: garantizar la plena vigencia del Estado democrático de derecho.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Experiencia en República Dominicana

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Antecedentes y evolución del sistema electoral dominicano y sus conflictos

*Hugo Álvarez Valencia**

Hay pocos países en nuestra América Latina y quizás en el mundo que hayan tenido una historia más turbulenta y en donde el azar haya jugado un papel preponderante para ir perfilando su idiosincrasia. Su carácter indómito y su temperamento agresivo han ido moldeando instituciones que son como especie de prisma, que dejan pasar la luz, para refractarla con singulares perspectivas, a veces brillantes y otras tantas opacas y deslucidas.

Contemplado a distancia y desde naciones más desarrolladas y con más tradición democrática que nosotros, la dominicanidad puede generar una perspectiva equivocada. Un análisis simplista y superficial de su discurrir histórico nos hace parecer como un pueblo díscolo, desorganizado y anárquico, pero si levantamos esa corteza superficial y profundizamos en su historia encontraremos un pueblo amable y hospitalario, que ha forjado su destino con denodada lucha contra la adversidad.

La República Dominicana, contraria a la mayoría de las naciones de América, logró su liberación e independencia de otra nación americana, y no de una europea, como todos las demás.

Durante décadas tuvo que luchar para consolidar esa anhelada libertad, ya que muchos de los que contribuyeron en sus primitivas batallas, perdieron su fe y nos entregaron a una potencia europea, de quien tuvimos que emanciparnos en una terrible y devastadora guerra restauradora.

---

* Presidente de la Cámara Penal de la Suprema Corte de Justicia. *República Dominicana*.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

El fantasma de esas luchas independentistas nos persiguió durante más de un siglo, y cuajada de pintorescos caudillos, que querían todos ser árbitros del país o que escogían al refugio de la manigua, cuando sus deseos no eran complacidos.

La clase dirigente se sintió impotente para luchar con esos gerifaltes de pacotilla y durante mucho tiempo la angustia coronó los esfuerzos para conformar un estado moderno de acuerdo con los parámetros occidentales.

Este retrato lastimero, verdadera genealogía del autoritarismo, que hemos padecido a lo largo de más de un siglo, ha marcado también la particularidad de las instituciones, como la que hoy pretendo describir con pinceladas que parecen esculpidas con trazos realistas no afectados por la pasión o la parcialidad.

Un insigne pensador dominicano, Manuel de Jesús Bonó comenzó sus "apuntes para la clase trabajadora dominicana", con estas desconsoladoras palabras:

> "La sociedad dominicana vista por el lado de sus manifestaciones periódicas convulsivas, deja en el espíritu un hondo sentimiento de pesar y de tristeza. El espectáculo de un pueblo mal avenido siempre con el gobierno que acaba de elegir y el de éste gobierno siempre descontento con la ley que lo ha creado; del primero conspirando o en actitud de conspirar con el segundo y éste demoliendo o amagando demoler las leyes que protegen al ciudadano, bajo el falaz pretexto de encontrar por esos rumbos unos y otros, el camino de la libertad, del reposo y del orden. Todo eso augura una disolución definitiva de su forma actual".

El nacimiento de la República en 1944 fue inspirado por hombres de concepción liberal que soñaron con un estado presidido por un régimen constitucional, es decir, políticamente organizado de acuerdo con las ideas imperantes en el siglo XIX, provenientes de la Revolución Francesa que indudablemente marcó con trazos indelebles el porvenir de la humanidad.

En efecto, el manifiesto del 16 de enero de 1944, verdadero certificado de nacimiento de nuestra nación al concierto de los pueblos libres de América, señaló como punto luminoso de su texto la necesidad de elaborar una Constitución Política. Por eso, no obstante que todavía no se había consolidado nuestra independencia, habida cuenta que se mantenía el país en pie de guerra libertadora contra nuestros opresores, el 6 de noviembre de 1944 se reunió la primera constituyente en San Cristóbal, ciudad que dista 30 kilómetros de la capital dominicana.

Esa primera constitución proclamó la celebración de elecciones libres para seleccionar periódicamente a los funcionarios que debían regir a la nueva nación. Ha sufrido numerosas modificaciones, pero se ha mantenido siempre, de manera invariable como una obligación ineludible de la celebración periódica de elecciones para la escogencia del Gobierno que debía regirnos.

Esa perseverancia hacía presumir que dichos principios tendrían siempre una vigencia absoluta, pero en la práctica no ha sido así. Hemos guardado siempre las

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

apariencias, es decir las formas, pero en el fondo, pocas veces se han celebrado elecciones libres y no simples votaciones, para convalidar el deseo manifiesto del que manda o de cohonestar los designios perversos que con divertido mimetismo imponía la voluntad omnímoda.

Nuestra primera Constitución tiene profundas raíces en la Constitución Americana y también en la de Cádiz y consagró de manera tajante los principios que informan la necesidad de celebrar elecciones libres, pero aquello chocaba de frente con el poder de la espada, o sea, de quien tenía el mando del ejército libertador, que no permitiría que se conculcara lo que él entendía que eran derechos adquiridos por el servicio prestado a la patria.

En ese primer choque entre los principios y el autoritarismo, salió triunfante éste, pues hizo que mutilaran aquellos para satisfacer su vanidad y orgullo.

Nuestra historia electoral comenzó con el descalabro de lo que pudo haber sido el resplandor de una aurora que fuera poco a poco iluminado el firmamento institucional, para convertirse en el primero de los muchos eclipses que hemos padecido a lo largo de la historia.

A partir de ese primer error, si es que así se le puede llamar, la libertad de elección ha padecido numerosos tropiezos, impuesto por el lenguaje crudo de las bayonetas, sean éstas provenientes de la manigua o del propio ejército organizado.

Es bueno consignar, sin embargo, que esos espadines, quizás por reluctancias propias de hombres sin escrúpulos, pero que quieren dar notación de su apego a los principios, dieron un matiz de aparente legalidad a esas espurias escogencias, en las que el pueblo sano apenas si podía disimular su inconformidad con ese sainete de mal gusto.

Esa constante ha ido esculpiendo en el pueblo dominicano un rictus de amargura o una especie de incredulidad sobre los resultados electorales, como veremos más adelante.

Pero así como se imponían a la voluntad popular esas farsas con pretensiones de elecciones, también rápidamente se viabilizaban los descensos espectaculares.

De conformidad con algunos estudios de los procesos electorales, hemos tenido sólo cuatro elecciones verdaderamente libres; la de mayo de 1978; octubre de 1914; marzo de 1924 y diciembre de 1962, hasta esta fecha.

Al derribar el gobierno surgido en ésta última elección se dió lugar a una verdadera tempestad que trajo graves trastornos al país, y que culminó con la segunda ocupación norteamericana a nuestro territorio, la primera fue en 1916 y dió lugar, según algunos, a la feroz tiranía de Trujillo.

Como nota pintoresca y aunque parezca una digresión, deseo consignar algunas de las peculiaridades de los dominicanos en materia electoral. De 1862 a 1985, numerosos patriotas dominicanos se batieron con denuedo contra los soldados españoles que habían ocupado el país en virtud de la anexión propiciada por el

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

general Pedro Santana; sin embargo al retirarse las últimas tropas españolas y celebrarse elecciones, fue escogido, no uno de los héroes de la Revolución Restauradora, sino Buenaventura Báez, que había vivido en España a los pies de Isabel II y quien no luchó, como es obvio, contra España.

Otra singular elección fue la del general Horacio Vásquez Lajara en detrimento del otro candidato, de rancia estirpe intelectual, Lic. Francisco José Peynado, quien había diligenciado y propiciado el plan de desocupación de los americanos en 1924.

La historia electoral dominicana puede clasificarse en tres grandes períodos, la influencia que tuvieran los dictadores que hemos padecido, los de los gobernantes semiautocráticos, y el período post-trujillo, o período actual.

Vamos a describir suscintamente los tres, con trazos o viñetas de aguafuerte, sin una descripción meticulosa, que no habría en el lapso que se nos ha concedido para el desenvolvimiento de este trabajo.

En el primero puede afirmarse que la inmensa mayoría de las elecciones celebradas constituyeron verdaderas farsas, puesto que, o el mandón de turno asumía el poder y nadie osaba desafiar su gestión o él quizás, por escrúpulos de conciencia mal disimulados, propiciaba la elección de uno de sus incondicionales.

En este período se distinguen los continuos conflictos entre Pedro Santana y Buenaventura Báez, quienes ocuparon el solio presidencial varias veces o disimulaban su autoridad con algún incondicional.

Por supuesto, mientras estos dos tuvieron vigencia no se suscitaron conflictos con motivo de los procesos electorales. ¡Quién osaba desafiar estos autócratas!

Bajo el imperio de estas dos figuras preponderantes se celebraron las siguientes elecciones o más bien votaciones para convalidar el deseo del caudillo, y fueron las siguientes: elecciones presidenciales en 1948; dos elecciones presidenciales en 1949, otra elección presidencial en 1853; dos elecciones para vicepresidentes en 1854; dos más para vicepresidentes en 1856 y elecciones para Presidente y Vicepresidente en 1859.

Todas estas "elecciones" entre comillas, se caracterizaron por la ausencia de campañas electorales. No podría ser de otro modo en razón de que siempre se imponía el candidato del caudillo, que era el poder detrás del trono.

Santana tenía gran prestigio, debido a que había sido su espada la que consolidó la independencia nacional. Vencedor en varias e importantes batallas, formó a su alrededor un núcleo de incondicionales que le seguían ciegamente. Hombre sin cultura y sin principios con tal de sostenerse en el poder llegó hasta el colmo de fusilar mujeres heróicas que habían colaborado en la formación y nacimiento de la patria.

Buenaventura Báez, el otro epígono de este período, se inició como colaborador del primero, pero hombre más sagaz y de más cultura, prontamente esa

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

entende se escindió y poco a poco fue nucleando a su alrededor todos los descontentos del dictador o caudillo.

