



MODELOS DE JUSTICIA ELECTORAL EN LATINOAMÉRICA

DRA. ZETTY BOU VALVERDE *

* Abogada y Notario Público. Máster en Derecho Público. Graduada del programa conjunto INCAE-Georgetown University: "Aspectos legales de los negocios internacionales". Actualmente cursa el programa de Maestría en Administración de Empresas del Instituto Tecnológico de Costa Rica. Experta en métodos RAC. Arbitro de Derecho y Conciliadora autorizada por el Ministerio de Justicia y Paz de Costa Rica.

Ha sido asesora legal de entidades públicas y privadas, Curadora de la Corte Suprema de Justicia, profesora universitaria, abogada y notario externo de Bancos e Instituciones Públicas. Magistrada Propietaria del Tribunal Supremo de Elecciones de febrero 2009 a marzo 2011 y Magistrada Suplente, en la actualidad. Ha participado como expositora o panelista en eventos académicos locales e internacionales. Integró misiones de observación electoral y cooperación horizontal en diversos países. Cuenta con varias publicaciones especializadas.



Resumen

El ejercicio efectivo de los derechos humanos político electorales de las personas depende de la existencia concurrente de un sistema electoral adecuado y de un modelo de justicia efectivo.

El artículo aborda de manera comparativa el tema de los modelos de justicia electoral en América Latina, entendidos como conjunto de controles o impugnaciones estrictamente jurisdiccionales frente a los actos y procedimientos electorales que, con sus particularidades, se encuentran presentes en todos nuestros países. Se incorpora, como aporte personal de la autora, una tabla de clasificación como herramienta útil para facilitar tanto el análisis comparativo como el desarrollo de un estudio específico de los sistemas por país. Se ejemplifica su uso con el análisis del caso de Costa Rica.

NOTAS INTRODUCTORIAS

El abordaje del tema parte de un presupuesto ineludible: para garantizar los derechos político electorales de las personas se requiere de la concurrencia, en el país de que se trate, de un sistema electoral adecuado y de un modelo de justicia efectivo. En el desarrollo, vamos a entender:

LATINOAMÉRICA: países seleccionados de la región.

SISTEMA ELECTORAL: conjunto de órganos, principios, normas y procedimientos necesarios para traducir los votos en cargos electivos.

ORGANISMOS ELECTORALES: entidades que realizan "función electoral".

SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL: parte del sistema electoral que se refiere a los medios técnicos de impugnación y control que permiten mantener la regularidad del proceso.

JUSTICIA ELECTORAL: contencioso electoral en sentido amplio que abarca toda impugnación jurisdiccional tendiente a asegurar la regularidad jurídica de los actos electorales.

MODELOS DE JUSTICIA ELECTORAL: los prototipos en los que se agrupan los sistemas de justicia electoral, tomando como base de exposición las tres clasificaciones más comunes (por el órgano, la estructura y la naturaleza), con los ajustes determinados por las particularidades de nuestra región.

Iniciamos el desarrollo del tema, con una delimitación del concepto o acepción de justicia electoral que vamos a utilizar, dado que existen diferentes enfoques conceptuales. En el Diccionario Electoral del IIDH, se define justicia electoral en sentido técnico o estricto como

"los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se substancien 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, resolviendo los diversos conflictos o controversias electorales y corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa correspondiente."¹

También se inserta en dicha obra una acepción restringida que asimila justicia electoral a contencioso electoral referida, concretamente,

"al conjunto de controles o impugnaciones estrictamente jurisdiccionales (es decir, los litigios sometidos ante un órgano tercero imparcial) frente a los actos y procedimientos electorales (excluyendo, en consecuencia, a los controles jurídicos provenientes de órganos de naturaleza propiamente administrativa o, en su caso, política)".²

En este artículo nos decantamos por la segunda acepción dado que, en mayor o menor medida y con sus rasgos particulares, todos nuestros países han desarrollado controles jurisdiccionales para garantizar la regularidad de los procesos electorales.

Los procesos electorales deben desarrollarse en condiciones que aseguren el respeto a la voluntad popular expresada en las urnas. Para ello resulta imprescindible no solo que las elecciones sean técnicamente idóneas y apegadas a la legalidad, sino que la libertad del votante, la transparencia del proceso mismo, el respeto a la pluralidad, y la equidad en la contienda, estén presentes. Dentro de los procesos electorales, cuyo clímax es el ejercicio del sufragio, surgen conflictos que resulta necesario atender y resolver oportunamente para que la transición democrática sea posible y para que la legitimidad del mandato garantice la continuidad del sistema mismo. La justicia electoral es la vía institucional idónea para canalizar la conflictividad, y sus procedimientos y resoluciones, como parte de una tutela judicial efectiva, deben garantizar el acceso a la justicia que se reclama, que no es otra cosa que el respeto de los derechos fundamentales de naturaleza político electoral.

