



Justicia electoral:

El manual de IDEA Internacional



Justicia electoral:

El manual de IDEA Internacional

Autor principal

Jesús Orozco-Henríquez

Editores

Ayman Ayoub

Andrew Ellis

Colaboradores

Adhy Aman

Tracy Campbell

Avery Davis-Roberts

Zoran Dokovic

Andrew Ellis

Sergueï Kouznetsov

Ralf Lindner

Augustin Loada

Deki Pema

Joram Rukambe

Maiko Shimizu

Denis Truesdell

Domenico Tuccinardi



Procesos electorales

Serie Manuales

La Serie Manuales de IDEA Internacional busca presentar análisis, información y perspectivas comparativas sobre una gama de instituciones y procesos democráticos. Los manuales están dirigidos primordialmente a encargados de la formulación de políticas, personas involucradas en la política, actores de la sociedad civil y profesionales que se desempeñan en este campo. También resultan de interés para académicos, miembros de la comunidad de asistencia en el campo electoral y otros organismos.

© Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral 2013
© Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) 2013
© Universidad Nacional Autónoma de México 2013
© Edición en inglés: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral 2010

Las publicaciones de IDEA Internacional son independientes de intereses nacionales y políticos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ni de los funcionarios, Directorio o Miembros de los Consejos de estas instituciones.

Las autorizaciones para reproducir o traducir total o parcialmente esta publicación deben solicitarse a:

IDEA Internacional
SE-103 34 Estocolmo, Suecia

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Carlota Armero No. 5000, Col. CTM Culhuacán, CP 04730, Del. Coyoacán, México, D.F.
Sitio web: <http://www.te.gob.mx>

Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, CP 04510, México, D.F.
Sitio web: <http://www.juridicas.unam.mx/>

IDEA Internacional fomenta la difusión de su trabajo y responderá con prontitud a las solicitudes para reproducir o traducir sus publicaciones.

Traducción: Jesús Orozco-Henríquez y Ana Victoria Soto
Diseño gráfico: Santángelo Diseño
Diseño de portada: Santángelo Diseño
Ilustración de portada: © Mariano Valerio
Impresión: IMPRENTA JUVENTUD S.A. DE C.V.
ISBN: 978-91-86565-81-7

Prólogo

La democracia, como régimen de convivencia social fundado en la libertad, el respeto a la ley, la tolerancia y la participación ciudadana, se ha extendido a diversas latitudes y se ha consolidado como un sistema potenciador de la dignidad de las personas.

La historia democrática ha sido orientada por los valores constitucionales, trazada por múltiples reformas legislativas e impulsada por una población despierta y decidida a ejercer sus derechos de manera amplia e igualitaria.

En este sentido, el Estado Constitucional se ha construido a partir de una mayor distribución del poder, en la que la creación de nuevos órganos públicos desempeña un papel trascendental para garantizar un mayor disfrute de los derechos humanos.

Particularmente, en el ámbito electoral, la democracia privilegia el pluralismo ideológico y la participación ciudadana a través de elecciones libres, auténticas y periódicas. Constantemente, autoridades e instituciones se renuevan gracias al voto ciudadano, permitiendo así la continuidad de la actividad estatal en beneficio de la comunidad.

No obstante, la pluralidad implica de manera natural una discordancia ideológica permanente entre los diversos actores políticos, que se intensifica de manera significativa en los períodos electorales. Partidos gobernantes y partidos opositores y minoritarios exaltan los propios aciertos y virtudes y señalan vigorosamente los errores y defectos de los contrincantes, a través del ya usual contraste de ideas y de la discrepancia partidista.

En este sentido, para el desahogo de los múltiples conflictos que pueden generarse de la divergencia política y para permitir la normalidad de la vida estatal, el engranaje institucional de los sistemas electorales democráticos ha encontrado en la justicia electoral a una indiscutible protagonista.

Los conflictos electorales no sólo implican resultados en las votaciones y, por tanto, la continuidad o alternancia en el gobierno, sino que también, y en primer término, envuelven derechos, derechos humanos de carácter electoral que pueden verse afectados y, en esos casos, deben ser protegidos y maximizados.

Por ello, en un contexto democrático, la creación de órganos para la resolución de conflictos electorales (ORCE) resulta estratégica. Así, las naciones han ideado y construido distintos modelos con un mismo fin: impulsar la

participación ciudadana, a través de un mejor ejercicio de los derechos electorales de carácter fundamental.

En la multiplicidad de opiniones y visiones se encuentra la riqueza de los países. Una intensa actividad de los integrantes de una comunidad en los asuntos públicos fortalece la legitimidad de sus representantes y autoridades.

Bajo este escenario, resulta de la mayor relevancia la publicación de un manual de esta naturaleza que, a través del Derecho Comparado, presenta un completo panorama de la justicia electoral global, de los diferentes diseños y de las distintas soluciones que se han encontrado para conservar nuestras democracias.

Los órganos de la justicia electoral, al actuar con la Constitución y la ley en la mano, protegen elección tras elección la decisión ciudadana tomada en las urnas y se consolidan como la mejor opción para resolver los usuales y siempre complejos conflictos electorales.

Hoy, nadie duda de la importancia de los sistemas de medios de impugnación en materia electoral, de la relevancia de los ORCE y de la trascendencia de sus resoluciones, como garantes de derechos fundamentales.

Por lo anterior, en su diseño y posterior funcionamiento debe vigorizarse la austeridad institucional; debe privilegiarse la transparencia; y debe infundirse en el modo de vida cotidiano de sus integrantes los valores propios de la ética judicial en materia electoral; pues, al hacerlo así, se fortalece a la justicia electoral y, con ello, la tranquilidad social. No debemos olvidar que la democracia funciona mejor cuando la ciudadanía confía en sus instituciones.

Impartir una justicia electoral pronta, expedita y progresista (aquella que en su interpretación favorece de la manera más amplia a la persona) se ha convertido en una característica fundamental del Estado Democrático de Derecho.

Compartir el conocimiento adquirido para expandir los valores democráticos se ha transformado en una excelente costumbre en las publicaciones de IDEA Internacional, hábito que se confirma a través de *Justicia electoral: el Manual de IDEA Internacional*.



José Alejandro Luna Ramos
Magistrado Presidente del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Prefacio

Las elecciones son esenciales para el proceso democrático. La naturaleza competitiva y políticamente divisiva de las elecciones y su complejidad técnica las hacen vulnerables al abuso, el fraude y a diversas percepciones sobre ellas. Al mismo tiempo, las elecciones tienen la capacidad de lograr su propósito clave de dar legitimidad política al gobierno solamente si gozan de la plena confianza y son percibidas como imparciales y justas. De ahí la necesidad de contar con un mecanismo eficaz para prevenir, mitigar o resolver las controversias que probablemente surjan en todo proceso electoral, y de preservar o, cuando sea necesario, restaurar la igualdad real o la así percibida de los ciudadanos y de sus representantes.

Un sistema eficiente y efectivo de justicia electoral es fundamental para garantizar estos objetivos. Sin un sistema que permita mitigar y administrar las desigualdades o las percepciones de desigualdad, hasta la mejor gestión de un proceso electoral puede dar lugar a la desconfianza en la legitimidad de una democracia.

IDEA Internacional ha elaborado este primer manual sobre justicia electoral en el mundo con el propósito de ampliar la comprensión sobre la importancia de contar con sistemas sólidos, sensibles al contexto y que disfruten de una acogida nacional, así como de analizar cómo se utilizan una gama variada de mecanismos y órganos de justicia electoral para defender los derechos electorales.

Mientras que iniciativas en marcha dentro de IDEA Internacional buscan abordar las causas de la violencia o de los conflictos relacionados con los procesos electorales, este manual explora las consideraciones técnicas y legales y la arquitectura necesaria para prevenir que surjan tales disputas y conflictos potenciales. Se exploran una serie de mecanismos para la resolución de conflictos electorales (RCE) empleados hoy en día alrededor del mundo; cómo se clasifican tales sistemas de RCE y los elementos, principios y garantías que deben regirlos; y se consideran los mecanismos alternativos de resolución de conflictos actualmente utilizados dentro de un sistema de justicia electoral.

En el desarrollo del manual se exponen ejemplos de sistemas de justicia electoral, a fin de explorar los usos y beneficios potenciales de una gama variada de métodos que ayuden a las y los profesionales a desarrollar sistemas que resulten adecuados a sus propios contextos y realidades. El conocimiento comparado recopilado en esta publicación se amplía en la base de datos unificados de IDEA Internacional (<http://www.idea.int/uid>), donde el usuario

puede actualizar la información de manera continua mediante un modelo de edición al estilo Wikipedia que ayudará a preservar la exactitud de la información suministrada.

IDEA Internacional busca incorporar la riqueza del conocimiento producido en este manual al programa de cursos de formación Generando Recursos para la Democracia, la Gobernabilidad y las Elecciones (BRIDGE) (<http://www.bridge-project.org>) y continuar con su desarrollo a través de la Red de Conocimientos Electorales ACE (<http://www.aceproject.org>).



Vidar Helgesen
Secretario General
IDEA Internacional

Reconocimientos

Un gran número de organizaciones y personas han contribuido a este trabajo. Sin las manos capaces del equipo de dirección conformado por Paul Guerin, Adhy Aman, Shana Kaiser y Rushdi Nackerdien, este manual no se habría producido. Además del autor principal, los editores y los colaboradores y las colaboradoras, nos gustaría expresar nuestro más sincero aprecio al grupo de expertos que contribuyeron al desarrollo de esta publicación: Diane Acha-Morfaw, Raúl Avila, Zsolt Bártfai, Francesca Binda, Krystian Complak, Peta Dawson, Manohar Singh Gill, Peter Harris, Jau-Yuan Hwang, Serguei Kouznetsov, Vishakan Krishnadasan, Ralf Lindner, Ismail Mohamed, Isabelle Ribot, Ali Sawi, Kate Sullivan, José Thompson, Saumura Tiouloung, Domenico Tuccinardi y Yuri Zuckermann. Muchos expertos también hicieron un esfuerzo y aportaron gran profundidad mediante sus conocimientos y experiencias personales, entre ellos Ayman Ayoub, Andrew Ellis, Maarten Half, Joram Rukambe y Gilles Saphy.

El equipo de investigación y apoyo –Melanie Allen, Erika Beckman, Virginia Beramendi Heine, Ingrid Bäckström-Vose, Luca Di Ruggiero, Henrik Domingo, Maria Gratschew, Erik Grunde, Mélida Jiménez, Stina Larsrud, Nadim Mar’I, Maiko Shimizu y Sara Staino– ofreció su apoyo incansable al equipo de dirección para lograr que este manual sea de mayor utilidad para sus lectores. Agradecemos también a Antonio Spinelli por sus consejos y apoyo.

También deseamos agradecer la valiosa contribución de numerosos organismos electorales en todo el mundo que se tomaron el tiempo para responder a nuestras encuestas y contribuir a la base de datos en línea creada como extensión de este manual, así como a los centros regionales de la red ACE que trabajaron con IDEA Internacional en la recopilación de información comparativa sobre los distintos países:

Asociación de Funcionarios Electorales de Europa Central y Europa Oriental (*Association of Central and Eastern European Election Officials*, ACEEEO), Hungría

Centro para la Reforma Electoral (*Centre for Electoral Reform*, CETRO), Indonesia

Comisión Electoral Independiente (*Commission Electorale Indépendante*, CENI), República Democrática del Congo

Instituto Electoral para la Sostenibilidad de la Democracia en África (*Electoral Institute for the Sustainability of Democracy in Africa*, EISA), Sudáfrica

Instituto para la Educación en Democracia (*Institute for Education in Democracy*, IED), Kenia

Instituto Federal Electoral (IFE), México
Jurado Nacional de Elecciones (JNE), Perú
Instituto para el Desarrollo de Recursos en Democracia, Gobernabilidad
y Elecciones (*Resource Building Institute in Democracy Governance and
Elections*, RBI), Armenia

Por último, expresamos nuestro agradecimiento al equipo de publicaciones de
IDEA, en particular a Lisa Hagman y Nadia Handal Zander.

Índice

Prólogo	III
Prefacio	V
Reconocimientos	VII
Lista de siglas y abreviaturas	XV
Capítulo 1. Introducción	1
1. Importancia y función de la justicia electoral	1
2. Necesidad de diseñar un sistema de justicia electoral apropiado ...	4
3. Objetivos de <i>Justicia Electoral: el manual de</i> <i>IDEA Internacional</i>	6
Capítulo 2. Justicia electoral y otros conceptos relacionados	9
1. Noción de justicia electoral	9
2. Defensa de los derechos electorales	12
a) ¿Cuáles son y dónde se establecen los derechos electorales? ...	12
b) Medios de defensa de los derechos electorales	17
3. Sistemas de justicia electoral (SJE) y el ciclo electoral	19
Capítulo 3. Prevención de conflictos electorales	25
1. Introducción	25
2. Marco jurídico apropiado	26
3. Desarrollo de la cultura política y la educación cívica	27
4. Consenso político para la integración del OAE y el ORCE	29
5. Desempeño profesional, con independencia funcional y comprometido con principios democráticos tanto del OAE como del ORCE	29
6. Códigos de conducta electoral	32
Capítulo 4. Mecanismos de RCE	39
1. Introducción	39
2. Régimen de medios de impugnación electoral: revocación, modificación o reconocimiento de la irregularidad	41
3. Régimen de responsabilidades electorales: imposición de sanciones	43
a) Derecho penal electoral	45
b) Criterios para codificar los delitos electorales	46
c) Ejemplos de delitos electorales	47
d) Autoridades encargadas de procurar e impartir la justicia penal electoral	50
e) Sanciones administrativas para infracciones electorales	51

f) Tipos de sujetos infractores y sanciones administrativas electorales	51
g) Faltas e infracciones electorales reguladas en diversos países ...	52
h) Otros instrumentos jurídicos	53
Capítulo 5. Clasificación general de los sistemas de RCE	59
1. Introducción	59
2. Criterios para clasificar los sistemas de RCE	60
3. Evolución de los sistemas de RCE	64
a) Sistemas de RCE encomendados a un órgano legislativo u otra asamblea política	66
b) Sistemas de RCE encomendados a un órgano judicial	70
c) Sistemas de RCE encomendados a un órgano administrativo electoral con atribuciones judiciales	78
d) Sistemas de RCE encomendados a un órgano <i>ad hoc</i> provisional	81
Capítulo 6. Principios y garantías de los sistemas de RCE	85
1. Introducción	85
2. Tendencia a establecer sistemas de RCE de naturaleza judicial ...	88
3. Principios rectores de los ORCE y garantías orgánicas para fortalecerlos	90
a) Independencia del ORCE	91
b) Independencia e imparcialidad de los miembros del ORCE	97
c) Régimen de rendición de cuentas y responsabilidades del ORCE y sus miembros	114
d) Integridad y profesionalismo de los miembros del ORCE	116
e) Costes y sostenibilidad del ORCE	119
4. Garantías procesales de los sistemas de resolución de conflictos electorales	123
a) Transparencia, claridad y sencillez de la normativa que regula el SRCE	124
b) Acceso a la justicia electoral completa y efectiva	126
c) Gratuidad o, al menos, costo razonable del servicio de justicia electoral	128
d) Oportunidad	130
e) Derecho a la defensa o a audiencia y al debido proceso legal ...	133
f) Plena y oportuna ejecución de sentencias y resoluciones	136
g) Consistencia en la interpretación y aplicación de la normativa electoral	137

Capítulo 7. Elementos básicos de los sistemas de RCE	143
1. Clases de medios de impugnación	143
a) Medios de impugnación administrativos	143
b) Medios de impugnación judiciales	144
c) Medios de impugnación legislativos	148
d) Medios de impugnación internacionales	148
2. Actos impugnables	150
a) Clasificación de los actos impugnables según la naturaleza del órgano o entidad cuyo acto o resolución se impugna	151
b) Clasificación de los actos impugnables según el momento en que se promueve la impugnación	155
3. Legitimación para interponer impugnaciones	169
4. Plazos para la interposición y resolución de los medios de impugnación	170
5. Pruebas	173
a) Cargas probatorias	173
b) Medios de prueba	174
c) Sistemas de valoración de pruebas	175
6. Remedios en impugnaciones contra resultados electorales	178
a) Modificación de los resultados electorales con posible cambio de ganador	179
b) Nulidad de la elección.....	187
c) Revocación de la certificación o proclamación de electo a un candidato por no satisfacer los requisitos de elegibilidad	190
7. Principios de congruencia y exhaustividad de las sentencias o resoluciones	190
 Capítulo 8. Mecanismos alternativos de RCE	 193
1. Introducción	193
2. La evolución de los mecanismos de resolución alternativa de conflictos	194
3. Coexistencia de mecanismos de RACE permanentes y mecanismos de RCE	196
a) Pasos clave en el procedimiento de RACE	196
b) Países con vasta experiencia en mecanismos de RACE permanentemente	199
4. Mecanismos de RACE <i>ad hoc</i> creados como mecanismos extraordinarios para resolver determinado conflicto electoral	201

a) Mecanismos de RACE <i>ad hoc</i> establecidos como una solución nacional interna	201
b) Mecanismos de RACE <i>ad hoc</i> auspiciados internacionalmente ...	203

Tablas

1.1. Algunos fallos cruciales de los sistemas de justicia electoral	2
1.2. Contenidos y organización de este manual	7
4.1. El sistema de RCE	40
4.2. Conductas tipificadas como delitos electorales por los diferentes sistemas jurídicos	48
6.1. Ventajas y desventajas de los diferentes sistemas de resolución de conflictos electorales	139
7.1. Plazos para impugnar los resultados de elecciones legislativas: algunos ejemplos	171

Figuras

1.1. Factores importantes para un sistema de justicia electoral	4
2.1. Elementos de la justicia electoral	11
2.2. Ejemplos de instrumentos internacionales de derechos humanos que establecen derechos electorales	13
2.3. Principales derechos electorales	15
2.4. El ciclo electoral	20

Recuadros

2.1. Obligaciones internacionales en cuanto a la resolución de conflictos electorales (<i>Avery Davis-Roberts</i>)	16
2.2. Tipos de órganos a cargo de la protección de los derechos electorales	18
3.1. Familiarización con los procesos electorales en Bután (<i>Deki Pema</i>)	28
3.2. Burkina Faso: control de los partidos sobre el proceso electoral y su supervisión (<i>Augustin Loada</i>)	31
3.3. El código de ética del Poder Judicial de la Federación de México	34
3.4. Código de conducta para los comisionados y el personal de la Comisión de Quejas Electorales (ECC) de la República Islámica de Afganistán	34
4.1. Tipos de impugnaciones electorales	43
4.2. Regulación de los delitos electorales	46

4.3. La eficacia de las sanciones financieras puede variar dependiendo del contexto	53
4.4. Aprendizaje a partir de la experiencia: evolución del sistema de RCE en Bután (<i>Deki Pema</i>)	54
5.1. Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas, adoptada por el Consejo Interparlamentario en 1994	59
5.2. Clasificación general de los sistemas de RCE	62
5.3. Un sistema de RCE: abusos legislativos en Francia antes de 1958	67
5.4. El sistema mixto de RCE en Argentina	69
5.5. El caso de Luis Patti: Argentina	70
5.6. Un sistema de RCE judicial-legislativo en Alemania: control ejecutivo y legislativo de las elecciones (<i>Ralf Lindner</i>)	74
5.7. Impugnaciones ciudadanas en Colombia	76
6.1. Principios rectores en el diseño del ORCE a partir de los cuales se desarrollan las garantías estructurales	91
6.2. Garantías de independencia del ORCE	92
6.3. Guatemala	96
6.4. Garantías de independencia e imparcialidad de los miembros del ORCE	97
6.5. Disposiciones constitucionales para la independencia de los miembros del ORCE	99
6.6. Juramento de los magistrados de tribunales constitucionales ...	99
6.7. Representación étnica en el ORCE en el escenario post-conflicto de Bosnia y Herzegovina (<i>Zoran Dokovic</i>)	100
6.8. Sistemas para la selección o designación de los miembros de los sistemas de RCE	102
6.9. Régimen de responsabilidades y rendición de cuentas para el ORCE y sus miembros	114
6.10. Justicia electoral y justicia electrónica: ¿una combinación lógica? Las experiencias de Brasil e Indonesia (<i>Domenico Tuccinardi y Adhy Aman</i>)	120
6.11. Garantías procesales o principios de eficiencia y efectividad de los sistemas de RCE	124
6.12. Bután: introducción de un sistema nuevo para la ciudadanía (<i>Deki Pema</i>)	126
6.13. Efecto posible de la imposición de costas o cargos económicos sobre la cantidad de peticiones: el caso de Japón (<i>Maiko Shimizu</i>)	129
6.14. El "caso Richmond": el Reino Unido (<i>Andrew Ellis</i>)	130

6.15. Impugnaciones contra los resultados de elecciones en el ámbito nacional y referendos: Francia (<i>Andrew Ellis</i>)	134
6.16. Características esenciales de los procedimientos de RCE	135
7.1. Tipos de tribunales encargados de resolver impugnaciones judiciales en el campo electoral	145
7.2. Clasificación de las impugnaciones judiciales en el campo electoral	145
7.3. El manejo de los conflictos electorales en Rusia (incluyendo la apelación por omisión del OAE) (<i>Serguei Kouznetsov</i>)	147
7.4. Actos que pueden ser impugnados	150
7.5. Impugnaciones contra decisiones de órganos distintos a la autoridad electoral	151
7.6. Hungría: resolución de conflictos relacionados con el uso de los medios de comunicación en campañas electorales	154
7.7. Oposición en Camboya	156
7.8. Voto electrónico y resolución de conflictos electorales: California (<i>Avery Davis-Roberts</i>)	176
7.9. Remedios cuando se impugnan los resultados de una elección	179
8.1. El programa de gestión de conflictos de la Comisión Electoral Independiente de Sudáfrica (<i>Joram Rukambe</i>)	195
8.2. Mecanismos alternativos de RCE	196
8.3. El “caso Winchester”: el Reino Unido (<i>Andrew Ellis</i>)	197
8.4. La resolución alternativa de conflictos electorales en Camboya (<i>Denis Truesdell</i>)	199
8.5. EE.UU. de la RCE descentralizada a la centralizada (<i>Tracy Campbell</i>)	202

Anexos

A. Glosario	207
B. Referencias y lecturas de ampliación	219
C. Sobre los autores	226
D. Sobre las instituciones asociadas	232

Lista de siglas y abreviaturas

CEC	Comisión de Elecciones Comunes (Camboya)
CNE	Comisión Nacional Electoral (Camboya)
CPE	Comisión Provincial Electoral (Camboya)
DRE	máquinas de registro directo
ECC	Comisión de Quejas Electorales
EE.UU.	Estados Unidos de América
HAVA	Ley Ayuda a América a Votar (Help America Vote Act)
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
MRCE	mecanismo de resolución de conflictos electorales
OAE	órgano administrativo electoral
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONG	organización no gubernamental
ORCE	órgano de resolución de conflictos electorales
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
RACE	resolución alternativa de conflictos electorales
RAD	resolución alternativa de disputas
RCE	resolución de conflictos electorales
RU	Reino Unido
SADC	Comunidad de Desarrollo de África Meridional
SdE	Secretario de Estado
SJE	sistema de justicia electoral
SRCE	sistema para la resolución de conflictos electorales
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
TIC	tecnologías de la información y de las comunicaciones
TSE	Tribunal Superior Electoral (Brasil)

CAPÍTULO 1

CAPITULO 1

Introducción

1. Importancia y función de la justicia electoral

1. La justicia electoral, en términos generales, comprende los diversos medios y mecanismos que tienen por objeto:

- garantizar que cada acto, procedimiento o resultado electoral se ajuste al derecho (la constitución, la ley, los instrumentos o tratados internacionales y demás normativas jurídicas aplicables), y
- proteger o restaurar el goce de los derechos electorales, habilitando a toda persona que considera que alguno de sus derechos electorales le ha sido violado para presentar una impugnación, ser oída y que tal impugnación sea resuelta.

2. En el presente manual, la noción de justicia electoral abarca todos aquellos medios y mecanismos para garantizar la regularidad de los procesos electorales y la *defensa de los derechos electorales*. Los mecanismos de la justicia electoral comprenden tanto los medios para la prevención de conflictos electorales como los mecanismos formales para su solución a través de vías institucionales e incluso los de carácter informal, como ocurre con los medios alternativos para la resolución de conflictos electorales. Cualquier irregularidad en un proceso electoral puede dar lugar a un conflicto. Entre los mecanismos para resolver conflictos electorales, cabe distinguir entre:

- a. aquellos que proporcionan un recurso formal o tienen un carácter correctivo, como los medios de impugnación electoral, los cuales anulan, modifican o reconocen la existencia de una irregularidad;
- b. aquellos que tienen un carácter punitivo, imponiendo una sanción al autor, entidad o persona responsable del acto irregular, como los procedimientos a través de los cuales se establecen responsabilidades administrativas y penales electorales, y

- c. aquellos mecanismos alternativos para la resolución de conflictos electorales, que son voluntarios para las partes en conflicto y frecuentemente informales.

3. En este sentido, junto con otros elementos del marco electoral, la justicia electoral representa la garantía final del cumplimiento del principio de elecciones (y referendos) libres, justas y auténticas, de acuerdo con lo establecido en el derecho electoral. En consecuencia, el diseño de un sistema de justicia electoral (SJE) apropiado es fundamental para la legitimidad democrática y la credibilidad de los procesos electorales.

4. En democracia, la justicia electoral coadyuva decisivamente a la estabilidad del sistema político y el cumplimiento del ordenamiento jurídico, por lo que contribuye a la gobernabilidad democrática. La función de la justicia electoral, aunque de ninguna manera es nueva, se ha convertido en factor crucial de todo régimen democrático, no solo en democracias en proceso de transición y consolidación sino también en democracias establecidas o maduras. La tabla 1.1 relaciona algunos ejemplos pertinentes en donde la presencia o ausencia de un SJE sólido ha sido crítica.

Tabla 1.1. Algunos fallos cruciales de los sistemas de justicia electoral

País	Año	Fallo/decisión de	Resultado del fallo
Estados Unidos	2000	Corte Suprema	Suspensión final del recuento manual de votos en algunos distritos del estado de la Florida.
España	2003	Tribunal Constitucional	Declaró ilegales a ciertos partidos políticos debido a sus posibles vínculos con el terrorismo
Ucrania	2004	Corte Suprema	Anulación de la elección presidencial
Taiwán	2004	Corte Suprema	Validó el recuento total de la votación nacional ordenado por el Tribunal Superior (de apelaciones) de Taipéi
Reino Unido	2005	Corte Europea de Derechos Humanos	Constituye una violación a la Convención Europea de Derechos Humanos la prohibición general para que personas que cumplen sentencias de prisión voten en elecciones parlamentarias y locales en el RU
Nicaragua	2005	Corte Interamericana de Derechos Humanos	Constituye una violación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos que la ley electoral únicamente permita candidaturas postuladas por los partidos políticos para participar en elecciones municipales realizadas en comunidades indígenas
Costa Rica	2006	Tribunal Supremo de Elecciones	Recuento total de votos para toda elección presidencial de acuerdo con lo previsto en la ley

Tabla 1.1. (cont.)

País	Año	Fallo/decisión de	Resultado del fallo
México	2006	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Recuento de votos ordenado en la elección presidencial en más de la mitad de las mesas de votación para las que fue solicitado
Turquía	2007	Corte Constitucional	Anulación del resultado de las elecciones presidenciales
Colombia	2009	Consejo de Estado	Anulación de comicios senatoriales de 2006 debido a irregularidades en el conteo de votos, ordenando un nuevo escrutinio
Tailandia	2007	Corte Constitucional	Disolución del partido de Thaksin Shinawatra (Thai Rak Thai)
Alemania	2008	Corte Constitucional	Declaró inconstitucionales algunas disposiciones de la Ley Electoral Federal que establecen el efecto del "peso del voto negativo" en el sistema electoral, ordenando al Parlamento formular una nueva disposición constitucional para junio de 2011 a más tardar
Moldavia	2009	Corte Constitucional	Recuento de votos para las elecciones parlamentarias

5. Las impugnaciones electorales son susceptibles de surgir en cualquier parte del ciclo electoral. Las impugnaciones electorales no deben percibirse como un reflejo de la debilidad de un sistema político ni como síntoma de procedimientos electorales deficientes o manipulados sino como una prueba de la fortaleza, vitalidad y apertura del sistema y de los procedimientos. Si bien la accesibilidad y comprensión de un SJE puede conducir a un mayor número de impugnaciones, también propicia que el conflicto electoral se procese y resuelva por vías institucionales, lo cual contribuye a la estabilidad y a la paz, reduciendo potenciales conflictos de otra índole.

6. Hay una gran variedad de medios y mecanismos para prevenir y resolver conflictos electorales. Esta variedad es un factor positivo, pues no hay fórmulas mágicas ni únicas para garantizar la regularidad o legalidad de las elecciones y defender los derechos electorales.

7. Aun cuando la existencia de un sistema de justicia electoral sólido no garantiza, por sí sola, la celebración de elecciones libres, justas y auténticas, su ausencia puede contribuir a agudizar o agravar los conflictos. Si las elecciones se celebran sin un marco legal apropiado, integral, consensuado y comprometido con los principios y valores democráticos, o no son bien organizadas o carecen de mecanismos de justicia electoral, pueden agravar las fricciones existentes o incluso, llevar a conflictos armados o violentos, como ocurrió en la elección presidencial de Kenia en diciembre de 2007.

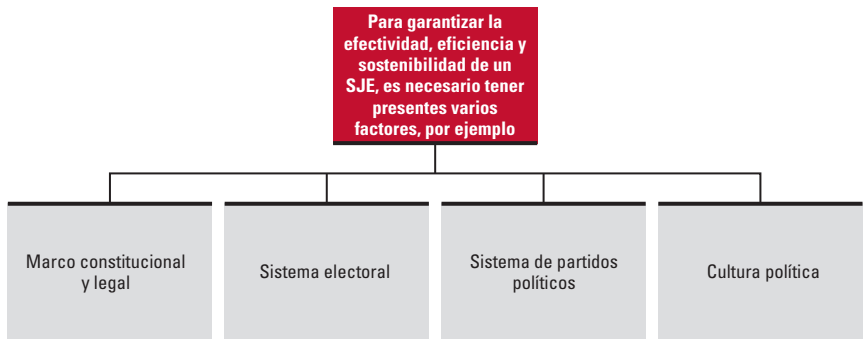
8. La justicia electoral no se reduce a cuestiones relacionadas con procesos judiciales para hacer efectivos los derechos electorales sino que involucra también el diseño y la conducción de los procesos electorales, influyendo en la actuación de todos los participantes en los comicios. Adicionalmente a la influencia del derecho y del marco legal que rigen los procesos electorales, un sistema de justicia electoral es altamente influido por el contexto socio-cultural, histórico y político donde funciona. Por tanto, diversos sistemas y prácticas de justicia electoral existen en diferentes contextos nacionales y regionales alrededor del mundo.

9. Un sistema de justicia electoral no solo debe funcionar eficientemente, en un sentido técnico, sino con eficacia, es decir, con independencia e imparcialidad y debe promover la justicia, así como la transparencia, accesibilidad, inclusión e igualdad de oportunidades. Asimismo, debe proyectar la imagen de que efectivamente funciona bien, de modo que toda persona interesada lo perciba como un sistema sólido. Solo así cumplirá con su finalidad de otorgar credibilidad y legitimidad democrática a los procedimientos electorales y sus resultados.

2. Necesidad de diseñar un sistema de justicia electoral apropiado

10. El diseño de un sistema de justicia electoral es una de las decisiones institucionales más importantes que todo país debe enfrentar al momento de establecer o reformar su régimen electoral. El diseño constitucional, legal e institucional en materia electoral de un determinado país requiere de un enfoque integral y omni-comprehensivo, que incorpore al SJE como uno de sus componentes clave.

Figura 1.1. Factores importantes para un sistema de justicia electoral



11. Un sistema de justicia electoral debe revisarse periódicamente para asegurar que cumple con su función de garantizar la celebración de elecciones libres, justas y auténticas, de acuerdo con lo establecido en el derecho. La aspiración de obtener el poder político, en ocasiones, conduce a utilizar medios

ilícitos o injustificados. Un diseño adecuado del SJE requiere estructurarlo positivamente para alcanzar dos objetivos:

- Prevenir e identificar irregularidades.
- Proporcionar los medios y mecanismos apropiados para corregir las irregularidades o sancionar a quienes las hayan cometido.

12. Tanto los nuevos marcos jurídicos electorales que se han establecido como los que han sido reformados recientemente han empezado a prestar mayor atención a la justicia electoral, enfocándose, por ejemplo, en los procedimientos aplicables para determinadas partes del proceso electoral, tales como la postulación de candidatos, la campaña electoral o la validez de los resultados electorales. Se ha incrementado la conciencia de la necesidad de establecer marcos jurídicos e institucionales integrales y comprehensivos y con frecuencia, el SJE es un elemento clave en las agendas de reforma electoral. La falta de credibilidad de algunos procesos electorales puede conducir a los votantes a cuestionar la necesidad de participar en las elecciones o a rechazar sus resultados. Una justicia electoral efectiva y oportuna llega a ser el elemento clave para superar esta falta de credibilidad.

13. Toda democracia emergente diseña o hereda un sistema de justicia electoral. La propia tradición jurídica y política de un país, así como los efectos del colonialismo o en ocasiones, la influencia de un país vecino o los específicos reclamos sociales y acuerdos coyunturales entre las distintas fuerzas políticas predominantes, gravitan como elementos decisivos. Una crisis política en una democracia establecida, derivada de un conflicto electoral de gran dimensión, puede convertirse en un incentivo para modificar el SJE. Asimismo, los promotores de una reforma política democrática podrían tratar de incorporar en la agenda política un cambio del SJE para conferir mayor legitimidad democrática, proteger de manera más efectiva los derechos electorales o garantizar la celebración de elecciones libres, justas y auténticas.

14. Las decisiones tomadas en relación con el diseño de un sistema de justicia electoral pueden tener consecuencias que no se previeron en el momento de adoptarlas. Puede ocurrir que las decisiones no sean las mejores para el bien del país a largo plazo e incluso, tener efectos desastrosos para sus perspectivas democráticas. Por ejemplo, en un país donde el poder judicial carece de independencia y prestigio, si se modifica un SJE para transferirle la decisión final sobre las impugnaciones contra los resultados electorales a un tribunal que forma parte del respectivo poder judicial, las consecuencias pueden ser peores que el régimen anterior.

15. Este manual reconoce que el diseño de un SJE, en términos de un supuesto “mejor sistema”, no es algo para lo que un grupo de especialistas técnicos independientes pueda dar una respuesta única correcta. Se enfoca en el diseño de un sistema de la manera más amplia e integral posible. En virtud de que

se encuentran involucradas cuestiones técnicas, es esencial contar con la asistencia técnica correspondiente, aunque raramente resulta pertinente extraer fórmulas susceptibles de exportación a contextos históricos y políticos diferentes. El enfoque comparativo al estudio de los SJE demuestra que no existe un “sistema perfecto”. Sin embargo, también permite evaluar las fortalezas y debilidades de los respectivos sistemas, identificar tendencias, ofrecer elementos adicionales de análisis e identificar experiencias o prácticas exitosas.

3. Objetivos de *Justicia electoral: el manual de IDEA Internacional*

16. Al analizar los sistemas de justicia electoral existentes y sus implicaciones, mostrando cómo han funcionado en las diversas democracias alrededor del mundo, este manual pretende lograr dos objetivos generales:

- a. expandir el conocimiento e ilustrar los debates políticos sobre el concepto, diseño y funcionamiento de los SJE y sus mecanismos, y
- b. ofrecer herramientas a los diseñadores de constituciones, instituciones políticas y judiciales, así como leyes electorales y procesales, que les ayuden a tomar decisiones informadas cuando diseñen nuevos SJE o reformen los existentes.

17. Los objetivos específicos de este manual son así:

- incrementar el conocimiento y estimular el aprendizaje sobre los SJE, incluyendo tanto los mecanismos para prevenir conflictos como los procedimientos para la resolución de los mismos cuando surjan;
- identificar los diversos modelos contemporáneos de SJE y la forma como se estructuran y desempeñan en función de diversas garantías institucionales y principios internacionales para el mejor cumplimiento de las obligaciones que los rigen;
- proporcionar marcos de referencia y lineamientos a quienes persigan diseñar, establecer, reformar o fortalecer determinado SJE, y
- proporcionar herramientas que contribuyan a garantizar que todos los actos, procedimientos y resoluciones electorales se ajusten al derecho y a los principios y valores democráticos, salvaguardando los derechos electorales.

18. El manual aborda las probables inquietudes de aquellas personas que persigan diseñar o rediseñar un sistema de justicia electoral, tales como los encargados de elaborar proyectos de textos constitucionales y legales, negociadores políticos, asesores y funcionarios electorales. Al efecto, analiza algunos de los temas más complejos, teniendo en cuenta los puntos clave de la literatura profesional y académica pertinente. Se encuentra escrito para ser accesible a reformadores políticos, pero es inevitablemente “pesado” en su contenido debido a la naturaleza jurídica de muchos de los temas debatidos.

19. El sistema de justicia electoral es parte esencial del marco jurídico electoral. Para ser plenamente efectivas, la asistencia y la observación en materia electoral necesitan considerar el diseño, establecimiento y funcionamiento del SJE a través de todo el ciclo electoral al programar sus actividades y evaluaciones.

20. Aun cuando este manual se concentra en los SJE a nivel nacional, las alternativas que se examinan son apropiadas para cualquier comunidad que desea resolver los eventuales conflictos que surjan con motivo de un proceso electoral, tanto de la democracia representativa como de la democracia directa, a través de referendos o revocaciones de mandato. El manual también será de utilidad para los diseñadores de instituciones en el ámbito de procesos electorales locales o supranacionales; elecciones internas en partidos políticos, en sistemas tradicionales y comunales, así como en gremios y sindicatos, asociaciones de profesionales o grupos organizados de la sociedad civil. Siendo que muchos sistemas de justicia electoral son únicos, los medios para prevenir conflictos y los mecanismos alternativos para resolverlos naturalmente se relacionarán con su contexto y requerirán de mayor análisis de las condiciones locales.