Pero parece que tomó el pulso al poder y también, o poco a poco se aficionó a éste o propició el acceso de algunos de sus colaboradores. Fue un dictador pero más refinado que el caudillo febrerista.

Este período prácticamente termina cuando Santana, el mismo que había lidiado tú a tú con los haitianos, temeroso de que nuestro país fuera ocupado nuevamente por la marea salvaje de occidente, claudicó, arriando sus arrestos y con galas de nacionalismo al combatir a los haitianos, se prosternó ante el León Español, entregando el territorio de nuevo al colonialismo europeo.

La Guerra Restauradora hizo surgir una pléyade de jóvenes patriotas, que después de cuatro años de intensa lucha lograron rescatar los destinos del país, para ponerlo en manos dominicanas.

Surgidos al calor de las batallas y fogueados en los líderes guerreristas le dieron gran prestigio y al terminar el conflicto se convirtieron en árbitros de la situación.

La unidad que existió durante la guerra se resquebrajó por las ambiciones políticas y prontamente surgieron dos facciones: la de los azules, capitaneados por el gran héroe restaurador Gregorio Luperón, y la de los rojos, por el mismo Buenaventura Báez, quien había adversado a Santana y que inexplicablemente cobró vigencia nuevamente, no obstante haber estado en la Corte de España durante ese heroico episodio.

La pugna entre estos bandos hizo que se alternaran en el poder, y cuando uno ganaba desterraba al otro, hasta que surge en el horizonte un nuevo y terrible dictador: Ulises Hereaux (a) Lilis.

Durante ese período se celebraron las siguientes elecciones: 1866, votación unilateral; 1868 y 1879, verdadera farsa electoral; 1874, elecciones amañadas, 1876, votación unilateral, mayo 1878 elecciones libres, diciembre de 1878, votación unilateral; 1880 votación unilateral y 1882, votación unilateral.

Como se observará en ese período tampoco surgieron conflictos electorales, por razones obvias, y sólo se dirimían por medio de las armas, cuando la inconformidad de los opositores sólo podía canalizar su desacuerdo con la boca de un fusil.

Al lado del gran caudillo azul, héroe de la Restauración y cuyo nombre había sido esculpido con un valor espartano en los libros de la historia, Gregorio Luperón, fue surgiendo una figura siniestra, de piel tan negra como su alma, que ha sido uno de los peores tiranos de los que han asolado nuestra América.

Sagaz y sinuoso fue haciendo creer a su patrocinador que él haría siempre su voluntad, hasta que ya elegido a la primera magistratura lo expulsó del país y se hizo dueño y señor de vida y hacienda.

Ulises Heureaux (a) Lilis siguió el mismo patrón de conducta de los anteriores dictadores celebrar elecciones amañadas o farsas electorales en 1884, 1886, 1888, 1892 y 1896.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Como suele ocurrir con los tiranos dominicanos, nuestro pueblo logra liberarse por medio del tiranicidio, y Lilis no fue la excepción, pues en la ciudad de Moca rodó su cabeza ante los pistoletazos de un grupo de conjurados, que encabezó el General Ramón Cáceres.

Tampoco, como es natural en este período surgieron conflictos electorales, por las razones ya apuntadas.

Cuando parecía que íbamos a tener un respiro de esa terrible secuencia de tiranos, y auspiciosos gobiernos, como los del primero del general Horacio Vásquez, pero sobre todo el del general Cáceres, que había encabezado el grupo que devolvió las esperanzas de libertad al pueblo, ese experimento terminó abruptamente con la muerte violenta de éste último, por un grupo de inconformes, que al parecer querían volver a las antiguas disputas manigueras, y cuyos asomos en algunas partes del país habían sido reprimidos con mano dura por el Gobierno.

Como nota curiosa en éste período deseo destacar un hecho insólito en los anales de la historia americana y es el siguiente: antes de advenir a la jefatura del Estado el general Ramón Cáceres fue electo vicepresidente del Gobierno encabezado por Carlos Morales Languasco y dada la influencia y prestigio alcanzado por el vicepresidente, el Sr. Morales Languasco se fue al monte a tumbar su propio gobierno y aposentarse en él, rescatando el mando que a su manera de ver había perdido.

La suerte no le acompañó en esa aventura y terminó exiliándose en la legislación americana.

A partir de la muerte de Cáceres puede decirse que los acontecimientos se precipitan como un alud, de esos que se forman en las heladas invernales, que terminan arropándolo todo y aplastando a su paso todo cuando se le opone en su desenfrenada carrera.

La hidra de la discordia asoma nuevamente en el horizonte dominicano, y surgen dos facciones que se denominaron bolos y rabuses, y esa disputa dieron origen a la primera ocupación americana en 1916 y a su término a la más feroz de todas las dictaduras que hemos tenido: la de Rafael Leonidas Trujillo.

Sin embargo antes de glosar esos relevantes acontecimientos que marcaron definitivamente nuestra historia vale la pena hacer un examen del primero y verdadero conflicto generado por unas elecciones realmente libres.

El 26 de septiembre de 1914 el Presidente provisional votó una Ley Electoral, que contenía innovaciones y avances hasta entonces desconocidos por el país como son: a) reconocimiento de los partidos políticos, permitiendo a estos candidaturas al lado de las tradicionales, que eran individuales; b) reformas en la composición de los bufetes electorales que permitían la participación de autoridades municipales, así como representantes de los partidos políticos; c) los electores podían ser compromisarios de sus respectivos partidos; d) los partidos políticos podían imprimir sus boletas electorales.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Hubo disidencias e impugnaciones y como no había un tribunal de elecciones, las Cortes de Apelación de los distintos lugares donde aparecieron esas inconformidades tuvieron que resolver los conflictos generados.

Por su sentencia del 4 de noviembre de 1914, la Corte de Apelación de Santo Domingo declaró buena y válida las elecciones en distintos lugares del país rechazando los recursos que las impugnaban; en cambio en la ciudad de Santiago la corte de esa jurisdicción anuló las elecciones por haberse cerrado el bufete electoral a las 6:00 y no a las 9:00 p.m. La Corte de Apelación del Departamento de La Vega, en cambio rechazó varias impugnaciones y declaró válidas las elecciones.

Consecuencia de estas elecciones: a) el espíritu de las leyes y de la Constitución se viabiliza en la República Dominicana, alcanzando visos de realidad; b) celebración de elecciones libres donde el candidato tiene derecho a escoger a quien le parezca; c) se inaugura un Gobierno Constitucional, producto de la voluntad popular, que es constitucional tanto en la forma como en el fondo.

Las ilusiones que se albergaron en todos los corazones fueron prontamente disipada por la ambición y la inconformidad de antaño, que resurgió con nuevas fuerzas, hasta dar al tratarse con nuestra libertad y con la gran tragedia de la pérdida total de nuestra soberanía por la primera ocupación norteamericana de nuestro país, en el año 1916.

Se produce la desocupación del país por las tropas americanas gracias al plan concebido por el distinguido jurista Francisco José Peynado con el Secretario de Estado Norteamericano Charles Hughes. Después de una interinidad breve, se organizaron elecciones generales, en el que los candidatos fueron el propio Peynado y uno de los antiguos caudillos de antaño, el general Horacio Vásquez Lajara.

Por una de esas peculiaridades de nuestros pueblos, se escoge, no al artífice de la labor patriótica, el Lic. Peynado, hombre de vasta cultura y destacado abogado, sino al General Vásquez.

Aunque las elecciones fueron tildadas de muchas irregularidades, el Lic. Peynado dando notación de su gran patriotismo impidió que sus correlegionarios impugnaran las mismas y escribió una página de desinterés, que debió servir de ejemplo en lo porvenir, aunque desgraciadamente no fue así.

Estas fueron las palabras del Lic. Peynado: "la mayoría del pueblo dominicano que concurrió a la reciente lucha eleccionaria aparece como negado a concederme la Primera Magistratura del Estado", y rechazando toda clase de impugnaciones, dio las siguientes razones: "las mismas me harían aparecer como un vulgar solicitador del poder que no me permite que cejen sus ambiciones ante el supremo interés de que cuanto antes abandonen nuestro territorio las fuerza extranjeras de ocupación", destacando a continuación que esas impugnaciones encenderían más las pasiones políticas, lo que retardaría el supremo ideal de que se fueran las tropas norteamericanas. Gesto de nobleza que nuestros candidatos

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

derrotados no han sabido aquilatar, dando notación de una inconformidad rayana en la terquedad o la ambición desmedida.

Esa equivocación imperdonable del pueblo, pese a que también contribuyeron otros factores dio origen al período más tenebroso de nuestra historia contemporánea: el nacimiento de la era de Trujillo, al pretender Vásquez, como todos los caudillos, prolongar su mandato, que era por cuatro años, a seis.

Todavía están muy frescas en la memoria de América todas las amarguras experimentadas por nuestro pueblo, por lo que no vale la pena destacarlas. Baste con decir que Trujillo, al igual que los dictadores del siglo pasado, propició numerosas farsas electorales, en las que había que adherir a los candidatos presentados la consideración del pueblo, que asistía con desgano a las mismas, pero obligados por las circunstancias de opresión que reinaba.

Es preciso destacar que Trujillo fue candidato en unas elecciones, que fue su forma de llegar al poder, contendiendo con otro partido, solo que éste último fue intimidado por la coacción y casi no pudo hacer campaña. Aún así los miembros de este partido impugnaron las elecciones por las distintas Cortes de Apelación que existían, y una, la de Santiago, que tuvo el valor de anularlas en esa región, solo que su presidente tuvo que huir al exilio, y luego corifeos de Trujillo la validaron.

Puede decirse que los grandes conflictos electorales en la República Dominicana surgen a la caída de Trujillo, por su ajusticiamiento como le llamamos los dominicanos.

