Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del 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/