21. El capítulo 2 aborda la noción de “justicia electoral” y otros conceptos relacionados, como los de derechos electorales y su defensa; las impugnaciones que podrían presentarse en las diversas etapas del ciclo electoral, así como los elementos que conforman la JE. El capítulo 3 introduce diversos medios para prevenir el surgimiento de conflictos, en tanto que el capítulo 4 estudia los principales mecanismos de resolución de conflictos electorales (MRCE). El capítulo 5 expone una clasificación global de los sistemas para la resolución de conflictos electorales (SRCE). El capítulo 6 esboza los principales principios y garantías de los SRCE y el capítulo 7 examina las características básicas de los SRCE. Finalmente, el capítulo 8 aborda los medios alternativos para la resolución de conflictos electorales.

Tabla 1.2. Contenidos y organización de este manual

	Ámbito nacional						
Tema	Justicia electoral; derechos electorales; tipos de impugnaciones; elementos de la justicia electoral	Medios para la prevención de conflictos	Principales mecanismos de RCE	Clasificación global de los SRCE	Principales principios y garantías de un SRCE	Características básicas de los SRCE	Mecanismos de resolución alternativa de conflictos
Resolución			Procesos formales de resolución	Resolución de impugnaciones electorales			Procesos informales de resolución
Medida		Medidas preventivas	Medidas correctivas y punitivas			Medidas correctivas	Medidas voluntarias
Capítulo	Capítulo 2	Capítulo 3	Capítulo 4	Capítulo 5	Capítulo 6	Capítulo 7	Capítulo 8

CAPÍTULO 2

CAPITULO 2

Justicia electoral y otros conceptos relacionados

1. Noción de justicia electoral

22. La expresión “justicia electoral” tiene varios significados. En un sentido amplio y para los efectos de este manual, significa garantizar que todos los procedimientos y resoluciones relacionados con el proceso electoral se ajusten a lo previsto en el derecho (la constitución, la ley, los instrumentos o tratados internacionales y demás normativa vigente en un país), así como proteger o restaurar el goce de los derechos electorales, habilitando a toda persona que considera que alguno de sus derechos electorales le ha sido violado para presentar una impugnación, ser oída y que tal impugnación sea resuelta.

23. Un acto, procedimiento o resolución electoral puede ser realizado o adoptado en cualquiera de los tres periodos del ciclo electoral (pre-electoral, electoral o post-electoral: ver párrafos 44 a 53 y la figura 2.4), y corresponderá al sistema de justicia electoral garantizar que aquél se ajuste a lo previsto en el derecho.

24. La justicia electoral abarca tanto los medios encaminados a *prevenir* la violación del ordenamiento jurídico electoral como los mecanismos dirigidos a *resolver* los conflictos electorales derivados de la inobservancia o violación de las normas jurídicas electorales. Al respecto, comprende tanto los mecanismos formales para la resolución de conflictos electorales (RCE), a través de vías institucionales, como los de carácter informal, como ocurre con los mecanismos de resolución alternativa de conflictos electorales (RACE).

25. El sistema de justicia electoral es el conjunto de medios y mecanismos establecidos en un determinado país (algunas veces en cierta comunidad local o incluso, en un contexto regional o internacional) para garantizar que todos los actos, procedimientos y resoluciones electorales cumplan con lo previsto en el orden jurídico, así como proteger o restaurar el disfrute de los derechos

electorales. Un SJE es el instrumento clave del Estado de derecho y la garantía final del cumplimiento del principio democrático de celebración de elecciones libres, justas y auténticas.

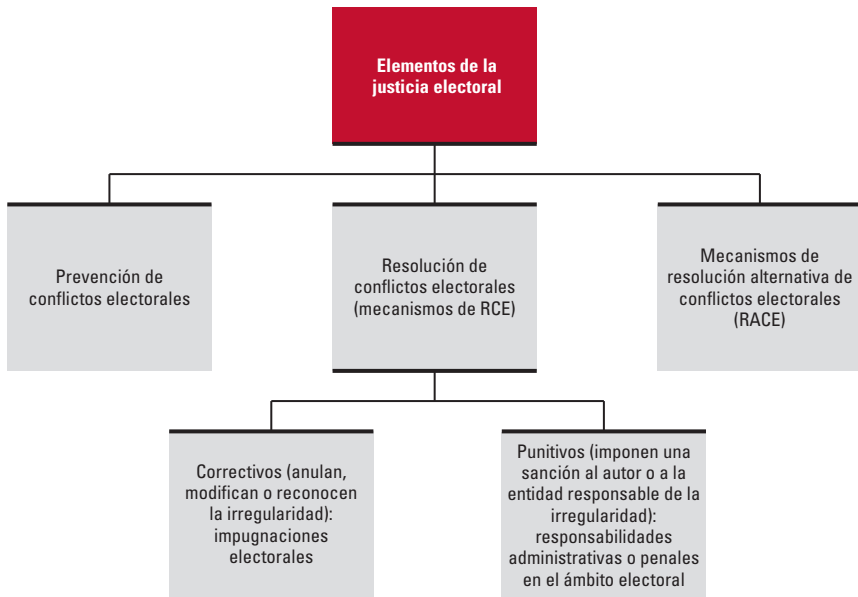
26. La finalidad esencial del sistema de justicia electoral es la protección auténtica del derecho

- ya sea a elegir o a ser elegido representante a fin de ocupar un cargo público o de gobierno (nacional, local o, incluso, supranacional), o
- a participar directamente en un procedimiento de democracia directa a través del voto en algún referéndum o en una revocación de mandato.

27. Cuando un acto, procedimiento o resolución relacionado con el proceso electoral no se ajusta a lo previsto en el derecho, se dice que constituye una irregularidad, dando lugar a un conflicto o una disputa entre la persona o entidad que cometió la irregularidad y la persona o entidad que considera haber sido afectada por la violación de sus derechos electorales.

28. Por lo que se refiere a los mecanismos formales de resolución de conflictos electorales cabe distinguir entre los que tienen un carácter correctivo y los que tienen un carácter punitivo. Los medios de impugnación electoral (ver capítulo 7) son correctivos, ya que anulan, modifican o reconocen la comisión de una irregularidad y, en su caso, protegen o restauran el disfrute de los derechos electorales. Los mecanismos punitivos imponen una sanción a la persona o entidad responsable de que se haya cometido una irregularidad, por ejemplo, a través de procedimientos para asignar las responsabilidades administrativas y penales electorales (ver capítulo 4, sección 3). Hay también mecanismos de resolución alternativa de conflictos electorales (RACE), que se caracterizan por ser de naturaleza voluntaria para las partes en un conflicto y frecuentemente son informales (ver capítulo 8).

Figura 2.1. Elementos de la justicia electoral



29. En este sentido, cuando surge un conflicto o una disputa electoral (p. ej., si se alega que un candidato ha ganado una elección como consecuencia de la compra del voto), el sistema de justicia electoral generalmente proporciona mecanismos de RCE por los cuales la parte afectada puede entablar:

- a. un medio de impugnación ante el órgano de resolución de conflictos electorales (ORCE) competente, solicitando se le conceda un recurso consistente en la anulación de la elección o la modificación del resultado para que se declare ganador a un candidato diferente. Lo anterior debe presentarse a través de una demanda, queja o petición en un juicio o recurso de apelación, según el procedimiento previsto en la correspondiente ley electoral o procesal, cuyas distintas características se analizan en la sección 1 del capítulo 7, o
- b. una queja ante la autoridad competente, que puede ser la autoridad encargada de investigar la posible comisión de delitos o en algunos SJE, el órgano administrativo electoral (OAE).
 - i. Si la autoridad encargada de la investigación de la posible comisión de delitos llega a la conclusión de que sí hubo compra de votos, puede consignar a la persona responsable ante un juez o tribunal penal, solicitándole a este que le imponga una sanción penal, consistente en prisión o multa. Cabe advertir que en algunos SJE, el mismo organismo de justicia electoral que conoce del medio de impugnación por el cual se puede anular la elección o

modificar el resultado, es competente para resolver acerca de la responsabilidad penal.

- ii. En algunos SJE, el OAE está facultado para asumir la investigación correspondiente. Si, después de un procedimiento administrativo en forma de juicio o previa audiencia, llega a la conclusión de que un partido político o candidato es responsable de una infracción administrativa (un ilícito que no constituye delito), el OAE impone una sanción administrativa (por ejemplo, una multa), la cual puede ser generalmente impugnada ante un tribunal. Sin embargo, en ciertos SJE dicha sanción es impuesta, posteriormente, por un tribunal civil o administrativo o, incluso, un tribunal penal (como ocurre, generalmente, en los países bajo la tradición del *common law*, donde no resulta relevante diferenciar entre responsabilidad penal y administrativa).

30. Por tanto, es importante distinguir entre:

- a. medios de impugnación, que ofrecen un recurso (los medios para proteger o restaurar un derecho o corregir una irregularidad) y tienen por objeto anular, modificar o reconocer el acto irregular;
- b. procedimientos para determinar las responsabilidades penales en materia electoral, los cuales tienen como propósito sancionar al autor de cierta irregularidad que constituye un delito y, por tanto, da lugar a la responsabilidad penal y es adjudicada por tribunales penales, y
- c. procedimientos para sustanciar una infracción administrativa (violaciones al derecho o ilícitos que no constituyen delitos), que da lugar a la responsabilidad administrativa y la sanción puede ser impuesta por el OAE u otra autoridad administrativa previo procedimiento seguido en forma de juicio, o bien por un tribunal civil o administrativo.

31. El presente manual aborda tanto los medios de *prevención* de conflictos electorales (capítulo 3) como los mecanismos formales de *resolución* de conflictos electorales (MRCE) y los mecanismos de resolución alternativa de conflictos electorales (RACE, capítulo 8). En los capítulos 5, 6 y 7 el manual pone énfasis en los mecanismos establecidos en los diversos órdenes jurídicos democráticos para la resolución de tales conflictos cuando surjan –sistemas de resolución de conflictos electorales (SRCE)–, con especial referencia a los medios de impugnación electoral y los órganos encargados de resolverlos.

2. Defensa de los derechos electorales

a) ¿Cuáles son y dónde se establecen los derechos electorales?

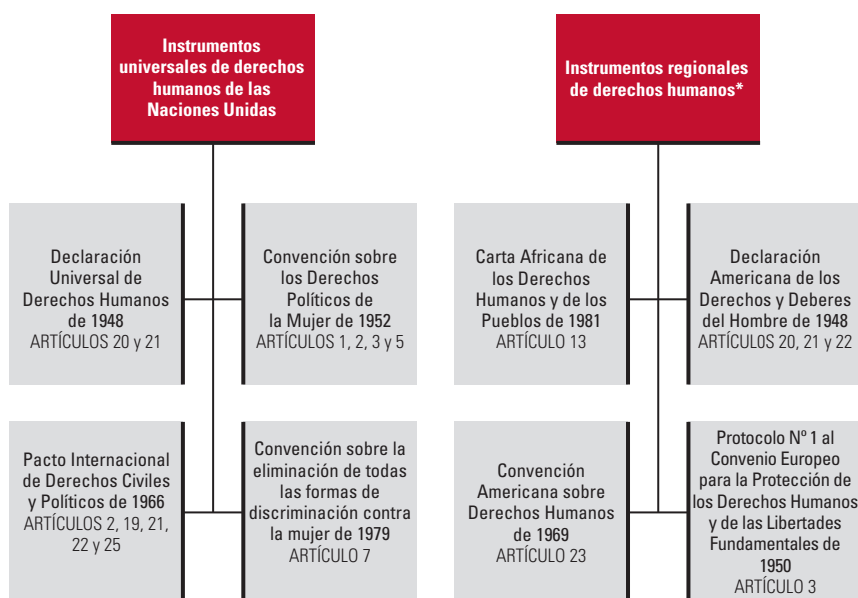
32. Los derechos electorales son derechos políticos los cuales, a su vez, son una categoría de los derechos humanos. Los derechos electorales se encuentran consagrados en las normas básicas o fundamentales de cierto orden jurídico

(generalmente en la respectiva constitución de determinado país y algunas leyes pertinentes) y en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, aun cuando también en ocasiones derivan de la jurisprudencia.

33. Entre los más importantes instrumentos internacionales de derechos humanos que contemplan derechos electorales, se encuentran diversas declaraciones y convenciones sobre derechos humanos, ya sea con carácter universal o regional, las cuales son obligatorias en los países que las han ratificado (ver figura 2.2).

34. Incluso en aquellos países que no son parte de tales instrumentos internacionales de derechos humanos, los principios internacionales sobre los derechos electorales que contemplan, como el principio de celebración de elecciones libres, justas y auténticas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, tienen un valor persuasivo importante, de cuya observancia o satisfacción depende la legitimidad democrática del gobierno respectivo y la credibilidad de sus procesos electorales.

Figura 2.2. Ejemplos de instrumentos internacionales de derechos humanos que establecen derechos electorales



* Adicionalmente, es necesario mencionar otros instrumentos regionales, tales como la Carta de París para una Nueva Europa de 1990; los artículos 15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (artículo 15 sobre el derecho de reunión y artículo 16 sobre la libertad de asociación); las secciones 5, 6, 7 y 8 del Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa de 1990 (CSCE, aunque no es vinculante), y otros instrumentos que han emanado de organizaciones internacionales e intergubernamentales, tales como la Declaración de la Unión Interparlamentaria sobre los criterios para elecciones libres y justas, de 1994, y la Declaración de la Commonwealth de Harare, de 1991.

35. Entre los principales derechos electorales se encuentran el derecho a votar y a ser votado en elecciones libres, justas, auténticas y periódicas, realizadas por voto universal, libre, secreto y directo; el derecho de acceder, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos de elección popular; el derecho de asociación política con fines electorales (como es el derecho a constituir o a afiliarse o no a determinado partido político o alguna otra agrupación con fines electorales), así como otro tipo de derechos íntimamente vinculados con los anteriores, como serían el de libertad de expresión, libertad de reunión, petición y acceso a la información, cuando versan sobre la materia político-electoral. En general, los derechos electorales realizan el derecho político a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos (ver figura 2.3).

36. Cabe distinguir los derechos electorales de otros derechos políticos que no se refieren a la materia electoral. Entre estos se encuentran, por ejemplo:

- el derecho de participación en asuntos políticos a través de procedimientos que no involucren cuestiones electorales (p. ej., acceso a cargos públicos por mera designación del órgano competente sin requerir de comicios);
- los derechos a la libertad de expresión, la libertad de reunión, y los de asociación, petición y acceso a la información en materia política, pero distinta a la electoral, y
- otros derechos políticos cuyo ejercicio se reserva en algunos países a los respectivos ciudadanos, pero que tampoco hacen uso de la técnica del sufragio, como la defensa de la patria y sus instituciones.

En varios países, los medios para proteger y defender los derechos electorales son distintos de estos otros derechos políticos.

Figura 2.3. Principales derechos electorales



37. Varios instrumentos internacionales de derechos humanos han desarrollado una serie de principios relacionados con el derecho de acceso a la justicia, los cuales deberán ser observados tratándose del derecho de acceso a la justicia electoral y, en particular, a un SRCE que garantice la protección y defensa de los derechos electorales. Entre tales principios se encuentran los derechos a un recurso efectivo ante un tribunal imparcial previamente establecido, al debido proceso legal, a una audiencia pública en que se garantice la defensa de su derecho electoral en términos de igualdad (ver recuadro 2.1).

Recuadro 2.1. Obligaciones internacionales en cuanto a la resolución de conflictos electorales

Avery Davis-Roberts

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como los tratados regionales como la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, establecen los fundamentos para comprender los principios de los mecanismos de RCE con base en el derecho internacional público. Además, las Observaciones Generales 31 y 32 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia y otras fuentes, pueden contribuir a agregar detalle y definición a estos principios. Aunque no abordan de manera explícita temas relacionados con los mecanismos de RCE sino que más bien se centran en derechos de carácter más general como el derecho a un recurso efectivo y el derecho a una audiencia imparcial y pública, sin duda pueden sustentar nuestro conocimiento sobre los procesos de resolución de conflictos.

Subyacente a todos los aspectos del proceso electoral debe estar el respeto al Estado de derecho y el compromiso del Estado de tomar todas las medidas necesarias para garantizar los derechos humanos. De importancia particular en el contexto de la RCE son los derechos a un recurso efectivo, a una audiencia justa e imparcial y a la igualdad ante la ley.

Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo por actos que violenten sus derechos al amparo del Pacto, incluyendo los derechos a la participación política estipulados en el artículo 25. Una vez otorgado, el recurso debe ser efectivo. Un recurso efectivo no tiene necesariamente que ser de carácter judicial, pero si lo es, debe resarcir de manera adecuada la supuesta violación. Los Estados deben investigar las supuestas violaciones a los derechos que otorga el Pacto y deben considerar el uso de mecanismos administrativos, por ejemplo, instituciones nacionales de derechos humanos, que puedan dar efecto a esta obligación. Además, el Estado debe regular las violaciones a los derechos humanos cometidas por terceros y por actores no estatales.

De manera similar, toda persona tiene derecho a una audiencia imparcial y pública para la determinación de sus derechos. Para determinar los derechos en un juicio, toda persona debe tener garantizado el acceso a un tribunal competente, imparcial e independiente en al menos una etapa del procedimiento. El tribunal debe ser independiente del poder ejecutivo y del legislativo o gozar de independencia para tomar decisiones sobre asuntos legales de índole judicial. La imparcialidad demanda que las decisiones de los jueces del tribunal no alberguen ideas preconcebidas sobre el caso en particular que tengan ante sí, o que actúen de manera que promueva de manera indebida los intereses de alguna de las partes en perjuicio de la otra. Resulta importante destacar que el tribunal también debe parecer imparcial a los ojos del observador razonable. Una audiencia justa es aquella que se realiza en forma expedita, está libre de influencias y es abierta al público. Las audiencias públicas garantizan la transparencia y salvaguardan el interés público.

Recuadro 2.1. (cont.)

Toda persona es igual ante la ley y ante las cortes y tribunales, y tiene derecho, sin discriminación alguna, a gozar de igual protección ante la ley. Además, toda persona debe tener igual acceso a las cortes y estar libre de restricciones irrazonables o de discriminación, además de tener derecho a disfrutar de iguales medios para la defensa de sus derechos.

Asimismo, toda persona tiene derecho a buscar y recibir información, incluso información sobre los procedimientos para presentar una queja y sobre los hallazgos esenciales, las evidencias presentadas y los razonamientos legales de un tribunal, incluso si la audiencia no es abierta al público.

b) Medios de defensa de los derechos electorales

38. La distinción entre derechos electorales y otro tipo de derechos políticos es pertinente si se atiende a los diferentes medios de defensa que en algunos sistemas jurídicos se establecen para cada uno. Mientras que los primeros son objeto de protección o restauración en el goce del respectivo derecho electoral a través del correspondiente sistema de justicia electoral o sistema de resolución de conflictos electorales, en algunos países existen instrumentos y procedimientos jurídicos diferentes para defender otros derechos políticos. Por ejemplo, en Sudáfrica, el órgano final de defensa jurisdiccional de los derechos electorales es el Tribunal Electoral, en tanto que el competente respecto del resto de los derechos políticos fundamentales es la Suprema Corte de Justicia. En algunos otros países, el mismo órgano puede proteger ambos tipos de derechos. En varios países europeos, como Alemania y España, los órganos inferiores para la protección de derechos varían, dependiendo de si se trata de proteger derechos electorales u otro tipo de derechos políticos; sin embargo, el Tribunal Constitucional es el árbitro final en ambos casos.

39. Los medios de defensa de los derechos electorales, a cargo de los respectivos SRCE, se analizan con detalle en el capítulo 7. La resolución de tales medios puede encomendarse a *órganos administrativos*; *órganos judiciales*; *órganos legislativos*, *órganos internacionales*, o, excepcionalmente, como un arreglo transitorio o provisional, a *órganos ad hoc* para superar alguna situación de conflicto grave en un país.

- Los órganos administrativos podrían ser generalmente el OAE o los OAE encargados de organizar la elección.
- Los órganos judiciales podrían ser tanto los tribunales ordinarios que forman parte del poder judicial como los tribunales autónomos. Entre estos últimos estarían varios tribunales o consejos constitucionales, los tribunales administrativos o los tribunales electorales especializados

que se encuentran separados de los poderes tradicionales legislativo, ejecutivo o judicial. A pesar de que, desde un punto de vista estricto, los órganos judiciales son tribunales que forman parte del poder judicial, para los propósitos de la versión castellana de este manual se ha optado por una perspectiva más amplia que abarca a otros tribunales autónomos como los mencionados con anterioridad.

- Los órganos legislativos podrían ser toda una asamblea legislativa u otra asamblea política o una parte de esta, como alguno de sus comités.
- Los órganos internacionales podrían ser aquellos que tienen jurisdicción en países que han reconocido a algún tribunal o corte internacional o regional, como la Corte Europea de Derechos Humanos o la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyas sentencias son obligatorias y deben ser acatadas por los órganos nacionales competentes.

Recuadro 2.2. Tipos de órganos a cargo de la protección de los derechos electorales

- órganos administrativos
- órganos judiciales
- órganos legislativos
- órganos internacionales
- órganos *ad hoc*

40. El titular de los derechos electorales es generalmente el ciudadano. En algunos países se les exige también cierta residencia o vinculación con la comunidad jurídico-política correspondiente para ejercer los derechos electorales. Determinados países confieren derechos electorales también a los extranjeros residentes. Nueva Zelanda los otorga para todas las elecciones. Otros países, por ejemplo, Argentina, Canadá y Uruguay los confieren para las elecciones locales, como ocurre también en los países de la Unión Europea, de acuerdo con lo dispuesto en la Convención Europea sobre la Participación de Extranjeros en la Vida Pública en el Nivel Local de 1992.

41. Varios países han establecido a nivel constitucional o legal ciertas normas específicas para salvaguardar el derecho a la igualdad de género en el ámbito electoral o, incluso, reivindicar los derechos electorales de la mujer, con el objeto de garantizarle el acceso en condiciones de igualdad a los cargos de elección popular. Diversos instrumentos internacionales también protegen los derechos electorales de la mujer, como la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer de 1952 y la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 (ver figura 2.2).

42. Por lo general, toda persona que considera que determinado acto o resolución electoral le afecta (p.ej., el propio ciudadano, ciudadana o partido

político que se considere perjudicado) se encuentra legitimado para promover una queja (ver capítulo 7). Varios SRCE le otorgan a los correspondientes partidos políticos una función primordial en la defensa de los derechos electorales y en algunos llegan a ser los únicos legitimados para impugnar ciertos actos o resoluciones (p. ej., los resultados electorales), en cuyo caso no se le confiere al candidato involucrado el mismo derecho de impugnar. En algunos países, cuando más, se les confiere a estos el carácter de coadyuvantes, por lo que se encuentran supeditados a lo que determine su partido político.

43. Una buena práctica de todo SJE o SRCE es establecer el derecho de toda persona física o jurídica a impugnar ante un órgano de naturaleza administrativa o judicial cualquier acto o resolución electoral que considere le perjudica. Se requiere de un recurso efectivo ante un tribunal imparcial previamente establecido, que en forma oportuna proteja o, en su caso, restaure al titular en el ejercicio o goce del derecho electoral violado (ver, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 y la Convención Europea sobre Derechos Humanos de 1950). En todo caso, si un SRCE establece la posibilidad de que tanto un candidato como su partido político tengan derecho de impugnar un acto o resolución que estimen les perjudica, debe también prever mecanismos para superar eventuales contradicciones que pudieran surgir entre los planteamientos de uno y otro.

3. Sistemas de justicia electoral (SJE) y el ciclo electoral

44. Un enfoque integral, exhaustivo y efectivo para el diseño y la aplicación de un sistema de justicia electoral solo es posible si se tienen en cuenta los tres periodos del ciclo electoral: pre-electoral, electoral y post-electoral.

Figura 2.4. El ciclo electoral



45. Un SJE que se enfoque solo en los actos que ocurren en la parte más activa del ciclo electoral –alrededor de la jornada electoral–, no es la mejor manera de garantizar que los procedimientos electorales y sus resultados cumplan con el orden jurídico. Los periodos pre-electoral y post-electoral pueden proporcionar una oportunidad mejor para los intentos indebidos de impedir la celebración de elecciones libres, justas y auténticas, así como de manipular o desviar los procedimientos hacia intereses partidistas a través de prácticas ilegales e ilegítimas (por ejemplo, con respecto al registro electoral o los ingresos de los propios partidos).

46. Durante el periodo pre-electoral se llevan a cabo varias actividades relevantes, como el diseño y la elaboración de la legislación electoral, la contratación y la capacitación del personal electoral o la planeación electoral por parte de los organismos encargados de la organización de las elecciones y de la resolución de conflictos electorales. Algunas de estas actividades son susceptibles

de ser impugnadas como parte del SRCE, como es el caso de las decisiones relacionadas con la delimitación de los distritos electorales; el otorgamiento, la negativa o cancelación del registro de los partidos políticos; la actualización del registro de votantes, así como la información sobre el proceso electoral y la educación cívica. Asimismo, algunos actos de los partidos políticos relacionados con su democracia interna –como la aprobación de sus estatutos y procedimientos internos, la selección de sus líderes y candidatos a cargos de elección popular o la expulsión de sus miembros y otras sanciones– pueden ser objeto de regulación e impugnación.

47. Prácticamente, todas las actividades que ocurren durante el desarrollo del periodo electoral pueden dar lugar a impugnaciones, incluyendo la postulación o registro de listas de candidatos, la campaña electoral, la distribución y ubicación de mesas receptoras de votación, el nombramiento de funcionarios de las mesas receptoras de votación, la acreditación de observadores electorales, el desarrollo de la votación, el cómputo y escrutinio de los votos, y la declaración y publicación de los resultados.

48. Durante el periodo post-electoral, ciertas actividades relacionadas con lo electoral pueden originar también impugnaciones que podrían influir en el desarrollo y la sustentabilidad del siguiente proceso electoral. Como ejemplos se encuentran los procedimientos de fiscalización del origen y destino de los recursos de los partidos políticos; la revisión de los informes de gastos de campaña de los candidatos, y la revisión de los límites de los distritos electorales. En algunos países, pueden tener lugar impugnaciones con respecto a elecciones distintas a los cargos públicos a nivel nacional o a cuestiones relacionadas con eventos de democracia directa, como referendos o revocaciones de mandato. Asimismo, la reforma de la legislación relevante y los procedimientos con base en las lecciones aprendidas son actividades importantes que frecuentemente se realizan en el periodo post-electoral.

49. A menos de que haya un SJE eficiente y efectivo, con facultades, recursos y herramientas suficientes para ser capaz de responder adecuadamente a las demandas a través de todo el ciclo electoral, y emitir sin dilación decisiones susceptibles de ser ejecutadas, el proceso electoral puede fallar y sus resultados ser rechazados.

50. Una sana y buena práctica de todo SRCE es prever la posibilidad de que todo acto o resolución electoral sea susceptible de ser impugnado ante el propio OAE que lo emitió o ante otro órgano competente por cualquier persona que se considere perjudicada. Lo anterior forma parte del derecho humano de acceso a la justicia previsto en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. El objetivo es garantizar que no haya acto o resolución electoral que escape al control de su constitucionalidad o legalidad, con independencia de que ocurra en el periodo pre-electoral, electoral o post-electoral. El capítulo 7 de este manual examina lo anterior con más detalle.

51. Un SRCE requiere prever mecanismos para garantizar que todos los actos electorales que se realizan en los distintos periodos del ciclo electoral se ajusten al derecho. Lo anterior es especialmente importante en donde la ley electoral prevé organismos encargados del SRCE con un mandato que no les faculta para seguir funcionando más allá del periodo electoral mismo. En estos casos, se debe encomendar a otros órganos la resolución de las eventuales impugnaciones que se presenten durante los periodos pre-electoral y post-electoral. Podría también considerarse una buena práctica prever organismos permanentes e independientes encargados de la RCE (ver capítulo 6).

52. Hay un fuerte interés público en la certeza de los procedimientos y resultados electorales. En este sentido, todo SRCE debiera adoptar el principio de que todos aquellos actos y resoluciones de la autoridad electoral que no hubieren sido oportunamente impugnados en los plazos legales son definitivos e irrevocables. Esta institución procesal permite ir concluyendo de manera consolidada las diversas etapas sucesivas de un proceso electoral, como una base firme y clara para la siguiente hasta arribar al resultado de la elección. De este modo, no es posible plantear o cuestionar la validez de cierto acto o resolución electoral dentro de una etapa posterior. Por ejemplo, en diversos países no sería jurídicamente permitido que determinada irregularidad cometida durante la campaña electoral que no fue combatida por el afectado durante el desarrollo de la etapa de preparación de la elección, se pretenda hacer valer por parte de este como causa de nulidad de la elección en la etapa de resultados electorales. Es importante advertir que este principio solo opera cuando el supuesto acto irregular cometido en una etapa anterior fue susceptible de ser impugnado en aquel momento, pues de no preverse algún medio de impugnación en dicha etapa anterior, habría elementos para considerar procedente combatirlo con posterioridad.

53. En general, una vez iniciado, un proceso electoral no puede detenerse, pues de ello depende la renovación oportuna de los órganos representativos de gobierno. Como resultado, otro principio común de los sistemas de resolución de conflictos electorales es que la interposición de los medios de impugnación no tiene efectos suspensivos de la validez del acto impugnado. Así, mientras la impugnación no se resuelva, el acto seguirá surtiendo efectos. Adicionalmente, con el objeto de evitar abusos, es una sana práctica prever plazos límites reducidos para resolver los medios de impugnación que se interpongan (ver capítulo 7).

CAPÍTULO 3

CAPITULO 3

Prevención de conflictos electorales

1. Introducción

54. Es importante que todo SJE establezca medios y mecanismos para prevenir y evitar el surgimiento de conflictos electorales. A medida que la observancia de las reglas y el respeto al Estado de derecho llega a ser cada vez más la normalidad, menos serán los conflictos electorales que requieran ser resueltos por los órganos encargados del SRCE.

55. Existen diversos medios o medidas a través de las cuales se puede prevenir el surgimiento de conflictos electorales. Algunos de estos provienen de fuentes externas al SJE, en tanto que otros se generan desde dentro:

De fuentes exógenas:

- diseño e implementación de un marco constitucional y legal apropiado para un gobierno democrático y representativo, derechos humanos y procesos electorales;
- participación de los principales partidos políticos y sectores clave de la sociedad en el diseño o reforma del ordenamiento jurídico electoral;
- el desarrollo de la cultura política y la educación cívica, incluyendo principios y valores democráticos, así como respeto al Estado de derecho y a los derechos humanos;
- el desarrollo de un sistema plural de partidos políticos y la democracia interna en los propios partidos;
- perspectiva de género e inclusión de minorías en el gobierno y la arena política;
- establecimiento de condiciones equitativas para la contienda electoral, particularmente con respecto al financiamiento y el acceso a los medios de comunicación;

- desarrollo de la función de la sociedad civil, incluyendo su capacidad para monitorear todas las etapas del proceso electoral;
- la adopción de códigos de conducta por los medios de comunicación, la sociedad civil, los observadores electorales y los partidos políticos;
- establecimiento de un OAE profesional, incluyente y, preferiblemente, permanente, independiente y autónomo;
- adopción de procedimientos de elección apropiados para el OAE, que sean accesibles para el público y consistentemente observados;
- y así sucesivamente.

De fuentes endógenas:

- diseño e implementación de un marco constitucional y legal apropiado para un SJE accesible y efectivo;
- nombramiento de un OAE y ORCE al más alto nivel por consenso entre las diversas fuerzas políticas activas en la sociedad, especialmente aquellas representadas en el órgano legislativo;
- compromiso del OAE y el ORCE con los principios y valores democráticos, especialmente con los de independencia e imparcialidad;
- habilidad del OAE y el ORCE para adoptar decisiones transparentes, así como explicarlas y difundirlas;
- capacitación electoral apropiada del personal del OAE y el ORCE;
- adopción de códigos de conducta por el personal del OAE y el ORCE;
- perspectiva de género e inclusión de minorías en el OAE y el ORCE;
- adopción de medidas de seguridad para la recepción, el cómputo y escrutinio de los votos;
- y así sucesivamente.

56. Adicionalmente, cabe destacar que un OAE comprometido, sensible y eficiente desempeña una función relevante permanente para evitar el surgimiento de conflictos electorales. De hecho, es frecuente que un OAE –particularmente cuando cuenta con representantes de los partidos políticos– antes de tomar alguna decisión relacionada con el desarrollo de un proceso electoral, se debata ampliamente al interior y se procuren armonizar los intereses partidarios comúnmente enfrentados.

2. Marco jurídico apropiado

57. Se puede prevenir el surgimiento de conflictos electorales a través de la adopción de disposiciones y mecanismos que se ajusten a los principios y valores democráticos generalmente compartidos en una comunidad, así como a las respectivas tradiciones y el contexto.

58. Si en el procedimiento de reforma electoral se logra la participación efectiva de los principales partidos y fuerzas políticas, así como de los sectores

clave de la sociedad, es probable que surjan menos conflictos —en especial si se siguen fórmulas consensuales para su aprobación y no meramente la regla de la mayoría—. Lo anterior implica un compromiso entre los protagonistas políticos de respetar las normas resultantes y usar los canales institucionales para resolver los eventuales conflictos en el proceso de reforma. Si bien la regla de la mayoría es la base del principio democrático, tratándose de normas electorales en particular, es fundamental que se respeten los derechos de las minorías y no se establezcan ventajas indebidas para la mayoría sino que se generen condiciones y seguridades para que cualquier minoría pueda llegar a convertirse en la mayoría.

59. Para un marco jurídico apropiado, se requiere que el SJE se diseñe en términos sencillos, claros y coherentes que faciliten su comprensión y garanticen el acceso a la justicia electoral de manera completa y efectiva. Se debe garantizar a toda persona que estime que su derecho electoral ha sido infringido, la oportunidad de acudir ante un ORCE independiente e imparcial que le proporcione un recurso eficaz y oportuno para protegerle o, en su caso, restituirle en el goce de su derecho electoral. La conciencia de esa posibilidad contribuye a generar confianza en el SRCE y a prevenir el surgimiento de conflictos.

3. Desarrollo de la cultura política y la educación cívica

60. El elemento exógeno que más contribuye a la prevención de conflictos electorales es el desarrollo de la cultura política y la educación cívica, que ponga énfasis en la importancia de una adhesión efectiva a los principios y valores democráticos. Estos principios incluyen el estricto respeto al Estado de derecho y a los derechos humanos, así como a la solución pacífica y por vías institucionales de las controversias. Los valores incluyen la participación, el pluralismo, la tolerancia, la cooperación, la estabilidad, la paz social y el fortalecimiento de la institucionalidad pública.

61. En sociedades donde las actitudes culturales facilitan la instalación o el mantenimiento de regímenes autoritarios, los conflictos electorales surgen con mayor frecuencia. Entre una sociedad democrática y otra autoritaria es posible identificar una variedad de tipos, como el de una democracia con elementos autoritarios o un régimen autoritario con elementos democráticos. Donde el derecho no es ordinariamente observado sin la necesidad de una medida coactiva y las violaciones al derecho no siempre son objeto de desaprobación social, es más difícil establecer un SJE efectivo y eficiente. En este sentido, sistemas de justicia electoral similares en su marco legal y diseño institucional, pueden funcionar de manera muy distinta en la práctica en virtud de sus diferentes culturas políticas y contextos históricos.

62. Lo que es relevante tener en cuenta para prevenir conflictos electorales es la necesidad de promover la cultura política y el estricto respeto al Estado

democrático de derecho y a los derechos electorales fundamentales, así como a los distintos valores democráticos. El desarrollo de una cultura política basada en principios y valores democráticos es responsabilidad no solo de los líderes políticos sino también de cada ciudadano. Ciertamente, las instituciones gubernamentales y los medios de comunicación masiva desempeñan una función crucial.

Recuadro 3.1. Familiarización con los procesos electorales en Bután

Deki Pema

Las elecciones parlamentarias celebradas en Bután en 2008 fueron las primeras en la historia del país. Por esta razón, justo antes del anuncio oficial que dio inicio al periodo de campaña se dio un “periodo de familiarización” durante el cual los partidos políticos y candidatos participaron en una serie de actividades similares a las de una auténtica campaña electoral.

Si bien había solamente dos partidos políticos registrados, este periodo de prueba fue una parte intensa del proceso electoral y se hizo necesario regularlo para garantizar que los votantes no se confundieran o se desilusionaran y que la política partidista no fuera mal interpretada ni mal entendida desde el principio. Debido a que, desde el punto de vista técnico, este periodo de familiarización no formaba parte del periodo oficial de la campaña, el código de conducta para los partidos no se encontraba oficialmente vigente. Para abordar la situación, la Comisión Electoral de Bután emitió un comunicado público sobre las “actividades permitidas y no permitidas” con base en dicho código de conducta. Este comunicado se envió a todas las unidades administrativas en el país (es decir, los 20 distritos, 15 subdistritos y 205 condados). Además, los jefes de los condados, llamados *Gup*, debieron divulgar los contenidos de ese comunicado en encuentros públicos realizados específicamente con este propósito.

A medida que se acercaba el día de las votaciones, la competencia se intensificó y varios rumores dañinos y sin base circularon por la sociedad butanesa, todavía pequeña y muy unida; por ejemplo, que habría cámaras ocultas en las cabinas de votación que comprometerían el voto secreto. En respuesta a esto la Comisión elaboró un folleto, utilizando lenguaje sencillo y coloquial, para abordar tales alegatos y rumores sin fundamento. Con este folleto también se buscaba tranquilizar al electorado en cuanto a sus derechos, incluido el derecho al voto secreto, y se explicaban las medidas adoptadas para hacer respetar tales derechos. Estos folletos se distribuyeron ampliamente entre los *Gup* de los 205 condados, a quienes se pidió leerlos en reuniones públicas. Se alentó incluso a los escolares y colegiales para que leyeran el material a sus padres o familiares analfabetos.