La primer elección celebrada en Diciembre de 1962, no tuvo mayores consecuencias, toda vez que fueron aceptadas como libres y se acató la voluntad popular; sin embargo al ser derribado ese Gobierno Constitucional, que presidía el intelectual Juan Boch, dio origen tres años más tarde a la segunda intervención norteamericana, que duró hasta 1966.

Aún con la presencia de las tropas norteamericanas, se celebraron elecciones generales donde ganó el Dr. Balaguer, en el año 1966. A partir de ésta, se celebraron elecciones generales en 1970, 1974, 1978, de las cuales, éstas últimas fueron las más traumáticas, ya que quien había ganado las tres anteriores (el Dr. Balaguer) las perdió, pero mediante maniobras de impugnación, caracterizada por la aspereza con que los contendientes se enfrascaron ante la Junta Central Electoral, organismo rector del proceso comicial para sustentar sus puntos de vista, de tal suerte, que hasta fueron impugnados algunos de los titulares de esa junta. Las impugnaciones del partido perdedor prosperaron y consiguieron cuatro senadores más y un diputado, con lo que se agenciaron el control legislativo. Esa decisión se conoce como el "fallo histórico".

Antes de conocerse el resultado final de ésta se temió que el candidato perdedor, que contaba con el favor de gran parte del Ejército desconocería las mismas,

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

hasta que luego de días tensos en el ambiente, él mismo se encargó de disipar el temor que de manera difusa se había apoderado del pueblo dominicano, expresando que entregaría el poder al candidato ganador.

Otras elecciones tremendamente traumáticas fueron las de los años 1990 y 1994.

En 1990 quien habla era miembro de la Junta Central Electoral como suplente del Presidente, pero los titulares incorporaron a los suplentes, como si previeran las graves y grandes dificultades que acompañaron ese certamen comicial.

Llovieron las impugnaciones en todo el país ante las Juntas Municipales, como organismo que debía conocer en primer término los conflictos surgidos entre los distintos partidos que terciaran en esas elecciones; y luego la Junta Central Electoral como organismo rector de todo el tinglado electoral tuvo que abocarse a conocer las numerosas apelaciones.

El resultado final, sin embargo, dejó un amargo sabor en los perdedores, no obstante que observadores internacionales que asistieron expresaron que hubo muchas irregularidades, pero no fraudes como se imputaba al organismo electoral.

Otras elecciones, quizás las más controversiales de todas las que hemos tenido fueron las celebradas en 1994, en la que se alegó que hubo una dislocación de los padrones electorales y numerosos votantes no encontraban las mesas donde supuestamente debían votar.

El clima de tensión llegó a grados insospechables, y para evitar una confrontación entre los dos principales candidatos que se disputaron las elecciones, se llegó a una situación transaccional: al ganador se le recortaron dos años de su mandato de cuatro, modificándose además la Constitución Dominicana, para que las elecciones presidenciales no coincidieran con las congresionales.

Como algo muy positivo de esa reforma constitucional podemos decir que se despojó al Senado de su derecho de elegir los Jueces del país, poniéndose a cargo de siete miembros que se le llama Consejo Nacional de la Magistratura la elección de los jueces de la Suprema Corte de Justicia, y éstos eligiendo a los demás jueces.

En las elecciones de 1990 los perdedores, cuando el fallo de la Junta Central Electoral les fue adverso, apoderaron a la Suprema Corte de Justicia, que se declaró incompetente para terciar en asuntos electorales.

Puede decirse que hasta el 8 de marzo de 1923, nuestro país carecía de una organización estable, independiente y especializada que dirigiera los procesos electorales, y que consiguientemente que dirimiera las confrontaciones que toda consulta electoral puede suscitar.

En esa fecha se votó una Ley que creó la Junta Central Electoral y las Juntas Municipales dependientes de aquélla.

Esos dos organismos organizan, escrutan y dirigen todo el proceso.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

La Junta Central Electoral conoce de las impugnaciones y recusaciones que se hacen a sus miembros, pero sobre todo, conoce en instancia única y definitiva de las apelaciones de los fallos pronunciados por las Juntas Municipales Electorales, las cuales existen en cada municipio del país, resuelve en primer grado, todos los conflictos surgidos en las mesas electorales de su jurisdicción.

Actualmente nos rige la Ley Electoral 275-97 que ha mejorado sensiblemente nuestro sistema, hasta el grado que las dos últimas elecciones, las presidenciales de 1996 y las congresionales y municipales del 1998, han sido tranquilas y diáfanas. No hubo la consabida protesta de fraude, que ha caracterizado muchas de nuestras consultas.

Antiguamente los procesos electorales eran organizados por los Ayuntamientos Municipales, los que se constituían en Juntas Electorales en cada municipio.

Diversas leyes establecieron mecanismos para la celebración de elecciones, pero todas dejaron a los Ayuntamientos como árbitros de las mismas.

Como peculiaridad debo señalar que la única vía para impugnar esas elecciones era ante el Congreso Nacional. Algunas de las leyes ni siquiera contemplaban la posibilidad de impugnar las consultas.

Quiero concluir con una anécdota:

> "se dice que Alejandro Magno repartía sus inmensas riquezas entre sus generales y seguidores. Al advertir uno de ellos que la misma era total, y que el Gobernante no se quedaba con nada, le preguntó: y tú con qué te quedarás A lo que el gran conquistador respondió: YO ME QUEDO CON LA ESPERANZA".

Guardadas las distancias, yo también tengo la esperanza de que nuestro pueblo encontrará la vía de evitar conflictos en sus procesos electorales, para que el fulgor de una nueva aurora de paz y tranquilidad ilumine nuestra patria y las ríspidas disputas sean cosa del pasado; en otras palabras que aprendamos que a las elecciones se va a perder y a ganar.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Las diferentes acciones que la ley electoral contempla para solucionar los conflictos surgidos en un proceso electoral en la República Dominicana

*Salvador Ramos**

En los sistemas democráticos imperantes en la región, los problemas electorales son los más importantes para lograr gobiernos cuya legitimidad esté basada en el Imperio de la constitución de su país, y que el mismo surja después de haber cumplido con todos los requisitos que el sistema jurídico le exige a los partidos políticos para poder alcanzar la dirección de la administración del Estado.

Para que exista estado de derecho en una sociedad es necesario que las autoridades encargadas de aplicar la ley y los principios constitucionales, sean productos de procesos eleccionarios libres, transparentes, donde las diferentes fuerzas políticas organizadas, concurran en comicios, en igualdades de condiciones, basados en la participación activa de los actores que inciden en la esfera del poder y donde el Tribunal Electoral juegue un rol importante para evitar que en el proceso surjan conflictos entre los actores actuantes. Cuando surjan las diferencias, el tribunal aplicará la ley de conformidad con su espíritu, los principios constitucionales, las resoluciones y las diferentes normas que existan para solucionar los conflictos de cualquier naturaleza.

En República Dominicana, como en todos los países que tienen instituciones no consolidadas, donde la democracia todavía está en prueba y donde los siste-

* Magistrado de la Junta Central Electoral. *República Dominicana.*

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

mas de los partidos políticos no tienen la madurez y solidez para asimilar los cambios como algo normal en la democracia; en estos modelos los regímenes de convivencia social, surgen con frecuencia problemas de interpretación de las normas jurídicas, las cuales ponen en peligro el sistema democrático debido a los diferentes intereses que se enfrentan y al uso de las fuerzas para lograr solucionar las divergencias surgidas entre los actores enfrentados ante una problemática de carácter electoral. En estas situaciones, las autoridades electorales tienen que usar el imperio de la ley, tomar las decisiones de acuerdo la jurisprudencia, la doctrina y a los principios generales del derecho.

La Constitución de la República Dominicana establece los procedimientos para organizar las asambleas electorales y señalar cómo ejercer el sufragio electoral, quiénes los pueden ejercer, la forma como se debe ejercer y aquellas personas que están inhabilitadas para el ejercicio de los mismos. Esta consagra las fechas en que se debe reunir La Asamblea Electoral para elegir al presidente, vicepresidente, senadores, diputados, síndicos, y regidores. También, crea de manera constitucional el órgano Supremo que ha de dirigir la organización del proceso electoral, en el cual deben ser elegidas las autoridades antes mencionadas. De igual modo, la Constitución le otorga facultad al Tribunal Electoral para juzgar y reglamentar de acuerdo con la Ley todos los relativos a los procesos electorales. El Órgano Electoral en la República Dominicana, es una identidad de derecho público, dotado de personería jurídica con patrimonio propio e inembargable, con capacidad para realizar todos los actos jurídicos que fueren útiles para el cumplimiento de sus fines en la forma, en las condiciones que la Constitución, las leyes, y sus reglamentos determinen. Así se expresa que dispone de autonomía económica y presupuestaria. Esta parte fue introducida a la ley en la modificación que se le hizo en el año mil novecientos noventa y siete, donde el Tribunal pasó a ejercer el control administrativo de todos sus actos y adquirió su propia personería jurídica, para ejercer todas las atribuciones que son inherentes a su propia naturaleza, independientemente de los demás poderes del Estado.

Basado en estas consideraciones el Tribunal Electoral pudo solucionar el conflicto surgido con la elección del tribunal cuando algunos partidos políticos objetaron el procedimiento de elección de los nuevos jueces elegidos para el período constitucional vigente, el cual fue hecho de manera regular por el órgano competente de acuerdo a lo dictado por la Constitución de la República y la ley.

Los oponentes trabaron un "embargo u oposición " en contra del organismo electoral a los fines de que el Gobierno Central no le entregara los fondos correspondientes previstos en el presupuesto del año mil novecientos noventa y ocho. A esta petición de "embargo u oposición " hecho por dos partidos políticos, obteniendo del gobierno la aquiescencia, y los fondos fueron retenidos hasta que un Tribunal de Derecho Común se pronunciara de la validez o no del "embargo u oposición ".