Siendo los derechos político-electorales derechos humanos, su tutela es prioritaria en cualquier

1 http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/justicia%20electoral.htm
2 *ibid.*

régimen democrático. Para hacerla efectiva, además de los enunciados sustantivos contenidos en los principales instrumentos del Derecho Internacional afines y las normas y principios constitucionales de nuestros países, desarrollados en el Derecho de la Constitución, se requiere de normas procedimentales idóneas para darles efectividad, compatibles con el espíritu del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, según el cual, toda persona tiene derecho a:

“un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención”.

Esta celeridad efectiva cobra vital importancia en materia electoral por el principio de calendarización de los actos electorales, pero no puede obviar los requisitos mínimos establecidos para un debido proceso.

TENDENCIAS

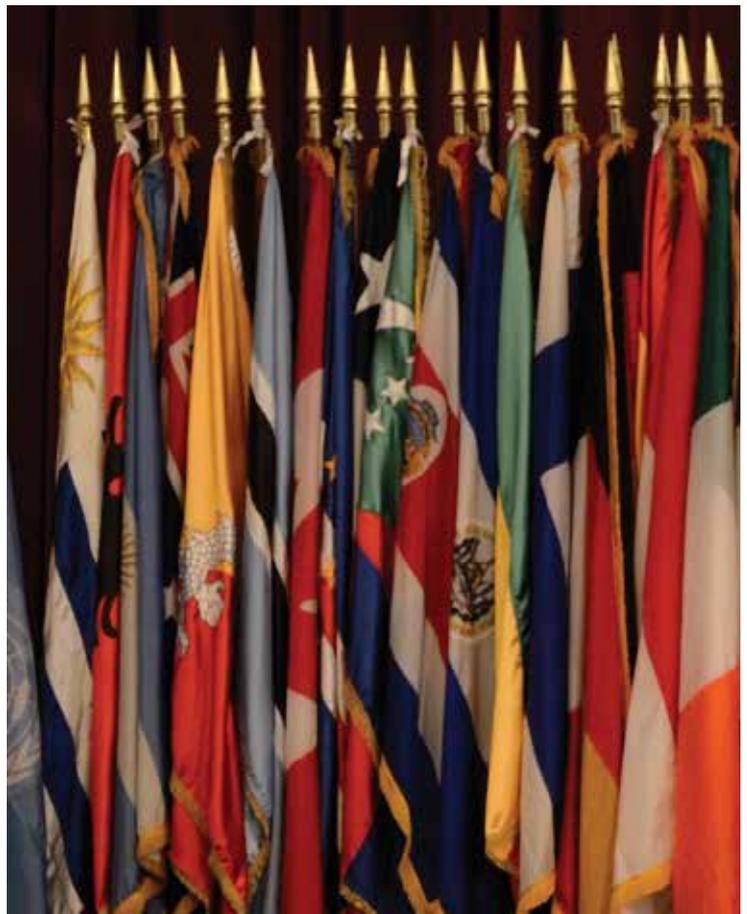
En Latinoamérica, producto de la influencia histórica de la Constitución de Cádiz de 1812, originalmente se adoptó en la mayoría de los países, para la resolución de las controversias electorales, un contencioso político. A pesar de este referente normativo común, como consecuencia de la evolución histórica y tradición jurídica de cada país, matizada por los reclamos sociales y acuerdos políticos que se han producido en cada uno de ellos, no hay dos sistemas iguales. No obstante, durante el proceso de maduración de nuestras democracias se han puesto de manifiesto dos rasgos comunes de sus

sistemas electorales, a saber: 1) todos cuentan con *tribunales electorales especializados*, llámense Tribunal, Corte, Jurado, Junta o Consejo, y 2) en todos ellos se evidencia una marcada tendencia hacia la *judicialización*, en el sentido que utiliza el maestro Héctor Fix Zamudio, citado en varios artículos que abordan el tema que aquí nos ocupa, como “despolitización”, con sus tres componentes básicos: abandono del contencioso político (en la actualidad únicamente Argentina lo mantiene aunque de manera parcial), incorporación del principio de juridicidad, que obliga a resolver con estricto apego a la normativa vigente y la ineludible presencia de garantías orgánicas y jurisdiccionales, para un debido proceso.³

Clasificación de los modelos de justicia electoral

En doctrina se suele agrupar los modelos de justicia electoral, en tres categorías básicas, que me limito a citar para efectos de exposición.