Utilizando una serie de técnicas e incluyendo a todas las partes interesadas en el proceso de educación cívica, el proceso de familiarización no solo garantizó que se tomaran acciones para educar a la población y terminó con los rumores sino que también fue un paso importante para prevenir la posible violencia o malas prácticas electorales.

4. Consenso político para la integración del OAE y el ORCE

63. A favor de la prevención de conflictos electorales también opera el consenso de los partidos y fuerzas políticas para definir la estructura e integración del OAE y el ORCE –en especial cuando se prevea la participación y control de aquellos en la toma de decisiones respectivas—. Dicho consenso no solo contribuye a la legitimidad y credibilidad del proceso electoral sino que la confiabilidad en el mismo por parte de los votantes se traduce en mayor participación.

64. El equilibrio o compensación entre diversos intereses parciales o en conflicto no es lo mismo que asegurar imparcialidad. Este es el caso, incluso, si hay un consenso general entre las fuerzas políticas que seleccionan los miembros de los órganos de mayor jerarquía de un OAE o un ORCE. Es más viable alcanzar la imparcialidad, que solo puede acreditarse durante el desempeño del cargo, al asegurarse que la persona a quien se encomiende la toma de decisiones:

- carezca de una militancia partidista (al menos, durante cierto periodo inmediato anterior a la asunción del cargo);
- cuente con antecedentes de honorabilidad y capacidad profesional, y
- se comprometa con la vigencia del Estado democrático de derecho.

Es más probable que tal persona obtenga un consenso significativo entre todas las fuerzas políticas involucradas en su designación. Lo anterior proporciona mayor legitimidad y confiabilidad general en el proceso electoral. Asimismo, es conveniente revestir a la persona seleccionada con garantías, tales como las de estabilidad, independencia, remuneración decorosa que refleje la importancia del cargo e inmunidad procesal penal. El cargo puede ser incompatible con otras tareas y preverse alguna inhabilitación temporal para desempeñar ciertos cargos políticos al finalizar su periodo (ver capítulo 6).

5. Desempeño profesional, con independencia funcional y comprometido con principios democráticos tanto del OAE como del ORCE

65. El OAE encargado de organizar o administrar los procesos electorales puede ser independiente, gubernamental o mixto. Cualquiera que sea el modelo seguido, el profesionalismo en la actuación de un OAE se debe entender como el desempeño apropiado y oportuno de la función de organización de las elecciones, conforme a principios jurídicos y de carácter ético.

66. El profesionalismo, como principio rector de la función de organizar o administrar procesos electorales se basa, fundamentalmente, en la creación de un servicio civil de carrera (de ser posible o requerido, uno especializado en lo electoral) y el establecimiento de reglas claras en la normativa respectiva, tanto para la selección como para el reclutamiento, la promoción y la movilidad

del personal del OAE respectivo. Esto asegura que la permanencia de este personal no quede sujeta a los ciclos electorales o a coyunturas relacionadas con la renovación de los poderes públicos o los intereses políticos.

67. Asimismo, el profesionalismo debe entenderse como la formación de cuerpos de funcionarios y empleados electorales plenamente capacitados y la reducción paulatina de la improvisación, que puede provocar graves desviaciones e irregularidades. La profesionalización, aparte de elevar los niveles de preparación y conocimiento en el ejercicio de la función electoral, individualiza las responsabilidades y permite la rendición de cuentas de los funcionarios electorales.

68. El desempeño de la función electoral es sinónimo de actividad continua y asidua a través de todo el ciclo electoral, en lugar de la que se desarrolla de manera esporádica, casual o eventual. La dedicación permanente contribuye a la especialización y ésta al profesionalismo. Un enfoque profesional conduce al desempeño óptimo en el servicio al cual se dedica alguien voluntariamente.

69. La legalidad, certeza, objetividad, independencia e imparcialidad, como principios rectores en el desempeño cotidiano del OAE, contribuyen a conformar una autoridad electoral confiable y creíble, así como a prevenir el surgimiento de conflictos electorales. La independencia o autonomía de la función de organización y administración de los procesos electorales se refiere a que la actuación de los miembros del OAE se ajuste exclusivamente al mandato de la ley, sin interferencia alguna de los órganos públicos de gobierno ni de los partidos políticos.

70. Los miembros del OAE y el ORCE deben llevar a cabo su tarea con independencia funcional y de manera estrictamente imparcial y políticamente neutral. Al efecto, deben implementar un conjunto de “buenas prácticas” que permitan generar confianza en sus acciones e incrementar su credibilidad. Para que un proceso electoral sea exitoso, los participantes necesitan confiar en que las personas encargadas de administrarlo y juzgarlo llevarán a cabo sus funciones en forma independiente del gobierno y de los partidos políticos, así como políticamente neutral y estrictamente imparcial. Si se piensa que las personas que administran los procesos electorales y resuelven las impugnaciones guardan lealtad a una u otra fuerza política, la credibilidad pública del proceso electoral se verá afectada gravemente, al grado en que será difícil restaurar la confianza en el proceso.

71. A veces, un país puede optar por nombrar como miembros del OAE u ORCE a personas que representan partidos o tendencias políticas. En tal caso, aunque los miembros fueran escogidos por su filiación política, deben desempeñar sus tareas de administración electoral con independencia funcional y en forma estrictamente imparcial y políticamente neutral.

Recuadro 3.2. Burkina Faso: control de los partidos sobre el proceso electoral y su supervisión

Augustin Loada

El OAE de Burkina Faso, con el nombre de Comisión Electoral Nacional Independiente (*Commission Electorale Nationale Indépendante*, CENI), está conformado por 15 miembros, quienes representan al partido mayoritario, los partidos de oposición y la sociedad civil y tiene a su cargo el monitoreo y la supervisión del proceso electoral.

La constitución prevé el sufragio universal libre, justo y secreto, mas deja todos los detalles necesarios para la realización de las elecciones para ser regulados mediante las leyes electorales, las cuales son altamente inestables, ya que a menudo cambian dependiendo de la situación política y son aprobadas o modificadas en forma unilateral por el partido gobernante.

Dos instituciones tienen a su cargo la resolución de conflictos electorales: el Consejo Constitucional (*Conseil Constitutionnel*) y los tribunales administrativos que ven las disputas internas en las elecciones locales. El Consejo Constitucional está conformado por un magistrado presidente que ostenta este cargo por un plazo indefinido, tres magistrados designados por el presidente de la República por recomendación del Ministro de Justicia, tres personas designadas por el presidente de la República y otros tres miembros designados por el presidente del Parlamento. Los miembros ejercen su cargo durante un único periodo de nueve años.

La independencia del Consejo Constitucional ha sido cuestionada, ya que nueve de sus miembros son designados ya sea por el presidente (seis miembros) o por el presidente del Parlamento (tres miembros), ambos del partido gobernante. Sin embargo, los miembros de la Corte Constitucional solo pueden ser cesados de sus funciones en circunstancias excepcionales. Además, el magistrado que la preside puede ser destituido en cualquier momento por el presidente de la República, y no puede ocupar otros cargos en forma simultánea.

Los tribunales administrativos tienen a su cargo la resolución de conflictos en las elecciones locales. En su calidad de magistrados, los jueces de los tribunales disfrutan de un elevado nivel de garantías, incluyendo los principios de irrevocabilidad e independencia consagrados en los instrumentos legales. En la realidad, la interferencia por parte de los poderes políticos, la corrupción, los sobornos y las dificultades asociadas al financiamiento, el profesionalismo y la transparencia son todos obstáculos para la independencia de estos tribunales, como también ocurre con otros tipos de jurisdicciones en ese país.

Es importante anotar que suele haber muy pocos conflictos electorales, lo cual se debe al pobre dominio por parte de la clase política de los mecanismos disponibles y la desconfianza prevaleciente en las instituciones responsables de la resolución de conflictos electorales. Muchos partidos o candidatos prefieren sacar a la luz los casos de fraude, irregularidades o corrupción que afirman conocer en los medios de comunicación, en lugar de remitirlos a la institución competente a cargo de su resolución.

Recuadro 3.2. (cont.)

Además, existe el problema del acceso a los tribunales, que se encuentran lejos de la gente tanto desde el punto de vista geográfico como el socio-cultural. Esta distancia puede evitar que un ciudadano apele una decisión tomada por una autoridad electoral, incluso cuando el procedimiento sea teóricamente gratuito.

72. Del mismo modo, resulta positivo que los miembros del OAE y el ORCE demuestren un compromiso permanente de respeto absoluto por los principios y valores democráticos y los postulados de los instrumentos internacionales de derechos humanos, sin discriminación o preferencia alguna con respecto a partidos políticos, candidatos, votantes, así como representantes de la prensa y de otros medios de comunicación.

73. Es importante que el OAE y el ORCE adopten sus decisiones en forma transparente y las expliquen tanto a los partidos involucrados como a la sociedad en general. Lo anterior evita que la información sea manipulada por aquellos a quienes les afectó negativamente y busquen deslegitimar el proceso electoral o debilitar a la autoridad electoral.

6. Códigos de conducta electoral

74. Han surgido códigos de ética o códigos de conducta, que complementan el orden jurídico de un país, tanto para los OAE como para los ORCE. Códigos similares existen para los partidos políticos y, en ocasiones, los medios de comunicación con motivo de las campañas electorales, así como los observadores electorales, con el objeto de que se ajusten a criterios éticos y profesionales.

75. En el plano internacional, existen diversos esfuerzos desarrollados por organismos y asociaciones profesionales internacionales con aspiraciones globales para la implantación de códigos éticos de conducta, como los dirigidos a evitar la perversión de la profesión jurídica y promover el cabal y leal desempeño tanto de la función judicial como de la electoral. Asimismo, hay otros ejercicios dirigidos a los partidos políticos durante las campañas electorales y la observación nacional e internacional de las elecciones. Al respecto, cabe destacar tanto el *Código de Conducta: Administración Electoral Ética y Profesional* como el *Código de Conducta: Partidos Políticos en Campaña durante Elecciones Democráticas*, ambos publicados por IDEA Internacional.

76. El hecho de que un OAE o un ORCE no tenga un código de ética o de conducta, o bien algún documento análogo aplicable, no significa que sus miembros o personal carezcan de lineamientos de ética profesional. Con frecuencia, varios de esos principios y valores se encuentran plasmados y

tutelados en diversas disposiciones del marco constitucional y legal aplicable. Sin embargo, la eventualidad de que los mismos sean reconocidos directamente por los órganos responsables de los procesos electorales contribuye a subrayar el compromiso con su debida observancia.

77. Los principios y valores en el contexto de los procesos electorales con frecuencia se establecen en diversos códigos éticos o de conducta de ciertas profesiones o determinados servidores públicos, incluyendo a los jueces y funcionarios electorales (ver, por ejemplo, el recuadro 3.3), así como a los partidos políticos, los medios de comunicación y las organizaciones de periodistas. Entre los principios y valores aplicables a la profesión jurídica y a los servidores públicos se encuentran:

- el compromiso con los derechos humanos y la dignidad de la persona
- la diligencia y el profesionalismo;
- la honestidad;
- la honradez;
- la imparcialidad;
- la independencia;
- la lealtad institucional;
- el respeto, y
- la responsabilidad.

78. Entre los principios y valores que se establecen en los códigos de ética judicial se encuentran:

- compromiso con la justicia;
- excelencia (incluyendo capacitación);
- eficiencia;
- integridad;
- independencia;
- probidad;
- autocontrol;
- confidencialidad;
- diligencia;
- respeto al ser humano y, en especial, a los respectivos colegas;
- abstención de intervenir indebidamente en asuntos ante tribunales inferiores, y
- trato equitativo a los medios de comunicación.

Recuadro 3.3. El código de ética del Poder Judicial de la Federación de México

Entre los códigos de ética que se encuentran expresamente dirigidos a los jueces y miembros de un ORCE, cabe mencionar el del Poder Judicial de la Federación de México. Este contiene los principios, normas y virtudes judiciales que se consideran apropiados como un estándar de la ética profesional que oriente la conducta de los magistrados federales y sus auxiliares, a la vez que facilite la función ética de los diversos aspectos del papel que desempeñan. Los cinco principios rectores del código, que por mandato constitucional se derivan del servicio judicial, son:

- a. la independencia, en términos de la prohibición de influencias ajenas a la ley que provengan del sistema social;
- b. la imparcialidad, a fin de rechazar toda influencia ajena a la ley que surja de las partes en los procedimientos ante los tribunales;
- c. la objetividad, entendida como la necesidad de distanciarse de las influencias ajenas a la ley que puedan provenir del propio magistrado o magistrada;
- d. el profesionalismo, entendido como el ejercicio responsable y serio de la función judicial; y
- e. la excelencia, como arquetipo al cual los magistrados y magistradas deben aspirar, cultivando las virtudes judiciales definidas en el código de ética.

Recuadro 3.4. Código de conducta para los comisionados y el personal de la Comisión de Quejas Electorales (ECC) de la República Islámica de Afganistán

Este código de conducta fue elaborado y adoptado de conformidad con el artículo 2 de las Normas de Procedimiento de la ECC. Los estándares éticos y legales descritos allí tienen el propósito de orientar las actividades de los miembros y de la Secretaría de la ECC durante el proceso electoral. Este código de conducta debe implementarse con sentido común, sano juicio y buena fe. Los incumplimientos al mismo constituyen un delito electoral y se abordarán de conformidad con la Ley Electoral. Los comisionados y el personal de la ECC deben:

- Cumplir con la Constitución, la Ley Electoral y los decretos, reglamentos y procedimientos aplicables, e implementarlos de manera imparcial, no partidista y neutral desde un punto de vista político
- Abrigar los estándares más elevados de eficiencia, competencia e integridad
- Hasta donde sus habilidades lo permitan, garantizar la protección de los derechos fundamentales a la libertad de opinión y de expresión, de asociación, de reunión y movimiento de que disfruta toda persona en todas las etapas del proceso electoral
- Tratar a los votantes, candidatos, agentes, miembros de la prensa y los medios de comunicación, y a todas las demás entidades o individuos que participen en el proceso electoral de manera respetuosa, imparcial y políticamente neutral

Recuadro 3.4. (cont.)

- No comunicarle a ninguna persona u otra fuente, información o documentos que sean de su conocimiento en razón de sus funciones y que conozcan o deban haber conocido que no se hayan hecho públicos, salvo cuando ello sea apropiado en el curso normal de sus obligaciones o por autorización de la Comisión
- No deben mantenerse en posesión de tales documentos por más tiempo que el requerido para el cumplimiento de sus funciones; estas obligaciones no cesan al concluir los funcionarios sus servicios para la ECC
- No dar indicios por medio de la vestimenta, posesiones, acciones, actitudes o palabras del apoyo hacia ningún partido político o candidato
- Comportarse con honestidad y transparencia en lo que respecta a sus obligaciones y decisiones, cooperando en la medida en que la ley lo permita con observadores, representantes, votantes, candidatos y representantes de la prensa o de los medios de comunicación
- No utilizar ni intentar utilizar su posición en beneficio personal, y no intentar obtener ni recibir instrucciones de ningún funcionario ni autoridad gubernamental o no gubernamental, salvo en los casos en que la ley lo permita
- Declarar cualquier interés privado relacionado y en conflicto con sus obligaciones ante la ECC y tomar todas las medidas necesarias para resolver tales conflictos de manera que sea compatible con sus obligaciones
- Respetar el voto secreto
- Proteger la privacidad de toda información personal o de alguna manera confidencial
- Familiarizarse con todas las leyes, los reglamentos y las normas electorales y con los procedimientos de la ECC pertinente y siempre que las posibilidades lo permitan, asistir a todas las sesiones de la ECC

Declaro que he leído, comprendo y cumpliré con el presente código de conducta:

Firmado en _____ el día _____ de 2009 por

Nombre y firma del Comisionado / miembro del personal de la ECC	Nombre y firma del Comisionado / miembro del personal de la ECC
--	--

[Traducción no oficial. Fuente original en inglés.]

Fuente: <http://www.ecc.org.af/en/images/stories/pdf/ECC2009CodeOfConduct20090506English.pdf>

79. Cabe mencionar el *Código de Conducta: Administración Electoral Ética y Profesional* de IDEA Internacional. Representa un conjunto de normas mínimas universales para una administración electoral ética y profesional. Es un esfuerzo por sistematizar los principios que deben orientar la actuación de los funcionarios electorales. El citado código de conducta puede consultarse en el enlace <http://www.idea.int/publications/conduct_admin/es.cfm>, cuya

parte medular expone los principios éticos que forman la base de la administración electoral, con explicaciones y directrices detalladas para la aplicación de tales principios. Al respecto, sostiene que para asegurar tanto la apariencia de integridad como la integridad real del proceso electoral, la administración electoral debe basarse en los siguientes principios éticos fundamentales: a) respeto por la ley; b) independencia y neutralidad; c) transparencia; d) minuciosidad, y e) orientación de servicio.

80. El *Código de Conducta: Partidos Políticos en Campaña durante Elecciones Democráticas*, que también preparó IDEA Internacional, recoge un conjunto de normas mínimas para partidos políticos y sus seguidores con motivo de su participación en una campaña electoral. Idealmente, estas reglas son acordadas o aceptadas voluntariamente por los propios partidos y, en la debida oportunidad, podrían convertirse en ley. Así, puede haber códigos de conducta acordados directamente por los partidos políticos, como resultado de negociaciones entre ellos, a menudo con la moderación de algún tercero (por ejemplo, el acuerdo logrado en septiembre de 1989, como anticipo de las elecciones, luego de la independencia de Namibia); pueden ser parte de un acuerdo entre partidos, con el propósito de ser convertido en ley (como ocurrió con el código de conducta acordado entre los partidos antes de las elecciones de Sierra Leona en 1996, a pesar de que aún no se ha convertido en ley), o bien en ocasiones se regula la conducta de los partidos políticos en las campañas a través de una ley electoral, aprobada por la autoridad soberana, aunque no se denomine código de conducta (es el caso del Anexo a la Ley Electoral de Camboya de las Naciones Unidas de 1992).

81. Es oportuno mencionar también el *Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones*, anexo a la *Declaración de principios para la Observación Internacional de Elecciones*, publicado el 27 de octubre de 2005 por las Naciones Unidas, con el respaldo de diversas organizaciones internacionales, incluyendo IDEA Internacional.

82. Otros medios y medidas que contribuyen a la prevención de conflictos electorales incluyen el desarrollo de sistemas plurales de partidos políticos, así como la democracia interna de los partidos políticos; el carácter incluyente de un régimen electoral con relación al género y a los grupos étnicos, con el objeto de erradicar la discriminación; el establecimiento de condiciones equitativas para la contienda electoral, particularmente en materia de financiamiento y acceso a los medios de comunicación; la capacitación apropiada en asuntos electorales del personal del OAE y el ORCE, así como la adopción de medidas de seguridad para la recepción, el escrutinio y el cómputo de la votación.

CAPÍTULO 4

CAPITULO 4

Mecanismos de RCE

1. Introducción

83. La expresión “sistema de resolución de conflictos electorales” (SRCE) hace referencia al conjunto de medios o mecanismos institucionales y jurídico-técnicos de impugnación o control (por medio de juicios, recursos o reclamaciones) de los actos, procedimientos y resoluciones electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, judicial, legislativa o incluso, internacional.

84. Los SRCE tienen por objeto garantizar la regularidad de los procesos electorales. A través de los medios de impugnación electoral, los actos o resoluciones electorales que sean irregulares pueden ser anulados o modificados. Por su parte, los procedimientos para fincar responsabilidades electorales buscan sancionar al autor o la persona responsable del acto irregular o ilícito. Dependiendo del derecho aplicable, la misma irregularidad puede acarrear ambos tipos de mecanismo o control.

85. Es importante distinguir entre los medios de *impugnación* electoral y los procedimientos para fincar *responsabilidades* administrativas o penales en materia electoral. En tanto que los anteriores se sustancian y resuelven a través de vías institucionales o formales, deben diferenciarse de los mecanismos informales que se prevén en algunos países y se conocen como medios alternativos para la resolución de conflictos electorales (mecanismos de RACE). Estos últimos son analizados en el capítulo 8 de este manual.

86. La finalidad de los medios de impugnación electoral, los cuales tienen propiamente un carácter correctivo, es garantizar que las elecciones (y los referendos) se realicen de acuerdo con el derecho (ajustándose a los principios constitucionales y legales) y que los posibles errores o irregularidades sean

anuladas, modificadas, reconocidas o corregidas a fin de proteger o restituir al interesado en el uso o goce del derecho electoral que le hubiere sido violado. En este sentido, se trata de un control directo de la regularidad del proceso electoral, garantizando que las elecciones se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad.

87. Asimismo, los SRCE garantizan que los procesos electorales cumplan con lo establecido en el orden jurídico mediante un régimen de responsabilidades en materia electoral. Estos procedimientos para determinar *responsabilidades* pretenden imponer una sanción, ya sea penal o administrativa, al autor o persona responsable del delito o la infracción (esto es, la violación de una disposición legal que no constituye un delito) de las disposiciones electorales. Este régimen de responsabilidades es predominantemente punitivo, en tanto que no corrige o priva de efectos a la irregularidad electoral sino que, por lo general, castiga al autor o a la persona responsable de tal irregularidad, a través del derecho administrativo sancionador electoral o el derecho penal electoral. Por tanto, implica un control indirecto de la regularidad de las elecciones (ver la tabla 4.1).

Tabla 4.1. El sistema de RCE

Distinciones entre SRCE	Función	Acción	Resultado	Tipo de fiscalización
Medios de impugnación electoral	Correctiva	Anula, modifica o reconoce la irregularidad	Protección o restauración del disfrute del derecho electoral	Directa
Procedimientos para determinar responsabilidades electorales	Punitiva	Sanciona al autor o a la persona responsable del delito o infracción electoral.		Indirecta

88. En algunos casos, la misma ley establece las definiciones y los procedimientos tanto para promover impugnaciones electorales como para fincar responsabilidades penales o administrativas. Igualmente, el mismo ORCE también adjudica ambos de forma simultánea. Si, por ejemplo, se demuestra que funcionarios electorales modificaron los resultados electorales, podría ocurrir tanto que se anule el resultado de la elección (en seguimiento a una impugnación en la cual se demuestre que la conducta irregular fue de tal magnitud que razonablemente pudo haber afectado dicho resultado, sin que fuese posible identificar el resultado correcto) como que se imponga una pena a los funcionarios electorales responsables. Podría haber también una sanción administrativa, de naturaleza económica, impuesta a un partido político por el OAE o un tribunal administrativo si se probara que el partido político estuvo involucrado e influyó en los funcionarios.

89. En el Reino Unido (RU), dos jueces del Tribunal Superior (*High Court*) se reúnen para sustanciar el juicio y resolver, sin jurado ni derecho a apelación, las peticiones electorales por las cuales se impugnan los resultados de las elecciones parlamentarias. Los jueces deben determinar:

- a. si hay razón para creer que ha habido corrupción extendida o prácticas ilegales, y
- b. si se ha probado que alguna práctica corrupta o ilegal fue cometida por algún candidato, o bien fue conocida o consentida por este.

Los jueces entonces someten un informe certificado al presidente de la Cámara de los Comunes, la cámara baja del Parlamento, respecto de si el resultado electoral debe sostenerse o si la elección debe anularse. Si los jueces difieren entre ellos, deben certificar sus diferencias, pero el candidato se considerará debidamente electo. Si un candidato triunfador es encontrado personalmente culpable de una práctica electoral corrupta o ilegal, su elección es declarada nula y puede ser sujeto de una sanción, que puede incluir, por ejemplo, la prohibición de la capacidad procesal de volver a participar en una elección.

2. Régimen de medios de impugnación electoral: revocación, modificación o reconocimiento de la irregularidad

90. Es un mecanismo directo para asegurar el cumplimiento del ordenamiento jurídico electoral, el cual ofrece un recurso y tiene propiamente un carácter correctivo, al permitir reparar la violación cometida por el acto irregular o ilegal y, en su caso, proteger o restituir al interesado en el uso o goce del derecho electoral que le hubiese sido violado. Lo anterior, por regla general, se logra cuando el ORCE competente declara que el acto o la resolución electoral impugnado debe ser invalidado, anulado, revocado o modificado. Asimismo, en algunos casos, el mero reconocimiento de que se cometió una irregularidad es una forma de reparación o desagravio. Por ejemplo, un ciudadano al que indebidamente se le negó el derecho a que su voto fuese contado podría estar legitimado para impugnar y que se declare que las autoridades electorales actuaron indebidamente o cometieron una irregularidad. Sin embargo, a menos que el resultado de la elección se haya decidido por un solo voto, no sería revocado.

91. Los medios de impugnación electoral proporcionan un control directo de la regularidad de las elecciones y tienen el efecto de preservar o restaurar el ordenamiento jurídico electoral. En este sentido, constituyen la garantía principal y la más efectiva de un SJE, sin que ello implique que no sea conveniente promover los demás mecanismos para resolver conflictos electorales. Por tanto, este manual pone especial énfasis en el análisis de los diversos sistemas de medios de impugnación electoral en los regímenes democráticos del mundo, sus principios rectores, garantías y características básicas.

92. Entre los medios de impugnación electoral es posible incluir no solo los dirigidos a controlar que los actos y resoluciones electorales concretos cumplan con el ordenamiento jurídico sino aquellos que sirven para controlar la constitucionalidad de las leyes y normas generales electorales en abstracto. En general, estos últimos medios de impugnación son competencia de los órganos encargados de la justicia constitucional, ya se trate, por ejemplo, de tribunales o consejos constitucionales, o bien del respectivo máximo tribunal o corte de justicia que encabece el poder judicial de un país, los cuales habitualmente ejercen el control de la constitucionalidad de leyes y normas generales en todas las materias, mas no solo la electoral. Los efectos en algunos sistemas pueden ser la invalidación de la ley o norma general declarada inconstitucional. En cambio, según se expresó, el efecto del medio de impugnación contra actos electorales es exclusivamente revocarlo o modificarlo para garantizar la regularidad electoral. Sin embargo, este manual solo hace referencia a los medios de impugnación contra actos electorales concretos, bajo la competencia de los órganos encargados del SRCE en determinado país.

93. Sin embargo, cabe señalar que algunos SRCE prevén la posibilidad de que el tribunal competente de la resolución de los medios de impugnación para controlar la regularidad de cierto acto o resolución electoral en casos concretos esté facultado para ejercer no solo un control de la legalidad sino de la constitucionalidad del acto respectivo o, cuando menos, esté habilitado para plantear la cuestión de inconstitucionalidad ante el órgano competente de justicia constitucional. En España, por ejemplo, el Tribunal Contencioso Administrativo podría plantear tal cuestión ante el Tribunal Constitucional, el cual resuelve lo conducente. Lo anterior implica que si el acto o resolución impugnado se funda en una ley o norma general inconstitucional, esta sea inaplicada en el caso concreto y, como consecuencia, se revoque dicho acto o resolución. Esto ocurre, por ejemplo, en los SRCE que le confieren la competencia respectiva al tribunal o consejo constitucional, al tribunal o corte supremos del poder judicial, o al correspondiente tribunal electoral especializado –como en Ecuador y México–. De este modo, el SJE proporciona una defensa integral de la constitucionalidad y legalidad electoral.

94. Independientemente de sus efectos, es importante destacar que los medios de impugnación electoral susceptibles de interponerse en contra de los actos, procedimientos o resoluciones vinculados con los procesos electorales, se pueden clasificar en administrativos, judiciales (ya sea un tribunal perteneciente al poder judicial o uno autónomo), legislativos e internacionales, atendiendo a la naturaleza jurídica del órgano encargado de su resolución. Esto se analiza con mayor profundidad en el capítulo 7 de este manual.

Recuadro 4.1. Tipos de impugnaciones electorales

- Administrativas
- Judiciales (ya sea un tribunal que forma parte del poder judicial o uno autónomo)
- Legislativas
- Internacionales

3. Régimen de responsabilidades electorales: imposición de sanciones

95. El derecho electoral también asegura el cumplimiento de sus normas mediante un régimen de *responsabilidades* penales o administrativas en materia electoral, conformado por el conjunto de sanciones aplicables a los sujetos responsables de delitos o infracciones administrativas en materia electoral. Este régimen tiene predominantemente un carácter punitivo, pues no corrige o priva de efectos jurídicos a la irregularidad electoral sino solo castiga al responsable del delito o infracción administrativa. Por tanto, constituye un mecanismo indirecto para asegurar el cumplimiento del ordenamiento jurídico. En algunos ORCE, aquellos casos que involucren un supuesto delito penal punible o una responsabilidad administrativa son oídos y resueltos junto con las impugnaciones electorales, con posibles efectos correctivos o reparatorios.

96. La imposición de una pena tratándose de delitos electorales siempre es a través de un tribunal, por lo general un tribunal penal, pero en algunos países –como Panamá– es el propio tribunal electoral especializado. En algunos sistemas de justicia electoral, sin embargo, la sanción administrativa puede ser impuesta por el OAE, previo procedimiento seguido en forma de juicio, cuya resolución puede ser impugnada ante un ORCE. En otros SJE, la sanción administrativa solo puede ser impuesta por un tribunal, ya sea un tribunal penal –como ocurre generalmente en los países de la tradición del *common law*, en donde no se diferencia entre responsabilidad administrativa y penal–, un tribunal civil, uno administrativo o incluso, en ocasiones, el propio ORCE.

97. En algunos SRCE, por ejemplo el del Reino Unido, si el candidato originalmente ganador en una elección es considerado responsable o culpable de “prácticas corruptas o ilegales”, con independencia de que sea condenado y se le aplique una pena por el delito, tiene como consecuencia también que la elección es anulada. En otros (p. ej., Kirguistán) corresponde al OAE o al ORCE ponderar si los delitos determinados por el tribunal penal afectaron el resultado de la elección y, en su caso, declararla nula.

98. Tanto el delito electoral como la infracción administrativa electoral son una especie de acto irregular o ilegal, es decir, se trata de conductas que conllevan la realización de actos prohibidos, tales como la “compra de votos” o

excederse del tope de gastos de campaña permitidos por las normas electorales, o bien la omisión de actos ordenados por el ordenamiento jurídico, como el abstenerse de rendir un informe sobre los ingresos y gastos de campaña. Al autor o a la persona responsable se le impone una pena o sanción administrativa.

99. Los delitos electorales y las faltas o infracciones administrativas electorales se diferencian, básicamente, por lo siguiente:

- *Los valores o bienes jurídicos que se tutelan o protegen* (p. ej., la libertad del sufragio o la equidad en las condiciones de la contienda electoral). Con frecuencia, los valores de mayor entidad son protegidos por las leyes penales.
- *Los tipos de sanciones que se pueden imponer*: la pena de prisión es frecuente que se utilice tratándose de delitos, como forma de castigar a la persona condenada por un delito grave. La sanción en caso de infracciones administrativas electorales no implica privación de la libertad pero puede acarrear, por ejemplo, una sanción económica, la suspensión o pérdida del registro de un partido político, o la cancelación de una candidatura.
- *La naturaleza de los sujetos activos o agentes responsables*: las personas morales, como los partidos políticos, no son habitualmente sujetos de responsabilidad penal, sin que ello signifique impedimento alguno para que se les imponga una sanción administrativa.
- *Los procedimientos que se siguen para indagar si cierta conducta constituye una infracción administrativa o un delito*: mientras que los procedimientos relativos a las infracciones administrativas, en general, corren a cargo de los OAE, los delitos son perseguidos por el ministerio público u órgano equivalente.
- *Los órganos competentes para adjudicar o resolver si se cometió o no el delito o infracción electoral e imponer la sanción correspondiente*: en países que no forman parte del *common law*, la sanción administrativa habitualmente es impuesta por el OAE, o un tribunal civil o administrativo; en cambio, las penas son impuestas por los tribunales penales ordinarios.

100. A pesar de las diferencias básicas apuntadas, el régimen de responsabilidades de naturaleza administrativa y el de responsabilidades penales también presentan algunas características comunes. De acuerdo con el principio de legalidad implícito en toda facultad correctiva o sancionadora del Estado (*ius puniendi*), no hay delito o falta sin una pena o sanción prevista en la ley escrita exactamente aplicable. Al respecto, los siguientes principios o garantías deben ser aplicados en todo caso de responsabilidad penal o administrativa:

- La definición del delito o la infracción administrativa y la pena o sanción deben estar determinados por ley y en forma previa a la comisión del ilícito. No se permite legislación retroactiva. Los OAE ni los tribunales (penales, civiles, administrativos u ORCE) encargados de

sustanciar los procedimientos o procesos correspondientes para determinar su actualización o tipificación, carecen de la facultad de crear nuevos tipos de infracción administrativa o delitos, ya que esto es competencia únicamente del poder legislativo.

- La norma legal que prevé una infracción administrativa o delito, así como su correspondiente sanción o pena, debe satisfacer los principios de certeza y objetividad. Esto significa que debe estar expresada por escrito y en una forma abstracta, general e impersonal, a efecto de que los destinatarios conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia.
- Las normas que establecen la sanción o pena requieren una interpretación y aplicación estricta. El principio de legalidad exige que no se utilice la analogía ni el argumento del “sentido común”. No cabe usar estos argumentos, ya que conducirían a la falta de certeza acerca de cuál conducta por acción u omisión se encuentra prohibida y cuál no.

101. El argumento de “mayoría de razón” propiciaría, por ejemplo, que si un niño de 14 años no puede suscribir un contrato obligatorio, entonces, tampoco puede hacerlo un niño de 13 años. Sin embargo, tampoco cabe utilizar este tipo de argumentos en el derecho penal ni en el derecho administrativo sancionador.

102. No obstante lo anterior, persisten algunas diferencias entre el régimen de responsabilidades en materia penal electoral y el correspondiente al ámbito administrativo sancionador electoral, como se explica a continuación.

a) Derecho penal electoral

103. Los delitos son conductas positivas o negativas: acciones u omisiones que son reprobadas por la sociedad. Un delito es una conducta que el derecho ha hecho punible. Delito es todo acto u omisión definido como conducta anti-jurídica y culpable, la cual se vincula con una o varias penas. El Estado las tipifica en normas jurídicas, prohibiendo su realización y establece una pena para el caso de su actualización; frecuentemente, esta es una pena privativa de la libertad. El propósito esencial de definir los delitos electorales e imponerles penas es proteger o tutelar los valores y bienes jurídicos que se busca alcanzar o realizar con el ejercicio de los derechos electorales, es decir, los derechos de los individuos a participar en la conducción de los asuntos públicos a través de elecciones.

104. La existencia de delitos en materia electoral no es reciente, pues ya desde los tiempos antiguos se tuvo la necesidad de castigar las conductas que atentaban contra las funciones públicas o la libre manifestación del voto. Por ejemplo, los griegos aplicaron la pena de muerte al ciudadano que votaba dos veces y a quien vendía o compraba el voto; los romanos expidieron la *Lex*

Julia de Ambitu, que castigaba el empleo de medios ilícitos para la obtención de funciones públicas. Posteriormente, apareció en Roma el *broglia*, que en la actualidad se traduciría como fraude electoral o compra de votos.

b) Criterios para codificar los delitos electorales

105. En el derecho penal electoral han existido dos tendencias respecto de la ubicación de los delitos electorales en el orden jurídico nacional: la primera se pronuncia porque se configuren dichos delitos en los códigos penales y la segunda porque se configuren en las leyes electorales. Los defensores de la primera posición señalan que es mejor que los delitos electorales se encuentren en códigos punitivos a fin de protegerlos de los constantes cambios de la legislación electoral. Quienes optan por la segunda sostienen que los delitos electorales no son ni deben ser ajenos a la dinámica renovadora comicial, por lo que deben adecuarse en la medida en que esta lo haga, a efecto de conservar una congruencia entre el derecho electoral sustantivo y el punitivo.

106. Esta revisión resulta particularmente deseable cuando quienes participan en procesos electorales buscan activamente nuevas fórmulas para burlar la ley sin incurrir en responsabilidad penal. En algunos casos, lo anterior podría mostrar el deseo general de subvertir una buena ley, por lo que tal conducta debe revisarse continuamente. En otros, podría haber evidencia de que algunos aspectos del derecho son obsoletos y requieren reconsideración. Los límites a los gastos en campañas previstos en la ley electoral del Reino Unido habían sido considerados muy bajos por los principales partidos políticos, especialmente en elecciones para cubrir algún eventual escaño vacante en el Parlamento. Los partidos políticos, por tanto, buscaron formas alternativas para gastar más en campañas aun cuando técnicamente se ajustaran a lo previsto en la ley –por ejemplo, en lugar de que el candidato declarara el costo total de la compra de equipo para su campaña, como lo requiere la ley que se haga en el respectivo informe de gastos, el partido es el que compra el equipo y lo renta al candidato para la campaña, en tanto que en el referido informe solo se declara el costo más bajo de dicha renta–.

Recuadro 4.2. Regulación de los delitos electorales

- Incluirlos en el código penal o criminal
- Incluirlos en la ley electoral

107. En cuanto a la técnica para regular (tipificar) los delitos electorales, también varía en los distintos países. Varios optan por atender al sujeto activo de la conducta delictiva, como ciudadanos, funcionarios electorales, dirigentes partidistas, etc. Otros se enfocan en el bien jurídico que tutelan o protegen, como la libertad del voto, las condiciones equitativas para todos los

candidatos, etc. No es tan relevante el ordenamiento en el que se ubiquen ni el criterio utilizado para regularlos, sino la existencia de un marco legal adecuado en materia de delitos electorales que contribuya a garantizar la celebración de elecciones libres, justas y auténticas.

108. El contexto histórico y socio-político de cada país debe ser tenido en cuenta al regular los delitos electorales. La cultura política y las prácticas recurrentes durante los comicios podrían influir en el hecho de que determinada conducta se estime inaceptable por contravenir algún bien o principio jurídico, como la libertad o la igualdad y deba prohibirse, o si cabe considerarla acorde con tales principios y, por tanto, deba permitirse. Tales percepciones también pueden variar en un mismo país en el transcurso del tiempo.