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Conociendo el Tribunal de Primera Instancia, apoderado de lo principal, una demanda en referimiento ordenando el levantamiento del "embargo u oposición"por considerar que la acción incoada por los partidos X's, no tenían los argumentos jurídicos valederos para ejercer una demanda de esta naturaleza y retener los fondos que servían, en esos momentos, para la realización de un proceso de cedulación y la preparación de las elecciones del próximo 16 de mayo.

Esta medida de congelar los recursos al Organo Electoral ponían en peligro la celebración del certamen electoral próximo, dándole una puñalada al proceso democrático dominicano, que, a pesar, de sus debilidades y turbulencias ha marchado con timidez, pero con la seguridad de que los procesos electorales se realicen en las fechas establecidas en nuestra Carta Magna.

En la ley electoral se contemplan dos tipos de atribuciones: a) Una de carácter administrativa donde el Tribunal resuelve todos los conflictos que de carácter administrativo que se presenten ante éste; y, b) Otra de carácter contencioso donde todos aquellos casos que puedan surgir desavenencias con las fuerzas políticas jurídicamente legalizadas, en que se debe escuchar las opiniones de los partidos políticos, y se convoca a los partidos reconocidos por el Tribunal, para conocer del asunto a tratar en una audiencia, en que el Tribunal fijará hora, día, mes y año para su conocimiento.

Son atribuciones del Organismo Electoral los asuntos siguientes a manera enunciativa:

1) Conocer y decidir en primera instancia de los casos de protesta en el proceso de votación ante los Colegios Electorales de conformidad con la presente Ley.
2) Conocer y decidir acerca de las impugnaciones, protestas y otras acciones, previstas en esta ley y promovida de conformidad con los procedimientos establecidos en la misma,
3) Anular las elecciones realizadas en uno o más colegios de su jurisdicción, cuando hubiere lugar a ello, de conformidad con el procedimiento previsto en esta ley.

La organización, vigilancia y realización de los procesos electorales en la forma que establece la ley están a cargo de los siguientes órganos:

A) La Junta Central Electoral, integrada por siete magistrados, Un presidente y seis miembros, cada uno de los cuales tendrá un suplente, elegidos por el Senado de La República Dominicana, y durarán en sus funciones cuatro años.,
B) Las Juntas Electorales son órganos de carácter permanente, dependientes de la Junta Central Electoral, encargados de los procesos electorales en las jurisdicciones que le corresponden,

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Habrá una Junta Electoral y una en cada municipio. La Junta Electoral del Distrito está integrada por un presidente y cuatro vocales. Las demás Juntas Electorales se compondrán de un presidente y dos vocales, tendrán dos suplentes cada uno. Serán designados por la Junta Central Electoral, la cual podrá removerlos y aceptarles sus renuncias,

C) En el Art. 89, párrafo único, de nuestra Constitución se indica que "Las Asambleas Electorales funcionarán en colegios cerrados, los cuales serán organizados conforme a la Ley que rige la materia". Nuestra legislación consagra que las asambleas electorales serán debidamente convocadas a fin de que los ciudadanos puedan ejercer el sufragio, previa identificación del votante y confección de un formulario especial de concurrente, en el cual se hará constar su nombre, cédula de identidad y electoral, formulario que a determinada hora se cerrará, simultáneamente, en todo el país, y con ello los colegios, procediendo a la votación, que se denomina el sistema de votación mediante colegios cerrados.

Cada uno de estos órganos tienen competencias para conocer y resolver los conflictos electorales que se presenten dentro de su jurisdicción con capacidad para fallarlos de acuerdo a las normas jurídicas y los procedimientos que señala la ley.

Para solucionar los conflictos el Tribunal Electoral emitirá resoluciones, las cuales podrán ser recurridas por las partes interesadas, ya sea mediante un Recurso de Apelación o un Recurso de Revisión, por ante la Junta Central Electoral. La ley fija plazo para que estas decisiones sean conocidas por el Tribunal. Estos plazos son dados a breve término para evitar que los mismos, constituyan una perturbación en el orden de los asuntos que se están ventilando en el Tribunal Electoral.

La Junta Central Electoral en el manejo de los asuntos conoce de varios conflictos que se originan entre los partidos políticos por intereses derivados de su membresía, así se conocen de impugnaciones a convenciones, en las cuales los miembros de las fuerzas políticas, no estan de acuerdo con las resoluciones dadas en las convenciones, ya sea que la fuerza mayoritaria imponga su criterio a la minoría o que algunos sectores de esas fuerzas políticas no estén convencidos de que las decisiones tomadas en la convención representen los intereses o la ideología a los cuales ellos dicen representar.

Estos conflictos son los más frecuentes en todo proceso electoral. En el que tenemos vigente se han conocido impugnaciones a convenciones del Partido Revolucionario Independiente, del Bloque Institucional Social Demócrata. También, se conoció la impugnación al procedimiento para la escogencia del candidato del Partido Reformista Social Cristiano, en la cual la parte intesada señalaba que el método tenía que ser por primaria y no por asambleista como fue organizado por el Partido.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

La Ley Electoral expresa en su artículo 16 que "Las impugnaciones y recusaciones a las designaciones de miembros titulares y suplentes y de secretarios y sus sustitutos de las Juntas Electorales, podrán ser impugnadas por quien así lo estime, mediante un escrito motivado que será dirigido a la Junta Central Electoral, dentro de los diez días siguientes a las designaciones".

La Junta Central Electoral, dentro de las veinticuatro horas, enviará copia por secretaría de ese escrito a los partidos políticos reconocidos, y celebrará una sesión a más tardar ocho días después, a fin de conocer de la impugnación formulada. Esta será resuelta dentro de los ocho días siguientes a la fecha de la sesión, sin que esa decisión pueda ser objeto de recurso alguno.

Cuando la impugnación o la recusación fuere de urgencia y de notoria gravedad, la Junta Central Electoral podrá suspender, en el ejercicio de su cargo, a la persona impugnada o recusada. En el caso en que fueren impugnados uno o más miembros de la Junta Central Electoral, conocerá de la impugnación o recusación la misma junta, completada por los suplentes correspondientes.

Si la impugnación o recusación se refiera a miembros o secretarios de los Colegios Electorales, el escrito será dirigido, dentro de los tres días siguientes a la designación, a la Junta Electoral correspondiente, la cual, después de haberlo comunicado a los partidos políticos reconocidos dentro de las veinticuatro horas de recibidos, conocerá del caso y lo decidirá dentro de los tres días siguientes. Estas decisiones no serán susceptibles de recursos.

No se admitirán por ninguna causa impugnaciones o recusaciones dirigidas contra la totalidad de los miembros y suplentes de una misma junta, ni contra un número de miembros y suplentes que impida la integración de la misma.

Otro de los asuntos que son frecuentemente impugnados son las composiciones de las Juntas Electorales, las cuales en la mayoría de los casos, las fuerzas políticas organizadas tienen oposición a unos de los miembros designados, por considerar que el miembro tiene una afiliación política notoria, o porque su conducta este reñida con la moral y la buena costumbre de la jurisdicción donde él tiene que ejercer las funciones electorales.

Así se eleva Instancia de Recurso de Impugnación en contra del resultado de un Colegio Electoral, siempre que dicha reclamación se origine en el momento en que se esta efectuando el sufragio. Estas son conocidas por las Juntas Electorales, las cuales emitirán su resolución, ya sea aprobando o rechazando la impugnación, quedando abierto un recurso para la parte interesada, que es recurrir en Apelación por ante la Junta Central Electoral, quien emitirá una decisión de manera definitiva.

En nuestra legislación electoral, se conocen de diferentes instancias, solicitando la nulidad de un proceso electoral en su totalidad o la nulidad de una jurisdicción determinada del proceso, a pesar de que dichas instancias en procesos pasados han sido frecuentes, se conocen de muy poco casos en el que hayan prosperado estos recursos.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Se puede mencionar, como ejemplo, el caso donde han tenido que celebrar nuevas elecciones como el sucedido en el año mil novecientos noventa y cuatro, en la provincia de Elias Piña, donde fue necesario volver a celebrar elecciones para decidir quien ocuparía la senaduría de la República por esa provincia.

Pero el resultado de esa nulidad no alteraba en lo más mínimo el resultado de las elecciones presidenciales dado el pequeño número de electores que representaba esa provincia con relación a las demás, y al margen de diferencias que existía entre los candidatos, que se disputaban la primera y segunda posición.

También se han elevado instancias solicitando el reconteo de votos en aquellas provincias o municipios donde el margen de diferencia es muy pequeño, y de producirse una diferencia de cinco a diez votos en un reconteo, pueden decidirse las candidaturas a senador, diputado, síndico y regidores.

Los partidos políticos son los únicos que pueden elevar Instancia por ante el Tribunal Electoral para iniciar cualquiera acción ante esta jurisdicción. Sólo se le permite esta facultad a los que tienen personería jurídica.

La instancia de impugnación, así como la resolución que dan respuestas a las mismas no ponen término a los conflictos que los partidos políticos reclaman. En las mayorías de los casos utilizan Recursos de Revisión y en otros casos cuando el Tribunal celebra sus audiencias y se reserva el fallo, se elevan instancias de reapertura de debates, lo cual obliga al Tribunal a seguir apoderado de instancia diferentes y el conflicto durará más para la solución.

Por otra parte, los partidos políticos presentan diferencias con la resolución que diseña el sistema de boletas, modelos, dimensión de las boletas, forma de las boletas electoral, color de las boletas, el reverso de las boletas, el encabezado, la dimensión de los recuadros, y descripción del contenido de cada cual. En ese tenor, el Tribunal Electoral conoce en audiencias públicas todas las observaciones y reclamaciones que puedan tener los partidos con el modelo de las boletas que se vayan ha usar en el proceso electoral.