Foto: ONU MUJERES URUGUAY



3 FIX-ZAMUDIO, HECTOR. Justicia constitucional y judicialización de la política, Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas. México, IFE. PNUD. UNAM. IFES. IDEA International. TEPJF. 2001, págs. 11 y ss.

I. Por el órgano que ejerce la función, según sea un organismo político, un juez o tribunal constitucional, un juez o tribunal ordinario o bien un juez o tribunal electoral; así se han identificado los modelos:

1. Clásico: contencioso político
2. Austríaco: contencioso constitucional
3. Inglés: contencioso ordinario
4. Latinoamericano: contencioso electoral

II. Por la estructura del sistema, según exista una única jurisdicción involucrada en la decisión o bien, lo que el órgano electoral resuelve tiene recurso ante otro órgano u órganos de distinta jurisdicción. Así, tenemos modelos:

1. Concentrado: decisión definitiva en sede electoral
2. Dual: decisión recurrible ante un órgano de otra jurisdicción

III. Por la naturaleza del proceso mismo, ya sea:

1. Administrativo: contencioso electoral administrativo
2. Jurisdiccional: contencioso electoral jurisdiccional
3. Mixto:
 - a. contencioso electoral administrativo y jurisdiccional
 - b. contencioso electoral jurisdiccional y político
 - c. contencioso electoral administrativo y político

SISTEMAS DE JUSTICIA ELECTORAL QUE SIGUEN EN LA ACTUALIDAD LOS PAÍSES DE NUESTRA REGIÓN

Para efectos de sistematización, vamos a partir de la clasificación tradicional, en lo que resulte aplicable. Al efecto, cabe señalar que, en lo que a la primera categoría se refiere (según el *órgano*), todos los países que se incluyen en el análisis, pertenecen al sistema latinoamericano, de tribunales electorales especializados. En cuanto a las otras dos

categorías de clasificación, sí existen diferencias, por lo que procedemos a agrupar los países, según presenten sus principales rasgos.

Con respecto a la *estructura*, y sus dos sub categorías, tenemos:

A) Sistema concentrado: Están en este grupo, los siguientes países:

- a. Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), jurisdiccional.
- b. Nicaragua: Consejo Superior Electoral (CSE), Poder Electoral a partir de la Constitución de 2010, administrativo.
- c. Uruguay: Corte Electoral (CE), jurisdiccional.
- d. Ecuador: Tribunal Contencioso Electoral (TCE), jurisdiccional.

B) Sistema dual: Los restantes países. Cabe aclarar que, aunque todos tienen tribunales electorales especializados (Tribunal, Corte, Jurado, Junta, Consejo), éstos no son homogéneos pues tienen naturaleza administrativa o jurisdiccional, y pueden o no ser autónomos, pero en todos los casos sus actos no son definitivos al ser recurribles ante un órgano de otra jurisdicción.

En lo que a *naturaleza* del proceso atañe, tenemos la siguiente asignación:

A) Contencioso Electoral con decisión definitiva.

1. Ante Organismos Autónomos:

- a. Costa Rica
- b. Uruguay
- c. Ecuador
- d. Nicaragua

2. Ante Organismos ubicados dentro del Poder Judicial:

- a. Chile
- b. México
- c. Perú
- d. República Dominicana

B) Contencioso Electoral con recurso ante el Poder Judicial.**1. Ante el órgano supremo:**

- a. Argentina (todas las elecciones menos las de Presidente, Senadores y Diputados)
- b. Brasil
- c. El Salvador
- d. Honduras
- e. Panamá
- f. Paraguay
- g. Venezuela (para la elección de Presidente)

2. Ante Tribunal Constitucional

- a. Bolivia
- b. Guatemala (con la particularidad de que debe agotar un recurso previo ante Corte Suprema de Justicia)

3. Ante Tribunal Administrativo

- a. Colombia
- b. Venezuela (en elecciones Parlamentarias)

4. Ante Tribunal Superior Electoral

- a. República Dominicana

C) Contencioso Electoral con recurso ante órgano político

- a. Argentina.