109. Así, por ejemplo, en algunos países se sanciona penalmente el transporte de votantes de su domicilio a los centros de votación por parte de los candidatos o partidos políticos. Tales penas se prevén, por ejemplo, en países que provienen de etapas con elecciones no competitivas. En un sistema en donde el previo partido oficial o hegemónico contaba con muchos recursos, la libertad de transportar votantes a los centros de votación podría considerarse que afecta la libertad del voto y probablemente esté vinculada con la compra y coacción del voto. En el Reino Unido, sin embargo, la historia del transporte de votantes a los centros de votación es diferente: fue la respuesta de los partidos cuya fuerza descansa más en la gente más pobre que en la habilidad de sus oponentes más ricos –en esa época, los propietarios de la mayoría de los vehículos– para llevar a quienes los apoyaban a votar. Podría, por tanto, considerarse una disposición que promueve condiciones de competencia electoral equitativas. En otros países donde las elecciones son más abiertas, el transporte de votantes es una práctica permitida y forma parte de la competencia política, que incluye la capacidad de movilización electoral.

c) Ejemplos de delitos electorales

110. Entre los posibles sujetos activos de los delitos electorales cabe identificar a funcionarios electorales, funcionarios partidistas, candidatos, servidores públicos no electorales y ciudadanos. La función de los ministros de cultos religiosos y líderes comunitarios que pretendan influir en la voluntad electoral de sus feligreses o seguidores es también un ámbito en el cual se debate hasta qué grado esto se considera aceptable o en qué medida equivale a una presión indebida.

111. La tabla 4.2 enumera algunos ejemplos de las conductas que los distintos sistemas jurídicos llegan a tipificar como delitos electorales.

Tabla 4.2. Conductas tipificadas como delitos electorales por los diferentes sistemas jurídicos

Delito electoral	Sujeto activo					
	Votantes	Funcionario electoral	Funcionario de algún partido	Líder partidista o candidato	Funcionario público	Cualquier persona
Fraude electoral	Votar sin cumplir con los requisitos legales	Permitir intencionadamente una conducta fraudulenta de parte de los electores				Cometer usurpación de personalidad o utilizar los documentos de otro votante para votar
	Votar más de una vez en una misma elección					
Coacción del votante		Propagar noticias falsas sobre la jornada o los resultados electorales	Propagar noticias falsas sobre la jornada o los resultados electorales		Requerir que los subordinados voten de determinada manera	Sobornar a los votantes con dádivas o dinero o prometiendo tales dádivas o dinero
						Ejercer presión indebida sobre los ciudadanos para que voten de determinada manera o que se abstengan de votar
					Condicionar la prestación de un servicio público a que los ciudadanos voten de determinada manera	Ejercer presión o hacer campaña dentro de la mesa de votación Violar el voto secreto o el derecho a ejercer el voto libremente Difundir resultados de encuestas de opinión fuera del periodo permitido por ley
Obstrucción del proceso electoral		Privar a alguien del derecho al voto	Apoderarse de documentos o material electoral			Privar a alguien del derecho al voto
		Interferir en la realización normal de las votaciones; recoger injustificadamente las credenciales de los votantes; alterar documentos electorales o impedir la instalación de una mesa de votación				Interferir en la realización normal de las votaciones; recoger injustificadamente las credenciales de los votantes; alterar documentos electorales o impedir la instalación de una mesa de votación

Tabla 4.2. (cont.)

Delito electoral	Sujeto activo					
	Votantes	Funcionario electoral	Funcionario de algún partido	Líder partidista o candidato	Funcionario público	Cualquier persona
Obstrucción del proceso electoral		Impedir el ejercicio legal de los derechos de los representantes de los partidos políticos en la mesa de votación	Obstaculizar el curso normal de las votaciones			Impedir el ejercicio legal de los derechos de los representantes de los partidos políticos en la mesa de votación
		Tomar ilegalmente las boletas de las urnas				Tomar ilegalmente las boletas de las urnas
		Alterar los resultados o documentos de una elección, impedir su envío oportuno o abrir o cerrar una mesa de votación fuera de las horas establecidas en la ley	Impedir la apertura o cierre de una mesa de votación			Alterar los resultados o documentos de una elección, su envío oportuno, o abrir o cerrar una mesa de votación fuera de las horas establecidas en la ley
		No cumplir con el desempeño de las funciones propias de su puesto				
Delitos o infracciones asociados al registro de votantes		Reemplazar o alterar de forma impropia documentos del registro de votantes				Aportar documentos falsos o ingresar por computadora datos falsos al registro de votantes a fin de obtener una cédula de votación
						Destruir o alterar documentos del registro de votantes o cédulas de votación

Tabla 4.2. (cont.)

Delito electoral	Sujeto activo					
	Votantes	Funcionario electoral	Funcionario de algún partido	Líder partidista o candidato	Funcionario público	Cualquier persona
Financiamiento de campaña de forma ilegal o indebida				Hacer una declaración falsa sobre los gastos realizados en una elección	Apoyar ilegalmente a un partido político o a sus candidatos, enviando personal subordinado para trabajar en la campaña en horas laborales, o asignar ilegalmente propiedades o fondos para proveer tal apoyo	
				Utilizar fondos recaudados a través de actividades ilegales para campañas políticas	Asignar ilegalmente propiedades o fondos con fines de apoyo	
				Hacer uso de fondos ilegalmente aportados por un funcionario público		

d) Autoridades encargadas de procurar e impartir la justicia penal electoral

112. En la gran mayoría de los países, el proceso penal para los delitos electorales es el mismo que se sigue para las demás clases de delitos. Corresponde al ministerio público, procurador u órgano equivalente la persecución e investigación acerca de la posible comisión del delito y el probable responsable, hecho lo cual ejerce la acción penal ante el juez penal competente. El juez en materia penal, previa sustanciación de un juicio con arreglo al debido proceso legal, impone la pena de prisión o una sanción económica a la persona que haya sido condenada, en algunos sistemas después del veredicto de un jurado.

113. En algunos países existen agentes del ministerio público o procuradores especializados en materia electoral, dentro de la institución competente encargada de la persecución de los delitos. En ocasiones, conforman un área específica dentro de tal institución. En México, por ejemplo, la llamada Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales depende de la Procuraduría General de la República. En Panamá, la Fiscalía General de Delitos Electorales es un organismo público independiente y autónomo, encargado de la persecución e investigación de los delitos electorales.

114. Aun cuando, por lo general, el tribunal penal ordinario es el competente para juzgar los delitos electorales, en algunos países son los propios ORCE encargados de resolver las impugnaciones electorales los que también son competentes para juzgar los delitos electorales, como ocurre con algunos tribunales electorales especializados latinoamericanos, por ejemplo, en Brasil y Panamá.

e) Sanciones administrativas para infracciones electorales

115. La infracción o falta administrativa electoral es la conducta ilícita, pero que no constituye delito, a través de la cual se contraviene, vulnera o viola alguna norma de la ley electoral o de alguna otra ley administrativa. Como consecuencia, se impone una sanción no privativa de la libertad. Tales infracciones administrativas son habitualmente investigadas por el OAE, como ocurre comúnmente en países de tradición jurídica romano-germánica.

116. En algunos SJE, las sanciones administrativas son también impuestas por el OAE, después de la sustanciación de un procedimiento en forma de juicio, cuya resolución puede ser impugnada ante el ORCE. En otros, las sanciones administrativas solo pueden ser impuestas por un tribunal, ya se trate de uno penal –como ocurre habitualmente en países del *common law*–, civil, administrativo o, incluso, el ORCE.

117. Por lo general, las faltas e infracciones electorales se encuentran tipificadas o reguladas en las correspondientes leyes electorales.

f) Tipos de sujetos infractores y sanciones administrativas electorales

118. Entre los sujetos activos en aptitud de cometer alguna falta o infracción electoral se encuentran prácticamente todos los ciudadanos y entidades –ya sean votantes, candidatos, precandidatos u observadores electorales; servidores públicos electorales o servidores públicos en general; dirigentes partidarios; partidos políticos, agrupaciones políticas u organizaciones de observadores electorales; ministros de culto religioso; líderes comunitarios; medios de comunicación, etcétera–.

119. Con la tipificación y, por tanto, regulación del supuesto normativo y la sanción aplicable a las faltas e infracciones administrativas electorales, se pretende, esencialmente, tutelar los valores y bienes jurídicos que se busca alcanzar o realizar con el ejercicio de los derechos electorales.

120. Algunos ejemplos de sanciones administrativas para la tutela indirecta de la regularidad electoral son:

- a. amonestación, suspensión, destitución o inhabilitación de un servidor público o funcionario electoral;
- b. amonestación, suspensión o cancelación del registro de un partido o agrupación política;
- c. reducción del financiamiento público a un partido político;
- d. suspensión de la propaganda de los partidos políticos que se transmite por radio o televisión en tiempo oficial;
- e. suspensión del tiempo comercial de transmisión por parte de los medios de comunicación;
- f. pérdida del derecho al registro como candidato o cancelación del mismo;
- g. cancelación de la acreditación como observador electoral, o
- h. multas u otras sanciones económicas.

g) Faltas e infracciones electorales reguladas en diversos países

121. Las leyes electorales en diversos países establecen infracciones o faltas administrativas en materia electoral como las siguientes:

- incumplimiento por parte de los partidos políticos, agrupaciones políticas o candidatos de sus obligaciones legales y de las resoluciones de la autoridad electoral; ilícitos cometidos por sus seguidores; abstenerse de rendir los informes sobre el origen y destino de sus recursos; aceptar donativos o aportaciones económicas de origen ilícito; aceptar donativos o aportaciones que excedan los límites legales; rebasar los topes de gasto autorizados para las campañas;
- incumplimiento por parte de los ciudadanos u otros individuos de las reglas para la observación electoral;
- incumplimiento por parte de los medios de comunicación de transmitir los mensajes de los partidos políticos en el tiempo oficial o de las normas que establecen la cantidad y el contenido de la cobertura relacionada con los procesos electorales;
- incumplimiento por parte de los funcionarios electorales de sus obligaciones legalmente previstas, o
- inducción al electorado, por parte de funcionarios electorales, ministros de culto religioso o líderes comunitarios, para votar en favor o en contra de un candidato o partido político o a abstenerse de votar.

122. Con el objeto de hacer más efectivo su cumplimiento, es conveniente que la ley electoral prevea sanciones para los partidos políticos, con independencia de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, candidatos, miembros o simpatizantes.

123. Las sanciones económicas que se lleguen a imponer deben ser proporcionales y, por tanto, lo suficientemente enérgicas para inhibir la comisión de conductas prohibidas. Si estas son solo simbólicas, se pueden traducir en una

invitación a violar la ley, al calcular el posible infractor que los beneficios de violarla podrían ser mayores que la sanción. En este sentido, es también importante la oportunidad de la sanción, pues cuando los procedimientos administrativos para determinar e imponer la sanción son sumamente largos, una vez que concluyó la elección y el infractor obtuvo los beneficios indebidos, puede ver también una invitación a violarlos. Es fundamental que la normativa que regule estos procedimientos administrativos sancionadores garantice el apego a las formalidades esenciales del debido procedimiento, respetándose puntualmente, entre otros, el derecho de audiencia del implicado.

Recuadro 4.3. La eficacia de las sanciones financieras puede variar dependiendo del contexto

En Francia, la legislación electoral incluyó una disposición sobre las cuotas de género en la "Ley de Paridad" del año 2000. De acuerdo con esta disposición, a los partidos políticos que no postularan a un determinado porcentaje de mujeres se les sancionaría con una reducción en el financiamiento público a su partido. A algunos partidos en ese país no les entusiasma la idea de cumplir con la disposición, y consideraban que la multa era pequeña, de forma que no postularon suficientes mujeres, por lo que fueron multados. La misma legislación se aplicó en los departamentos franceses en el exterior, entre ellos Nueva Caledonia. Los partidos políticos en esa isla, que es más pobre que Francia, consideraron que esas mismas multas eran altas y las vieron como un elemento disuasivo, por lo que se aseguraron de cumplir con la legislación. Como resultado de las elecciones, la asamblea legislativa quedó conformada por hombres y mujeres casi en partes iguales (en 2006, el nivel de representación femenina en el Parlamento neocaledonio fue de 44,4 por ciento, mientras que en Francia era de 18,9 por ciento en febrero de 2010). Así, lo que es proporcional y efectivo en un lugar no lo es necesariamente en otro.

124. Es importante prever también la posibilidad de que la imposición de una sanción administrativa electoral sea susceptible de ser impugnada ante un órgano judicial, ya sea que forme parte del poder judicial o que sea autónomo. Este órgano deberá revisar que se haya seguido el debido procedimiento y los derechos del presunto infractor, en obediencia al derecho humano a la impartición de justicia y a un recurso efectivo ante un tribunal imparcial previamente establecido.

h) Otros instrumentos jurídicos

125. Además de las responsabilidades penales o administrativas por la violación a las normas jurídicas electorales, hay otras que podrían calificarse como políticas. Aquí cabría incluir, por ejemplo, aquellas responsabilidades que son adjudicadas por el órgano legislativo o alguna otra asamblea política a ciertos servidores públicos de alta jerarquía, como los ministros o secretarios de Estado, gobernadores, legisladores, jueces o miembros de OAE, por haber

cometido alguna irregularidad grave con motivo del desarrollo de cierto proceso electoral. Tal es el caso, por ejemplo, del *impeachment* o proceso penal contra funcionarios o altos cargos del Estado, previsto en algunos países cuya tradición es del *common law*. Otro ejemplo es el llamado juicio político que se contempla en varios países latinoamericanos, el cual tiene como consecuencia la destitución del servidor público responsable o su inhabilitación para desempeñar otro cargo público durante determinado tiempo.

126. Cabe también la posibilidad de una responsabilidad civil por daños y perjuicios. Esto podría derivarse, por ejemplo, de una resolución jurídica inapropiada por algún error del OAE, un error judicial del ORCE o de un diseño normativo inadecuado del OAE. Un ejemplo de esto ocurrió en 2008 cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó a México indemnizar (por las costas judiciales) a un ciudadano que había presentado una petición. Esta alegaba que México había fallado en prever en su orden jurídico nacional de 2006 algún recurso efectivo ante un tribunal para combatir la inconstitucionalidad de una ley electoral que, en su opinión, violaba sus derechos electorales. La propia Corte resolvió también, sin embargo, que no había habido violación de los derechos electorales del ciudadano petionario. Para cuando la Corte resolvió el caso, la Constitución Mexicana ya se había reformado para prever expresamente la posibilidad de promover ese tipo de impugnación (*Castañeda Gutman vs. México*, sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 6 de agosto de 2008).

Recuadro 4.4. Aprendizaje a partir de la experiencia: evolución del sistema de RCE en Bután

Deki Pema

Lecciones aprendidas en Bután

Una autoevaluación de las primeras elecciones parlamentarias en la historia de Bután, celebradas en 2008, fue emprendida mediante un programa integral de aprendizaje a partir de la experiencia, como una iniciativa integral. En lo que respecta a los conflictos electorales, las siguientes fueron las lecciones aprendidas:

1. En general, se interpusieron todo tipo de quejas ante la Comisión durante las elecciones. La lección aprendida fue que es necesario idear reglas o procedimientos que especifiquen con claridad cómo, con qué fundamento y ante quién deben plantearse las quejas.
2. Las máquinas de voto electrónico, que se utilizaron en todas las mesas de votación, impidieron que surgieran controversias asociadas a la votación y al escrutinio de los votos.
3. El uso de una lista exacta de votantes con fotografías de cada persona al lado de las cédulas de identidad, que a la vez tenían sus propias fotografías, probó ser útil para evitar quejas.

Recuadro 4.4. (cont.)

4. Los esfuerzos de educación pública y de concienciación, utilizando todos los medios de comunicación, deben continuar recibiendo atención prioritaria, ya que pueden ayudar a prevenir y resolver conflictos, garantizando así la confianza en el sistema (ver el recuadro 3.1).
5. Las elecciones deben ser creíbles y auténticas tanto en la práctica como en su percepción. En este sentido, no está de más insistir en el papel de los medios, ya que promueven la transparencia en el sistema y garantizan que el electorado se mantenga informado y no esté mal informado.
6. Dependiendo de la gravedad de la violación, es posible que algunos casos se resuelvan mejor en el ámbito distrital, con lo cual se resolverán con mayor celeridad, permitiendo a la vez que el órgano central se enfoque en los casos más serios.

Mejoramiento del sistema de RCE

Las normas y regulaciones para la resolución de conflictos fueron revisadas a partir de estas experiencias, a fin de prever un sistema que sea incluso más eficaz y transparente. Las revisiones, que se analizan en más detalle a continuación, están enfocadas en la gradación de los casos y en los niveles apropiados en los que los mismos han de resolverse. También incluyen disposiciones precisas para registrar y seleccionar las quejas, investigar los casos y celebrar audiencias, así como alcanzar decisiones y resolver las apelaciones de manera más sistemática.

[1] ORCE de segundo nivel

Se revisaron las normas para prever el establecimiento de dos niveles de órganos para la resolución de conflictos durante el periodo electoral. Así, el Órgano Central de Resolución de Conflictos Electorales, que trabaja en el ámbito nacional, es presidido por un comisionado electoral y entre sus miembros se encuentran el secretario de la Comisión, el jefe del departamento o unidad pertinente de la Comisión y un abogado. Por su parte, el Órgano Distrital para la Resolución de Conflictos es presidido por el coordinador electoral en jefe y está conformado por el jefe administrativo del distrito o subdistrito, el secretario del Consejo de Distrito, el director del condado en cuestión y el oficial electoral del distrito como miembros.

[2] Normas más claras para la resolución de quejas

De acuerdo con el procedimiento de interposición de quejas, estas deben presentarse ante:

1. el director de la Comisión Electoral;
2. el coordinador de la Comisión Electoral;
3. los observadores nacionales, o
4. los escrutadores electorales.

El propósito es lograr que el proceso sea más conveniente y más accesible.

Recuadro 4.4. (cont.)

El director o el coordinador de la Comisión Electoral deben actuar de inmediato al momento de recibir una queja. Si el caso es desestimado o declarado improcedente, debe emitirse una decisión en un plazo de dos días. Si es considerado procedente, debe quedar registrado y remitirse ya sea al órgano central o al órgano distrital encargado de la resolución del fondo del conflicto.

[3] **Presentación correcta de quejas**

A fin de identificar las quejas que carezcan de fundamento, todas las que se presenten deben estar firmadas e indicar la naturaleza de la queja, así como una dirección e información de contacto apropiadas.

[4] **Establecimiento de comités de investigación**

En el ámbito central, se designará un comité independiente que investigue los casos y el órgano central para la resolución de conflictos emitirá su fallo después de la audiencia. En el ámbito distrital, el órgano distrital para la resolución de conflictos podrá investigar casos y emitir fallos sobre la materia por sí solo, o bien emitir el fallo después de las investigaciones realizadas por un comité independiente designado por él.

[5] **Mayor regulación de las audiencias**

Las regulaciones que rigen la realización de audiencias se han mejorado. Entre las mejoras se encuentran la divulgación de un aviso sobre su realización tres días antes, el derecho de las partes en cuestión a ser representadas y a presentar evidencias, así como el establecimiento de normas para desestimar un caso cuando el representante no asista a la audiencia. Pueden celebrarse un máximo de dos audiencias antes de que se requiera emitir el fallo.

[6] **Mejor orientación para la toma de decisiones**

Las normas fueron revisadas para prever la imposición de sanciones tales como multas, amonestaciones públicas, cancelación de candidaturas, anulación de resultados, detención de infractores y cancelación del registro de partidos políticos. Tales normas orientan la toma de decisiones tanto en el ORCE central como en los distritales y, en particular, garantizan un cierto nivel de uniformidad en las decisiones de los diferentes órganos distritales.

[7] **Autorización de decisiones sumarias**

Si no existe una verdadera controversia legal, el caso puede ser sumariamente decidido sin más investigación. Esto solo puede hacerse después de una audiencia, ya sea cuando no haya conflicto en cuanto a los hechos materiales del caso o cuando exista conflicto en cuanto a los hechos, pero haya suficiente evidencia para decidirlo.

Recuadro 4.4. (cont.)**[8] Mejores disposiciones para la toma de decisiones definitivas y vinculantes**

Los plazos de apelación y presentación de pruebas están más claramente definidos. Por ejemplo, las apelaciones ante el ORCE central deben presentarse en un plazo de cinco días, pues, de lo contrario, la decisión original del ORCE distrital será definitiva y vinculante.

[9] Plazos para la consideración de casos

El ORCE central debe tomar una decisión final sobre una queja electoral recibida a más tardar siete días antes del día de las votaciones. El ORCE distrital debe tomar la decisión final sobre una queja electoral que reciba o que le sea remitida a más tardar diez días antes del día de las votaciones. El propósito de esta medida es prever un tiempo adecuado para la presentación de apelaciones. La Comisión Electoral es la encargada de resolver las quejas recibidas después de estos plazos.

[10] Remisión o vista obligatoria

Los casos en que los ORCE consideren que no cabe duda de que las infracciones se encuentran dentro de la jurisdicción de otras entidades encargadas de la aplicación de leyes, como la policía o la Comisión Anticorrupción, entre otras, deben ser referidos o darle vista a la entidad pertinente, independientemente de las acciones que el órgano tome contra un partido político, candidato o persona.

[11] Quejas durante el período no electoral

Toda queja recibida durante el periodo no electoral debe ser abordada por el director de la Comisión Electoral. Tras recibirla, la Comisión puede designar a un comité de investigación para que emprenda las acciones del caso de conformidad con la Ley Electoral.

CAPÍTULO 5

CAPITULO 5

Clasificación general de los sistemas de RCE

1. Introducción

127. No hay fórmula mágica ni única para garantizar que los procesos electorales cumplan con lo establecido en el orden jurídico ni para defender los derechos electorales. De ahí que haya una diversidad de sistemas de RCE.

128. El sistema de RCE de cada país generalmente es resultado de su propio contexto histórico y político-social, así como de su respectiva tradición jurídica. Por tanto, no siempre resulta pertinente extraer lecciones de la experiencia en algún país y exportarlas a contextos diferentes. Sin embargo, una aproximación comparativa permite identificar algunas tendencias y ofrecer mayores elementos de análisis para los interesados, así como lecciones de experiencias o buenas prácticas exitosas, además de las fortalezas y debilidades de los respectivos sistemas.

129. Varios instrumentos internacionales de derechos humanos establecen el derecho fundamental de todas las personas cuyos derechos han sido violados a un recurso efectivo ante un tribunal independiente previamente establecido (ver, p. ej., el recuadro 5.1).

Recuadro 5.1. Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas, adoptada por el Consejo Interparlamentario en 1994

Párrafo 4.9

“Los Estados deben garantizar que las violaciones de los derechos humanos y las quejas relacionadas con el proceso electoral sean resueltas con eficacia y prontitud dentro de las etapas del proceso electoral, a través de una autoridad independiente e imparcial, como son los tribunales o una comisión electoral”.

130. Con el objeto de tener una perspectiva global, resulta conveniente clasificar los diversos SRCE existentes en el mundo contemporáneo. Al efecto, existen varios criterios de clasificación.

2. Criterios para clasificar los sistemas de RCE

131. Un método sería atender a los diversos elementos que conforman determinado SRCE e intentar identificar cuáles de ellos ofrecen mejores vías para garantizar que los procesos electorales cumplan con lo establecido en el orden jurídico y se respeten los derechos electorales. Dejando a un lado lo que significa “mejores” en este contexto, la información que se requeriría para el efecto no se encuentra sistemáticamente recopilada y, por tanto, es escasa o inexistente.

132. De un análisis somero, no cabe desprender alguna correlación significativa entre tipo de SRCE y la consolidación democrática. Hay democracias emergentes que han puesto gran énfasis en el diseño de medidas preventivas adecuadas, medios de impugnación electoral satisfactorios y régimen estricto de responsabilidades electorales, y, no obstante ello, han enfrentado serios conflictos electorales, que han llegado a poner en crisis sus instituciones. Algunas democracias estables o maduras que, sin tantas medidas preventivas y con un régimen de medios de impugnación y de responsabilidades escueto, prácticamente no han enfrentado conflictos electorales; por ejemplo, los países escandinavos, cuya cultura política es reacia a la regulación excesiva. Otras han llegado a enfrentar también conflictos derivados de resultados electorales estrechos y, a pesar de las tensiones y dificultades en determinado momento, han sido capaces de superar la crisis —el caso reciente más notable es la elección presidencial de los Estados Unidos de 2000—. Pareciera entonces que la superación de una crisis electoral depende no solo de medidas para prevenir y resolver conflictos, sino de la voluntad de los actores políticos involucrados para asumir un compromiso.

133. La tradición jurídica de cada país —por ejemplo, sistemas de *common law*, de tradición romano-germánica (*civil law*) o los de tradición filosófico-religiosa— es un elemento relevante en el funcionamiento de un SRCE. Sin embargo, no es el único factor. El diseño y funcionamiento del SRCE del Reino Unido y de EE.UU. (ambos pertenecientes al *common law*), si bien ofrece similitudes importantes también presenta diferencias esenciales. Lo mismo ocurre con España, Italia y Uruguay, los tres pertenecientes a la tradición jurídica romano-germánica. Al mismo tiempo, hay varias similitudes en el diseño y funcionamiento de su respectivo SRCE en países que pertenecen a diferentes tradiciones jurídicas, como ocurre entre Estados Unidos e Italia; Etiopía, RU, Pakistán y Taiwán; España, Indonesia y Níger, así como entre Palestina y Uruguay. Lo anterior sugiere que el elemento más significativo o trascendente para distinguir los sistemas de RCE se encuentra en otra parte.

134. Adicionalmente, algunas democracias ponen mayor énfasis en las medidas preventivas, otras en las correctivas, como los medios de impugnación electoral, y otras en las punitivas, como los mecanismos para fincar responsabilidades. No hay una correspondencia clara entre el énfasis seleccionado y el número reducido o ausencia de conflictos electorales (lo cual también podría argumentarse para medir la estabilidad y cohesión social en una sociedad). Se puede argumentar que si surge un conflicto electoral, el mecanismo que potencialmente propicia mayor satisfacción con la resolución es el de los medios de impugnación electoral, debido a su función correctiva, en tanto revoca, anula, modifica o reconoce el acto irregular o ilegal y, en su caso, protege o restaura el disfrute de los derechos electorales. En contraste, el régimen de responsabilidades se reduce a sancionar al autor o persona responsable de la irregularidad, estableciendo un ejemplo al efecto.

135. Por lo anterior, el manual opta por privilegiar como base para la clasificación de los SRCE al régimen de medios de impugnación electoral. Este régimen proporciona un control directo de la regularidad de las elecciones y tiene un efecto preservador o restaurador del orden jurídico y los derechos electorales involucrados. Por tanto, constituye la garantía principal y más efectiva de la justicia electoral.

136. Sin embargo, hay varios criterios para clasificar los diversos medios de impugnación electoral. Con frecuencia, un mismo régimen contempla varios tipos de medios de impugnación electoral (administrativos, judiciales y, eventualmente, legislativos e internacionales) y, por tanto, diversos ORCE. Un criterio de clasificación podría ser atender a la naturaleza del órgano que conoce en *primera instancia* una impugnación electoral. Sin embargo, este criterio no es muy útil, pues la gran mayoría de los sistemas de RCE encomiendan al OAE la primera instancia. Los órganos de instancias superiores pueden ser más relevantes para clasificar el funcionamiento de un sistema de RCE. Para obtener mayor información sobre los órganos que conocen de las impugnaciones en primera instancia, ver la base de datos unificada en la página web de IDEA Internacional en <<http://www.idea.int>>.

137. Otro criterio sería atender a la naturaleza del órgano que conoce y resuelve la mayoría de las impugnaciones electorales, independientemente del nivel de la instancia que corresponda. Infortunadamente, hay escasa información estadística sobre el particular en varios sistemas de RCE. Además, se correría el riesgo de que las conclusiones se modificaran de un proceso electoral a otro. Por ejemplo, podría haber un gran número de impugnaciones en contra de los resultados en una elección a diferencia de lo ocurrido en comicios anteriores, pero el ORCE competente para resolverlas será distinto al encargado de atender las que se interponen en contra de actos previos a la elección. Con frecuencia, el mayor número de impugnaciones se relaciona con el registro electoral y no siempre el órgano encargado de resolverlas –aun cuando se trata

de un aspecto esencial en todo proceso electoral y podría llegar a ser de gran trascendencia— es el que más contribuye al buen desarrollo de la elección y a la credibilidad y legitimidad del sistema de RCE.

138. Cualquiera que sea el criterio de clasificación de los sistemas de RCE que se elija, es importante tener en cuenta la relevante función que en el mismo desempeña un OAE con independencia funcional y, en su caso, autonomía, con motivo de la resolución de conflictos en primera instancia y en los niveles más básicos de la administración electoral. Piénsese, por ejemplo, en los OAE de la India (la mayor democracia del mundo), México y Sudáfrica (ver *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook* [Diseño de administraciones electorales. Manual de IDEA Internacional]). Los OAE independientes o autónomos, especialmente en democracias menos maduras, han hecho una contribución esencial en los procesos de transición y consolidación democrática. También han desempeñado un papel significativo y positivo en el funcionamiento de los sistemas de RCE, aun cuando no les corresponda la decisión final en la cadena impugnativa electoral.

139. Por lo que antecede, este manual usa como criterio de clasificación global de los sistemas de RCE el que atiende a la naturaleza del órgano al cual se le atribuye *la decisión final sobre la impugnación última* para garantizar que los resultados electorales cumplan con lo establecido en el orden jurídico. En particular, ostentará estas facultades el órgano encargado de tales atribuciones respecto de las impugnaciones de las elecciones legislativas nacionales, que son las que se realizan en todo país democrático con independencia de su forma de gobierno. Con base en este criterio, es posible clasificar los sistemas de RCE del mundo en cuatro tipos o modelos (ver recuadro 5.2).

Recuadro 5.2. Clasificación general de los sistemas de RCE

- Órgano legislativo (asamblea legislativa u otra asamblea política)
- Órgano judicial
 - Tribunales ordinarios del poder judicial
 - Tribunales o consejos constitucionales
 - Tribunales administrativos
 - Tribunales electorales especializados
- OAE con facultades jurisdiccionales
- Órganos *ad hoc* creados con participación de la comunidad internacional o como una solución institucional interna para un proceso electoral específico.

140. Ciertamente, la anterior no es la única clasificación posible. Se utiliza aquí, pero cinco puntos deben ser reconocidos.

141. Primero, hay instrumentos internacionales de derechos humanos que incluyen disposiciones para el ejercicio de derechos electorales. Como resultado, cabe la posibilidad de que alguna queja o petición se presente ante órganos internacionales con respecto a los actos o resoluciones finales de cierto Estado. Sin embargo, pareciera que ningún órgano internacional ha tomado decisión alguna relacionada con resultados electorales.

142. Segundo, en algunos sistemas de RCE la jurisdicción sobre impugnación de resultados electorales es diferente de la competencia sobre otras impugnaciones electorales.

143. Tercero, la resolución final de las impugnaciones electorales sobre ciertas materias (por ejemplo, fiscalización sobre el origen y destino de los recursos de los partidos políticos) se puede encomendar a algún órgano distinto al competente para emitir la decisión final sobre la validez de una elección y la correspondiente proclamación de electo en favor de determinada persona. En Italia, la decisión final sobre la validez de una elección y la asignación de curules descansa, según el caso, en la Cámara de Diputados (*Camera dei Deputati*) o el Senado (*Senato*), previa resolución de alguna impugnación contra los resultados electorales por la Oficina Electoral Central Nacional (*Direzione Centrale dei servizi elettorali*), que forma parte del Tribunal de Casación (*Corte Suprema di Cassazione*). Sin embargo, la resolución final de las impugnaciones relacionadas con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos es competencia del Tribunal de Cuentas (*Corte dei Conti*). En este manual, Italia se clasifica dentro de los sistemas de RCE que se encomiendan a órganos legislativos y no entre los que se encargan a tribunales administrativos autónomos.

144. Cuarto, son frecuentes las impugnaciones electorales relacionadas con el registro electoral, registro y rendición de cuentas de los partidos políticos, registro y proclamación de candidaturas y las campañas electorales. Algunos países encomiendan la resolución final de todos los tipos de impugnaciones electorales al mismo órgano; por ejemplo, varios asignan tal facultad a tribunales constitucionales o tribunales electorales especializados. En otros países, sin embargo, estas impugnaciones son resueltas por algún órgano administrativo, el OAE o un órgano judicial, cuya identificación podría dar una buena idea del funcionamiento del respectivo SRCE.

145. Quinto, un SRCE generalmente se integra con varios tipos de medios de impugnación, que pueden ser administrativos, judiciales y, en su caso, legislativos. En consecuencia, los ORCE de un mismo sistema pueden ser de tipo administrativo, judicial o legislativo, aun cuando, para efectos de este manual, al clasificarlos solo se atiende a la *naturaleza jurídica del órgano* que emite la decisión final sobre las elecciones legislativas.

146. La clasificación se basa en la *naturaleza jurídica* del órgano competente para resolver de manera final el último medio de impugnación previsto contra los resultados electorales, aun cuando este último, de hecho, casi nunca se promueva. El órgano competente para resolver de manera final las elecciones legislativas nacionales en los Estados Unidos es la Cámara de Representantes o el Senado para la elección de sus propios miembros, o todo el Congreso para las elecciones presidenciales; en estas, se requiere el voto concurrente de la mayoría de la Cámara de Representantes y del Senado para rechazar la decisión que sobre el particular hubiese tomado algún estado, pero desde 1876 esto nunca ha ocurrido y, cuando más, se ha llegado a plantear alguna impugnación ante la Suprema Corte. En el caso de elecciones legislativas nacionales, han sido pocos los casos que se han llevado a la Cámara de Representantes o al Senado. Sin embargo, atendiendo al criterio adoptado, el SRCE de EE.UU. se clasifica entre los que se confieren a un órgano legislativo y no entre los encomendados a algún órgano judicial.

147. Del mismo modo, es frecuente que diversas constituciones prevean como facultad del órgano legislativo o de alguna de sus cámaras revisar las credenciales o constancias como electos de sus respectivos miembros para proceder a su instalación, o bien emitir la declaración del presidente de la República electo u ordenar su publicación. Simultáneamente, las propias constituciones establecen que algún órgano judicial es el competente para emitir la resolución final y definitiva respecto de las impugnaciones contra resultados electorales. Tomando en cuenta la práctica y experiencia constitucional en tales países, se ha interpretado en este manual que la facultad del órgano legislativo es una mera formalidad y que, estrictamente, la decisión final del SRCE corresponde al respectivo órgano judicial.

3. Evolución de los sistemas de RCE

148. El surgimiento de los primeros regímenes democráticos representativos se caracterizó por la adopción de un SRCE que encomendaba a las propias asambleas legislativas la decisión última sobre la calificación de las elecciones. Sin embargo, a partir del último tercio del siglo XIX se estableció en el Reino Unido un SRCE judicial que le confirió a tribunales ordinarios del poder judicial la competencia de resolver las impugnaciones sobre las elecciones parlamentarias. Aunque algunos países aún le confieren tal facultad a la legislatura, en la mayoría de los distintos regímenes democráticos, paulatinamente se fue transfiriendo a órganos judiciales en el transcurso del siglo XX —ya se trate de tribunales ordinarios pertenecientes al poder judicial, tribunales constitucionales, tribunales administrativos o tribunales electorales especializados—.

149. En términos generales, se aprecia una evolución que va de la existencia de un SRCE encomendado a un órgano legislativo hacia la adopción de SRCE mixtos, al combinar uno de carácter legislativo con ciertos medios de

impugnación de naturaleza administrativa o judicial, para pasar después a SRCE exclusivamente judiciales –ya se trate de un tribunal ordinario, constitucional, administrativo o especializado en materia electoral, o una combinación de estos–.

150. Obviamente, los diversos SRCE son resultado de la propia tradición y evolución jurídica de cada país, así como de los específicos reclamos sociales y eventuales acuerdos entre las distintas fuerzas políticas involucradas. Es difícil extraer lecciones generales susceptibles de exportación a contextos históricos y políticos diferentes. Sin embargo, la aproximación comparativa permite captar algunas tendencias y ofrecer mayores elementos de análisis para los interesados en las cuestiones electorales y su constante perfeccionamiento, así como identificar experiencias y prácticas exitosas, además de las fortalezas y debilidades de los respectivos sistemas.

151. En general, se aprecia una marcada tendencia en el derecho comparado hacia la “judicialización” de los procedimientos electorales. Se encomienda a órganos judiciales la resolución de los conflictos electorales para garantizar que cualquier controversia que surja sea resuelta conforme a derecho y de acuerdo con los principios de constitucionalidad y legalidad. Así, se evita el uso de los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad y negociación política, como frecuentemente ocurría en los SRCE encomendados a órganos legislativos o asambleas de naturaleza política. Lo anterior vale, incluso, en los SRCE que todavía confieren la decisión final al órgano legislativo o alguna de sus cámaras (como los Estados Unidos e Italia), toda vez que previamente contemplan impugnaciones ante órganos judiciales. Así, resultará probablemente difícil para el órgano legislativo, cuya naturaleza es política, revocar alguna resolución judicial. Otro indicador de esta tendencia es que varios de los miembros de los OAE también provienen del poder judicial o son nombrados de manera similar, y se les exigen los mismos requisitos o se les otorgan garantías equivalentes a las de los jueces de mayor jerarquía.