Como jurisdicción de segundo o último grado, el Tribunal Electoral tiene competencia para conocer de los siguientes asuntos:

a) Resolver acerca de la nulidad de las elecciones en uno o más Colegios Electorales, cuando esa nulidad haya sido pronunciado por las respectivas Juntas Electorales.
b) Conocer y decidir de las impugnaciones, apelaciones, protestas, reclamaciones u otros recursos que se produzcan a causa de fallos en primer grado de las Juntas Electorales.
c) Conocer de cualesquiera otros recursos de alzada previstos en esta Ley.
d) Conocer y decidir, ya sea en única o en última instancia, de todo cuanto se relaciona con los actos y procedimientos electorales y sobre la validez de toda elección.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Las decisiones de la Junta Central Electoral dictadas en última o única instancia son irrevocables y no pueden ser recurridas ante ningún tribunal, salvo en los casos en que la ley autorice los recursos de revisión, o cuando juzgados en única instancia aparezcan documentos nuevos que, de haber sido discutidos podrían eventualmente variar la suerte final del asunto de que se trate. Este recurso, por ser excepcional, sólo podrá ejercerse una vez.

Los tribunales penales del Poder Judicial son los encargados de juzgar las infracciones electorales, cuya persecución corresponde al Ministerio Público, siempre que el apoderamiento se realice de la parte interesada. Entre estas infracciones tenemos: Aquellas que se realicen para una solicitud de reconocimiento de partido político, en las cuales se hagan declaraciones falsas con respecto al número de sus afiliados.

De igual modo los que sustrajeren, desfiguraren, suprimieren, destruyeren o falsificaren todo o parte de cualquier lista de inscritos, documentos de propuesta, boleta de votación, pliego de escrutinio, certificado de elección, acta de colegio electoral, credenciales de funcionarios electorales, o cualquier otro documento que se exija por la ley electoral (estos hechos son considerados como crímenes y están castigados por el artículo 147 del Código Penal Dominicano que hace referencia a falsedad en documentos públicos).

Se consideran delitos electorales los siguientes:

a) Los que aceptaren definitivamente un documento de propuesta con conocimiento de que es ilegal o fraudulento en su totalidad o en parte.
b) Los que se negaren a admitir una propuesta presentada en el tiempo y la forma debida, con arreglo a las prescripciones de esta ley.
c) Los que incluyeron en las boletas oficiales para cualquier elección los nombres de personas que no deban figurar en ellas.
d) Los que se negaren a incluir o dejaren de incluir en las boletas oficiales para cualquier elección, el nombre de algún candidato que debe figurar en ellas.
e) Los que permitieren votar a cualquier persona a sabiendas de que el voto de ésta no debe recibirse.

Estos delitos seran castigados con prisión correccional de seis (6) meses a dos (2) años y con multas de 2000 a 5000 pesos dominicanos.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Dentro de este ambiente, examinar el tema en la esfera electoral en los países de Centroamérica, México y República Dominicana, resulta muy oportuno, sobre todo si se toman en cuenta los antecedentes en esta materia en la mayoría de estos países.

Este esfuerzo debe sobrepasar el límite de lo estrictamente académico, para lograr servir de sustento a los cambios que cada uno de nuestros países requiere para alcanzar un sistema eficaz de resolución de conflictos electorales.

En la República Dominicana basta con analizar nuestros antecedentes para concluir en la importancia de revisar algunos de los aspectos fundamentales sobre los que descansa nuestro sistema de resolución de conflictos electorales.

De cuarenta y dos elecciones celebradas, no alcanzan a diez las que pueden señalarse como libres. En época de dictadura, los conflictos electorales no existían debido a la represión, tratándose más bien de farsas electorales que de elecciones. En la mayoría de las demás elecciones, los conflictos han sido la norma y los métodos para solucionarlos han demostrado ser por demás precarios.

Sin embargo, hay razones para el optimismo luego de haber celebrado dos elecciones libres en los años 1996 y 1998, pero sobre todo dos elecciones con escasos conflictos. Ello nos coloca en un excelente momento para reflexionar sobre estas experiencias a fines de identificar aquellos elementos que contribuyeron a evitar los conflictos y a revisar cuidadosamente nuestro sistema electoral para realizar los cambios que nos permitan enfrentar los conflictos futuros con mayor éxito que en el pasado.

II. Los conflictos electorales: clasificación bajo la legislación dominicana

1) *Clasificación*

1.1. Los conflictos electorales, de acuerdo con nuestra legislación vigente, pueden clasificarse de acuerdo al órgano competente para dirimirlos. De esta manera, tenemos aquéllos que son competencia de la Junta Central Electoral y/o de las Juntas Electorales de los municipios, y aquéllos que son competencia de los tribunales ordinarios del Poder Judicial.

2) *Competencia de la Junta Central Electoral*

2.1. La Junta Central Electoral conoce y decide en única instancia, entre otros conflictos, de las recusaciones presentadas contra cualquiera de sus miembros, de las protestas surgidas en el proceso de votación ante los Colegios Electorales, de los recursos de revisión contra sus propias decisiones, de los conflictos internos

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

de los partidos y organizaciones políticas reconocidas siempre que impliquen violación a las leyes o sus estatutos.
2.2. Como jurisdicción de segundo grado la Junta Central Electoral conoce y decide sobre la nulidad de las elecciones en uno o más colegios electorales y sobre las impugnaciones, apelaciones, protestas, reclamaciones u otros recursos que se produzcan a causa de fallos en primer grado de las juntas electorales.
2.3. Las decisiones de la Junta Central Electoral son definitivas y no pueden ser recurridas ante ningún otro órgano, con excepción de los casos de revisión de la decisión por ante la misma Junta Central Electoral prevista para algunos casos.
2.4. Por su lado, las Juntas Electorales de los municipios conocen en primer grado de las protestas en el proceso de votación ante los colegios electorales, así como de las impugnaciones de las elecciones en su demarcación territorial. Sus decisiones pueden ser apeladas ante la Junta Central Electoral.

3) *Competencia de los tribunales del Poder Judicial*

3.1. Otro tipo de conflicto que puede presentarse en materia electoral son las denominadas infracciones electorales, que constituyen violaciones que deben ser sancionadas penalmente y cuya competencia corresponde a los tribunales penales ordinarios del Poder Judicial.
3.2. La persecución de este tipo de infracciones corresponde al Ministerio Público por apoderamiento de parte interesada.
3.3. Estas infracciones pueden ser de tipo criminal (declaración falsa para obtener el reconocimiento de un partido, sustracción, falsificación, desfiguración, destrucción de cédulas, lista de inscritos, boleta de votación, pliego de escrutinio, certificado de elección, actas de colegios electorales, credenciales de funcionarios electorales, soborno de electores, doble voto, voto sin derecho, exceso de poder, entre otras) o de tipo delictual (agregar, excluir o sustituir boletas ilegalmente, negarse a firmar los certificados de elección sin razón justificada, actuación como funcionario electoral sin serlo, dejar de cumplir con las obligaciones que la ley señala, entre otras).
3.4. Además nuestra Ley Electoral establece el delito de coartar el derecho a elegir y corresponde igualmente a los tribunales penales del Poder Judicial conocer y decidir cada caso.

III. Dualidad de funciones administrativas y jurisdiccionales del órgano electoral

1. Además de las atribuciones jurisdiccionales ya señaladas que posee la Junta Central Electoral, le corresponde como la máxima autoridad en materia electoral,

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

la organización de las elecciones en todos sus detalles, directamente o a través de las juntas electorales existentes en cada uno de los ciento quince municipios.
2. De esta manera la Junta Central Electoral posee una dualidad de atribuciones en los órdenes jurisdiccional y administrativo.
3. Esta dualidad de funciones se ha convertido en un serio obstáculo en la solución de los conflictos electorales en la República Dominicana.
4. La razón de esta dificultad es muy sencilla. Se le pide al órgano electoral que actúe como juez y parte, lo que, entre otros aspectos, facilita la recusación constante de los jueces electorales.
5. Para ilustrar el tema permítanme recurrir a uno de los tantos ejemplos que nos ofrece nuestra historia electoral. En las elecciones de 1978, uno de los partidos, el Reformista Social Cristiano declaró a la prensa dominicana que se proponía impugnar las elecciones en el Distrito Nacional por "... la comisión de graves irregularidades, las cuales podrían cambiar el curso de las elecciones". Ante estas declaraciones, el Presidente de la Junta Central Electoral, Dr. Manuel Joaquín Castillo, reaccionó declarando que las elecciones habían sido libres y limpias. La cabeza administrativa de las elecciones estaba defendiendo su trabajo, lo que es un derecho, pero se olvidaba que además era cabeza del tribunal electoral y que tales declaraciones podían ser utilizadas, como efectivamente ocurrió, para recusarlo por haber anticipado un juicio de valor sobre un asunto que le sería sometido a decisión.
6. El ejemplo citado lo encontramos en la mayoría de los casos de elecciones donde han existido conflictos electorales planteados. Las recusaciones se hicieron tan comunes que se convirtieron en norma que los suplentes de los miembros titulares se integraran al trabajo diario para estar preparados para sustituir a los titulares en caso de recusación.
7. La medida de integrar a los suplentes no eliminaba los serios inconvenientes que creaban las recusaciones, el tiempo precioso que se perdía en conocer de estas instancias y sobre todo la incertidumbre que se creaba en torno a las mismas.
8. Llegaron a existir casos tan extremos como el de las elecciones de 1986, en que después de haber sido recusado el Presidente de la Junta Central Electoral, también lo fue el suplente que ocupó su posición.
9. Resulta evidente que esta dualidad es una debilidad importante que se encuentra contenida no sólo en la Ley Electoral sino en la propia Constitución dominicana, la que establece en su Artículo 92 que: "Las elecciones serán dirigidas por una Junta Central Electoral y por Juntas dependientes de ésta, las cuales tienen facultad para juzgar y reglamentar de acuerdo con la ley."
10. Esta dualidad de funciones debe ser eliminada, dejando a la Junta Central Electoral sus funciones administrativas y reglamentarias y segregando las funciones jurisdiccionales sobre lo contencioso electoral para atribuirlo a un órgano especializado.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