El recurso lo conocen las dos Cámaras del Legislativo en la elección de Presidente; el Senado en el caso de elección de Senadores y la Cámara de Diputados, cuando de la elección de éstos se trata.

Para facilitar la comprensión y uso de la sistematización propuesta hemos elaborado una tabla, como ayuda gráfica, que permite la ubicación del sistema de cada uno de los países dentro de las clasificaciones básicas propuestas, tanto como punto de partida para un análisis comparativo como para profundizar en alguno de los sistemas.⁴

PAÍS	CLASIFICACIONES										
	ÓRGANO	ESTRUCTURA		NATURALEZA						Contencioso electoral con recurso ante órgano político	
		Tribunal Electoral Especializado	Concentrado	Dual	Contencioso electoral con decisión definitiva		Contencioso Electoral con recurso ante Poder Judicial				
					Ante organismos Autónomos	Ante organismos ubicados dentro del Poder Judicial	Ante Órgano Supremo	Ante Tribunal Constitucional	Ante Tribunal Administrativo		Ante Tribunal Superior Electoral
ARGENTINA	•		•				•				•
BOLIVIA	•		•					•			
BRASIL	•		•				•				
CHILE	•		•		•						
COLOMBIA	•		•						•		
COSTA RICA	•	•		•							
ECUADOR	•	•		•							
EL SALVADOR	•		•				•				
GUATEMALA	•		•					•			
HONDURAS	•		•				•				
MÉXICO	•		•		•						
NICARAGUA	•	•		•							
PANAMÁ	•		•				•				
PARAGUAY	•		•				•				
PERÚ	•		•		•						
REP. DOMINICANA	•		•		•					•	
URUGUAY	•	•		•							
VENEZUELA	•		•				•		•		

- Notas:
1. En el caso de Argentina se marcan en la clasificación por naturaleza dos casillas, dado que la Corte conoce de recursos cuando no se trata de elecciones de Presidente, Senadores y Diputados, que son del conocimiento de órganos políticos.
 2. En el caso de Venezuela se marcan también dos casillas por cuanto en la elección presidencial el recurso lo conoce la Corte.

COSTA RICA

Para ejemplificar la utilidad de la clasificación anterior, me permito tomar el caso de este país, cuyas casillas se han destacado en la tabla.

Características del modelo:

Latinoamericano (Tribunal Electoral Especializado).
Concentrado (decisión definitiva en sede electoral).
Contencioso electoral jurisdiccional con decisión final, dotado de garantías orgánicas (fortalezas y competencias del TSE) y procesales (acceso a la Justicia, tutela efectiva, debido proceso).

El detalle preinserto no es meramente enunciativo sino que nos permite, en pocas palabras, comprender de qué modelo de justicia electoral estamos hablando. Se trata de un sistema en el que existe un tribunal electoral especializado que conoce de procesos contencioso electorales jurisdiccionales, cuya resolución definitiva se da en sede electoral. Ello nos permite entender que, en dicha jurisdicción, privan los principios de juridicidad (con aplicación estricta del Derecho) y del debido proceso, con garantías orgánicas y jurisdiccionales.

En lo que a *garantías orgánicas* se refiere, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) es un órgano constitucional con rango de Poder de la República, sin vinculación partidaria, permanente, que ejerce una jurisdicción especializada, concentrada, cuyas sentencias tienen fuerza y valor de cosa juzgada material, no revisables ante ningún otro órgano. Cuenta con independencia, autonomía funcional y libertad de criterio. Es la Corte Plena, jefarca del Poder Judicial, y no un órgano polifónico o el Poder Ejecutivo, quien designa a los Magistrados Electorales, propietarios y suplentes, por mayoría calificada, con base en un concurso de antecedentes; los nombramientos se realizan por periodos de seis años, en forma escalonada, con estabilidad (para la no reelección tendría que producirse una votación calificada de los integrantes de Corte Plena en ese sentido). Nuestro constituyente

tuvo clara la importancia de resguardar la independencia de los Magistrados Electorales y éstos gozan de las mismas responsabilidades, prerrogativas e inmunidades que ostentan los miembros de los Supremos Poderes. También se ven afectados por las mismas prohibiciones de aquellos, lo que contribuye a la fortaleza institucional.