152. El papel de los partidos políticos en la vigilancia de los procesos electorales también ha evolucionado. En el origen de las democracias representativas, era frecuente que fueran los propios partidos políticos quienes participaban en la organización de los comicios (en los OAE) y la resolución de los conflictos electorales (en los ORCE). Sus representantes eran quienes integraban las mesas de votación como las demás instancias que administraban las diversas fases de la elección y resolvían los eventuales conflictos que surgieran, tomando las decisiones inherentes. Sin embargo, su función activa y decisoria en el desarrollo del proceso electoral paulatinamente se ha transformado en una de vigilancia y supervisión del trabajo a cargo de órganos electorales, los cuales, por lo general, ya no integran –por lo menos no con derecho a voto, aun cuando diversos sistemas todavía les confieren facultades decisorias en varias etapas o sí prevén que puedan integrarlos–.

a) Sistemas de SRCE encomendados a un órgano legislativo u otra asamblea política

153. Algunos SRCE confieren la facultad de resolver finalmente sobre la validez de la elección respectiva, incluyendo cualquier impugnación que se interponga, a las propias cámaras legislativas o a alguna de sus comisiones, o bien a alguna otra asamblea política. En la tradición francesa, lo anterior se ha denominado “verificación de poderes”, y en Estados Unidos “calificación o certificación de elecciones”.

154. Este SRCE es el tipo más antiguo. Se encuentra vinculado con el origen de los parlamentos en el Reino Unido, si bien a partir de 1868 el SRCE británico se encomienda a un tribunal ordinario. Aun cuando, en sus orígenes, la asamblea legislativa u otra asamblea política o los presuntos legisladores calificaban o juzgaban la elección de sus respectivos miembros, con el surgimiento de elecciones presidenciales en diversos países también se confirió la competencia final para calificar dichas elecciones a asambleas políticas (frecuentemente, en sistemas bicamerales, esto lo realizaban las dos cámaras reunidas). El SRCE a cargo de una asamblea política se adoptó en Francia desde los Estados Generales (*États-Généraux*) en el siglo XVIII hasta la Constitución de 1958. En los Estados Unidos de América se estableció con la Constitución Federal de 1787. El SRCE encomendado a órganos legislativos o asambleas políticas se generalizó en los regímenes democráticos emergentes durante el siglo XIX y buena parte del XX.

155. La justificación histórica del SRCE encomendado a un órgano legislativo se apoya en el “principio de la división de poderes”, conforme con el cual cada órgano del poder público es independiente de los otros, por lo que no debe involucrarse en las decisiones inherentes a la integración de los demás. En particular, se consideraba un arma defensiva en manos del Legislativo frente al Ejecutivo a fin de asegurar su autonomía e independencia. Asimismo, pretende evitar que se afecte al poder judicial, el cual se vería inmerso en las luchas políticas partidistas en detrimento de su función primordial, que consiste en la resolución técnico-jurídica de los diversos litigios que conoce. Además, quienes se inclinan por un SRCE encomendado al órgano legislativo, aducen el carácter no democrático de la mayoría de los órganos judiciales, por lo que estiman que sus decisiones no deben prevalecer sobre las de aquel.

156. La característica fundamental de los SRCE conferidos a órganos legislativos o asambleas políticas es que, si bien se encuentran regidos por el marco constitucional y legal aplicable a la elección respectiva, dada su conformación y proclividad a actuar políticamente –al no preverse mecanismos jurídicos para controlar que sus resoluciones electorales se ajusten a derecho–, ha sido frecuente que en sus decisiones prevalezcan los criterios políticos, como el de oportunidad y negociación de intereses en pugna, sobre las razones jurídicas.

Tales decisiones han tendido a favorecer a las fuerzas políticas que, eventualmente, han conformado la mayoría legislativa. Fueron los abusos cometidos por los respectivos órganos legislativos al certificar las elecciones de sus propios miembros, entre las principales razones que influyeron en el Reino Unido, en 1868, y en Francia, en 1958, para que se llegase a transferir a *órganos judiciales* la competencia final de juzgar la validez de las elecciones legislativas.

Recuadro 5.3. Un sistema de RCE: abusos legislativos en Francia antes de 1958

A partir de 1958, el sistema de verificación de poderes o calificación de elecciones encomendado a una asamblea política en Francia fue modificado y se le confirió jurisdicción al Consejo Constitucional (*Conseil Constitutionnel*). Las facultades encomendadas a la asamblea política se remitían a la época de los Estados Generales. Aunque estos habían sido abolidos por el Consulado durante el Imperio, fueron restablecidos en 1814-15 como una señal de independencia de la asamblea y adquirieron estatus constitucional en la Tercera República. Sin embargo, el sistema se vio desacreditado aproximadamente a partir de 1940 debido a los abusos de que era objeto. No obstante, la Constitución de la Cuarta República del 27 de octubre de 1946 mantuvo el artículo 8, el cual establecía lo siguiente: "Cada una de las dos Cámaras juzga la aptitud de sus miembros para ser elegidos y la regularidad de su elección". Esto conllevó a un colapso del sistema de verificación de poderes por parte de las cámaras. Las asambleas existentes entre 1946 y 1958 solían actuar sin respeto a la legalidad, y había contradicciones patentes en las decisiones que alcanzaban, así como violaciones deliberadas de la ley. En 1946, validaron a personas que no eran elegibles para la Asamblea Nacional (*Assemblée Nationale*) y el sistema derivó en validaciones injustificables en las elecciones celebradas en el exterior en 1946 y 1951, y a que los partidos mayoritarios recuperaran escaños en la Asamblea Nacional en 1951 y 1956. Los debates sobre el tema de la verificación de poderes alcanzaron notoriedad y fueron uno de los factores que contribuyeron a la pérdida de credibilidad de la Asamblea Nacional de la Cuarta República.

157. Para contrarrestar eventuales abusos de los órganos legislativos o asambleas políticas, varios SRCE los han combinado con medios de impugnación electoral previos encomendados a órganos judiciales, reservándose la decisión final sobre la validez y resultados de una elección a aquellos. De este modo, se pretende reconciliar el Estado de derecho con la decisión final de una elección a cargo de un órgano cuyos miembros fueron seleccionados democráticamente, (aunque cabe advertir que sería precisamente el carácter democrático lo que, en determinado momento, se estaría cuestionando en alguna impugnación). En la práctica, es ahora excepcional que un órgano legislativo o político desconozca, revoque o modifique una resolución judicial, debido al costo también político que acarrearía. Los SRCE que todavía lo contemplan, se caracterizan por una tradicional auto-contención de los órganos legislativos sobre el particular.

158. En la actualidad, prácticamente ya no hay sistemas que tengan un SRCE conferido exclusivamente a un órgano legislativo o asamblea política. Aquellos países que aún lo conservan para los comicios legislativos —o, en su caso, presidenciales—, lo hacen coexistir con: (a) medios de impugnación judicial previos, al menos con relación a actos y resoluciones distintos a los resultados electorales (como en Argentina y Bélgica), o incluyendo los relativos a resultados electorales, como en Estados Unidos, Italia, Letonia y Lituania, pero no en Dinamarca, Noruega, los Países Bajos y Suiza; o (b) medios de impugnación judicial de las decisiones del Parlamento sobre los resultados electorales legislativos posteriores (como en Alemania a través del Tribunal Constitucional, *Verfassungsgerichtshof*). Lo anterior les convierte en SRCE mixtos legislativo-judiciales, legislativo-administrativos o judicial-legislativos.

159. Un sistema mixto legislativo-judicial de RCE existe en los Estados Unidos. Las impugnaciones respecto de las elecciones federales reguladas y organizadas por las autoridades de cada entidad federativa, por lo general, combinan un juicio ante un tribunal estatal ordinario, que usualmente forma parte del poder judicial; ulteriormente, una revisión de la resolución judicial estatal, vía *certiorari*, por parte de la Suprema Corte, y, finalmente, corresponde al legislativo —de acuerdo con lo previsto en la constitución—, resolver en forma definitiva, a través de la Cámara de Representantes o el Senado con motivo de las elecciones de sus respectivos miembros. Asimismo, el Congreso de los Estados Unidos tiene la facultad constitucional de contar los votos de la elección presidencial. Se requiere del voto concurrente de la mayoría de la Cámara de Representantes y del Senado, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Escrutinio Electoral de 1887, para rechazar la decisión que haya tomado cada estado acerca de los resultados electorales de la elección presidencial en la respectiva entidad. En caso de impugnación local, previa resolución de un tribunal estatal.

160. Similar situación ocurre en Italia. El artículo 66 de la Constitución de la República Italiana de 1948 establece que corresponde a cada cámara —la de Diputados o el Senado— 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 e impugnaciones por la Oficina Electoral Central Nacional, la cual forma parte del Tribunal de Casación. La Corte de Casación se integra con un juez presidente y otros cuatro jueces. No hay reparación judicial contra la resolución final de la cámara relevante.

161. Asimismo, de acuerdo con los artículos 105 y 107 de la Constitución de la República de Lituania, el Tribunal Constitucional (*Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas*) está facultado para presentar sus conclusiones sobre si hubo violaciones a la ley electoral durante las elecciones presidenciales o de los miembros del Parlamento (*Seimas*), correspondiendo a este último la decisión final con base en tales conclusiones. En Letonia, la Ley sobre el Proceso Administrativo establece los tribunales administrativos a los cuales se delega

la revisión de los resultados electorales. De acuerdo con la Constitución, corresponde al Parlamento (*Saeima*) revisar las calidades de sus miembros.

162. En la Confederación Suiza, es facultad del Consejo Nacional (*Nationalrat*) y del Consejo de los Estados (*Ständerat*) 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 políticas cantonales.

163. Además de Argentina (ver recuadro 5.4) y Suiza, deben incluirse en esta categoría los SRCE de Bélgica, Islandia, Noruega y los Países Bajos, así como los de ciertos países de Europa Central y Oriental que, a partir de sus transformaciones de Estados socialistas a Estados democráticos, conservaron un tiempo el sistema de auto-calificación a cargo de los presuntos legisladores, aun cuando paulatinamente establecieron SRCE encomendados a algún órgano judicial.

Recuadro 5.4. El sistema mixto de RCE en Argentina

En Argentina existe un sistema mixto de RCE legislativo-administrativo en lo que respecta a las impugnaciones de los resultados de las elecciones presidenciales y legislativas. Todos los otros actos y decisiones relacionados con el proceso electoral pueden ser impugnados ante la Cámara Nacional Electoral, adscrita al poder judicial. La decisión final sobre la validez de una elección es facultad de un órgano o asamblea política, una vez que las respectivas juntas electorales nacionales –que tienen un carácter estrictamente administrativo pese a estar conformadas por magistrados– han emitido sus fallos en torno a las impugnaciones relativas a tales resultados. La reforma constitucional de 1994 prevé que es una facultad del Congreso de la Nación (la reunión de ambas cámaras) resolver los conflictos relativos a la elección directa del presidente y vicepresidente. En lo que respecta a la elección de los miembros de las dos cámaras que conforman el Congreso de la Nación, la facultad de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y del Honorable Senado de la Nación de ser “jueces en la elección, los derechos y los títulos de sus miembros en términos de su validez” se ve preservada, sin que exista recurso alguno expreso contra sus decisiones, aunque existen precedentes judiciales en los que se argumenta que la revisión judicial es un requisito con respecto a las decisiones arbitrarias de la Cámara de Diputados o de la Cámara Nacional Electoral, como ocurrió en el caso Patti (Caso no. 4207/06 CNE, fallo del 14 de septiembre de 2006 - ver recuadro 5.5).

164. A pesar de la naturaleza política del órgano final de decisión sobre la validez de las elecciones en estos países, los correspondientes órganos encargados de los SRCE deben cumplir sus responsabilidades y garantizar la celebración de elecciones libres, justas y auténticas, mas no como una manera de obtener ventajas o ejercer represalias o negociaciones de carácter político. A este fin ha contribuido la incorporación de diversos medios de impugnación judiciales o administrativos en tales sistemas, convirtiéndolos, como se indicó, en SRCE mixtos.

Recuadro 5.5. El caso de Luis Patti: Argentina

Luis Patti resultó ganador durante las elecciones federales para la Cámara de Diputados de 2005, de acuerdo con la Junta Electoral Nacional. Sin embargo, el 23 de mayo de 2006 esa Cámara lo descalificó como diputado e interpuso una serie de obstáculos para impedir que ingresara al órgano legislativo, argumentando su falta de integridad moral. Patti impugnó la decisión, pero su petición fue desestimada por un juez. En la apelación, la Cámara Nacional Electoral del Poder Judicial de la Nación declaró sin lugar la decisión del juez y falló en favor de Patti, estableciendo que la voluntad popular expresada en la elección debía ser respetada y que el Congreso no podía modificarla mediante una decisión arbitraria (ya que esto podría derivar en que un candidato elegido no fuese admitido con el argumento de que fuese anarquista o socialista, o simplemente por motivos religiosos o de género). En 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación confirmó la decisión de la Cámara Nacional Electoral, tras una apelación extraordinaria. No obstante, la Cámara de Diputados insistió en estar facultada para juzgar la elección de sus miembros y defendió su decisión de 2006. Es importante mencionar que para el momento en que la Corte Suprema falló sobre el caso, Luis Patti había sido enjuiciado por crímenes contra la humanidad, su caso había sido cerrado y no se había tomado una decisión en cuanto a la posibilidad de liberarle de prisión, de forma que el fallo de la Corte Suprema no pudo ejecutarse.

b) Sistemas de RCE encomendados a un órgano judicial

165. Como una reacción a ciertos abusos cometidos por órganos legislativos o asambleas políticas a cargo del respectivo SRCE o, sencillamente, por estimar que la adopción de un sistema distinto garantiza de mejor manera que los conflictos electorales se resuelvan con base en lo previsto en la constitución y la ley, en varios países se ha optado por establecer un SRCE por el cual se encomienda la facultad de emitir la resolución final sobre la impugnación de cierta elección a un órgano judicial. A partir de su adopción en el Reino Unido en el último tercio del siglo XIX, este tipo de SRCE ha proliferado y es el que se encuentra actualmente más difundido en las democracias del mundo, ya sea que se encomiende a un tribunal ordinario perteneciente al poder judicial, un tribunal constitucional, un tribunal administrativo o un tribunal electoral especializado.

166. Los defensores de un SRCE de carácter judicial sostienen que la acción de juzgar y calificar o certificar las elecciones tiene materialmente naturaleza judicial. En consecuencia, el ejercicio de tales facultades debe corresponder a un órgano judicial, a efecto de garantizar elecciones libres, justas, auténticas y válidas. De esta manera se evita que, como ocurre en algunos SRCE encargados exclusivamente a un órgano legislativo o asamblea política, sus integrantes se conviertan en juez y parte al realizar la calificación de las elecciones en que contendieron. En particular, se corre el riesgo de que la mayoría

legislativa predeterminada actúe atendiendo a sus intereses políticos y partidistas, ignorando consideraciones de derecho y de justicia. Al conferir a órganos judiciales la resolución de los conflictos e impugnaciones electorales, se pone énfasis en que tal facultad debe basarse en los principios de constitucionalidad o legalidad –como en todo Estado de derecho–, y no en los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad y negociación política.

167. Lo anterior ha implicado un cambio en la actitud y estrategia asumida por los partidos políticos, funcionarios electorales y terceros interesados en determinada impugnación electoral. No solo se ha privilegiado la vía institucional para la solución de las controversias electorales sino que los hechos, argumentaciones y medios de prueba planteados eventualmente ante el órgano judicial competente han requerido ajustarse a exigencias técnico-jurídicas para su procedencia y fundamentación. Se ha incrementado la aceptación de que la mera movilización y deslegitimación política no proporciona los medios y fundamentos suficientes para resolver un litigio electoral de manera objetiva, imparcial y conforme a derecho. Asimismo, se ha generado un cuerpo de derecho electoral jurisprudencial mucho más consistente y científicamente sustentado, que hace más previsible la solución de las controversias electorales, en beneficio de la seguridad jurídica.

168. Aun reconociendo la conveniencia de conferir la resolución de conflictos a órganos judiciales, se ha argumentado que le puede generar gran desgaste al poder judicial si se involucra en conflictos políticos. De ahí que algunos SRCE han optado por encomendar tal función a tribunales no ordinarios, tales como tribunales constitucionales, tribunales administrativos autónomos o tribunales electorales especializados.

169. Los SRCE de carácter judicial se pueden subdividir en cuatro clases, según la naturaleza del órgano al que se le encomiende la resolución final o definitiva de determinada elección que haya sido impugnada:

- tribunales ordinarios del poder judicial
- tribunales o consejos constitucionales
- tribunales administrativos autónomos, y
- tribunales electorales especializados.

(Ver también recuadro 5.2).

i) Tribunales ordinarios del poder judicial

170. El primer tipo de sistema de RCE estrictamente judicial es el que encomienda la decisión final sobre las impugnaciones contra los resultados electorales a los jueces o tribunales ordinarios que forman parte del poder judicial y no se encuentran especializados en la materia electoral. Con frecuencia, tal facultad se confiere a la Suprema Corte del país, ya sea que asuma su

competencia en única instancia en forma directa o vía apelación si existe alguna decisión previa de un tribunal inferior.

171. Este tipo de sistema de RCE surgió en 1868 en el Reino Unido (reformado en 1983) con el propósito de erradicar los abusos cometidos por las mayorías que eventualmente conformaron la Cámara de los Comunes. A través de un acto legislativo, la resolución sobre las elecciones impugnadas se encomendó a dos jueces ordinarios del Tribunal Supremo (*Queen's Bench Division of the High Court of Justice*), (cuya competencia se rota entre los miembros del poder judicial). También se estableció que la decisión coincidente de tales jueces sería asumida por la Cámara de los Comunes, a fin de salvaguardar la soberanía del Parlamento. Los jueces reportan su resolución al presidente (*Speaker*) de la Cámara, quien la somete al pleno de la propia Cámara. Si ambos jueces deciden que un candidato distinto al miembro que ocupa la curul fue realmente elegido, la Cámara ordena lo necesario para dar efecto a la decisión. Aunque la jurisdicción sobre las impugnaciones electorales se ha trasladado al poder judicial, la Cámara de los Comunes ha retenido su competencia sobre las calidades de sus miembros que surgen por otras causas.

172. Un sistema ligeramente diferente se adopta en otros países de la *Commonwealth*, como Australia, Pakistán y países angloparlantes del Caribe como Jamaica. Aquí, la resolución definitiva corresponde al Tribunal Supremo (*High Court*), vía apelación, para combatir la resolución del Tribunal Electoral conformado por un juez rotativo que conoce el caso en primera instancia. Lo mismo ocurre en Canadá y la India, a través de la resolución de la respectiva suprema corte que conoce los casos, vía apelación, tratándose de las elecciones de parlamentarios. Por lo que se refiere a las impugnaciones respecto de las elecciones de presidente y vicepresidente en la India, la Suprema Corte las conoce directamente, en única instancia. Especialmente en Australia, Canadá y la India, el respectivo OAE independiente y autónomo ha desempeñado una función fundamental en el SRCE.

173. A este tipo de SRCE corresponden los de algunos países de Europa Central y Oriental. Como ejemplos se encuentran Bosnia y Herzegovina, Estonia, Hungría, Polonia, Rusia y Serbia, en donde la decisión final sobre los impugnaciones contra resultados electorales se encomienda a la respectiva Suprema Corte, previa sustanciación y resolución en estos países de medios de impugnación administrativos ante un OAE independiente o autónomo durante la etapa de preparación de la elección. Ciertas decisiones del OAE en algunos de estos países, como Hungría y Rusia, también pueden ser impugnadas ante tribunales inferiores.

174. En Etiopía, Kenia, Lesoto, Taiwán y Uganda, se encomienda al poder judicial la resolución final de impugnaciones de resultados de elecciones legislativas. Le corresponde tal resolución a un tribunal superior que se encuentra

en un nivel inferior a la Suprema Corte, usualmente vía apelación después de una decisión de un tribunal distrital. Por su parte, las impugnaciones relacionadas con los resultados electorales para presidente en Taiwán y Uganda se encomiendan, vía apelación, a la Suprema Corte. En Taiwán, el resto de impugnaciones contra otros actos electorales son competencia de un tribunal administrativo autónomo cuyas resoluciones son definitivas y finales.

175. Las impugnaciones en contra de los resultados de elecciones legislativas en Corea del Sur, Japón, Kirguistán, Uzbekistán y Vanuatu se encomiendan a la respectiva Suprema Corte –en Japón y Kirguistán vía apelación, en tanto que en Corea del Sur, Uzbekistán y Vanuatu directamente en una instancia única–.

176. El sistema de RCE más común alrededor del mundo es el que encomienda a tribunales ordinarios del poder judicial la resolución final de las impugnaciones de resultados electorales. Cualquier interesado en diseñar un sistema semejante debe tener en cuenta la independencia y credibilidad del correspondiente sistema judicial. Lo anterior es muy importante en democracias emergentes o en vías de consolidación. Cualquier falta de credibilidad en el sistema judicial y la percepción, aunque sea injustificada, de que carece de independencia y se encuentra sometido al control del Ejecutivo o del partido político en el gobierno, podría dañar seriamente la credibilidad del sistema de RCE.

ii) Tribunales o consejos constitucionales

177. Diversas constituciones europeas inmediatamente posteriores a la Primera Guerra Mundial (1914-1918), siguiendo en buena medida el modelo de la Constitución de Austria de 1920, encomendaron a órganos con facultades expresas de jurisdicción constitucional la tarea de resolver sobre la validez de las elecciones, algunos de los cuales eran parte del poder judicial y otros no.

178. En Austria, desde 1920, se atribuyó la verificación de las elecciones parlamentarias a la Corte Federal Constitucional (*Verfassungsgerichtshof*), cuya competencia, a través de sucesivas reformas, se ha ampliado a la validación de otros ejercicios democráticos (referendos, desde 1929; elecciones presidenciales, a partir de 1931, e incluso, las elecciones de cada entidad federativa y de los órganos representativos de profesionistas que determine la ley). Las resoluciones de dicha Corte pueden ordenar la repetición parcial o total de una elección de los integrantes del Congreso Nacional o de un parlamento provincial.

179. En este tipo de SRCE cabe incluir a Alemania (ver recuadro 5.6). La calificación o verificación de la elección se encomienda al *Bundestag* (usualmente considerado la cámara baja del Parlamento), cuya resolución puede ser recurrida ante el Tribunal Constitucional Federal. Se trata de un SRCE mixto judicial-legislativo, en donde el componente judicial es el predominante, al corresponder la resolución final al Tribunal Constitucional Federal.

Recuadro 5.6. Un sistema de RCE judicial-legislativo en Alemania: control ejecutivo y legislativo de las elecciones

Ralf Lindner

Las elecciones federales en Alemania son fiscalizadas por el Supervisor de Elecciones Federales (*Bundeswahlleiter*) en colaboración con 16 supervisores electorales de los *länder* (*Landeswahlleiter*) y los supervisores de los distritos electorales (*Kreiswahlleiter*). El Supervisor, quien por tradición ejerce también la presidencia de la Oficina Federal de Estadísticas (*Statistisches Bundesamt*), es designado por el Ministro del Interior del gobierno federal, en tanto los otros supervisores electorales son designados por los gobiernos de los *länder*. Los supervisores presiden las respectivas comisiones electorales (*Bundeswahlausschuss*, *Landeswahlausschuss* y *Kreiswahlausschuss*).

El sistema federal de RCE es dirigido por una comisión parlamentaria, (*Wahlprüfungsausschuss*) conformada por nueve miembros del Parlamento (*Bundestag*) y nueve diputados. A cualquier grupo (*caucus*) parlamentario que no esté representado entre los miembros regulares se le otorga un representante consultivo. Los miembros de la comisión son escogidos por el Parlamento en su conjunto y resuelven todas las quejas formales. Por convención, el comité es representativo de la conformación partidista del actual Parlamento. Todas las decisiones adoptadas por el comité están sujetas a apelaciones ante el Tribunal Constitucional, pero una apelación que se origine en la ciudadanía requiere de 100 firmas de apoyo.

Aunque el tribunal de última instancia es el Tribunal Constitucional, puede considerarse que el proceso electoral está bajo el control del Ejecutivo (a través del OAE), en tanto el Parlamento (mediante el ORCE) está a la cabeza de su supervisión. El proceso de resolución de conflictos puede tomar dos años (un año en comisión y un año en el Tribunal Constitucional) y en algunos casos un tiempo considerablemente mayor. Las quejas pueden presentarse solamente cuando ya han concluido las elecciones y se ha conformado el Parlamento, de forma que incluso los conflictos sobre temas pre-electorales son decididos después de los comicios. Aunque se han hecho propuestas de reforma, en la actualidad parece poco probable que se hagan reformas de fondo.

180. El Consejo Constitucional (*Conseil Constitutionnel*) de Francia es un ejemplo de este tipo de SRCE. Desde 1958 se le confiere competencia para velar por la regularidad de la elección de presidente de la República y de los referendos, así como para examinar las reclamaciones, proclamar los resultados del escrutinio y resolver las impugnaciones sobre la regularidad de la elección de los diputados y los senadores. El SRCE de Francia involucra una combinación de jurisdicciones, constitucional y administrativa. La jurisdicción administrativa es de naturaleza autónoma, perteneciendo al Consejo de Estado (*Conseil d'État*), procediendo las impugnaciones dentro de su competencia durante la etapa de preparación de la elección. Bajo la jurisdicción constitucional recaen las impugnaciones contra ciertas decisiones del Consejo de Estado, así como aquellas que se interpongan contra los resultados electorales.

En ciertos casos vinculados con el registro electoral, también caben impugnaciones ante un tribunal ordinario (*Tribunal d'instance*) y, eventualmente, la Corte de Casación (*Cour de Cassation*), los cuales forman parte del poder judicial, siendo definitiva la resolución de esta última.

181. España es otro ejemplo de SRCE que combina dos jurisdicciones, constitucional y administrativa; la resolución final de la impugnación de algún resultado electoral corresponde al Tribunal Constitucional autónomo, al cual puede acudir una vez agotada la instancia ante el Tribunal Contencioso Administrativo, que pertenece al poder judicial. Por su parte, en Portugal, la resolución final de las impugnaciones contra los resultados electorales también se encomienda al Tribunal Constitucional, que forma parte del poder judicial.

182. Un número significativo de los países de Europa Central y Oriental, bajo recientes procesos de transición democrática, han conferido a su respectivo tribunal constitucional la última palabra en el SRCE respecto de resultados electorales. Tales son los casos de Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Moldavia, Montenegro y Rumania, así como Armenia, Eslovaquia, Georgia y la República Checa, en el entendido de que en estos cuatro últimos dicho tribunal pertenece al poder judicial. En Indonesia y Níger, igualmente se encomienda a su respectivo tribunal constitucional la resolución final del SRCE, formando parte del poder judicial el de Indonesia.

183. Es posible clasificar también bajo este modelo los casos de Burkina Faso, Camboya, Camerún, Kazajstán y Mozambique, los cuales confieren a su consejo constitucional la facultad de resolver de manera final las impugnaciones contra resultados electorales, sin que el mismo forme parte del poder judicial.

iii) Tribunales administrativos

184. Un tercer tipo de SRCE, aunque poco extendido, es el que confiere a un tribunal u organismo judicial administrativo la competencia para emitir la resolución final sobre las elecciones impugnadas —ya sea de naturaleza autónoma o perteneciente al poder judicial—.

185. Teniendo en cuenta que, generalmente, las impugnaciones electorales se interponen respecto de actos, procedimientos y resoluciones del OAE, algunos países le han conferido a un tribunal administrativo la correspondiente competencia en materia contenciosa electoral, ya sea considerándolo autónomo de acuerdo con la tradición de la justicia administrativa francesa (a cargo del *Conseil d'Etat*, incluso con esa denominación de Consejo de Estado), o bien ubicándolo dentro del poder judicial.

186. Entre los países que contemplan un SRCE encomendado a un tribunal administrativo se encuentra Colombia, en donde es autónomo y se denomina Consejo de Estado. Otro ejemplo es Finlandia, a través de una Suprema Corte Administrativa (*Korkein Hallinto-Oikeus*) que conoce las apelaciones de tribunales administrativos provinciales –todos los cuales forman parte del poder judicial–, mismos que resuelven las impugnaciones promovidas en relación a las decisiones sobre resultados electorales de las comisiones distritales.

Recuadro 5.7. Impugnaciones ciudadanas en Colombia

En Colombia, cualquier ciudadano tiene legitimación para presentar una impugnación, llamada *acción popular*, ante el Consejo de Estado para oponerse a los actos y decisiones del Consejo Nacional Electoral, esto es, el OAE independiente. Tales impugnaciones pueden relacionarse con el cómputo general de votos en cualquier elección nacional, la declaración del resultado y la emisión de credenciales. El Consejo de Estado es un tribunal administrativo independiente que goza de plena jurisdicción para anular, rectificar o modificar las decisiones del OAE.

iv) Tribunales electorales especializados con independencia funcional

187. Este tipo de sistema de RCE se caracteriza por conferir a tribunales especializados en materia electoral y que gozan de independencia funcional la facultad de resolver de manera final las controversias electorales –ya sea que pertenezcan al poder judicial o que sean autónomos de los tres poderes clásicos–.

188. El primer SRCE de este tipo surgió en 1924 con la Corte Electoral de Uruguay, la cual se previó, en ese entonces solo a nivel legal. En 1925 se creó el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, contemplado desde ese año a nivel constitucional. Durante el resto del siglo XX, se fueron estableciendo paulatinamente en la gran mayoría de los países de América Latina tales tribunales electorales. Se puede afirmar que los tribunales electorales son una aportación de América Latina a la ciencia política y al derecho electoral, habiendo contribuido en forma significativa a los procesos de democratización y consolidación democrática en los países de la región, especialmente, a partir de las décadas de los 80 y 90 con motivo de la “tercera ola democratizadora”.

189. La creación de tribunales electorales especializados ha sido la respuesta de diversos países a la necesidad de salvaguardar la naturaleza judicial de la función de juzgar las elecciones, extrayéndola de la competencia de asambleas políticas como ocurría con anterioridad, sin exponer al respectivo poder judicial (cuando el tribunal especializado tiene naturaleza autónoma) o al menos a su respectiva suprema corte (cuando sigue perteneciendo al poder judicial) a los recurrentes cuestionamientos y asechanzas político-partidistas.

190. De acuerdo con el criterio de clasificación adoptado, solo cabe incluir en este apartado a aquellos tribunales electorales especializados (ya sea que formen parte del poder judicial o que sean autónomos) que se encuentran facultados para emitir la *resolución final* de los medios de impugnación que se interpongan respecto de los resultados electorales, contra la cual no proceda recurso judicial o constitucional alguno –como es el caso de Chile, Ecuador, México, Perú y República Dominicana, así como Albania, la Autoridad Palestina, Grecia, Sudáfrica y Suecia–. Mientras que los tribunales electorales de Albania, Grecia y México forman parte del respectivo poder judicial, los restantes mencionados en este párrafo son de naturaleza autónoma. Todos ellos, sin embargo, gozan de independencia funcional.

191. Los tribunales electorales especializados cuyas resoluciones son susceptibles de ser impugnadas por razones de constitucionalidad ante la respectiva corte suprema (como en Brasil, El Salvador, Honduras, Panamá y Paraguay), ante un tribunal constitucional (como en Bolivia y Ecuador) o ante ambos en forma sucesiva (como en Guatemala) deben ubicarse estrictamente, según sea el caso, en el modelo de SRCE cuya resolución final de las elecciones impugnadas se confiere a los tribunales ordinarios del poder judicial, o bien a los tribunales o consejos constitucionales. Salvo Brasil y Paraguay, cuyo tribunal electoral forma parte del respectivo poder judicial, el resto de los mencionados en este párrafo son de naturaleza autónoma o independiente.

192. No se incluyen en esta categoría aquellos tribunales electorales especializados que, si bien emiten la resolución final sobre toda elección, simultáneamente desempeñan la función de organizar y administrar los procesos electorales, lo que significa que también funcionan como el OAE. Este es el caso de Costa Rica, Nicaragua y Uruguay. Con independencia de que algunos de ellos se denominan tribunal o corte electoral, teniendo en cuenta que desempeñan funciones administrativas electorales y los tres tienen naturaleza autónoma o independiente, resulta pertinente ubicarlos en el siguiente apartado referido a los sistemas de RCE en que la resolución final de las elecciones se confiere al OAE.

193. Varios SRCE en América Latina confieren a tribunales electorales especializados la resolución final de las elecciones impugnadas. La mayoría de los organismos electorales autónomos de la región ejercen funciones tanto administrativas como judiciales e, incluso, reglamentarias. Sin embargo, algunos países prevén una dualidad de órganos especializados, autónomos e independientes entre sí. A uno de ellos se le encomiendan los aspectos administrativos como la organización, dirección y vigilancia de los procedimientos electorales (el OAE), y al otro la resolución de las impugnaciones judiciales de los actos del OAE (el ORCE). Se deben diferenciar los sistemas que combinan la posibilidad de impugnar ante un OAE autónomo y, posteriormente ante un órgano electoral judicial de naturaleza autónoma (como en Chile, Ecuador, Perú y la República Dominicana) de aquellos en que el órgano judicial forma parte

del poder judicial (como ocurre en México y Venezuela). Fuera de América Latina, Albania, la Autoridad Palestina, Grecia, Sudáfrica y Suecia también se ubican en esta última categoría.

194. Impugnaciones en contra de los resultados electorales emitidos por el OAE independiente o autónomo son resueltas de manera final, en el caso de Albania, por el llamado Colegio Electoral (*Kolegji Zgjedhor*), que es un tribunal específico compuesto por ocho jueces de los tribunales de apelación, seleccionados y nombrados por el Consejo Superior de Justicia. En la Autoridad Palestina, por el Tribunal de Apelaciones Electorales (*Intikhabat mahkamat al iste'naf*), compuesto por nueve magistrados nombrados por el presidente de la Autoridad Palestina, con base en las recomendaciones hechas por el Consejo Superior de la Judicatura (*Majles al qada' al a'la*). En Grecia, por la Suprema Corte Especial (*Anotato Eidiko Dikasthrio*), la cual se conforma por presidentes y jueces provenientes de otros tribunales del poder judicial. En Sudáfrica, se resuelven por el respectivo Tribunal Electoral, creado desde 1999, y en Suecia, por el Consejo de Revisión de Elecciones (*Valprövningsnämnden*), conformado por siete miembros nombrados por el Parlamento (*Riksdag*). Los tribunales electorales de la Autoridad Palestina, Sudáfrica y Suecia tienen naturaleza autónoma e independiente de cualquier otra rama de gobierno.

195. Varios de estos tribunales electorales especializados funcionan permanentemente, al menos, por lo que se refiere a los integrantes de los órganos de mayor jerarquía, tal y como ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos. Sin embargo, otros tienen carácter temporal, pues solo se integran con motivo de algún proceso electoral, como ocurre en Albania, Chile y Grecia, aunque los integrantes de estos últimos también gozan de estabilidad y, por tanto, de independencia judicial, pues pertenecen a otros tribunales mientras no desempeñan la función jurisdiccional electoral. Una especialización exclusiva y permanente en materia judicial electoral puede ser benéfica para un desempeño más profesional, que permita la constante actualización en la materia y atender los medios de impugnación que lleguen a interponerse durante todo el ciclo electoral, incluyendo las etapas pre-electoral y post-electoral. Lo anterior, sin embargo, podría repercutir en mayores costes. En sociedades sin un alto índice de litigios electorales, podría haber incompreensión de ciertos sectores sociales en cuanto a que no se justifique su existencia durante dichos periodos.

c) Sistemas de RCE encomendados a un órgano administrativo electoral con atribuciones judiciales

196. Bajo este tipo de sistema de RCE, la responsabilidad se encomienda a un OAE independiente y autónomo que, además de encargarse de la organización y administración de los comicios, tiene facultades jurisdiccionales para resolver las impugnaciones y emitir la resolución final sobre la validez del proceso electoral.

197. Este modelo se ha desarrollado principalmente en América Latina. Para que un SRCE se pueda encuadrar en esta categoría se requiere que el respectivo OAE no solo sea competente para resolver medios de impugnación (lo cual es frecuente en la experiencia comparada) sino que su resolución sea final, incluyendo la relativa a la validez del proceso electoral, y no sea susceptible de ser revisada por órgano judicial, administrativo o legislativo alguno.

198. Entre los sistemas de RCE encomendados a OAE independientes con facultades jurisdiccionales finales se encuentran el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, la Corte Electoral del Uruguay, así como el Consejo Supremo Electoral de Turquía (*Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığı*). La Constitución de Nicaragua expresamente define al Consejo Supremo Electoral como el poder electoral; asimismo, las relevantes facultades constitucionales conferidas tanto al Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica como a la Corte Electoral del Uruguay, así como las garantías orgánicas de que están dotados, permiten considerar que estos tres órganos equivalen a un cuarto poder.

199. Algunos de los SRCE cuyos organismos se incluyen en este apartado se denominan tribunales o cortes electorales y sus respectivos integrantes cuentan con garantías equivalentes a las que disfrutaban los miembros del poder judicial. Son los encargados de organizar y administrar las elecciones y, por tanto, son propiamente OAE independientes, si bien con facultades jurisdiccionales relevantes; por esta razón, incluso desde un punto de vista técnico, cabría considerarlos propiamente órganos judiciales.

200. A diferencia de los tribunales electorales especializados incluidos en el apartado anterior, los OAE con facultades jurisdiccionales no se encargan de resolver impugnaciones interpuestas respecto de actos, procedimientos y resoluciones de un organismo distinto, sino impugnaciones respecto de actos de algún órgano de menor jerarquía. Igualmente, en contraste de algunos otros tribunales electorales especializados cuyas resoluciones son susceptibles de ser revisadas por la corte suprema o el tribunal constitucional correspondiente, las resoluciones de los OAE con facultades jurisdiccionales aquí contemplados son finales y no susceptibles de revisión.

201. Por lo general, este tipo de OAE con facultades jurisdiccionales se encuentra estructurado en una forma piramidal, en cuya cúspide aparece una instancia suprema central a nivel nacional, a la que se subordinan otras de carácter intermedio. Con frecuencia obedecen a la división territorial, política, administrativa y electoral del país (habitualmente se les denomina consejos o juntas regionales, estatales, provinciales, departamentales, municipales o distritales), hasta llegar a la mesa de votación, lugar específico en donde el ciudadano sufragará.