IV. Ausencia de mecanismos que aseguren la participación de la ciudadanía en la selección de los miembros de la Junta Central Electoral

1. Otra de las debilidades contenidas en nuestro ordenamiento legal lo es la forma en que son escogidos los miembros de la Junta Central Electoral.
2. Corresponde al Senado de la República la elección de los miembros de la Junta Central Electoral, pero no existe ninguna oportunidad de consulta a la ciudadanía al respecto.
3. De esta manera siempre existe la posibilidad de que el partido que posea mayoría en el Senado elija a los miembros de la Junta Central Electoral sin la participación de los otros partidos y de la ciudadanía, lo que a pesar de ser perfectamente legal, coloca a los miembros así elegidos en la dificultad de tener que vencer la desconfianza que usualmente se genera en aquéllos que no fueron por lo menos consultados.
4. Esta situación coloca a la Junta Central Electoral, como órgano jurisdiccional, en condiciones difíciles para dirimir los conflictos de los que sea apoderado.
5. Revisando los antecedentes dominicanos nos encontramos que las dos elecciones menos conflictivas, las de 1996 y 1998, fueron aquellas en que los miembros de la Junta Central Electoral fueron escogidos con la participación de los partidos políticos con representación congresional, previa consulta con diferentes órganos representativos de la ciudadanía.
6. Resulta evidente que un tribunal que cuente con la confianza de aquellos que serán juzgados y además de la ciudadanía, podrá realizar un trabajo más efectivo y sus decisiones serán más fácilmente aceptadas.
7. La democracia representativa no excluye el concepto de la democracia participativa, pues en última instancia, como lo señalan la mayoría de las constituciones latinoamericanas, la soberanía radica en el pueblo mismo. No se trata de desplazar las atribuciones, por ejemplo en este caso del Senado de la República, sino de crear mecanismos que faciliten el consenso y la participación ciudadana, a fin de dotar a la designación no sólo de legalidad sino también de la legitimidad que sólo se obtiene por esta última vía.
8. En la República Dominicana tenemos un ejemplo reciente que permite demostrar la importancia de la participación en la selección de personas con funciones jurisdiccionales. Se trata de la selección de los actuales jueces de la Suprema Corte de Justicia a mediados de 1997. Luego de serios esfuerzos de los partidos políticos por tratar de continuar con el control del poder judicial y gracias a la decisión del Consejo Nacional de la Magistratura, encargado de la selección, de abrir el proceso publicando las listas de candidatos, permitiendo a la sociedad civil participar aportando candidatos u objetándolos, e incluso transmitiendo por televisión a toda la nación la sesión final en la que se entrevistaron a los candidatos antes de su selección, se logró que la selección final contara con la legitimidad que sólo la

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

transparencia otorga, facilitando así la confianza indispensable para que la nueva Suprema Corte de Justicia iniciara un proceso de reforma judicial que hasta la fecha ha sido exitoso y ha contado con el apoyo de la ciudadanía.

9. La cara contraria lo fue la selección de los actuales jueces de la Junta Central Electoral, que fueron electos por el Senado de manera estrictamente legal, pero sin permitir la participación de los demás partidos distinto del que poseía mayoría en el Senado y sobre todo sin la participación de la ciudadanía.

10. Esta Junta Central Electoral, integrada por ciudadanos íntegros, ha tenido que ir legitimándose a través de sus actuaciones que le han venido ganando la confianza de la ciudadanía, tal como lo han demostrado las encuestas, lo que no elimina la realidad de que han tenido que trabajar en condiciones poco favorables, recibiendo continuas críticas, muchas veces infundadas, que parten del origen de su designación.

11. Una forma de asegurar no sólo la legalidad sino la legitimidad necesarias para crear las condiciones más adecuadas para la solución efectiva de los conflictos electorales, sería introduciendo las modificaciones pertinentes que requieran que el Senado de la República deba publicar la lista de los candidatos para estas posiciones y además deba celebrar audiencias públicas donde cada candidato responda las preguntas que los senadores deseen plantearles. Otras fórmulas podrían plantearse para lograr la mayor participación posible en una decisión que como la selección de los miembros de la Junta Central Electoral compromete la suerte de la nación y del régimen democrático.

12. Este criterio de participación debe aplicarse igualmente en la selección por parte de la Junta Central Electoral de los miembros de las Juntas Electorales que se encuentran localizadas en cada municipio del país. Se trata en este caso de que los munícipes puedan de alguna forma contribuir a identificar los mejores candidatos a estas posiciones, sobre todo tomando en cuenta que ellos son los que se encuentran en mejores condiciones por conocer a los potenciales candidatos.

V. Ausencia de un estatuto que norme a los partidos políticos

1. Los principales generadores de los conflictos electorales, como es normal que ocurra, son los partidos políticos, como actores de primer orden de los procesos electorales.

2. Por esa razón resulta indispensable que las normas que rijan a estas organizaciones, sus derechos y deberes, estén claramente definidas en un estatuto legal. De esta manera se estarían creando las condiciones propicias para que lo contencioso electoral pueda desarrollarse adecuadamente.

3. Mientras más ambiguas son las reglas a aplicar más dificultades poseen los jueces a la hora de decidir los casos. En caso de ausencia de reglas la situación adquiere matices mucho más preocupantes pues aun cuando ningún juez puede

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

dejar de decidir un caso alegando silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley, no menos cierto es que cuando se utiliza la capacidad creadora de precedentes que poseen los jueces en un área tan delicada como la electoral, los riesgos de crisis son mucho mayores.

4. En la República Dominicana las reglas que norman a los partidos políticos se encuentran contenidas en la Ley Electoral. Sin embargo, esta ley no tiene por objetivo principal regular a los partidos políticos y por eso toca de manera incompleta el tema.

5. Resulta indiscutible que la aprobación de una ley que norme de manera detallada las actividades de los partidos políticos constituiría una herramienta invaluable para aquellos que tienen la responsabilidad pública de dirimir conflictos electorales en los que participen los partidos políticos.

6. En la República Dominicana ya existe conciencia sobre este aspecto y se ha redactado un Anteproyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas, aunque aún no ha sido sometido al Congreso Nacional.

VI. Debilidades en la persecución de las violaciones en materia electoral

1. Un conflicto electoral surge muchas veces de la violación de una norma legal o reglamentaria. Consideramos pertinente señalar que en la República Dominicana muchas violaciones no llegan a convertirse en conflictos ante la jurisdicción competente por no iniciarse la acción que la apodere; ésta es una debilidad que debe ser objeto de atención.

2. Tomemos como ejemplo los atentados al ornato, a la limpieza y al medio ambiente que se producen de manera continua en las campañas electorales en la República Dominicana. O el uso de métodos contrarios a la ética en las campañas, comúnmente denominados "campaña sucia". A pesar de que éstas son situaciones comunes en las elecciones dominicanas, no existe tradición de sancionar a los responsables.

3. Apoderar al órgano electoral de este tipo de conflictos, podría colocarlo en una posición comprometida, pudiendo entender cualquiera de los afectados que la imparcialidad del órgano que administra las elecciones resulta cuestionable. De nuevo la dualidad de funciones administrativas y jurisdiccionales se convierten en un obstáculo.

VII. El papel de la sociedad civil en la solución de conflictos electorales

1. La sociedad civil ha jugado un papel importante en la resolución de los conflictos que han surgido en las elecciones dominicanas en los últimos tiempos. Los

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

propios partidos políticos han acudido a ella como forma de tratar de garantizar la transparencia de las actuaciones de las juntas electorales.
2. Sin embargo, la participación de la sociedad civil ha estado muy concentrada y usualmente controlada por los poderes fácticos del país, tales como la iglesia católica y el empresariado.
3. Ejemplos de lo señalado son los siguientes:

a) En las elecciones de 1986, el Presidente de la República designó una Comisión de Asesores Electorales integrada por la cabeza de la iglesia católica dominicana y con otros miembros de la misma y del empresariado.
b) En las elecciones de 1994 los partidos políticos suscribieron el Pacto de Civilidad comprometiéndose a respetar los resultados de las elecciones y designando como testigos a varios abogados y directores de medios de comunicación y miembros de la iglesia católica.
c) En las actuales elecciones pautadas para mayo de este año, desde muy temprano los partidos políticos y el gobierno central designaron una Comisión de Seguimiento de las elecciones integrada por miembros de la iglesia católica, la evangélica, el sector empresarial y el profesional.

4. 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 competente, e incluso en aquellos conflictos que terminan siendo negociados.
5. Algunos conflictos deben ser resueltos a través de una decisión que sancione a los responsables de violaciones a nuestras disposiciones legales. Este debe ser un principio que no puede ser objeto de transacción si deseamos lograr un nivel de institucionalidad adecuado. La presencia de la sociedad civil, de la ciudadanía en general, sobre todo a través del flujo de información completa, veraz e inteligible, constituye una garantía de respeto a este principio.
6. Otros conflictos, en los que el orden público no está comprometido, deben ser manejados de forma tal que pueda alcanzarse acuerdos que impidan que el proceso electoral se realice 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.
7. La solución de un conflicto vía un acuerdo que no respete la institucionalidad y los principios fundamentales del régimen democrático es mucho más pernicioso que verse obligado a ponerle fin a través de una decisión obligatoria del órgano competente.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

VIII. Conclusiones

La República Dominicana ha venido avanzando en materia electoral. Hemos realizado las dos últimas elecciones de manera transparente, pero sobre todo sin las crisis tradicionales. Además, nuestro marco legal ha sido actualizado con la nueva Ley Electoral del año 1997.