Adicionalmente, el TSE fue investido de importantes potestades en refuerzo de su autonomía frente a los otros Poderes y órganos constitucionales: no está subordinado jerárquicamente a ninguno de éstos en el desarrollo de sus funciones esenciales por lo que sus decisiones, en materia electoral, no son recurribles; en ejercicio de su competencia exclusiva, interpreta la Constitución y las leyes en materia electoral, a través de actos, disposiciones y resoluciones, dando lugar a la creación de normas no escritas, derivadas de sus sentencias; sus criterios son vinculantes dentro del procedimiento de formación de las leyes electorales; a partir de la aprobación del nuevo Código Electoral tiene iniciativa en la formación de las leyes de la materia y la Asamblea Legislativa tiene restricción temporal para reformar las leyes electorales; elabora su presupuesto y los gastos previstos para dar efectividad al sufragio no pueden ser objetados por el Ejecutivo; tiene potestad reglamentaria, tanto para dictar reglamentos autónomos de organización y servicio, como para reglamentar las leyes electorales; hace la declaratoria definitiva de elecciones, lo cual constituye una de las principales garantías introducidas por el Constituyente para evitar la injerencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo en ese aspecto trascendental.

En cuanto a *garantías procesales*, el sistema de justicia electoral costarricense cuenta con siete procedimientos contenciosos, que configuran el conjunto de controles o impugnaciones estrictamente jurisdiccionales frente a actos y procedimientos electorales, actualmente regulados en el Código Electoral, y que son de conocimiento exclusivo del pleno del Tribunal Supremo de Elecciones.

Ellos son:

- 1) Recurso de amparo electoral
- 2) Impugnación de acuerdos de asambleas de partidos políticos en proceso de constitución e inscripción
- 3) Acción de nulidad de acuerdos partidarios
- 4) Recurso de apelación electoral
- 5) Cancelación o anulación de credenciales de funcionarios municipales de elección popular
- 6) Cancelación o anulación de credenciales de miembros de los Supremos Poderes (salvo probidad)
- 7) Denuncia por parcialidad o beligerancia política

Los únicos procedimientos relacionados con material electoral que han quedado fuera de la competencia jurisdiccional del TSE son los delitos electorales y las acciones de inconstitucionalidad que, por decisión del legislador, se tramitan ante los tribunales ordinarios.

CONCLUSIONES

El ejercicio efectivo de los derechos políticos electorales de las personas depende de la existencia concurrente de un sistema electoral adecuado y de un modelo de justicia efectivo. Los procesos electorales deben desarrollarse en condiciones que aseguren el respeto a la voluntad popular expresada en las urnas y, en caso de conflictos, se debe dar una solución adecuada y oportuna mediante una tutela jurisdiccional efectiva.

En el proceso de maduración democrática de nuestros países, no obstante sus particularidades, en cuanto a su estructura jurisdiccional (dual o concentrada) y el tipo de contencioso electoral que utilizan (con o sin intervención de otra jurisdicción), se ha optado por tribunales electorales especializados, llámense Tribunal, Corte, Jurado, Junta o Consejo, con una marcada tendencia hacia la judicialización, entendida como "despolitización", con sus tres componentes

básicos: abandono del contencioso político (en la actualidad únicamente Argentina lo mantiene aunque de manera parcial), incorporación del principio de juridicidad, que obliga a resolver con estricto apego a la normativa vigente y la ineludible presencia de garantías orgánicas y jurisdiccionales, para un debido proceso.

A pesar de que el tema que se aborda en este artículo ha sido desarrollado por exponentes muy calificados de la doctrina especializada, en él, como aporte propio, se incluye una tabla, como ayuda gráfica, que resume las clasificaciones tradicionales ajustadas a nuestra realidad Latinoamericana, y ubica en ella los dieciocho países seleccionados, para facilitar tanto el análisis comparativo como el desarrollo ulterior de un estudio específico de alguno de ellos.

BIBLIOGRAFÍA Y BASES DE DATOS CONSULTADAS.

http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_documento/justicia%20electoral.htm
<http://www.iidh.ed.cr/capel/> (normativa electoral, constituciones y leyes)

http://www.tse.go.cr/revista/art/9/orozco_henriquez.pdf
http://www.tse.go.cr/revista/art/9/bou_valverde.pdf
http://www.tse.go.cr/revista/art/9/Bou_Guzman.pdf
<http://www.tse.go.cr/revista/art/6/ZOVATTO.pdf>

Fix-Zamudio, Héctor. Justicia constitucional y judicialización de la política, Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas. México, IFE. PNUD. UNAM. IFES. IDEA International. TEPJF, 2001.

Sobrado González, Luis Antonio. La justicia electoral en Costa Rica, San José, IJSA, 2005.

Foto: Archivo TCE