202. Cabe mencionar el caso de Uruguay, donde la Corte Electoral, según reforma de 1997, es la que conoce también todo lo relacionado con los actos, procedimientos y decisiones electorales referentes a las elecciones internas de los partidos políticos para candidatos a la presidencia nacional y al poder legislativo (las cuales se celebran en forma simultánea el mismo día en todo el país) y para los integrantes de su respectivo órgano interno deliberativo nacional. La Corte Electoral, además de su competencia respecto de las elecciones constitucionales, organiza tales comicios intrapartidarios, dicta las reglamentaciones necesarias para su realización, y juzga todas las reclamaciones y apelaciones que contra los actos electorales y partidarios se interpongan. Sus resoluciones tienen carácter inatacable y no pueden ser impugnadas.

203. En América Latina, hay un interés creciente en salvaguardar los procesos electorales de cualquier influencia de alguna autoridad externa, en especial de los poderes públicos establecidos (legislativo, ejecutivo y judicial). Muchos consideran que la mejor garantía para la celebración de elecciones libres, justas y auténticas es mantener todas las cuestiones electorales, incluyendo el sistema de RCE, bajo la responsabilidad de un organismo electoral independiente o autónomo –un OAE independiente, con facultades jurisdiccionales, que conduzca el proceso electoral de principio a fin y resuelva las eventuales impugnaciones de manera final y definitiva–.

204. El artículo 79 de la Constitución de Turquía establece que el Consejo Supremo Electoral (*Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığı*) ejecutará todas las funciones para garantizar la conducción justa y ordenada de las elecciones, desde el principio hasta el final del proceso electoral, así como para llevar a cabo cualquier investigación y resolver acerca de las irregularidades, quejas y objeciones relacionadas con las elecciones durante y después la recepción de la votación, además de verificar los resultados para ser miembro de la Gran Asamblea Nacional de Turquía (*Büyük Millet Meclisi*). También establece que no procederá apelación ante autoridad alguna respecto de las resoluciones del Consejo Supremo Electoral.

205. Hay casos de sistemas de RCE encomendados a un OAE independiente muy exitosos y de alta credibilidad, como los de Costa Rica y Uruguay. Se han constituido en un paradigma en la región por el diseño normativo y, sobre todo, el alto desempeño y calidad de sus integrantes. Ambos son ejemplos de SRCE en democracias no tan grandes y que han adoptado “buenas prácticas”. Un factor que ha contribuido a su éxito ha sido, sin duda, la elevada cultura política de sus sociedades, consideradas entre las más comprometidas con los principios y valores democráticos en América Latina. Los propios tribunales electorales de ambos países probablemente han contribuido al desarrollo de esa cultura política durante su ya largo desempeño.

206. Aun así, es conveniente ponderar seriamente la eventual adopción de un SRCE encomendado a un OAE con facultades jurisdiccionales absolutas, en virtud de los desafíos y potenciales abusos de tales atribuciones por parte de los organismos independientes –especialmente cuando sus decisiones no están sujetas a apelación o revisión–. Hay mayor riesgo de abusos de poder cuando una sola autoridad es la responsable tanto de administrar las elecciones como de resolver los medios de impugnación que surjan de esas elecciones, y el OAE actúa simultáneamente como juez y como parte cuestionada en el mismo caso. Idéntico argumento se utilizó para transferir la competencia de los sistemas de RCE de órganos legislativos a órganos judiciales, en tanto que gran parte de los conflictos electorales se originan de la impugnación de actos, procedimientos y resoluciones de los OAE.

207. No obstante lo anterior, la “Declaración sobre Criterios para Elecciones Libres y Justas” (ver recuadro 5.1), considera a las comisiones electorales independientes e imparciales como un órgano aceptable para resolver las impugnaciones relacionadas con el proceso electoral.

208. Diversos factores influyen en la credibilidad de tales organismos. Entre ellos cabe mencionar el sistema que se adopte para la selección y el nombramiento de sus miembros, así como los procedimientos de responsabilidad y rendición de cuentas que deben afrontar conforme a derecho, mismos que se analizan en el capítulo 6 de este manual. Una forma efectiva puede ser la combinación de un OAE independiente y un SRCE encomendado a un órgano judicial también independiente, donde las impugnaciones empiecen al nivel administrativo y las partes inconformes con la resolución respectiva puedan impugnarla ante un órgano judicial independiente. Varios ordenamientos judiciales electorales recientes adoptan este tipo de SRCE, que propicia la resolución de un buen número de impugnaciones al nivel administrativo, mediante decisiones vinculatorias y ejecutables, y reduce la necesidad de involucrar a un órgano judicial. Aun cuando se podría considerar óptimo que este último fuese un tribunal electoral especializado, como ha ocurrido en diversos países, tal alternativa podría considerarse poco viable en distintas democracias por razones financieras.

d) Sistemas de RCE encomendados a un órgano ad hoc provisional

209. Finalmente, algunos sistemas de RCE involucran a un órgano *ad hoc*, derivado de un diseño o arreglo provisional o transitorio. Lo anterior podría surgir como una solución institucional auspiciada por organismos internacionales, con el objeto de garantizar la celebración de una elección libre, justa y auténtica para superar una situación conflictiva grave en determinado país, como en Camboya en 1993, Bosnia y Herzegovina en 1996 o Nepal en 2008. Lo relevante de este tipo de SRCE es que el mecanismo institucional para la resolución de conflictos electorales tiene un carácter provisional: se

puede usar para atender un proceso electoral específico o quizás más de uno, pero como una medida transitoria en tanto se establece otro SRCE con carácter permanente.

i) Órgano ad hoc creado bajo las auspicios de la comunidad internacional

210. Este tipo de SRCE se caracteriza por encomendar a un órgano *ad hoc* o provisional la resolución de los medios de impugnación que se interpongan respecto de la conducción o los resultados de las elecciones. Este órgano *ad hoc* puede ser el mismo que se hubiese establecido para organizar la misma elección, aunque no requiere ser así. Es una solución auspiciada por la comunidad internacional a través de alguno(s) de sus organismos, como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) o la Organización de los Estados Americanos (OEA), como parte del proceso de transición post-conflicto. Con frecuencia, en la integración del correspondiente órgano *ad hoc* participan algunos miembros designados por un organismo internacional. Esto tiene por objeto garantizar la celebración de una elección libre, justa y auténtica, en donde no se excluya a grupo o sector alguno, como ocurrió en Camboya en 1993, Bosnia y Herzegovina en 1996, Timor-Leste en 2001 y Afganistán en 2005.

ii) Órgano ad hoc creado como solución institucional nacional interna

211. En ocasiones, el establecimiento del órgano *ad hoc* encargado del sistema de RCE para uno o más procesos electorales específicos se prevé como una solución transitoria interna en un país. Con frecuencia, es resultado del acuerdo y negociación entre las principales fuerzas políticas para superar un conflicto grave, propiciado por la falta de vigencia de la constitución o el no funcionamiento de las instituciones electorales originalmente previstas. Este tipo de SRCE se establece, por lo general, a través de un ordenamiento nacional –ya sean disposiciones transitorias de carácter constitucional o legal– o, incluso, de algún acuerdo de paz entre fuerzas beligerantes. Su integración se conforma únicamente por nacionales del país involucrado, con el objeto de volver a tener elecciones libres, justas y auténticas ajustadas a lo establecido en el derecho.

212. Así ocurrió, por ejemplo, con el Tribunal para la Asamblea Constituyente (*Sambidhan Shabha Adalat*) de Nepal, previsto en la Constitución Interina de Nepal de 2006 para resolver las impugnaciones contra la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente (*Sambidhan Shabha*), como resultado del Acuerdo Integral de Paz (*Comprehensive Peace Agreement*) de 2006. La Asamblea Constituyente se instaló en mayo de 2008 y se le dieron dos años para aprobar la nueva constitución. Al efecto, el Tribunal para la Asamblea Constituyente se conformó con tres miembros seleccionados entre los miembros de la Suprema Corte de Nepal (*Sarbochcha Adalat*), en el entendido de

que también se previó un OAE (la Comisión Electoral de Nepal, *Nirbachan Aayog*), encargado de la organización de las elecciones.

213. La característica central de este tipo de SRCE es su naturaleza provisional o transitoria. La tarea del órgano *ad hoc* es la resolución de las impugnaciones con motivo de una específica elección o la serie de elecciones que se realicen durante determinado periodo. Aun cuando la naturaleza del órgano *ad hoc* encargado del SRCE también puede ser legislativa, judicial o administrativa, se diferencia de los tipos de SRCE analizados en los apartados anteriores.

214. Este tipo de SRCE se diferencia también de aquellos casos en que surge un conflicto grave con motivo de la celebración de una elección, con relación a su desarrollo o sus resultados. La resolución de la disputa o de la impugnación correspondiente se encomienda de manera extraordinaria y excepcional a un órgano *ad hoc* creado después del evento por los actores políticos, distinto al originalmente previsto por el ordenamiento jurídico electoral, como ocurrió en las elecciones de Estados Unidos de América en 1876 o de Kenia en 2007. Siempre es importante apoyar que la normativa legal y las instituciones de un sistema de RCE sean observadas y respetadas por todos los involucrados, como una característica esencial del Estado de derecho; sin embargo, en ciertos casos surgen severas discrepancias entre las fuerzas políticas con respecto al desarrollo de determinado proceso electoral o sus resultados y las instituciones no son suficientemente sólidas para resolverlas de manera tal que se acepten como legítimos. Entonces es posible, e incluso aconsejable, –a fin de evitar, por ejemplo, que estalle la violencia– adoptar de manera extraordinaria y excepcional un mecanismo alternativo e institucional para resolver tal conflicto (respecto de los mecanismos de RACE, ver el capítulo 8).

CAPÍTULO 6

CAPITULO 6

Principios y garantías de los sistemas de RCE

1. Introducción

215. Cualquiera que sea el tipo de sistema de resolución de conflictos electorales que se adopte, ciertos principios y garantías deben contemplarse y aplicarse para asegurar la realización de elecciones libres, justas y auténticas. Estos principios deben ser observados y aplicados no solo por el ORCE correspondiente, que es la instancia final y última que decide sobre una elección, sino prácticamente en todos los niveles del SRCE, desde la primera instancia que conozca de una impugnación.

216. La expresión “principios” aquí hace referencia a los valores supremos o superiores (ético-políticos) de un orden jurídico, de un sector del mismo o de una institución. Establecen un estándar o inspiran a quienes van dirigidos –ya se trate de los votantes, en general, o los ORCE, en particular–. De su observancia o vigencia se deriva no solo la legitimidad o justificación moral o política del orden, sector o institución correspondiente, sino que ofrece probabilidades de que, de acuerdo con la experiencia, estos cumplan su cometido o finalidad. Los “principios del sistema de RCE” son los valores superiores o supremos que contribuyen a garantizar la celebración de elecciones libres, justas y auténticas, estrictamente ajustadas al derecho.

217. Un sistema de RCE requiere ajustarse tanto a los principios fundamentales de la materia electoral –como el de celebración de elecciones libres, justas y auténticas o el de sufragio universal– como a los principios generales que se aplican en los diversos ámbitos del derecho, tales como los principios de constitucionalidad y legalidad, independencia judicial, debido proceso legal y derecho de defensa adecuada. Existen también principios más específicos, propios de los SRCE, como el principio de definitividad o irrevocabilidad, que establece que las etapas sucesivas del proceso electoral deben ser definitivas.

Esto es, una vez que determinada etapa concluye (p. ej., la etapa de preparación de la elección) después de cierto límite específico no puede haber impugnaciones respecto de aquella durante una etapa posterior (p. ej., durante la jornada electoral o la etapa de resultados electorales). Sin embargo, podría haber excepciones a dicho principio en algunos sistemas de RCE. Por ejemplo, aunque el OAE verifica durante la etapa de preparación de la elección que los candidatos registrados o postulados reúnan los requisitos de elegibilidad para ser legislador, algunos sistemas permiten o, incluso, exigen que tales requisitos sean revisados otra vez en la etapa de resultados electorales antes de la proclamación del ganador, y ambas decisiones podrían ser impugnadas ante el ORCE.

218. Las “garantías” se refieren a cualquier medio o instrumento jurídico por el cual determinados valores, derechos o instituciones tutelados o establecidos por el orden jurídico en favor del ciudadano se aseguran, protegen, respaldan, defienden o salvaguardan. Las garantías, tanto orgánicas como procesales, del SRCE buscan asegurar que las elecciones se ajusten al derecho y se celebren de manera libre, justa y auténtica, así como proteger o restaurar el goce de los derechos electorales para sus titulares. En este sentido, el SRCE constituye la gran garantía de la vigencia del Estado democrático de derecho.

219. La garantía principal de un SRCE efectivo es la disponibilidad de un medio de impugnación electoral o recurso que permita corregir cualquier irregularidad, a través de su anulación, revocación, modificación o, incluso, el mero reconocimiento de su existencia. Existen otros mecanismos que solo castigan o sancionan al infractor, a través del régimen de responsabilidades penales o administrativas (ver figura 2.1). Incluso, otros más solo consisten en un adecuado diseño institucional para salvaguardar o propiciar ciertos valores; por ejemplo, la imparcialidad es más probable que sea observada si el ORCE se integra con más de un miembro.

220. Es frecuente que la primera instancia de algún medio de impugnación sea un órgano inferior del OAE, cuyo acto –por ejemplo, la negativa de registro de cierto candidato– sea combatida por el candidato o su partido político. Varios SRCE contemplan la posibilidad de un medio de impugnación administrativo ante el superior jerárquico u órgano superior de dirección del OAE. Una vez que este emite su resolución, con frecuencia se prevé la posibilidad de impugnarlo: si la negativa es confirmada, por el candidato o partido político que originalmente había impugnado; si es revocada, por algún otro partido político o candidato contendiente. Esta impugnación es resuelta por un órgano judicial –ya sea un tribunal ordinario del poder judicial, un tribunal constitucional, un tribunal administrativo o un tribunal electoral–, el cual emite, por lo general, la resolución definitiva. En ocasiones, sin embargo, se prevén dos medios de impugnación judicial sucesivos; por ejemplo, primero ante un tribunal ordinario y después ante un tribunal constitucional. Lo más

frecuente es que haya algún medio de impugnación administrativo, primero, ante el órgano superior jerárquico del OAE y su resolución, después, pueda impugnarse ante un órgano judicial.

221. De manera similar, tratándose de resultados electorales, es frecuente en diversos SRCE que ante cualquier irregularidad que se perciba en la mesa de votación durante la jornada electoral, los partidos políticos o candidatos afectados cuestionen o impugnen el resultado plasmado en el acta de escrutinio de esa mesa de votación ante algún órgano superior del OAE. Este órgano generalmente se encuentra en aptitud de corregir la presunta irregularidad. Una vez que emita el resultado oficial respecto de cierta elección, varios sistemas de RCE contemplan el derecho de los partidos políticos o candidatos inconformes a impugnarlo ante un órgano judicial (ordinario, constitucional, administrativo o electoral). En ocasiones se prevé, por ejemplo, primero un medio de impugnación ante un tribunal ordinario del poder judicial o un tribunal electoral y después, otro medio de impugnación ante un tribunal constitucional, el cual emite la resolución final. Algunos sistemas de RCE todavía prevén la posibilidad ulterior de acudir al órgano legislativo, al cual le compete en tales sistemas la decisión final sobre la validez de la elección y sus resultados.

222. Como se observa, es frecuente que un SRCE contemple varios tipos de medios de impugnación y diferentes instancias para resolverlos –el OAE, uno o más órganos judiciales y, en ocasiones, un órgano legislativo–. Aunque los sistemas de RCE generalmente contemplan distintas instancias de diferente naturaleza, todos deben ajustarse a los principios y garantías de los SRCE, con el objeto de asegurar que todos los actos, procedimientos y resoluciones electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad.

223. Al identificar los principios y garantías de los sistemas de RCE se pretende establecer solo ciertos parámetros en conformidad con compromisos y estándares internacionales, así como “buenas prácticas” o “condiciones mínimas” para considerar un sistema de RCE ajustado a los principios que caracterizan un Estado constitucional democrático de derecho. Cabe advertir que con la identificación de tales principios y garantías no se pretende inhibir el surgimiento de otros experimentos o prácticas, siempre y cuando tengan como propósito consolidar la celebración de elecciones libres, justas, auténticas y ajustadas a derecho. Los referidos compromisos y estándares se encuentran constantemente en desarrollo tanto en la teoría como en la práctica.

224. Se espera que ciudadanos, candidatos, partidos políticos, medios de comunicación, autoridades y demás sujetos electorales cumplan de manera espontánea y voluntaria las leyes electorales. Sin embargo, se requiere un sistema de RCE para asegurar la observancia de todas las normas del derecho electoral y enfrentar aquellos casos en que la ley es transgredida. El sistema de RCE es

una forma esencial de contribuir a asegurar que los actos, procedimientos y resoluciones electorales se desarrollen de conformidad con el derecho.

225. Entre las medidas encaminadas a garantizar que la resolución de los medios de impugnación electoral se ajuste a derecho, existen tanto garantías orgánicas como garantías procesales. Las garantías orgánicas son aquellos instrumentos jurídicos para lograr que los ORCE actúen con autonomía, independencia e imparcialidad (por ejemplo, el procedimiento de selección y nombramiento de sus miembros). Las garantías procesales son aquellas medidas jurídicas que promueven la justicia electoral y aseguran determinados atributos para los medios de impugnación electoral y su resolución, con la finalidad de lograr la efectividad y eficiencia del sistema de RCE (por ejemplo, el acceso efectivo e incluyente a la justicia electoral).

2. Tendencia a establecer sistemas de RCE de naturaleza judicial

226. Aun cuando los primeros regímenes democráticos representativos adoptaron un sistema de RCE que encomendaba a los propios órganos legislativos la decisión última sobre la calificación o certificación de los procesos electorales, en el último tercio del siglo XIX se estableció en el Reino Unido un SRCE judicial, confiéndole a los tribunales ordinarios la competencia de resolver las impugnaciones sobre las elecciones parlamentarias (ver párrafo 171). Gradualmente, en el transcurso del siglo XX se fue transfiriendo a órganos judiciales dicha facultad (ya se tratara de tribunales ordinarios, constitucionales, administrativos o electorales), a un OAE con facultades jurisdiccionales o, excepcionalmente, a un órgano *ad hoc* producto de un arreglo provisional o transitorio. En general, se aprecia una marcada tendencia al establecimiento de órganos judiciales encargados del respectivo SRCE o a incluir la RCE dentro de la competencia de órganos judiciales existentes.

227. A los órganos judiciales encargados de la RCE se les puede conferir la resolución final de la impugnación de alguna elección. Sin embargo, incluso los sistemas que todavía confieren a un órgano legislativo o asamblea política la decisión final, generalmente contemplan impugnaciones previas ante órganos judiciales. Tal situación ocurre no solo respecto de los resultados electorales, sino de las controversias durante la etapa de preparación de la elección. Incluso, cada vez más este es el caso con motivo de procedimientos internos en los partidos políticos para seleccionar sus dirigentes y candidatos a cargos de elección popular, o bien para imponer sanciones a sus afiliados, tal como se contempla en Alemania, Argentina, Bolivia, Costa Rica, España, Estados Unidos, México y Puerto Rico. Otro indicador de esta tendencia es que varios de los miembros de los órganos encargados de la organización, administración y vigilancia de los comicios (los OAE) también provienen del poder judicial o son nombrados de manera similar a los jueces, se les exigen los mismos

requisitos o se les otorgan garantías equivalentes a las de los funcionarios judiciales de mayor jerarquía. La tendencia de los SRCE judiciales que se establecieron al inicio del siglo XX fue conferirles la competencia a tribunales ordinarios que forman parte del poder judicial, particularmente en los países bajo la tradición del *common law*, aunque se ha ampliado a otros y sigue siendo el sistema más difundido. Después de la I y la II guerras mundiales se optó por asignársela a tribunales constitucionales, especialmente en varios países de Europa continental, pero también se ha adoptado en otros países de África y Asia. A partir de la tercera ola democratizadora, desde finales del siglo XX, ha sido frecuente atribuírsela a tribunales electorales especializados (no solo en América Latina sino también en algunos países de África, Asia y Europa).

228. El carácter jurisdiccional de los diversos SRCE también 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 2(3)(a) y 14(1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

229. La razón de establecer órganos judiciales en los SRCE estriba en que la resolución de los conflictos e impugnaciones sobre los procedimientos electorales debe basarse en los principios de constitucionalidad o legalidad, es decir, estar de acuerdo con lo establecido en el derecho, mas no según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad y negociación política, como frecuentemente ocurría con los SRCE conferidos a órganos legislativos o asambleas políticas. 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. Ello debido a que se ha privilegiado la vía institucional para la solución de las controversias electorales y los hechos, argumentos y medios de prueba planteados ante el órgano judicial competente han requerido ajustarse a exigencias técnico-jurídicas para su procedencia y estimación.

230. Jurisdicción sobre materia política no es lo mismo que jurisdicción política, esto es, jurisdicción con arreglo a criterios políticos (un ejemplo de jurisdicción política sería la competencia que algunos SRCE confieren a las asambleas políticas o cámaras legislativas para calificar o juzgar la elección de sus respectivos miembros). Es necesaria una clara y tajante distinción entre las dos. El que se trate de un conflicto de naturaleza política (como las controversias electorales) no implica en modo alguno que la decisión judicial que pone fin al mismo sea tomada sobre la base de consideraciones políticas, de conveniencia u oportunidad. Debe basarse en lo establecido en el derecho. De este modo, es el poder el que se somete a la razón, y no la razón al poder. De ahí la importancia fundamental que ha cobrado recientemente la argumentación

jurídica tanto en el ámbito teórico como en la práctica, como la desarrollada por los ORCE judiciales. Debido a su trascendencia, los ORCE y sus resoluciones son habitualmente sometidos a un estricto escrutinio público. La credibilidad de los SRCE depende de la solidez del fundamento y la motivación de las sentencias electorales.

231. El control jurídico que se ejerce a través de los sistemas de RCE, particularmente el control judicial, tiene diversas características que lo diferencian del control político:

- tiene una base objetiva, ya que el parámetro de control es un marco normativo preexistente, que no es seleccionado ni se encuentra determinado por el órgano de control;
- se basa en razones jurídicas y no en consideraciones políticas;
- es obligatorio, ya que un ORCE judicial debe ejercer necesariamente el control siempre que sea instado para ello, y
- se encomienda a un órgano independiente e imparcial, dotado de especial competencia técnica para resolver cuestiones de derecho.

232. Al adoptar un sistema de RCE de carácter jurisdiccional, es deseable que los órganos judiciales encargados de resolver los medios de impugnación electoral (tanto el órgano competente de emitir la resolución final como cualquier otro órgano involucrado en resolver alguno de los medios previos de la cadena impugnativa) tenga, al menos, tres miembros. Lo anterior es particularmente importante para el órgano de mayor jerarquía de un SRCE, en tanto contribuye a garantizar la independencia e imparcialidad inherentes al órgano y sus miembros en lo individual, además de que se contemplen otras garantías personales, como la responsabilidad y la rendición de cuentas.

3. Principios rectores de los ORCE y garantías orgánicas para fortalecerlos

233. Un aspecto fundamental de la impartición de justicia electoral es la existencia de las llamadas “garantías orgánicas” o “garantías judiciales”, que son aquellos instrumentos jurídicos para lograr que los órganos encargados de los sistemas de RCE puedan actuar con autonomía e independencia frente a los demás órganos de gobierno, los partidos políticos y cualquier otra parte electoral interesada. Lo anterior es esencial para que los ORCE se encuentren en aptitud de resolver en sus méritos, de manera objetiva e imparcial, los casos litigiosos que se les presenten.

234. Las garantías orgánicas o judiciales se encuentran diseñadas especialmente para los ORCE *judiciales* (ya sean tribunales ordinarios, constitucionales, administrativos o electorales). Es conveniente que, en la medida de lo posible, tales garantías se contemplen también para otra clase de ORCE, ya

sea un OAE, un órgano *ad hoc* internacional o, incluso, un órgano del poder legislativo (cuando el SRCE correspondiente combina la decisión final a cargo del órgano legislativo con la previa impugnación ante órganos judiciales), con el objeto de asegurar que tales órganos resolverán los medios de impugnación bajo su competencia con independencia funcional e imparcialidad y conforme a derecho. Lo anterior es más difícil tratándose de *órganos legislativos* u *OAE gubernamentales*. No obstante, si a ellos se les encomienda parte del SRCE deben dar muestra de su independencia funcional e imparcialidad para la legitimidad y credibilidad del sistema, aun cuando generalmente no contemplen todas las garantías que se analizan a continuación. Los sistemas de RCE encomendados a tribunales electorales especializados incorporan la mayoría de tales garantías.

235. Las garantías orgánicas o judiciales incorporan los principios rectores de la RCE. Entre estas garantías, cabe incluir el reconocimiento jurídico de la independencia o autonomía del ORCE, así como de la independencia e imparcialidad de sus miembros; el régimen de rendición de cuentas y responsabilidades aplicable, así como la integridad y profesionalismo de sus miembros, además de la autonomía financiera y sostenibilidad del ORCE (ver recuadro 6.1). Al respecto, es importante tener como referente lo previsto en los capítulos 4, 6 y 7 del *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook* [Diseño de Administraciones Electorales: El Manual de IDEA Internacional], pues si bien se encuentra referido primordialmente a los OAE, varios de los principios y garantías analizados son aplicables a los ORCE.

Recuadro 6.1. Principios rectores en el diseño del ORCE a partir de los cuales se desarrollan las garantías estructurales

- Independencia del ORCE
- Independencia e imparcialidad de sus miembros
- Existencia de un régimen de responsabilidades y rendición de cuentas para el ORCE y sus miembros
- Integridad y profesionalismo de los miembros del ORCE
- Independencia financiera y sostenibilidad del ORCE

a) Independencia del ORCE

236. La independencia del ORCE, como la de cualquier tribunal, es la piedra angular del Estado de derecho. También lo es para los derechos electorales y los derechos humanos. La independencia funcional del ORCE, incluyendo la oficina del órgano competente para la investigación y persecución de los delitos electorales, es una condición previa para la resolución justa, efectiva e imparcial de los medios de impugnación electoral. Lo mismo se aplica para el OAE, en su función de conocer y resolver ciertas impugnaciones electorales.

237. Mientras los ORCE que forman parte del respectivo poder judicial cuentan con las garantías inherentes al correspondiente organismo judicial, los ordenamientos constitucionales de la mayoría de los países que confieren el SRCE a otro órgano (tribunal o consejo constitucional, tribunal administrativo, tribunal electoral especializado, OAE independiente o un órgano *ad hoc*), generalmente les confieren una amplia independencia funcional con relación a los poderes públicos tradicionales (legislativo, ejecutivo y judicial).

238. Los tribunales, cortes o consejos constitucionales generalmente tienen una jerarquía y *status* constitucional equivalente a los de los otros poderes del Estado. Con frecuencia, a los otros ORCE de carácter jurisdiccional también se les contempla como órganos constitucionales autónomos o, incluso, hay tribunales electorales especializados y OAE independientes concebidos implícita o expresamente en la constitución como un poder del Estado, al lado de los tradicionales. Es el caso, por ejemplo, del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, al cual de manera expresa se le considera, según se apuntó, como el poder electoral, por lo que equivale a un cuarto poder (ver párrafo 198), tal y como ocurre también en Venezuela.

239. De acuerdo con la teoría constitucional contemporánea, es posible la existencia de organismos constitucionalmente creados (p. ej., los tribunales o consejos constitucionales, así como los tribunales administrativos o electorales autónomos y los OAE independientes), que no se les ubica en alguno de los tres poderes clásicos del Estado. Aunque las constituciones generalmente establecen que la soberanía se ejerce indirectamente a través del poder legislativo, ejecutivo o judicial del Estado, ninguno prohíbe que existan órganos creados constitucionalmente y dotados de autonomía, no integrantes de estos tres poderes.

240. Aunque el análisis siguiente trata de las garantías orgánicas que los ordenamientos constitucionales habitualmente les confieren a los sistemas de RCE judiciales, con frecuencia se enfoca en las garantías establecidas para los tribunales electorales especializados principalmente contemplados en América Latina.

Recuadro 6.2. Garantías de independencia del ORCE

- Independencia prevista en la constitución
- Independencia funcional
- Independencia administrativa, y en algunos casos, financiera

i) Consagración constitucional y legal de la independencia y autonomía de los sistemas de RCE

241. Los preceptos constitucionales y legales con frecuencia establecen expresamente que los ORCE gozan de autonomía e independencia en el desempeño de sus funciones. Dada la relevancia de la función de los ORCE, su independencia funcional es esencial.

242. Tratándose de los sistemas de RCE encomendados a tribunales ordinarios que forman parte del poder judicial (ver párrafos 170-176), con frecuencia, su independencia se establece en la constitución. Entre los ejemplos de ello se encuentran: “Las cortes y los tribunales constituirán un poder separado y serán independientes de los otros poderes del Estado” (Polonia); “Los tribunales son independientes y se encuentran sujetos solo a la Constitución y la ley” (Timor-Leste); “No se aprobará ley alguna para reorganizar el poder judicial cuando la misma socave la seguridad en la estabilidad de sus miembros” (Filipinas), y “El Poder Judicial será independiente... Los tribunales serán separados e independientes en su trabajo y desempeñarán sus funciones de conformidad con la Constitución. La ley, otras normas generales y, cuando así lo estipule la ley, las normas generalmente aceptadas del derecho internacional y los tratados internacionales ratificados” (Serbia). Esta independencia también puede establecerse mediante una ley o estatuto específico, como es el caso de la Ley Constitucional Federal sobre el Sistema Judicial de la Federación Rusa, la cual prevé que “el poder judicial estará separado y actuará con independencia de los poderes legislativo y ejecutivo”.

243. Las disposiciones constitucionales sobre la independencia del poder judicial también aplican en los casos en que el sistema de RCE recae en tribunales constitucionales adscritos al poder judicial (ver párrafos 181-182). Así, por ejemplo: “La independencia de los tribunales estará garantizada por la Constitución y las leyes” (Armenia); “Los tribunales serán independientes y estarán sujetos solamente a la ley” (Portugal), o “Los órganos judiciales serán independientes y gozarán de autoridad para la conducción de los asuntos judiciales con el fin de velar por el cumplimiento de la ley y la justicia... implementados por... un tribunal constitucional” (Indonesia). En ocasiones, sin embargo, existen disposiciones especiales, por ejemplo: “El Tribunal Constitucional... es un órgano judicial independiente, que tiene a su cargo la protección de la constitucionalidad” (Eslovaquia).

244. Si bien es poco común que haya disposiciones constitucionales sobre la independencia de los tribunales o consejos constitucionales que no formen parte del poder judicial, tales órganos tienen un rango y estatuto constitucional equivalente al del órgano judicial de mayor jerarquía y sus miembros gozan de garantías estructurales similares, como se analiza en el párrafo 298.

245. Por lo que se refiere a los sistemas de RCE encomendados a tribunales administrativos, el artículo 5 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia de Colombia establece expresamente que “La rama judicial es independiente y autónoma en el desempeño de su función constitucional y legal de administrar la justicia”. De manera similar, el artículo 1 de la Constitución de Finlandia prevé que “La función judicial se ejerce por tribunales independientes, siendo la Suprema Corte y la Suprema Corte Administrativa las instancias superiores”.

246. Como ejemplo de un sistema de RCE encomendado a un tribunal electoral especializado, el artículo 99 de la Constitución de México establece que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación será, con excepción de la acción de inconstitucionalidad respecto de leyes y normas generales electorales que es competencia de la Suprema Corte, la máxima autoridad jurisdiccional de la materia. Asimismo, el artículo 17 constitucional prevé que las leyes establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones, lo cual está previsto así en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

247. Un ejemplo de sistema de RCE encomendado a un OAE es el artículo 99 de la Constitución de Costa Rica, el cual prescribe que “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”.

ii) Independencia funcional del ORCE

248. Un ORCE es independiente en cuanto a sus funciones, cuando está separado de cualquier otro y actúa sin subordinación institucional a órgano alguno. No puede encontrarse jurídicamente obligado, en el ejercicio de sus funciones, por órgano alguno, ni por alguno superior ni por alguno perteneciente a otro tipo de autoridades. Solo está vinculado a lo previsto en la constitución, las leyes y las demás normativas aplicables. Incluso, la mayor autonomía funcional deriva del hecho que en varios SRCE se establece que las decisiones del respectivo ORCE no están sujetas a revisión o modificación ulterior por órgano alguno.

249. El hecho de que un ORCE pertenezca al poder judicial y se encuentre inserto en una estructura de órganos superiores como la suprema corte, de ninguna manera supone relaciones de subordinación al tribunal superior. Así, ni siquiera cuando se trate de órganos judiciales cuyas determinaciones son susceptibles de revisión, revocación o modificación por parte de tribunales diversos, supone ello que su independencia funcional se pierda o limite. Lo relevante es que el ORCE solo se encuentra sujeto al mandato de lo establecido en la constitución y la ley que rige los méritos de la impugnación respectiva.

250. En general, puede considerarse una buena práctica encomendar un sistema de RCE a órganos permanentes e independientes. Cuando las leyes electorales no confieren a los ORCE el mandato para continuar operando más allá del periodo electoral, la resolución y posibles impugnaciones que surjan durante los periodos pre-electoral y post-electoral deben recaer en otros órganos. Si bien las discusiones sobre las prioridades generales para el uso de recursos financieros y humanos escasos son importantes, las mismas deben tener en cuenta los potenciales costos derivados de la baja credibilidad en la resolución de conflictos electorales que surjan fuera del periodo electoral mismo.

251. Diversos países prevén importantes facultades normativas en favor del órgano electoral supremo del SRCE que asume el carácter de tribunal electoral especializado. Algunos tribunales electorales están facultados para expedir su reglamento interno, como por ejemplo en México. Esta facultad también se puede otorgar a un OAE facultado para resolver conflictos electorales, como es el caso de El Salvador, Gambia, República Dominicana, Uruguay y Yemen.

252. Adicionalmente, algunos países le confieren a los ORCE la facultad de iniciar leyes en la materia (por ejemplo, Ecuador y Perú). Otros establecen que se requiere recabar la opinión del ORCE en el proceso legislativo relacionado con cuestiones electorales, como en Costa Rica, en donde se requiere de una mayoría de dos tercios en el Legislativo para apartarse de la opinión del Tribunal Supremo de Elecciones.

253. Algunos sistemas de RCE también prevén la facultad del correspondiente tribunal de mayor jerarquía para establecer jurisprudencia obligatoria, esto es, precedentes judiciales de acatamiento obligatorio. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México la establece cuando reitera un mismo criterio en tres casos consecutivos, o cuando resuelve alguna contradicción de criterios entre dos salas regionales o entre alguna de estas y la Sala Superior, e indica cuál debe prevalecer. La jurisprudencia obliga en casos futuros no solo a los ORCE inferiores sino al OAE. Esta es una práctica común en sistemas judiciales, especialmente en los de tradición del *common law* que adoptan la doctrina del precedente establecido o *stare decisis*. Sin embargo, algunos países con una tradición civilista, como por ejemplo, El Salvador, no permiten una jurisprudencia vinculante.

iii) Autonomía administrativa y financiera

254. Otro aspecto relevante para considerar al evaluar el grado de autonomía e independencia funcional de los tribunales electorales especializados u OAE con facultades jurisdiccionales es el de sus atribuciones de carácter presupuestal y administrativo. En algunos casos el anteproyecto de presupuesto es formulado por el respectivo presidente del ORCE; en otros, es el pleno del propio ORCE el que lo adopta en sesión plenaria.

255. Son frecuentes los preceptos jurídicos especiales para el financiamiento del OAE (ver capítulo 7 de *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook* [Diseño de Administraciones Electorales: El Manual de IDEA Internacional]). Sin embargo, tales disposiciones para los ORCE son mucho menos frecuentes y normalmente no se puede hablar de autarquía financiera de estos. No obstante, se presenta una gama de opciones de independencia financiera que va desde la asignación anual de determinado porcentaje del presupuesto de la nación previsto por ley constitucional, como en Guatemala (ver recuadro 6.3), a los casos en que no se prevé disposición financiera específica alguna, como en Chile y Panamá, donde se aplican las disposiciones generales comunes en materia presupuestal. Estas consisten en realizar negociaciones ante la dependencia competente del Ejecutivo, encargado de formular el proyecto de presupuesto que se somete a la consideración y aprobación del Legislativo. En Uruguay, si bien el Ejecutivo puede modificar el anteproyecto del órgano electoral, deberá someter el anteproyecto original y el enmendado ante el órgano legislativo para su debate y aprobación.

Recuadro 6.3. Guatemala

En Guatemala, el 0,5 por ciento del Presupuesto General de Gastos Ordinarios se asigna al ORCE, y en años de elecciones esta asignación se aumenta por el monto que el Tribunal Supremo Electoral estime necesario. Si no recibe los fondos que necesita, el Tribunal está autorizado para asumir préstamos bancarios o solicitar asistencia externa sin comprometer las finanzas gubernamentales ni su propia independencia.

256. Como estadios intermedios cabe mencionar los casos en que se permite a los ORCE presentar directamente al legislativo su presupuesto de egresos, como en Bolivia y Perú, o bien cuando se excluye la posibilidad de que alguna dependencia del Ejecutivo pudiera modificarlos, como en Costa Rica, y como parte del presupuesto correspondiente al poder judicial, en donde cabe mencionar a México y Venezuela.