Todo ello ha contribuido a mejorar las condiciones para la solución de los conflictos electorales, pero aún queda mucho por hacer.

La dualidad de funciones administrativas y jurisdiccionales de nuestro órgano electoral, la ausencia de mecanismos que aseguren la participación de la ciudadanía en la selección de los miembros de la Junta Central Electoral y de las juntas electorales municipales, son aspectos que deben ser trabajados para optimizar las condiciones que se requieren para la solución adecuada de los conflictos electorales.

Asimismo, 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 sentido.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Principales dificultades en la resolución de conflictos electorales: el caso dominicano

*Francisco Álvarez Valdez**

SUMARIO: I. Introducción. **II**. Los conflictos electorales: clasificación bajo la legislación dominicana. **III**. Dualidad de funciones administrativas y jurisdiccionales del órgano electoral. **IV**. Ausencia de mecanismos que aseguren la participación de la ciudadaniía en la selección de los miembros de la Junta Central Electoral. **V**. Ausencia de un estatuto que norme a los partidos políticos. **VI.** Debilidades en la persecución de las violaciones en materia electoral. **VII**. El papel de la sociedad civil en la solución de conflictos electorales. **VIII**. Conclusiones.

I. Introducción

La resolución de conflictos es uno de los temas del momento. Se aborda en todos los escenarios posibles: desde la familia y el espacio de trabajo cotidiano hasta la responsabilidad estatal de dirimir los conflictos dentro del ámbito del poder judicial.

Existe en los últimos años una tendencia muy fuerte a desarrollar mecanismos alternativos de resolución de conflictos, para evitar que los mismos ocupen el tiempo de los organismos oficiales establecidos para tales fines.

---

* Coordinador General de Participación Ciudadana. *República Dominicana.*

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

Dentro de este ambiente, examinar el tema en la esfera electoral en los países de Centroamérica, México y República Dominicana, resulta muy oportuno, sobre todo si se toman en cuenta los antecedentes en esta materia en la mayoría de estos países.

Este esfuerzo debe sobrepasar el límite de lo estrictamente académico, para lograr servir de sustento a los cambios que cada uno de nuestros países requiere para alcanzar un sistema eficaz de resolución de conflictos electorales.

En la República Dominicana basta con analizar nuestros antecedentes para concluir en la importancia de revisar algunos de los aspectos fundamentales sobre los que descansa nuestro sistema de resolución de conflictos electorales.

De cuarenta y dos elecciones celebradas, no alcanzan a diez las que pueden señalarse como libres. En época de dictadura, los conflictos electorales no existían debido a la represión, tratándose más bien de farsas electorales que de elecciones. En la mayoría de las demás elecciones, los conflictos han sido la norma y los métodos para solucionarlos han demostrado ser por demás precarios.

Sin embargo, hay razones para el optimismo luego de haber celebrado dos elecciones libres en los años 1996 y 1998, pero sobre todo dos elecciones con escasos conflictos. Ello nos coloca en un excelente momento para reflexionar sobre estas experiencias a fines de identificar aquellos elementos que contribuyeron a evitar los conflictos y a revisar cuidadosamente nuestro sistema electoral para realizar los cambios que nos permitan enfrentar los conflictos futuros con mayor éxito que en el pasado.

II. Los conflictos electorales: clasificación bajo la legislación dominicana

1) *Clasificación*

1.1. Los conflictos electorales, de acuerdo con nuestra legislación vigente, pueden clasificarse de acuerdo al órgano competente para dirimirlos. De esta manera, tenemos aquéllos que son competencia de la Junta Central Electoral y/o de las Juntas Electorales de los municipios, y aquéllos que son competencia de los tribunales ordinarios del Poder Judicial.

2) *Competencia de la Junta Central Electoral*

2.1. La Junta Central Electoral conoce y decide en única instancia, entre otros conflictos, de las recusaciones presentadas contra cualquiera de sus miembros, de las protestas surgidas en el proceso de votación ante los Colegios Electorales, de los recursos de revisión contra sus propias decisiones, de los conflictos internos

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

de los partidos y organizaciones políticas reconocidas siempre que impliquen violación a las leyes o sus estatutos.
2.2. Como jurisdicción de segundo grado la Junta Central Electoral conoce y decide sobre la nulidad de las elecciones en uno o más colegios electorales y sobre las impugnaciones, apelaciones, protestas, reclamaciones u otros recursos que se produzcan a causa de fallos en primer grado de las juntas electorales.
2.3. Las decisiones de la Junta Central Electoral son definitivas y no pueden ser recurridas ante ningún otro órgano, con excepción de los casos de revisión de la decisión por ante la misma Junta Central Electoral prevista para algunos casos.
2.4. Por su lado, las Juntas Electorales de los municipios conocen en primer grado de las protestas en el proceso de votación ante los colegios electorales, así como de las impugnaciones de las elecciones en su demarcación territorial. Sus decisiones pueden ser apeladas ante la Junta Central Electoral.

3) *Competencia de los tribunales del Poder Judicial*

3.1. Otro tipo de conflicto que puede presentarse en materia electoral son las denominadas infracciones electorales, que constituyen violaciones que deben ser sancionadas penalmente y cuya competencia corresponde a los tribunales penales ordinarios del Poder Judicial.
3.2. La persecución de este tipo de infracciones corresponde al Ministerio Público por apoderamiento de parte interesada.
3.3. Estas infracciones pueden ser de tipo criminal (declaración falsa para obtener el reconocimiento de un partido, sustracción, falsificación, desfiguración, destrucción de cédulas, lista de inscritos, boleta de votación, pliego de escrutinio, certificado de elección, actas de colegios electorales, credenciales de funcionarios electorales, soborno de electores, doble voto, voto sin derecho, exceso de poder, entre otras) o de tipo delictual (agregar, excluir o sustituir boletas ilegalmente, negarse a firmar los certificados de elección sin razón justificada, actuación como funcionario electoral sin serlo, dejar de cumplir con las obligaciones que la ley señala, entre otras).
3.4. Además nuestra Ley Electoral establece el delito de coartar el derecho a elegir y corresponde igualmente a los tribunales penales del Poder Judicial conocer y decidir cada caso.

III. Dualidad de funciones administrativas y jurisdiccionales del órgano electoral

1. Además de las atribuciones jurisdiccionales ya señaladas que posee la Junta Central Electoral, le corresponde como la máxima autoridad en materia electoral,

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

la organización de las elecciones en todos sus detalles, directamente o a través de las juntas electorales existentes en cada uno de los ciento quince municipios.
2. De esta manera la Junta Central Electoral posee una dualidad de atribuciones en los órdenes jurisdiccional y administrativo.
3. Esta dualidad de funciones se ha convertido en un serio obstáculo en la solución de los conflictos electorales en la República Dominicana.
4. La razón de esta dificultad es muy sencilla. Se le pide al órgano electoral que actúe como juez y parte, lo que, entre otros aspectos, facilita la recusación constante de los jueces electorales.
5. Para ilustrar el tema permítanme recurrir a uno de los tantos ejemplos que nos ofrece nuestra historia electoral. En las elecciones de 1978, uno de los partidos, el Reformista Social Cristiano declaró a la prensa dominicana que se proponía impugnar las elecciones en el Distrito Nacional por "... la comisión de graves irregularidades, las cuales podrían cambiar el curso de las elecciones". Ante estas declaraciones, el Presidente de la Junta Central Electoral, Dr. Manuel Joaquín Castillo, reaccionó declarando que las elecciones habían sido libres y limpias. La cabeza administrativa de las elecciones estaba defendiendo su trabajo, lo que es un derecho, pero se olvidaba que además era cabeza del tribunal electoral y que tales declaraciones podían ser utilizadas, como efectivamente ocurrió, para recusarlo por haber anticipado un juicio de valor sobre un asunto que le sería sometido a decisión.
6. El ejemplo citado lo encontramos en la mayoría de los casos de elecciones donde han existido conflictos electorales planteados. Las recusaciones se hicieron tan comunes que se convirtieron en norma que los suplentes de los miembros titulares se integraran al trabajo diario para estar preparados para sustituir a los titulares en caso de recusación.
7. La medida de integrar a los suplentes no eliminaba los serios inconvenientes que creaban las recusaciones, el tiempo precioso que se perdía en conocer de estas instancias y sobre todo la incertidumbre que se creaba en torno a las mismas.
8. Llegaron a existir casos tan extremos como el de las elecciones de 1986, en que después de haber sido recusado el Presidente de la Junta Central Electoral, también lo fue el suplente que ocupó su posición.
9. Resulta evidente que esta dualidad es una debilidad importante que se encuentra contenida no sólo en la Ley Electoral sino en la propia Constitución dominicana, la que establece en su Artículo 92 que: "Las elecciones serán dirigidas por una Junta Central Electoral y por Juntas dependientes de ésta, las cuales tienen facultad para juzgar y reglamentar de acuerdo con la ley."
10. Esta dualidad de funciones debe ser eliminada, dejando a la Junta Central Electoral sus funciones administrativas y reglamentarias y segregando las funciones jurisdiccionales sobre lo contencioso electoral para atribuirlo a un órgano especializado.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

IV. Ausencia de mecanismos que aseguren la participación de la ciudadanía en la selección de los miembros de la Junta Central Electoral