257. La falta de autonomía financiera puede impedir la resolución efectiva de los conflictos. Por ejemplo, en Indonesia, el Comité Supervisor para las Elecciones Generales celebradas en 2004 (*Panitia Pengawas Pemilihan Umum*, PANWASLU), órgano al que se le encargó legalmente la tarea de supervisar el proceso electoral y se le facultó para la resolución de conflictos, dependía del OAE para obtener su financiamiento. Pese a las exigencias públicas de que fuese independiente del OAE y de otras instituciones estatales, la Ley General Electoral previó que dicho comité debía ser establecido por el OAE y ser administrativamente responsable ante este. Esta legislación derivó en un cuello de botella cuando ese órgano no envió el proyecto de presupuesto del respectivo comité supervisor a la Asamblea Legislativa en su debido momento, lo que propició recortes severos en su presupuesto. Cabe destacar que una

de las solicitudes a las que el OAE aplicó un recorte fue la del nombramiento de supervisores electorales en el ámbito de las aldeas (uno por aldea), lo cual debilitó la capacidad del Comité para resolver conflictos. Este esquema fue posteriormente reinstituído por los legisladores y fue incluido en una ley que rigió las elecciones generales de 2009.

258. Siguiendo la tendencia de que los tribunales no se involucren en cuestiones propiamente administrativas, encomendándoles estas últimas a los denominados consejos de la magistratura, judiciales o de la judicatura (en los que usualmente solo algunos de los miembros son jueces), cabe mencionar que en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México se prevé que la administración, vigilancia y disciplina en dicho órgano judicial se encomienda a una comisión de administración. Esta comisión que se integra con el presidente del citado tribunal electoral, quien la preside, un magistrado de su Sala Superior seleccionado al azar, así como tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

b) Independencia e imparcialidad de los miembros del ORCE

259. Para que la impartición de justicia electoral se realice con absoluta fidelidad al mandato de la constitución y la ley, no basta que los ORCE gocen de autonomía orgánica e independencia funcional; complementariamente, se requiere también que *los juzgadores* electorales, en lo individual, actúen con absoluta independencia, imparcialidad y profesionalismo, sin reconocer subordinación a interés o voluntad diversos a los que la propia ley establece. Los mecanismos para garantizar la independencia e imparcialidad de los miembros del ORCE se muestran en el recuadro 6.4.

Recuadro 6.4. Garantías de independencia e imparcialidad de los miembros del ORCE

- Independencia e imparcialidad establecidos en la constitución
- Procedimiento de selección y designación
- Requisitos de idoneidad y profesionalismo
- Estabilidad y carrera judicial
- Remuneración adecuada
- Incompatibilidad con el desempeño en otros cargos
- Disposiciones para apartarse de un caso cuando la imparcialidad pueda ser cuestionada

i) Consagración de la independencia e imparcialidad de los miembros del ORCE

260. La independencia, imparcialidad y profesionalismo de los miembros que integran los ORCE (ya sean órganos judiciales, administrativos, internacionales, *ad hoc* o legislativos) se garantizan, entre otros principios generales, al consagrarlos en la constitución o la ley. La independencia judicial no solo significa resolver las controversias correctamente según lo establecido en el derecho y en forma oportuna, haciendo abstracción de cualquier intento de presión política. También supone evitar que otros órganos de gobierno o las fuerzas políticas impongan sanciones o represalias sobre jueces honestos que decidan casos en su contra o, incluso, aparentes recompensas por parte de quienes obtengan sentencias judiciales coincidentes con sus intereses políticos.

261. Los preceptos constitucionales o legales que pretendan consagrar la independencia de los miembros de ORCE pueden, por ejemplo:

- establecer requisitos de idoneidad para ser designado miembro del ORCE;
- regular un procedimiento de selección y designación de los miembros del ORCE que asegure que no queden vinculados con deudas de gratitud, fidelidad o animadversión respecto de individuo o grupo alguno;
- determinar que los miembros del ORCE estarán impedidos para intervenir en la resolución de aquellos casos concretos en los que existan, o sea percibido que existen, causas que pueden motivar un interés personal en el asunto o pueden poner en entredicho su objetividad e imparcialidad;
- asegurar a los miembros del ORCE larga estabilidad en el cargo y que el monto de su salario, la duración en el encargo y los términos y condiciones de su nombramiento, predeterminados en la ley, no serán variados por decisión política o administrativa de persona o grupo alguno sino solo por reforma de la propia ley, y
- regular un régimen de rendición de cuentas y responsabilidades en virtud del cual pueda sancionarse a los miembros del ORCE que abusen del poder público que ejercen.

Recuadro 6.5. Disposiciones constitucionales para la independencia de los miembros del ORCE

Tribunal ordinario con capacidad de ORCE

Artículo 35 de la Constitución de la República de Irlanda:

“Todos los jueces gozarán de independencia en el ejercicio de sus funciones judiciales y estarán sujetos solamente a esta Constitución y a la ley”.

Artículo III, sección 1 de la Constitución de los Estados Unidos de América:

“Los jueces, tanto del Tribunal Supremo como de los inferiores, continuarán en sus funciones mientras observen buena conducta y recibirán, en periodos fijos, una remuneración por sus servicios que no será disminuida durante el tiempo de su encargo”.

Artículo 131 de la Constitución de la República de Guyana:

“Los jueces tendrán plena seguridad de sus cargos...”

Tribunal constitucional que forma parte del poder judicial en su capacidad de ORCE

Artículo 82 de la Constitución de la República Checa:

“Los jueces gozarán de independencia en el desempeño de sus funciones. Nadie podrá amenazar su imparcialidad”.

Recuadro 6.6. Juramento de los magistrados de tribunales constitucionales

Indonesia

“En el nombre de Alá juro (o prometo solemnemente) dar lo mejor de mí para cumplir con todas las obligaciones como juez de la Corte Constitucional, y que seré tan bueno e imparcial como las posibilidades me lo permitan, que respetaré la Constitución de la República de Indonesia de 1945, que aplicaré todas las legislaciones y normas de la manera más estricta posible de conformidad con la Constitución de la República de Indonesia de 1945, y que serviré al país y a la nación”.

República Checa

“Juro por mi honor y conciencia que protegeré la inviolabilidad de los derechos humanos naturales y de los derechos de los ciudadanos, me apegaré a los actos constitucionales y tomaré decisiones de acuerdo con lo mejor de mis convicciones, con independencia e imparcialidad”.

Eslovaquia

“Prometo por mi honor y conciencia que protegeré la inviolabilidad de los derechos naturales del hombre y los derechos cívicos, protegeré los principios del Estado regido por el Estado de derecho, respetaré la Constitución, las leyes constitucionales y los tratados internacionales que la República de Eslovaquia ha ratificado y fueron promulgados según lo establece la ley, y decidirá con independencia e imparcialidad, fiel a mi conciencia”.

ii) Selección y nombramiento de los miembros del ORCE

262. El diseño para la integración particular de los ORCE obedece a la propia evolución histórica, normativa e institucional de determinado país, así como a los específicos reclamos y acuerdos entre las diversas fuerzas políticas en el momento de darse una nueva legislación. De ahí que sea difícil extraer lecciones susceptibles de exportación a contextos históricos y políticos diferentes. Sin embargo, es posible e importante establecer algunos parámetros sobre la forma como se selecciona y designa a los miembros del ORCE.

263. La confianza pública en el ORCE se fortalece cuando la constitución o la ley que los establece prevé:

- mecanismos transparentes para la selección y el nombramiento de sus integrantes o, al menos, los del órgano de mayor jerarquía, basados en los méritos de los candidatos y de acuerdo con criterios de inclusión por razón de género y origen étnico, asegurando que no se encontrarán obligados por deudas de gratitud, fidelidad o animosidad con respecto a individuo o grupo alguno;
- requisitos técnicos y profesionales que se deben satisfacer para ser designado miembros del ORCE y ser capaz de asumir la relevante y compleja responsabilidad de impartir justicia electoral de manera imparcial;
- un reflejo del necesario consenso entre partidos políticos sobre la importancia de los criterios para la selección y el nombramiento de los miembros del ORCE, y
- una disposición de que la conformación del ORCE debe tener en cuenta el género y, de ser aplicable, ser incluyente respecto de la diversidad étnica (ver recuadro 6.7).

Recuadro 6.7. Representación étnica en el ORCE en el escenario post-conflicto de Bosnia y Herzegovina

Zoran Dokovic

En 1995, los representantes de las tres partes en conflicto suscribieron un acuerdo de paz en Dayton, EE.UU., en el que se definió a Bosnia y Herzegovina como un Estado que alberga a tres naciones constitutivas –bosniaca, serbia y croata– conformado por dos entidades: la Federación de Bosnia y Herzegovina (FBiH) y la República Srpska (RS) con el distrito de Brcko. El escenario político está dividido de acuerdo a estos ejes étnicos y pocos partidos políticos logran obtener votos por otras razones. La presidencia rotativa se divide entre los tres grupos étnicos: los votantes de la FBiH votan por el presidente bosniaco y croata y los de la RS votan por el presidente serbio. Estas peculiaridades se mantienen en la Constitución independientemente del control cada vez menor de la comunidad internacional sobre el proceso post-conflicto.

Recuadro 6.7. (cont.)

El OAE, que también tiene a su cargo la RCE en primera y en segunda instancias, es la Comisión Electoral Central (Centralna Izborna Komisija Središnje Izorno Povjerenstvo, CEC), la cual es designada por el Parlamento (Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine) por un periodo de cinco años. Su composición también garantiza la representación étnica, pues incluye a dos bosníacos, dos serbios, dos croatas y un miembro en representación de otras minorías étnicas. El ORCE de última instancia es la División de Apelaciones de la Corte de Bosnia y Herzegovina. Hasta 2001, la misión de la OSCE en Bosnia y Herzegovina estaba plenamente facultada para celebrar elecciones y trabajar en el diseño de la legislación electoral permanente. Las elecciones generales celebradas en 2006 en la Federación fueron las primeras desde la firma de los Acuerdos de Dayton en ser plenamente administradas por las autoridades nacionales de Bosnia y Herzegovina. Sin embargo, la comunidad internacional mantuvo una función consultiva dentro de la CEC para estos comicios.

264. Para todo tipo de SRCE, la selección y el nombramiento de los miembros del órgano de mayor jerarquía de los diversos ORCE se pueden categorizar según la naturaleza del órgano encargado de hacer el nombramiento, a saber:

- a. el poder judicial, ya sea que la persona sea nombrada de fuera del organismo judicial o entre sus miembros o, incluso, seleccionada al azar entre los miembros de un órgano judicial;
- b. el órgano legislativo, ya sea que alguien sea seleccionado o nombrado a propuesta del poder judicial, el jefe de Estado, los partidos políticos o diversos sectores sociales, y
- c. el jefe de Estado, ya sea a propuesta o previa consulta al poder judicial a este, a propuesta de la órgano legislativo o de alguna otra área de gobierno, y
- d. alguna combinación de las anteriores opciones, que quizás involucre a otro órgano nacional o internacional.

Es posible que el proceso de selección sea abierto o a través de alguna invitación a proporcionar nombres, seguido de un concurso. Es frecuente que los candidatos sean consultados acerca de su disposición de asumir el cargo. Sin importar si hay o no un concurso, es habitualmente deseable que las calidades y las capacidades de los candidatos se prueben y evalúen con apertura y transparencia.

Recuadro 6.8. Sistemas para la selección o designación de los miembros de los sistemas de RCE*

Designados por:

- a. El poder judicial:
 - Designación libre o mediante preselección de candidaturas
 - Entre miembros específicos de los tribunales (designación libre o por sorteo)
- b. El poder legislativo:
 - Designación libre o mediante preselección de candidaturas
 - Postulados por el poder judicial
 - Postulados por el jefe de Estado
 - Postulados por los partidos políticos
 - Postulados por otros actores sociales
- c. El jefe de Estado:
 - Postulados por o después de consultar al poder judicial
 - Postulados por o después de consultar al poder legislativo
 - Postulados por otra área del gobierno
- d. Combinación de las tres anteriores:
 - Postulados por el poder judicial, la asamblea legislativa o el jefe de Estado, y también puede involucrar un órgano nacional o internacional

* A menudo, después de una convocatoria pública o concurso de selección

265. Muchos analistas electorales consideran que la presencia de representantes de partidos políticos en el seno de los ORCE permite generar consensos entre los contendientes del proceso electoral y puede contribuir a fortalecer la transparencia. En la práctica, cabe identificar tres enfoques sobre la participación de los partidos políticos en la integración de los ORCE: (a) ninguna (que es lo más común); (b) los nombramientos partidarios constituyen una minoría del órgano (Uruguay), y (c) los nombramientos partidarios constituyen la mayoría de los miembros del órgano (Colombia y Ecuador). Sin embargo, es posible que un ORCE de carácter multipartidista obstruya o ponga en riesgo los procesos de toma de decisiones o de aplicación del derecho e impartición de justicia electoral, particularmente cuando tales procesos tengan que ver o pongan en juego intereses partidistas. Los representantes de partidos políticos que formen parte de algún ORCE deben estar conscientes de que su tarea no es pretender que se falle siempre en favor de su partido político sino garantizar que siempre se resuelva conforme a derecho. Los miembros del ORCE jamás debieran pretender fallar en favor de un partido político o en contra de otro a través de la inobservancia de lo prescrito en la constitución y la ley. En este sentido, una vez que alguien es designado miembro de un ORCE, independientemente de que sea militante o haya sido propuesto por algún partido político, debe dejar de actuar como tal en el desempeño de las funciones del órgano y abocarse a resolver los casos que se le planteen estrictamente conforme a derecho.

266. En general, ni los ORCE encomendados a tribunales ordinarios que forman parte del poder judicial, los tribunales o consejos constitucionales ni los tribunales administrativos prevén representación formal o directa alguna de los partidos políticos.

267. Los ORCE encomendados a tribunales electorales especializados u OAE con facultades jurisdiccionales, cuyos miembros son designados por el poder judicial, tampoco prevén representación alguna de partidos políticos. Este es el caso de:

- Costa Rica, donde los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones son nombrados por una mayoría calificada de dos tercios de la Corte Suprema de Justicia;
- Chile, donde la Corte Suprema de Justicia elige libremente a cuatro miembros del Tribunal Calificador de Elecciones –tres de ellos entre sus ministros o exministros y uno entre otros abogados– en tanto que el quinto miembro se elige por sorteo entre los expresidentes de las cámaras legislativas;
- Turquía, donde seis de los miembros del OAE son elegidos por la Asamblea Plenaria de la Suprema Corte de Apelaciones (*Yargıtay*) y los otros cinco por la Asamblea Plenaria del Consejo de Estado (*Daniştay*), entre sus propios miembros, y
- Albania, donde el Colegio Electoral se compone de ocho jueces de apelación seleccionados al azar por el Alto Consejo de Justicia (*Këshilli i Lartë i Drejtësisë*).

268. En Colombia, el Consejo de Estado es el tribunal de más alto nivel con jurisdicción administrativa. Está conformado por 27 magistrados, cada uno de ellos escogido por el propio Consejo de Estado para periodos individuales de ocho años, a partir de listas de más de cinco candidatos que satisfagan los requisitos establecidos en la Constitución para cada vacante, las cuales son enviadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

269. En Francia, el Consejo Constitucional conoce las impugnaciones relacionadas con los comicios presidenciales, elecciones legislativas nacionales y referendos. Este órgano consta de nueve miembros, tres de ellos postulados por el presidente de la República y tres postulados por cada uno de los respectivos presidentes de las dos cámaras que conforman el poder legislativo, la Asamblea Nacional y el Senado. En tiempos recientes, estas postulaciones se han sometido a la aprobación legislativa al amparo de la Constitución, aunque para 2009 la legislación para implementar este cambio aún no se había introducido. Adicionalmente, los ex presidentes de la República pueden fungir en el Consejo si así lo desean y ya no se encuentran involucrados en la política. Los miembros nombrados se desempeñan por un único periodo de nueve años. Tres de los nueve miembros nombrados son reemplazados cada tres años.

270. La designación por parte del órgano legislativo, con la posible participación de otros órganos públicos, presenta diversas modalidades. Es el mecanismo más frecuentemente usado por los SRCE encomendados a tribunales ordinarios, constitucionales, administrativos y electorales, así como a OAE y órganos *ad hoc* alrededor del mundo. El procedimiento para nombrar a los magistrados del Tribunal Electoral de México requiere de una mayoría calificada de las dos terceras partes de la Cámara de Senadores a propuesta en terna del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previa convocatoria pública a los interesados y audiencias públicas con los postulados. En Guatemala y Perú, el proceso se encomienda al Congreso, pero se da cierta participación a algunas asociaciones profesionales de abogados y a universidades. En Suecia, el Parlamento elige a los miembros del Consejo de Revisión de Elecciones (*Valprövningsnämnden*), en el entendido de que el presidente debe ser un juez que goce de estabilidad.

271. En algunos países, una o ambas cámaras del poder legislativo eligen o aprueban la designación de todos los miembros, en varios casos actuando a partir de las propuestas del jefe de Estado. Esta es una de las prácticas más comunes alrededor del mundo. En Kirguistán y Eslovenia, los miembros de la corte suprema y la corte constitucional son elegidos respectivamente por la Asamblea Nacional, a propuesta del presidente. En la República Checa, los magistrados del Tribunal Constitucional (*Ústavní Soud*) son designados por el presidente de la República con el consentimiento del Senado (*Senát Parlamentu*). En el sistema estadounidense la práctica es similar, ya que el presidente designa a los jueces de la Suprema Corte con el consejo y consentimiento del Senado, mediante audiencias de confirmación. En ese país, algunos estados prevén la elección popular de los jueces y muchos de ellos se desempeñan en los tribunales de primera instancia, en donde se resuelven las impugnaciones a los resultados de las elecciones legislativas federales.

272. En Lituania, el Parlamento (*Seimas*) designa a los jueces del tribunal constitucional a partir de nueve candidaturas, de las cuales tres son presentadas respectivamente por el presidente de la República, el presidente del Parlamento y el presidente de la Corte Suprema (*Aukščiausiasis Teismas*). En Croacia, los 13 jueces del Tribunal Constitucional (*Ústavní Soud*) son elegidos por el Parlamento (*Hrvatski Sabor*) entre juristas notables –en especial jueces, fiscales públicos, abogados y profesores universitarios de derecho– después de la debida convocatoria a la sociedad civil para que proponga sus candidaturas y la celebración de audiencias públicas.

273. Un ejemplo de un sistema de nombramiento encomendado al jefe de Estado es el del Tribunal Constitucional (*Ústavný Súd*) de Eslovaquia. Allí los jueces son designados por el presidente, con base en las propuestas del Consejo Nacional (*Národná rada*) de la República de Eslovaquia, el cual propone el doble de candidatos por cada vacante que el presidente ha de cubrir.

En Finlandia, los jueces permanentes o con estabilidad (incluyendo los de la Suprema Corte Administrativa) son designados por el presidente de acuerdo con los procedimientos establecidos en la ley.

274. En Vanuatu, la Corte Suprema está conformada por un presidente y otros tres jueces. El presidente de la Corte Suprema es designado por el presidente de la República (quien es el jefe de Estado) en consulta con el primer ministro y el líder de la oposición. Los otros tres jueces son nombrados por el presidente de la República con el consejo de la Comisión del Servicio Judicial. Dicha comisión está conformada por el ministro responsable de la cartera de Justicia, quien la preside; el presidente de la Corte Suprema de Justicia, el presidente de la Comisión del Servicio Público y un representante del Consejo Nacional de Jefes que es designado por el propio Consejo.

275. En Jamaica, las disposiciones en materia de conflictos electorales están contenidas en la Ley de Impugnaciones Electorales. Las impugnaciones o peticiones electorales interpuestas son vistas por un único juez de la Corte Suprema, cuya resolución se puede recurrir ante el Tribunal de Apelaciones. El presidente de la Corte Suprema es nombrado por el gobernador general (quien todavía actúa como jefe de Estado en representación de la Corona británica) tras aceptar la postulación hecha por el primer ministro en consulta con el líder de la oposición. Los jueces restantes son nombrados por el gobernador general con el consejo de la Comisión del Servicio Judicial.

276. Una fórmula de nombramiento frecuentemente considerada viable consiste en que el Ejecutivo postule ante el Legislativo con base en un estudio previamente realizado por una comisión de servicios judiciales. Los países en los que existe este tipo de comisión son principalmente los que han heredado algún derivado del sistema jurídico colonial británico y por lo tanto, sus ORCE a menudo forman parte del poder judicial ordinario. Así, por ejemplo, en Sudáfrica la Comisión del Servicio Judicial anuncia públicamente las vacantes en el Tribunal Electoral e invita a las personas interesadas a concursar. Tras entrevistar a los candidatos preseleccionados, la Comisión presenta una lista final de candidaturas exitosas al presidente, quien hace el nombramiento final. El Tribunal Electoral tiene cinco miembros: el presidente, quien proviene de la división de apelaciones de la Corte Suprema; dos jueces más de la Corte Suprema y otros dos miembros, que deben ser ciudadanos sudafricanos.

277. Es necesario mencionar además las situaciones en que los nombramientos son hechos por el jefe del Gobierno con base en las recomendaciones de un consejo superior judicial, como en la Autoridad Palestina. También hay casos en que corresponde a un órgano o una comisión especializada seleccionar y designar a los miembros, ya sea una comisión de servicio público o una comisión judicial, o bien el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador.

278. Otra variante es el nombramiento por diferentes órganos públicos. En Panamá, por ejemplo, el Ejecutivo, el Legislativo y la corte suprema de justicia nombran cada uno a un miembro del Tribunal Electoral. Como ejemplo de la conformación de un órgano *ad hoc*, en Afganistán, el representante especial del secretario general de las Naciones Unidas nombró los tres miembros internacionales de la Comisión de Quejas Electorales hasta 2010, en tanto que los dos miembros afganos fueron nombrados, respectivamente, por la Corte Suprema (*Stera Mahkama*) y la Comisión Afgana Independiente de Derechos Humanos. Sin embargo, al final la composición le resultó inaceptable al presidente Hamid Karzai.

279. En Francia, tres de los nueve miembros del Consejo Constitucional son nombrados por el presidente de la República, tres por el presidente de la Asamblea Nacional y otros tres por el presidente del Senado (*Sénat*). Además de estos nueve miembros, los ex presidentes de la República son miembros vitalicios ex officio del Consejo Constitucional. De igual forma, en Kazajstán el presidente de la República nombra a dos de los miembros del Consejo Constitucional (*Konstituciq Kengesi*), mientras que el presidente del Senado nombra otros dos y el presidente de la Cámara Baja del Parlamento (*Majilis*) otros dos. El presidente del Consejo Constitucional también es designado por el presidente de la República, y todos los ex presidentes de la república tienen derecho a formar parte de dicho Consejo.

280. La Corte Constitucional (*Konstitucionen súd*) de Bulgaria está integrada por 12 jueces, de los cuales una tercera parte son elegidos por la Asamblea Nacional (*Narodno Sabranie*), otra tercera parte por el presidente y otra tercera parte por una asamblea conjunta de los jueces de la Corte Suprema de Casación (*Vurhoven kasatsionen súd*) y la Corte Suprema Administrativa (*Vúrhovniqa administrativen súd*). De manera similar, tres de los nueve miembros del Tribunal Constitucional de Georgia (*saqarTvelos sakonstitucio sasamarTlo*) son elegidos por el Parlamento de Georgia (*saqarTvelos parlamenti*), tres son nombrados por el presidente y tres son nombrados por la Corte Suprema (*uzenaesi sasamarTlo*). La mitad de los miembros del Tribunal Constitucional Federal Alemán son elegidos por la Cámara Baja del Parlamento (*Bundestag*) y la otra mitad por la Cámara Alta (*Bundesrat*). En Portugal, el Tribunal Constitucional está conformado por 13 jueces, diez de los cuales son nombrados por la Asamblea de la República (*Assembleia da República*), en tanto que estos diez miembros proceden a elegir a los otros tres.

281. A los anteriores casos deben agregarse la integración de otros tribunales electorales especializados que forman parte del poder judicial, los cuales tampoco contemplan intervención alguna de los partidos políticos en su conformación. Por ejemplo, los tres magistrados de la Cámara Nacional Electoral de Argentina, según reforma constitucional de 1994, son nombrados por el presidente de la República, con acuerdo del Senado, a partir de una

terna vinculante propuesta por la Escuela Judicial. Por su parte, el Tribunal Superior Electoral de Brasil se integra, cuando menos, con siete miembros –tres de entre los ministros de la Suprema Corte Federal (*Supremo Tribunal Federal*) y dos de entre los ministros del Tribunal Superior de Justicia (*Superior Tribunal de Justiça*), en tanto que otros dos son designados por el presidente de la República entre seis abogados propuestos por la Suprema Corte Federal–.

282. En algunos SRCE encomendados a tribunales electorales especializados, OAE u órganos *ad hoc*, cuyos miembros son nombrados por partidos políticos en forma mayoritaria o minoritaria, los integrantes restantes de tales órganos son designados en forma similar a los casos anteriores, ya sea por el Legislativo (libremente o a propuesta del Ejecutivo o de la corte suprema de justicia), o bien directamente por esta última. En algunos países se subraya que los miembros que no sean postulados por partidos políticos deben ser garantía de imparcialidad, como en Uruguay, donde se exige para estos la aprobación de dos tercios del total de ambas cámaras.

283. Tratándose de los sistemas que sí prevén alguna participación de partidos políticos en la selección de los miembros del ORCE, cabe diferenciar entre: (a) aquella que tiene carácter de mera propuesta –entre varias que pretenden encontrar el consenso entre las fuerzas políticas o el idóneo por parte de quien designa–, y (b) la que equivale a la designación. Este último caso podría tener la ventaja de que, en virtud de que los postulados por los partidos políticos se involucran en decisiones, pueden ser considerados más aceptables por la militancia partidista –y podría ser particularmente apropiado si ninguna persona en la sociedad es percibida como independiente–. Sin embargo, debe hacerse un balance con relación al riesgo de que los miembros del ORCE sean vistos como parciales en favor del partido político que los postuló durante el desempeño de sus funciones. La credibilidad del ORCE puede afectarse fácilmente, en tanto que la suma de parcialidades no necesariamente conduce a la imparcialidad. También podría desarrollarse una tendencia a que ciertas decisiones técnicas estén supeditadas a negociaciones políticas, lo cual generalmente va en detrimento de los aspectos técnicos.

284. En los países donde la organización de las elecciones y la resolución judicial de conflictos electorales se encomienda a órganos diferentes –el OAE y el ORCE– el debate se puede resolver al diferenciar la forma de integración de los dos órganos: el OAE contando con los aportes y puntos de vista de los partidos políticos, en tanto que el ORCE siendo independiente de los partidos políticos. Este tipo de sistema puede contribuir a la prevención de conflictos electorales y a la eventual corrección de violaciones por vía administrativa o judicial –debiendo aspirarse a que esta última se utilice solo en casos de excepción–, en beneficio de la seguridad jurídica y la garantía de que los actos y resoluciones de las autoridades electorales administrativas se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad. Sin embargo, el establecimiento de dos órganos

separados e independientes implica cuestiones financieras y de sostenibilidad que requieren ser debidamente ponderadas en todo diseño del SRCE.

285. Para reducir los riesgos involucrados en la designación de los miembros del ORCE, se puede usar un proceso competitivo o concurso, como en Iraq. Otra posibilidad es conferir la facultad de designación de miembros a la respectiva suprema corte. Sin embargo, en países donde la desconfianza se vuelve metódica, algunas voces alertan del riesgo de que entonces se cuestionen los nombramientos de la respectiva suprema corte por estimar que sus miembros, en su oportunidad, designarán a alguien proclive a los intereses del partido político que los postuló, lo cual solo consigue trasladar el problema y quizás, dañar el prestigio ahora también de la suprema corte por la supuesta “politización del sistema de justicia”.

286. Una alternativa adicional es otorgar al órgano legislativo la facultad de designar a los miembros, pero exigiéndole una mayoría calificada (quizás, de dos tercios de los legisladores, como en Honduras y México, así como, por lo que hace a los miembros independientes, en El Salvador y Uruguay), ya que así se requiere contar con el consenso también de, cuando menos, algunos de los representantes que sean miembros de partidos políticos de oposición (debiendo prever mecanismos alternativos para superar un eventual *impasse* y evitar que algunas minorías pretendan bloquear la toma de decisiones). Infortunadamente, sin embargo, bajo este último sistema han surgido casos en que las posiciones a ser cubiertas se distribuyen entre los partidos políticos en aptitud de constituir la mayoría requerida, excluyendo por tanto a otros partidos.

287. La necesidad del consenso en el nombramiento de los miembros del ORCE, al exigirse una mayoría calificada en el poder legislativo, pareciera relevante y una fórmula probada, por ejemplo, en la designación de magistrados de tribunales constitucionales en Alemania, Lituania y Portugal.

288. Un problema que enfrenta la exigencia de contar con una mayoría calificada en el poder legislativo es que la exposición pública que implica participar en el proceso de designación y el riesgo de no ser finalmente nombrado o elegido, podría frenar de participar a las personas más calificadas. Además, bajo este sistema, difícilmente podría lograrse la representación de minorías, lo cual es de particular importancia en algunos países, teniendo en mente que tal representatividad formalmente no debiera requerirse en un órgano técnico, pero se justifica en beneficio del consenso y el carácter incluyente que debe caracterizar todo régimen democrático. También se han dado casos en que el poder legislativo demora mucho tiempo en cubrir alguna vacante por no alcanzar el consenso.

289. En la mayoría de los casos, la selección del presidente del ORCE se deja a la decisión de los miembros del propio órgano de mayor jerarquía en el sistema

de RCE. Sin embargo, hay algunas excepciones, como cuando el presidente es escogido por el mismo órgano que designa a los miembros del ORCE –por ejemplo, la Asamblea Nacional en el caso del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua; el *Riksdag* para el Consejo de Revisión Electoral de Suecia o el presidente de la República para el Tribunal Constitucional de Eslovaquia–. En Francia, el presidente de la República, quien nombra a algunos de los miembros del Consejo Constitucional, también selecciona a su presidente. Otra opción es que la presidencia se confiera *ex officio* a un miembro determinado del ORCE mediante disposición constitucional o estatutaria (por ejemplo, en Perú es el miembro designado por la Corte Suprema de Justicia, mientras que en Chile es el miembro que sea ministro en ejercicio de la Corte Suprema de Justicia, o bien el miembro con mayor antigüedad en el caso de que haya más de uno).

290. Algunos sistemas cuentan con un OAE independiente, cuyo presidente o miembro de mayor jerarquía es designado de forma diferente a los otros miembros del OAE, acompañado por tribunales electorales especializados, ya sean estos autónomos o integrados al poder judicial.

291. Los ORCE que se integran con expertos no partidistas, con frecuencia comprenden miembros no alineados políticamente y nombrados sobre la base de sus capacidades profesionales y a menudo son figuras públicas reconocidas por su neutralidad o imparcialidad política. En muchos casos, el marco jurídico exige que los miembros de un ORCE de este tipo no hayan estado involucrados en actividades de carácter político partidista en un pasado reciente y no sean miembros de algún partido político mientras desempeñan las funciones de su cargo.

iii) Requisitos de idoneidad y profesionalismo

292. La competencia de los ORCE para sustanciar y resolver los medios de impugnación electoral requiere de conocimientos jurídicos. Algunos sistemas prevén como requisito para ser miembro del ORCE el de ser abogado (con frecuencia, incluyendo niveles mínimos de experiencia, tales como 15 años en Croacia, Kirguistán y Eslovaquia), o algún otro de carácter profesional. Los sistemas de RCE encomendados a tribunales ordinarios del poder judicial sí lo contemplan, así como varios de los que lo confieren a tribunales constitucionales o tribunales administrativos autónomos y algunos de los que le otorgan la competencia a tribunales electorales especializados. Algunos de ellos exigen requisitos equivalentes a los de miembro de la respectiva suprema corte.

293. Prácticamente todos los sistemas jurídicos prevén como requisito para ser miembro del ORCE el ser ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos, fluctuando la edad exigida entre un mínimo de 30 hasta 45 años. Asimismo, en algunos se prevé una edad máxima de 70 ó 75 años. En todo caso, se debe garantizar la igualdad de oportunidades para acceder al cargo de miembro del

ORCE, evitando cualquier vestigio de discriminación y teniendo en cuenta lo deseable del carácter incluyente, particularmente en razón de género y diversidad étnica.

294. Dada la imparcialidad con que se deben resolver los diversos medios de impugnación electoral, resultan importantes los requisitos de no haber desempeñado recientemente algún cargo partidista o el de no desempeñarlo mientras se es miembro del ORCE, así como el de no apoyar a algún candidato. Otros requisitos explícitos son la honorabilidad, probidad y buena reputación, a la vez que en gran número se exige que no haya sido condenado por delito intencional o que merezca pena corporal.

295. Adicionalmente, algunos sistemas jurídicos establecen como requisito para ser miembro del ORCE que la persona no desempeñe ciertos cargos públicos o que el desempeño del cargo electoral es una incompatibilidad temporal para desempeñar otros cargos públicos futuros. En la gran mayoría de los casos, es una “buena práctica” para salvaguardar la imparcialidad. Del mismo modo, algunos requieren no ser militar, en tanto que otros más exigen no tener parientes en el propio ORCE e, incluso, no serlo de ciertos funcionarios públicos o de legisladores. En este mismo sentido, resulta atinado que se requiera a los miembros no tener negocios con el poder ejecutivo y no ser concesionario o contratista del Estado.

iv) Estabilidad y carrera judicial

296. Para garantizar que los juzgadores electorales se conserven independientes durante el desempeño de su cargo, la ley frecuentemente prevé 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 está la estabilidad en el cargo.

297. Las leyes habitualmente establecen para los cargos jurisdiccionales periodos predeterminados de duración que no pueden ser reducidos o prolongados sino por disposición de la propia ley. Este derecho consolida la independencia de los juzgadores electorales, quienes no podrán ser despedidos o removidos por haber dictado resoluciones que no resulten del agrado o de la conveniencia de determinados partidos políticos o personas, sino solo por las causas específicas de responsabilidad que la constitución y la ley establecen.

298. La estabilidad de los jueces en el cargo es una de las garantías orgánicas más importantes. La garantía más fuerte para los miembros de los ORCE es la inamovilidad, que se presenta en la mayoría de los sistemas que le confieren la competencia a los miembros del poder judicial, siguiendo la tradición angloamericana. En estos sistemas, los miembros del ORCE permanecen en sus

cargos hasta la edad de retiro, salvo que sean destituidos por mala conducta a través de un procedimiento contradictorio, como en Argentina, Estados Unidos y Kirguistán. Otros sistemas prevén disposiciones mucho menos fuertes, incluso, periodos breves de dos años con posibilidad de reelección por una sola vez en forma consecutiva, como es el caso de Brasil en el caso de los miembros de los ORCE.

299. Cuando un ORCE tiene carácter permanente es particularmente relevante que sus respectivos integrantes gocen de estabilidad laboral. Incluso en ORCE de carácter temporal, resulta deseable que los miembros que lo conforman, frecuentemente provenientes de otros órganos judiciales, al menos gocen de estabilidad en ese otro órgano del cual provienen, como garantía de su independencia.

300. Los miembros del tribunal o consejo constitucional pueden desempeñarse por un periodo no renovable de 12 años (Eslovaquia), nueve años (Bulgaria, Francia, Lituania y Portugal) u ocho años (Croacia). Entre los países que cuentan con un tribunal electoral especializado, el periodo más largo de servicio es de diez años, sin restricciones en cuanto a la renovación de su mandato (Panamá). En otros casos, el periodo es de nueve años, ya sea con la posibilidad de renovar los nombramientos (Venezuela) o sin ella (México), y en otros es de seis años, con la posibilidad de su renovación ilimitada (Costa Rica). La Constitución de Indonesia limita a los jueces de su Corte Constitucional a un periodo de cinco años, el cual solo puede renovarse una vez. En Colombia, los magistrados del Consejo de Estado se desempeñan por un periodo de ocho años.

301. Se estiman positivos los sistemas donde el periodo del encargo de los miembros del ORCE es mayor al del presidente de la República, donde exista, o que la duración máxima del periodo del órgano legislativo.

302. La renovación parcial y escalonada de los miembros del ORCE, de tal manera que no se retiren todos al mismo tiempo, suele considerarse como una ventaja. Ello permite la estabilidad institucional y el consecuente enlace entre los nuevos integrantes y quienes aún se mantienen en el cargo, los cuales se encuentran en aptitud de transmitir la memoria institucional y la experiencia propia. De esta forma no se expone a todo el ORCE a los recurrentes costos asociados al aprendizaje y a errores que podrían haberse prevenido con mayor experiencia. Asimismo, la renovación escalonada impide que una específica correlación de fuerzas políticas en el poder legislativo, al momento determinado en que los miembros del ORCE sean nombrados, influya en la composición de todo el ORCE. Ejemplos de renovación parcial y escalonada se prevén para el Consejo Constitucional de Francia, tres de cuyos nueve miembros se renuevan cada tres años; la Suprema Corte de India, en donde el periodo de cada uno de los 31 jueces que como máximo la integran se prolonga hasta que

estos cumplen 65 años, y el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, en virtud de que tres (un miembro propietario y dos suplentes) de sus nueve magistrados (tres propietarios y seis suplentes) se reemplazan cada dos años.

303. La posibilidad de reelección de los miembros del ORCE es habitualmente considerada saludable, pues permite la evaluación periódica del desempeño, con la consecuente oportunidad de conservar los cuadros profesionalmente aptos e idóneos y la incorporación de nuevos elementos que traigan nuevas ideas y perspectivas. Sin embargo, este esquema también acarrea un riesgo: entre más frecuente sea el proceso de re-designación, mayores oportunidades habrá para que el órgano que nombra controle los nombramientos.

304. La estabilidad del propio ORCE es también importante. Ha habido una evolución que va de la existencia de órganos que tenían carácter temporal, cuyo periodo solía coincidir con cada proceso electoral y el tiempo necesario para resolver las impugnaciones respectivas, hacia el establecimiento de organismos permanentes. Lo anterior se ha traducido en un factor fundamental para la profesionalización y depuración de los procedimientos electorales, siendo la lección que el costo tanto económico como político de la improvisación llega a ser mucho mayor que el costo de un órgano permanente.