1. Otra de las debilidades contenidas en nuestro ordenamiento legal lo es la forma en que son escogidos los miembros de la Junta Central Electoral.
2. Corresponde al Senado de la República la elección de los miembros de la Junta Central Electoral, pero no existe ninguna oportunidad de consulta a la ciudadanía al respecto.
3. De esta manera siempre existe la posibilidad de que el partido que posea mayoría en el Senado elija a los miembros de la Junta Central Electoral sin la participación de los otros partidos y de la ciudadanía, lo que a pesar de ser perfectamente legal, coloca a los miembros así elegidos en la dificultad de tener que vencer la desconfianza que usualmente se genera en aquéllos que no fueron por lo menos consultados.
4. Esta situación coloca a la Junta Central Electoral, como órgano jurisdiccional, en condiciones difíciles para dirimir los conflictos de los que sea apoderado.
5. Revisando los antecedentes dominicanos nos encontramos que las dos elecciones menos conflictivas, las de 1996 y 1998, fueron aquellas en que los miembros de la Junta Central Electoral fueron escogidos con la participación de los partidos políticos con representación congresional, previa consulta con diferentes órganos representativos de la ciudadanía.
6. Resulta evidente que un tribunal que cuente con la confianza de aquellos que serán juzgados y además de la ciudadanía, podrá realizar un trabajo más efectivo y sus decisiones serán más fácilmente aceptadas.
7. La democracia representativa no excluye el concepto de la democracia participativa, pues en última instancia, como lo señalan la mayoría de las constituciones latinoamericanas, la soberanía radica en el pueblo mismo. No se trata de desplazar las atribuciones, por ejemplo en este caso del Senado de la República, sino de crear mecanismos que faciliten el consenso y la participación ciudadana, a fin de dotar a la designación no sólo de legalidad sino también de la legitimidad que sólo se obtiene por esta última vía.
8. En la República Dominicana tenemos un ejemplo reciente que permite demostrar la importancia de la participación en la selección de personas con funciones jurisdiccionales. Se trata de la selección de los actuales jueces de la Suprema Corte de Justicia a mediados de 1997. Luego de serios esfuerzos de los partidos políticos por tratar de continuar con el control del poder judicial y gracias a la decisión del Consejo Nacional de la Magistratura, encargado de la selección, de abrir el proceso publicando las listas de candidatos, permitiendo a la sociedad civil participar aportando candidatos u objetándolos, e incluso transmitiendo por televisión a toda la nación la sesión final en la que se entrevistaron a los candidatos antes de su selección, se logró que la selección final contara con la legitimidad que sólo la

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

transparencia otorga, facilitando así la confianza indispensable para que la nueva Suprema Corte de Justicia iniciara un proceso de reforma judicial que hasta la fecha ha sido exitoso y ha contado con el apoyo de la ciudadanía.

9. La cara contraria lo fue la selección de los actuales jueces de la Junta Central Electoral, que fueron electos por el Senado de manera estrictamente legal, pero sin permitir la participación de los demás partidos distinto del que poseía mayoría en el Senado y sobre todo sin la participación de la ciudadanía.

10. Esta Junta Central Electoral, integrada por ciudadanos íntegros, ha tenido que ir legitimándose a través de sus actuaciones que le han venido ganando la confianza de la ciudadanía, tal como lo han demostrado las encuestas, lo que no elimina la realidad de que han tenido que trabajar en condiciones poco favorables, recibiendo continuas críticas, muchas veces infundadas, que parten del origen de su designación.

11. Una forma de asegurar no sólo la legalidad sino la legitimidad necesarias para crear las condiciones más adecuadas para la solución efectiva de los conflictos electorales, sería introduciendo las modificaciones pertinentes que requieran que el Senado de la República deba publicar la lista de los candidatos para estas posiciones y además deba celebrar audiencias públicas donde cada candidato responda las preguntas que los senadores deseen plantearles. Otras fórmulas podrían plantearse para lograr la mayor participación posible en una decisión que como la selección de los miembros de la Junta Central Electoral compromete la suerte de la nación y del régimen democrático.

12. Este criterio de participación debe aplicarse igualmente en la selección por parte de la Junta Central Electoral de los miembros de las Juntas Electorales que se encuentran localizadas en cada municipio del país. Se trata en este caso de que los munícipes puedan de alguna forma contribuir a identificar los mejores candidatos a estas posiciones, sobre todo tomando en cuenta que ellos son los que se encuentran en mejores condiciones por conocer a los potenciales candidatos.

V. Ausencia de un estatuto que norme a los partidos políticos

1. Los principales generadores de los conflictos electorales, como es normal que ocurra, son los partidos políticos, como actores de primer orden de los procesos electorales.

2. Por esa razón resulta indispensable que las normas que rijan a estas organizaciones, sus derechos y deberes, estén claramente definidas en un estatuto legal. De esta manera se estarían creando las condiciones propicias para que lo contencioso electoral pueda desarrollarse adecuadamente.

3. Mientras más ambiguas son las reglas a aplicar más dificultades poseen los jueces a la hora de decidir los casos. En caso de ausencia de reglas la situación adquiere matices mucho más preocupantes pues aun cuando ningún juez puede

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

dejar de decidir un caso alegando silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley, no menos cierto es que cuando se utiliza la capacidad creadora de precedentes que poseen los jueces en un área tan delicada como la electoral, los riesgos de crisis son mucho mayores.

4. En la República Dominicana las reglas que norman a los partidos políticos se encuentran contenidas en la Ley Electoral. Sin embargo, esta ley no tiene por objetivo principal regular a los partidos políticos y por eso toca de manera incompleta el tema.

5. Resulta indiscutible que la aprobación de una ley que norme de manera detallada las actividades de los partidos políticos constituiría una herramienta invaluable para aquellos que tienen la responsabilidad pública de dirimir conflictos electorales en los que participen los partidos políticos.

6. En la República Dominicana ya existe conciencia sobre este aspecto y se ha redactado un Anteproyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas, aunque aún no ha sido sometido al Congreso Nacional.

VI. Debilidades en la persecución de las violaciones en materia electoral

1. Un conflicto electoral surge muchas veces de la violación de una norma legal o reglamentaria. Consideramos pertinente señalar que en la República Dominicana muchas violaciones no llegan a convertirse en conflictos ante la jurisdicción competente por no iniciarse la acción que la apodere; ésta es una debilidad que debe ser objeto de atención.

2. Tomemos como ejemplo los atentados al ornato, a la limpieza y al medio ambiente que se producen de manera continua en las campañas electorales en la República Dominicana. O el uso de métodos contrarios a la ética en las campañas, comúnmente denominados "campaña sucia". A pesar de que éstas son situaciones comunes en las elecciones dominicanas, no existe tradición de sancionar a los responsables.

3. Apoderar al órgano electoral de este tipo de conflictos, podría colocarlo en una posición comprometida, pudiendo entender cualquiera de los afectados que la imparcialidad del órgano que administra las elecciones resulta cuestionable. De nuevo la dualidad de funciones administrativas y jurisdiccionales se convierten en un obstáculo.

VII. El papel de la sociedad civil en la solución de conflictos electorales

1. La sociedad civil ha jugado un papel importante en la resolución de los conflictos que han surgido en las elecciones dominicanas en los últimos tiempos. Los

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

propios partidos políticos han acudido a ella como forma de tratar de garantizar la transparencia de las actuaciones de las juntas electorales.
2. Sin embargo, la participación de la sociedad civil ha estado muy concentrada y usualmente controlada por los poderes fácticos del país, tales como la iglesia católica y el empresariado.
3. Ejemplos de lo señalado son los siguientes:

a) En las elecciones de 1986, el Presidente de la República designó una Comisión de Asesores Electorales integrada por la cabeza de la iglesia católica dominicana y con otros miembros de la misma y del empresariado.
b) En las elecciones de 1994 los partidos políticos suscribieron el Pacto de Civilidad comprometiéndose a respetar los resultados de las elecciones y designando como testigos a varios abogados y directores de medios de comunicación y miembros de la iglesia católica.
c) En las actuales elecciones pautadas para mayo de este año, desde muy temprano los partidos políticos y el gobierno central designaron una Comisión de Seguimiento de las elecciones integrada por miembros de la iglesia católica, la evangélica, el sector empresarial y el profesional.

4. 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 competente, e incluso en aquellos conflictos que terminan siendo negociados.
5. Algunos conflictos deben ser resueltos a través de una decisión que sancione a los responsables de violaciones a nuestras disposiciones legales. Este debe ser un principio que no puede ser objeto de transacción si deseamos lograr un nivel de institucionalidad adecuado. La presencia de la sociedad civil, de la ciudadanía en general, sobre todo a través del flujo de información completa, veraz e inteligible, constituye una garantía de respeto a este principio.
6. Otros conflictos, en los que el orden público no está comprometido, deben ser manejados de forma tal que pueda alcanzarse acuerdos que impidan que el proceso electoral se realice 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.
7. La solución de un conflicto vía un acuerdo que no respete la institucionalidad y los principios fundamentales del régimen democrático es mucho más pernicioso que verse obligado a ponerle fin a través de una decisión obligatoria del órgano competente.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wlwtdkr

VIII. Conclusiones

La República Dominicana ha venido avanzando en materia electoral. Hemos realizado las dos últimas elecciones de manera transparente, pero sobre todo sin las crisis tradicionales. Además, nuestro marco legal ha sido actualizado con la nueva Ley Electoral del año 1997.

Todo ello ha contribuido a mejorar las condiciones para la solución de los conflictos electorales, pero aún queda mucho por hacer.

La dualidad de funciones administrativas y jurisdiccionales de nuestro órgano electoral, la ausencia de mecanismos que aseguren la participación de la ciudadanía en la selección de los miembros de la Junta Central Electoral y de las juntas electorales municipales, son aspectos que deben ser trabajados para optimizar las condiciones que se requieren para la solución adecuada de los conflictos electorales.

Asimismo, 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 sentido.

DR © 2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
https://www.te.gob.mx/ https://www.tse.go.cr/ https://www.iidh.ed.cr/

Esta obra se terminó de imprimir en agosto del 2000,
en la Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
ubicada en el edificio "C" de Carlota Armero Núm. 5000,
Col. CTM Culhuacán, C.P. 04480, México, D.F.

Su tiraje es de 500 ejemplares.