305. Un “servicio de carrera judicial electoral” se prevé en diversos países como otra de las garantías orgánicas o estructurales que pueden promover la estabilidad y el profesionalismo. Se caracteriza, entre otros aspectos, por el establecimiento de concursos u otros procedimientos objetivos para el ingreso, promoción y estabilidad del personal del servicio electoral. Una “buena práctica” es aquella en la que las vacantes en los órganos supremos de determinado ORCE se llegan a cubrir con personal profesional del mismo, lo cual constituye un estímulo significativo para la constante superación profesional y el buen desempeño. También contribuye a la conservación de la memoria institucional y a evitar que los ORCE sufran los costos de aprendizaje cuando se renuevan integralmente sus miembros y el personal jurídico de apoyo. Por ejemplo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México ha realizado frecuentemente concursos públicos para la contratación de letrados; hay un programa de capacitación permanente; diez de los 15 magistrados electorales regionales habían sido secretarios o letrados del Tribunal Electoral antes de su nombramiento por parte del Senado a propuesta en terna de la Suprema Corte, previa convocatoria pública a los interesados y la comparencia pública de los postulados.

v) Remuneración adecuada

306. Como una garantía orgánica en favor de los integrantes del ORCE, diversos sistemas de RCE prevén el principio, derivado de la tradición angloamericana, de que las remuneraciones de tales miembros no pueden ser

disminuidas durante el ejercicio de sus funciones. Esto ocurre particularmente con quienes forman parte del poder judicial y en ocasiones, para los miembros de tribunales o consejos constitucionales y de tribunales administrativos.

307. Aunque no siempre por alguna disposición normativa sino por política pública, es frecuente que los miembros de los ORCE reciban remuneraciones adecuadas a la importancia de su función y el alto nivel profesional exigido. Tal remuneración debe permitirles vivir desahogadamente y con dignidad, sin necesidad de acudir a otro empleo. Incluso, con frecuencia esto último se encuentra prohibido para los miembros del ORCE de mayor jerarquía, pues la función exige dedicación exclusiva no solo por su complejidad y eventual carga judicial sino para asegurar su independencia e imparcialidad. Con este objetivo, en ocasiones se prevé normativamente que la remuneración de los miembros de los ORCE sea equivalente a las de los jueces o los miembros de un tribunal de alta jerarquía, como la suprema corte –por ejemplo, en México–.

vi) Impedimentos, excusas y recusación

308. Para garantizar que los juzgadores electorales actúen siempre con imparcialidad, al margen de cualquier interés personal o privado, no solo ajeno sino propio, las leyes frecuentemente establecen diversas causas por las cuales el miembro de un ORCE se encuentra impedido para conocer de algún medio de impugnación con relación al cual pudiera surgir algún conflicto de intereses. Aun cuando difieren de país a país, entre esas causas se encuentran las siguientes:

- tener prejuicio o fuerte predisposición, esto es, un juicio preconcebido sin una base fáctica;
- tener parentesco, amistad o enemistad manifiesta, o ser deudor o acreedor, respecto de alguna de las partes;
- tener interés personal en el asunto o tenerlo su cónyuge o sus parientes;
- haber aceptado presentes, servicios o convites costeados por las personas interesadas o sus representantes;
- haber revelado hechos relacionados con el caso bajo juicio, y
- haber hecho promesas que impliquen parcialidad en favor o en contra de alguna de las partes o personas interesadas.

309. Cuando algún miembro de un ORCE se llega a colocar en una de las causas de impedimento anteriores o similares (aunque no legalmente previstas de manera expresa), los ordenamientos electorales prevén que debe excusarse de conocer del asunto correspondiente o, en caso de no hacerlo, contemplan el derecho de la parte afectada a promover su recusación.

c) Régimen de rendición de cuentas y responsabilidades del ORCE y sus miembros

310. Como una garantía indirecta de que todo acto, procedimiento o resolución relacionada con el proceso electoral se ajuste a derecho, los sistemas de RCE habitualmente contemplan un régimen de rendición de cuentas y responsabilidades de los ORCE y sus respectivos miembros, a través de las cuales cabe ejercer un control sobre el desempeño de su función pública y, eventualmente, imponerles alguna sanción (penal, administrativa e, incluso, civil) por la comisión de actos irregulares. En este sentido, la legislación electoral de diversos países no solo establece las facultades y funciones de los ORCE y de sus miembros sino sus obligaciones y responsabilidades, incluyendo mecanismos de rendición de cuentas.

Recuadro 6.9. Régimen de responsabilidades y rendición de cuentas para el ORCE y sus miembros

- Transparencia y publicidad del trabajo del ORCE
- Rendición de cuentas del ORCE
- Responsabilidades y rendición de cuentas por parte de los miembros del ORCE

i) Transparencia y publicidad del trabajo del ORCE

311. La transparencia de un ORCE en el desempeño de su función judicial y en la administración de los recursos públicos asignados, es fundamental para la credibilidad del correspondiente sistema de RCE. Aun cuando no estuviere prevista legalmente, resulta recomendable como una buena práctica.

312. Con frecuencia, se exige la publicidad no solo de las resoluciones judiciales electorales sino, incluso de las sesiones en las que aquellas se decretan. Algunos ejemplos de buenas prácticas son las de aquellos ORCE que han acordado la transmisión de sus sesiones públicas en tiempo real a través de Internet, así como la incorporación en su página web de sus sentencias inmediatamente tras su emisión y, en su caso, de los criterios jurisprudenciales que establecen precedentes obligatorios hacia el futuro. Igualmente, ya sea que esté previsto en las leyes o que sea incorporado como una buena práctica, es relevante establecer que, una vez resuelto un asunto, cualquier persona o ciudadano interesado pueda consultar el expediente en el archivo judicial público del respectivo ORCE. La transparencia en el trabajo del ORCE proporciona una base para demostrar su imparcialidad e incrementar su credibilidad.

ii) Rendición de cuentas del ORCE

313. La rendición de cuentas a la sociedad por parte de los ORCE es igualmente fundamental para la credibilidad del correspondiente SRCE. Rendición de cuentas significa que un ORCE es responsable de sus actividades, debiendo proporcionar periódicamente informes públicos sobre su desempeño. Lo anterior debe demostrar que se ajusta no solo al marco constitucional y legal sino a compromisos y estándares éticos, administrativos, financieros y de servicio, incluyendo los internacionales, cuando existan.

314. Asimismo, los ORCE deben proporcionar información pública de sus procedimientos y los recursos que ha usado o está buscando, tanto los de carácter público como los de otras fuentes. Tales prácticas no solo promueven la correcta administración de justicia electoral sino que contribuyen a obtener la confianza de la opinión pública y de los justiciables, particularmente de los partidos políticos y de las instancias políticas y de gobierno que asignan y fiscalizan recursos.

315. En algunos sistemas se obliga expresamente a los ORCE a rendir informes ante el poder legislativo o el judicial tanto del desempeño de su función judicial como de la administración de los recursos públicos asignados, los cuales son objeto de fiscalización a través de los órganos estatales competentes. Aun cuando no estuviere prevista legalmente, resulta recomendable como una buena práctica mantener informada oportunamente a la comunidad de tales aspectos.

iii) Responsabilidades y rendición de cuentas de los miembros del ORCE

316. El régimen de responsabilidades normalmente presenta dos aspectos: (a) es una garantía personal para los miembros de los ORCE de que no serán destituidos sino después de un procedimiento en que se demuestre alguna conducta indebida de su parte, y (b) es una garantía institucional, al prever mecanismos para imponer alguna pena o medida disciplinaria e, incluso, la destitución de tales miembros cuando incurran en conductas indebidas en el desempeño de sus funciones. Asimismo, aunque es poco común, cabría la responsabilidad civil derivada de los daños y perjuicios causados por un acto irregular o el denominado “error judicial”.

317. Es frecuente que se prevea la inmunidad procesal penal para los miembros del órgano supremo del ORCE durante el periodo del encargo. Así, para proceder penalmente en su contra debe autorizarlo previamente el Legislativo (por lo general, a través de la cámara baja, como en Argentina, Brasil, Costa Rica, Guatemala y México), o bien un órgano judicial de alta jerarquía (como en Chile, donde es competencia de la Corte de Apelaciones de Santiago).

318. Casi todos los sistemas prevén un régimen disciplinario para el personal del respectivo ORCE, encomendándosele su aplicación, en última instancia, al correspondiente órgano supremo del sistema de RCE. Adicionalmente, en América Latina es frecuente que los miembros de los órganos supremos del sistema de RCE sean sujetos de juicio político, equivalente a la institución del *impeachment* o proceso penal contra funcionarios o altos cargos del Estado de los EE.UU. Lo anterior puede tener lugar ante ambas cámaras del Congreso, como en Argentina, México y República Dominicana. Tratándose de sistemas unicamerales, hay casos en que el órgano legislativo acusa y resuelve la corte suprema de justicia, como en Costa Rica, requiriéndose por lo general de una mayoría calificada para condenar, o bien los miembros del ORCE pueden ser responsables directamente ante dicha corte por los alegados delitos y faltas cometidos en ejercicio de sus funciones, como es el caso de Panamá.

319. Como mecanismo de rendición de cuentas, algunos países prevén la obligación de los integrantes de los ORCE de presentar declaraciones patrimoniales tanto al inicio como durante el desempeño de su cargo, así como al concluirlo. Adicionalmente, resulta conveniente el establecimiento de mecanismos internos de control en los ORCE acerca del desempeño de su personal y el ejercicio presupuestal. Sin embargo, lo anterior no debe eximir al ORCE de un control y fiscalización externos para efectos de la rendición de cuentas, a través, por ejemplo, de un tribunal o una comisión suprema de auditoría.

320. Mientras que los miembros de los ORCE son independientes, pues no están vinculados a orden de superior alguno ni de otra autoridad, sí lo están a las normas generales de la ley y de la constitución. Las garantías de independencia de los juzgadores electorales no protegen sus propios intereses particulares sino, exclusivamente a la función judicial que debe ser desarrollada por personas independientes e imparciales. Las garantías de independencia de un ORCE no autorizan a sus miembros ni les dan impunidad para actuar en exceso de su competencia. Los juzgadores electorales, lo mismo que cualquier autoridad, tienen a su cargo un poder público que deben ejercer estrictamente dentro de los límites establecidos en la ley.

d) Integridad y profesionalismo de los miembros del ORCE

321. La integridad institucional de un ORCE reside fundamentalmente en el compromiso explícito y público que asumen y observan genuinamente los miembros de su órgano supremo y todo su personal de conducirse de manera íntegra en la prestación del servicio de justicia electoral.

322. La integridad implica que el ORCE actúe con una ética absoluta y se sujete estrictamente a los mandatos constitucionales y legales. La existencia de políticas y prácticas estrictas, así como códigos de conducta para el manejo de conflictos de interés, fomentan la confianza pública en la integridad

del ORCE. Tales códigos de conducta se analizan ampliamente en la publicación de IDEA Internacional *Código de Conducta: Administración Electoral Ética y Profesional*.

323. El estricto e invariable apego a los principios de constitucionalidad y legalidad en todos y cada uno de sus actos y resoluciones es el principal compromiso de los ORCE. Asimismo, es consustancial la independencia e imparcialidad de sus miembros en la toma de sus decisiones, quienes deben actuar también con ética absoluta.

324. La legitimidad de los ORCE descansa no solo en que sus resoluciones y sentencias se encuentren debidamente fundadas y motivadas en el derecho, sino en que las razones jurídicas que las sustentan sean suficientemente explicadas a la sociedad. La legalidad, certeza y objetividad en sus resoluciones hace más previsible la actuación del ORCE, en beneficio de la seguridad jurídica y la consecuente confianza de la sociedad en sus instituciones. Tal explicación no solo debe plasmarse en la propia sentencia o resolución sino, en ciertos casos relevantes, podría considerarse una buena práctica su difusión en algún comunicado o boletín de prensa. Debe cuidarse el equilibrio entre no tergiversar lo sostenido en la sentencia y que el contenido técnico del mismo sea accesible y entendible para sectores más amplios de la sociedad.

325. Usualmente pareciera conveniente evitar entrevistas de los miembros del ORCE con la prensa. Cualquier imprecisión o aparente contradicción puede generar mayores problemas que la necesidad de explicar el alcance o sentido de una resolución. Si es indispensable dar entrevistas, sería deseable hacerlo únicamente a través de la persona o servidor electoral designado oficialmente por el ORCE, quien debe concretarse a exponer y explicar las razones jurídicas sustentadas por la mayoría.

326. Una vez resuelto un asunto por el ORCE, las razones que prevalecen e importa que sean explicadas a la sociedad en lo inmediato son las de la mayoría. Lo anterior es completamente independiente del derecho de la minoría a formular un voto particular y que este se inserte en la sentencia, así como a difundirlo eventualmente, por ejemplo, en alguna revista especializada o académica. El debate amplio de los puntos de diferendo durante la sesión de resolución de un asunto por el ORCE es esencial a fin de clarificar y refinar el pensamiento de los miembros para arribar a un juicio. Sin embargo, una vez que el ORCE toma la decisión es preferible no volver a abordar el tema públicamente, salvo que surja otro caso que lo vuelva ineludible en la respectiva sesión de resolución. Pocas cuestiones debilitan más a un ORCE que el ventilar públicamente los diferendos entre sus miembros sin mediar algún caso concreto. Además, el mensaje que se envía a la sociedad, si esto sucede, es confuso, contradictorio y susceptible de ser manipulado políticamente.

327. La vocación de servicio, el compromiso con la excelencia profesional y la mística para la realización de la justicia electoral y los valores democráticos también contribuyen a la credibilidad y prestigio de un ORCE. Sus actividades internas y externas deben reflejar la composición plural de la sociedad y el equilibrio de género, así como promover la igualdad y la equidad con una base no partidaria. Su funcionamiento debe tener un carácter incluyente, atendiendo a la perspectiva de género y diversidad étnica.

328. Informar de manera oportuna sobre el volumen y la calidad de las labores desempeñadas, incluyendo la administración escrupulosa y transparente de los recursos públicos, crea incentivos para que los miembros del órgano supremo y todo su personal ofrezcan un servicio de justicia electoral de la más alta calidad. Además, establece parámetros o estándares para que los grupos involucrados en las elecciones, incluyendo observadores nacionales e internacionales, sectores académicos y medios de comunicación, evalúen y emulen su desempeño.

329. La ejecución precisa y cuidadosa de los procedimientos necesarios para la sustanciación y resolución de los medios de impugnación bajo su conocimiento, constituye un requisito clave para ofrecer el servicio de justicia electoral y resultados electorales creíbles. Es indispensable que el ORCE se asegure de que todo el personal jurídico y de apoyo involucrado en el SRCE, sea de carácter permanente o temporal, cuente con la capacitación requerida y disponga de las habilidades necesarias para desarrollar su trabajo técnico bajo estándares de la más alta calidad profesional, incluyendo cierta capacitación para desarrollar la sensibilidad política de las cuestiones electorales. Una capacitación profesional promueve la percepción pública de que el SRCE está “en buenas manos”.

330. Se han desarrollado esfuerzos en diversos países en favor del profesionalismo, aspecto fundamental para la óptima organización de los comicios y la correcta sustanciación y resolución de los medios de impugnación electoral. México ha establecido el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El servicio de carrera judicial electoral es un ejemplo de buena práctica en México, el cual contribuye a atraer personal profesional preparado y a estimular la constante superación profesional y el buen desempeño entre los miembros del personal jurídico de apoyo del ORCE. Una escuela de capacitación del personal también se ha establecido, con el apoyo de IDEA Internacional, en el ORCE de la República Dominicana.

331. En algunos países, es obligación del personal de los ORCE prestar juramento antes de tomar posesión del cargo, lo cual subraya el compromiso y dedicación en el desempeño de su función (ver recuadro 6.6).

e) Costes y sostenibilidad del ORCE

332. El principio de que las elecciones democráticas sean sostenibles implica que los ORCE sean capaces de cumplir con sus responsabilidades electorales con la oportunidad establecida legalmente, cada vez con mayor efectividad y eficiencia, así como, de ser posible, a menor coste.

333. Es posible identificar los siguientes elementos para la sostenibilidad a mediano/largo plazo de un ORCE: (a) sostenibilidad institucional, a través de un marco constitucional y legal apropiado; (b) sostenibilidad financiera y económica, mediante un esquema de financiamiento y gasto adecuado, y (c) sostenibilidad de recursos humanos, a través de una estructura suficiente de personal de apoyo calificado, con la finalidad de tener la capacidad de impartir justicia electoral con efectividad y eficiencia.

334. Al efecto, el ORCE debe establecer procedimientos y prácticas electorales realistas y eficientes en términos de coste, que satisfagan las necesidades de todos los grupos interesados en la impartición de justicia electoral, tanto en el presente como en el futuro. En consecuencia, se deben evaluar las necesidades para identificar las capacidades reales del ORCE y los recursos humanos, financieros y tecnológicos con que cuenta.

335. La capacidad de proporcionar el servicio de justicia electoral completa, efectiva y oportuna, al más bajo coste, constituye el principal parámetro de sostenibilidad. Sin embargo, no debe permitirse que consideraciones de ahorro financiero comprometan las exigencias básicas del servicio. En ciertas circunstancias, las consideraciones de sostenibilidad política pueden ser más importantes que las financieras.

336. Los recursos humanos, así como sus conocimientos y experiencias acumuladas, son el principal activo de un ORCE. La inversión en su desarrollo y retención, así como en asegurar que la memoria institucional sobreviva a la pérdida de personal experimentado, es vital para la sostenibilidad de un ORCE. Al respecto, son esenciales los esfuerzos realizados en favor de la capacitación y el profesionalismo en todos los niveles del ORCE (ver párrafos 329 y 330).

337. Particularmente en las democracias emergentes y recién instauradas, el apoyo que pueden aportar los donantes de la comunidad internacional puede tener un gran impacto en la sostenibilidad del ORCE. El apoyo de los donantes generalmente contribuye a mejorar la calidad de una elección determinada, pero debe impedirse que se genere alguna dependencia o influencia, o bien la percepción pública de dependencia o influencia. Es deseable que la financiación proveniente de donantes no cubra los honorarios de los miembros del ORCE, los cuales deben costearse siempre con cargo al erario público de cada país.

338. Asimismo, la incorporación de tecnologías seduce a los ORCE y a menudo resulta atractiva para los donantes. Los ORCE deben evaluar de manera objetiva su utilidad a largo plazo y sus posibles impactos en su sostenibilidad, incluyendo los requerimientos de mantenimiento de los nuevos sistemas y equipo técnico. Si bien debe promoverse y auspiciarse el uso de nuevas tecnologías por parte de un ORCE (por ejemplo, equipo de cómputo para el sistema de registro de las demandas o la elaboración de resoluciones y sentencias) es importante tener en cuenta la disponibilidad de recursos en el país y evaluar los beneficios que ofrece el uso de nuevas tecnologías.

Recuadro 6.10. Justicia electoral y justicia electrónica: ¿una combinación lógica? Las experiencias de Brasil e Indonesia

Domenico Tuccinardi y Adhy Aman

El desarrollo de nuevas tecnologías para el intercambio de documentos electrónicos desde lugares distantes, así como el crecimiento en el uso de instrumentos para la realización de video-conferencias, están teniendo un impacto en muchos sectores de la vida democrática. Estos desarrollos reciben la denominación general de “e-democracia” debido a la forma en que están estableciendo un nuevo equilibrio entre la ciudadanía y las instituciones.

La administración de la justicia no escapa a esta tendencia y el desarrollo de aplicaciones de “justicia electrónica” en los procedimientos judiciales es ya una realidad. La digitalización de todo tipo de información ofrece nuevas soluciones técnicas a los problemas tradicionales que durante mucho tiempo han sido considerados como obstáculos a la impartición eficaz e imparcial de la justicia. Puede argumentarse que la tecnología cambió ya el funcionamiento de los tribunales en muchas partes del mundo. Las aplicaciones más frecuentes de la justicia electrónica tienen que ver con aspectos como los sistemas electrónicos para la presentación de promociones, sistemas de administración automatizada de casos, servicios públicos de persecución o investigación, grabación digital de entrevistas y tecnologías para la sala de los tribunales. En particular, la capacidad de dar un mejor uso a las video-conferencias se traduce en un procesamiento más expedito de los casos, en donde la necesidad del traslado físico por parte de los jueces, demandantes e infractores se reduce al mínimo y disminuyen los costos y la burocracia. Sin embargo, al igual que en muchos otros campos en donde se han introducido las aplicaciones tecnológicas, la solución de problemas antiguos a menudo crea otros nuevos y agrega nuevas posibilidades de soslayar la legislación procesal vigente.

¿Cómo afectará el desarrollo de la justicia electrónica la administración de la justicia electoral y, en particular, la resolución de controversias electorales? ¿Es tal desarrollo una consecuencia lógica y bienvenida? En la administración de la justicia electoral, el uso de tecnologías modernas puede tener un efecto ampliamente positivo en términos de la eficiencia, el acceso a la información y las pruebas, la transparencia, el uso efectivo del tiempo y el aprovechamiento óptimo de los recursos. Lo que es todavía

Recuadro 6.10. (cont.)

más importante, las aplicaciones tecnológicas en su conjunto pueden desempeñar un papel extraordinario para cerrar brechas al acercar a las partes interesadas en los procesos electorales a las instituciones a cargo de administrar tales procesos y la justicia electoral, promoviendo así la confianza en las instituciones. Las desventajas que en la actualidad se atribuyen al uso de aplicaciones tecnológicas en la justicia electrónica, por ejemplo las dificultades que surgen de la llamada brecha digital, parecen estar destinadas a disminuir a medida que las facilidades de Internet estén a disposición de un mayor número de ciudadanos. Entre otras características positivas, los sistemas basados en intranets con acceso seguro permiten ya que la información y los datos contenidos en los expedientes electorales electrónicos sean “colgados” electrónicamente en lugares de trabajo virtual compartidos por distintas oficinas territoriales y por distintas instituciones (en caso de que involucren a más de una institución en los distintos ámbitos gubernamentales o regiones), eliminando así la necesidad de sistemas que funcionen a partir de documentos impresos y reduciendo los costos y los plazos procedimentales prolongados.

El único aspecto que aparentemente continúa siendo difícil de superar con el uso de la tecnología es aquel relacionado con la confianza en las instituciones, y esto afecta a los organismos administrativos electorales y a los tribunales por igual. No cabe duda de que la tecnología ha dado ya a las administraciones electorales y a las partes interesadas la oportunidad de disminuir las posibilidades de fraude en el ámbito local en cualquier etapa del proceso electoral. Sin embargo, el control de las aplicaciones tecnológicas se concentra en las manos de la autoridad administradora, lo cual significa que la posibilidad teórica de abusos o manipulación en el centro permanece vigente. Los temores en este sentido solo pueden superarse si existe confianza en quienes administran el proceso, por lo que cabe preguntarse si las aplicaciones tecnológicas pueden generar mayor confianza en la administración de la justicia electoral más que en otras facetas del proceso electoral.

Los casos de Brasil e Indonesia ofrecen una serie de perspectivas interesantes a este respecto. El Tribunal Superior Electoral (*Tribunal Superior Eleitoral*, TSE), que es también el OAE brasileño, es probablemente la institución de justicia electoral más avanzada en el mundo desde el punto de vista tecnológico. Fue pionera en el uso de aplicaciones que desde entonces han sido introducidas en otros sectores del poder judicial. Se considera que el uso de tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) por parte del TSE no solo ha mejorado la administración imparcial, eficiente y transparente del proceso electoral sino que también ha mejorado la capacidad del Tribunal de ofrecer reparaciones efectivas.

La introducción de las TIC como forma de acercar a las partes interesadas en Brasil al proceso electoral se remonta a mediados de la década de los noventa. Dichas tecnologías se introdujeron en forma paulatina a todos los aspectos de la administración electoral, desde la digitalización del registro de votantes hasta la introducción gradual de un sistema de voto electrónico. En este contexto, el TSE continuó con el desarrollo

Recuadro 6.10. (cont.)

de aplicaciones con las TIC (vídeo-conferencias, servicio electrónico de documentos, opciones de presentación electrónica de promociones y recepción electrónica de pruebas, así como la gestión virtual de casos y audiencias) para el procesamiento y resolución de quejas electorales como una extensión natural de los otros componentes ya digitalizados de su sistema electoral. En una extensión lógica de este enfoque, se consideró que la habilidad técnica adquirida por el TSE de administrar las elecciones y obtener y comunicar los resultados de manera expedita, transparente y confiable mediante el voto electrónico y el conteo automatizado, debía estar acompañada de la capacidad de ofrecer a todas las partes interesadas la posibilidad de obtener una reparación por medios electrónicos de manera igualmente expedita y en cualquier momento del proceso electoral. Este enfoque también permite comprobar los amplios poderes conferidos al TSE. La funcionalidad del sitio web del Tribunal alienta a las partes interesadas en el proceso electoral a monitorear y vigilar la administración de sus derechos electorales en todas las etapas del proceso y les permite presentar quejas en caso de dudas sobre el proceso. En sí misma, esta capacidad aumenta la confianza de la ciudadanía en esa institución.

Entretanto en Indonesia, la Corte Constitucional (*Mahkamah Konstitusi*) tiene el mandato de resolver cualquier conflicto relacionado con los resultados de una elección y, al igual que el TSE brasileño, administra su propio presupuesto y goza de independencia procedimental. Tras una ampliación de su mandato (a partir de las elecciones legislativas y presidenciales de 2004, para incluir las elecciones para gobernaturas y alcaldías a partir de 2009), la Corte Constitucional tuvo que dotarse de recursos para manejar la presentación de quejas nuevas y continuas de casos provenientes de todo el país para los comicios de alcaldías (existen 524 alcaldías, cuyas elecciones se realizan en diferentes momentos en las distintas partes del país, con un promedio de nueve elecciones por mes en un periodo de cinco años), manteniendo a la vez su capacidad de revisar y resolver las quejas provenientes de más de 1800 distritos electorales en un tiempo limitado de 30 días naturales para las elecciones legislativas. La introducción de las TIC en un país geográficamente tan vasto y políticamente heterogéneo era una forma lógica para que la Corte Constitucional implementara su mandato de resolver los conflictos en torno a resultados electorales en un tiempo muy corto, en un país en el que la necesidad de certidumbre durante el periodo post-votaciones ha sido siempre crucial para su estabilidad.

La presentación electrónica de casos y pruebas preliminares introducida por la Corte Constitucional a través de su sitio web le ha permitido mantener plazos reducidos, mientras que las herramientas de vídeo-conferencias permiten realizar las audiencias con mayor rapidez. El mismo mecanismo permite que las partes interesadas propongan testigos o retiren sus casos. Este sistema requirió que la Corte Constitucional adoptara nuevas medidas de seguridad para verificar la identidad de reclamantes y testigos que interactúan en línea. Por sobre todas las cosas, además de hacer expeditos los procesos, hay un grado sin precedentes de transparencia, algo que en el pasado demostró ser difícil cuando los plazos eran cortos en un país tan vasto.

Recuadro 6.10. (cont.)

El éxito en los casos de Brasil e Indonesia plantea el tema de si la administración de la justicia electoral por medios electrónicos podría llegar a sustituir por completo los procesos judiciales tradicionales en todo el mundo. ¿Quedarán pronto en desuso los principios de oro tradicionales de desahogo de pruebas en juicios orales y públicos, así como la inmediatez de los procesos judiciales? Más que esto, las aplicaciones de e-justicia en materia electoral podrían sacudir uno de los axiomas centrales de las TIC aplicadas a los procesos electorales: que la inversión en tecnología no puede compensar la desconfianza en las instituciones encargadas de administrar el proceso. Si bien este dilema merece una consideración cuidadosa y continuar investigando en las otras disciplinas del derecho, la noción de la justicia electrónica sin duda tiene un atractivo adicional en lo que respecta a la administración de controversias electorales. Podría argumentarse que el derecho electoral es la rama más política de todas las ramas del derecho, y la administración de la justicia electoral suele sufrir de este postulado subyacente. El balance entre efectividad en cuanto al tiempo y precisión que las autoridades de la justicia electoral deben siempre procurar se ve afectado por factores políticos que a menudo tienen muy poco que ver con los principios del Estado de derecho o el debido proceso. A este respecto, las vastas posibilidades que ofrecen las TIC en la administración de la justicia electoral, en especial en términos de la transparencia de las acciones, el acceso a la información, la efectividad y la oportunidad de la posible reparación, deben ser vistas como motivaciones poderosas en favor de la digitalización de la justicia electoral.

4. Garantías procesales de los sistemas de resolución de conflictos electorales

339. Las garantías procesales promueven y aseguran determinados atributos tanto para la justicia electoral como para los procesos judiciales, básicamente con la finalidad de lograr la efectividad y eficiencia del sistema de RCE.

340. Las garantías procesales normalmente se establecen para asegurar que los procedimientos ante un ORCE (juicio o audiencia, recurso y, en general, todo medio de impugnación) sean *accesibles*, *efectivos* y *eficientes*. Todo proceso debe ser *accesible* y *disponible* para quienes buscan la tutela o defensa de sus derechos electorales; *gratuito* o, al menos, que el servicio de justicia electoral no sea oneroso; *sencillo* en su tramitación; *expedito* y *oportuno* para ofrecer la salvaguarda o restitución del derecho electoral o, en general, del ordenamiento jurídico electoral antes de que devenga irreparable; respetuoso de las *debidas formalidades esenciales de todo procedimiento judicial*, así como correspondiente a la naturaleza del derecho electoral que se busca tutelar.

Recuadro 6.11. Garantías procesales o principios de eficiencia y efectividad de los sistemas de RCE

- Transparencia, claridad y sencillez de las disposiciones que regulan el sistema de RCE, además de garantizar que sean debidamente publicadas y que se cumplan de manera sistemática
- Acceso a una justicia electoral plena y efectiva en términos de tiempo, espacio y costo, incluyendo la capacidad de presentar una queja al nivel más bajo (en la mesa de votación)
- Disponibilidad del sistema de justicia electoral, ya sea en forma gratuita o a un costo razonable
- Oportunidad
- Derecho de defensa o a audiencia y al debido proceso legal para los litigantes
- Cumplimiento pleno de fallos y decisiones
- Coherencia en la interpretación y aplicación de las leyes electorales

a) Transparencia, claridad y sencillez de la normativa que regula el SRCE

341. Un diseño óptimo de SRCE exige *claridad* y *sencillez*. El conjunto de normas constitucionales, legales y reglamentarias que regulan los medios de impugnación que garantizan el cumplimiento del ordenamiento jurídico electoral y la defensa de los derechos electorales, deben ser elaboradas en un lenguaje claro y sencillo a fin de satisfacer los requisitos de acceso a la justicia y certeza jurídica. Su contenido debe ser ampliamente difundido en el lenguaje de la respectiva comunidad donde se celebrará la elección, para asegurar que sea transparente y fácilmente comprendido por los interesados y observado en forma coherente, especialmente por los ORCE.

342. Es conveniente impulsar la permanente superación profesional del personal jurídico de los ORCE para que esté en aptitud de contrarrestar o superar eventuales insuficiencias o deficiencias normativas, a través de interpretaciones técnicamente sustentables. Es importante contar con buenas leyes, pero quizás es todavía más relevante contar con buenos jueces.

343. Las disposiciones legales o reglamentarias ambiguas, vagas, evasivas o incompletas pueden generar confusión acerca de los medios de impugnación que se pueden interponer respecto de determinado acto electoral y del órgano competente para resolverlo. Tal confusión puede afectar el acceso a la justicia electoral y, eventualmente, que esta sea manipulada y explotada, causando obstrucción en el desarrollo del proceso electoral y la impartición de justicia, así como demora en la instalación de los candidatos elegidos y cuestionamientos en cuanto a su legitimidad.

344. De ahí que la legislación electoral deba delimitar claramente (de preferencia en una ley procesal electoral específica o en un capítulo determinado de la legislación electoral) la procedencia de los diversos medios de impugnación electoral y el órgano competente para resolverlos. Debe contener reglas claras sobre los medios de impugnación que se deben presentar respecto de determinados actos, excluyendo la posibilidad de que sobre el mismo acto o resolución se puedan presentar dos diferentes medios de impugnación que sean susceptibles de promoverse ante distintos ORCE. La existencia de jurisdicciones duplicadas o concurrentes respecto del mismo tipo de casos probablemente genere confusión y dé lugar a resoluciones contradictorias.

345. En los casos en que la jurisdicción o competencia no queda claramente definida en la legislación, puede presentarse la situación de que el ORCE considere que no tiene jurisdicción o competencia para conocer de una impugnación que haya recibido, o la considere inadmisibile o improcedente. Si la impugnación es presentada de esta forma al ORCE “equivocado”, se considera una buena práctica que este la traslade al ORCE con jurisdicción y competencia, a la vez que este otro ORCE, considere debidamente impugnado el respectivo acto o resolución electoral, incluso en el caso de que pueda haber alguna confusión en cuanto a los medios empleados para plantear la impugnación.

346. El conjunto de normas que regulen el sistema de medios de impugnación electoral debe ser coherente y completo, además de estar redactado en lenguaje claro que elimine el riesgo de interpretaciones arbitrarias. Asimismo, debe ser sistemáticamente observado por el ORCE.

347. La legislación electoral debe establecer claramente qué decisiones electorales son finales y cuáles otras son susceptibles de revisión o impugnación, en cuyo caso debe preverse de forma expresa ante qué órgano judicial puede impugnarse.

348. Además, como parte de las campañas de educación cívica, es considerada una “buena práctica” la difusión amplia de la normativa constitucional, legal y reglamentaria electoral en el lenguaje de la respectiva comunidad donde se celebrará la elección. Donde existan, deben publicarse los criterios jurisprudenciales y relevantes del correspondiente ORCE acerca de la interpretación o integración de dicha normativa. Incluso, ante alguna reforma normativa, la elaboración y difusión de manuales de medios de impugnación electoral es otra “buena práctica”. Es también una buena práctica elaborar y distribuir manuales de los medios de impugnación electoral cada vez que se reforma la legislación respectiva. Es deseable que el personal de los ORCE proporcione cursos de capacitación no solo a los funcionarios y personal del OAE sino a todos y cada uno de los partidos políticos y al personal de medios de comunicación encargado de cubrir la “fuente” de las noticias electorales.

Recuadro 6.12. Bután: introducción de un sistema nuevo para la ciudadanía

Deki Pema

En Bután se celebraron por primera vez elecciones parlamentarias al amparo de la nueva constitución en 2008. En este país los esfuerzos de educación de votantes y de concienciación fueron, y continúan siendo, de crucial importancia. Durante más de un año antes de los comicios, la Comisión Electoral de Bután implementó una estrategia múltiple de educación y concienciación pública, utilizando medios impresos, de audio y visuales, así como sesiones individualizadas en las aulas de las aldeas. Se distribuyeron canciones, folletos y DVD en forma gratuita, y el material fue transmitido regularmente en las estaciones de radio y televisión para informar al público sobre los cambios en el sistema político y electoral y recordar al electorado sus responsabilidades durante el proceso.

A través de estas campañas también se informó al público sobre el proceso de resolución de conflictos que se instituyó en el país, y los candidatos y partidos recibieron información detallada en sesiones aparte realizadas por la Comisión Electoral. En estas sesiones se recordaba a cada participante sobre sus derechos en el marco del proceso de resolución de conflictos, incluyendo el derecho a apelar.

349. El ORCE debe proporcionar educación a los votantes y explicarles los requisitos tanto sustantivos como procesales para el ejercicio de su derecho a un recurso jurídico efectivo. Las personas que desean promover un medio de impugnación deben estar conscientes del tipo y cantidad de elementos probatorios que se requieren para sustentar sus alegatos y pretensiones con suficiente material fáctico y jurídico. Deben estar conscientes también de que solo el ORCE puede tomar la decisión correspondiente en algún caso particular.

350. La *publicidad* de las resoluciones de los ORCE y de las sesiones en las que aquellas se decretan, así como el acceso de cualquier interesado a los expedientes correspondientes una vez resueltos, contribuye a la transparencia del sistema de RCE y la transparencia de las cuestiones electorales.

b) Acceso a la justicia electoral completa y efectiva

351. Los procedimientos de resolución de conflictos electorales deben ser *accesibles* en términos de tiempo, distancia y costo, así como *incluyentes*, para que los ciudadanos, candidatos, partidos y agrupaciones políticas puedan plantear sus impugnaciones, sin distinción de género ni origen étnico. Debe ser posible obtener una resolución pronta que decida sobre el fondo del conflicto planteado y sin requisitos u obstáculos procesales injustificados ni, mucho menos, de prerequisites. Nadie debe quedar sin protección o en estado de indefensión cuando los intereses que les reconoce el derecho electoral resulten afectados por un acto de autoridad o de otros sujetos.

352. El derecho humano a un recurso eficaz ante un tribunal independiente previamente establecido, ante cualquier afectación que sufra una persona en sus derechos, está consagrado en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos y en la gran mayoría de las constituciones de los regímenes democráticos. Incluso, si el derecho a acceder a la justicia electoral no estuviera suficientemente garantizado en el ámbito interno en cierto Estado serían procedentes, de manera subsidiaria y complementaria, las instancias internacionales previstas en los instrumentos y convenciones internacionales de derechos humanos de los que el propio Estado sea parte (ver párrafo 407).

353. Una característica esencial de los SRCE es la posibilidad de ofrecer una defensa integral de los derechos electorales y garantizar que todos los actos y resoluciones relacionados con los procesos electorales cumplan con el orden jurídico.

354. El acceso a la justicia debe garantizarse no solo a la persona o partido político actor, peticionario o demandante sino también a quien sostiene un interés contrario a aquel –como el tercero interesado–, a efecto de que a este último se le otorgue la garantía de audiencia. De este modo, el sistema cumplirá con los principios de debido proceso relacionados con el derecho a la defensa, en atención al cual todas las partes tienen derecho a recurrir al proceso con oportunidades iguales para instar y alegar lo que a su interés convenga.

355. Adicionalmente, es fundamental la existencia de una instancia judicial de defensa de la constitución y no únicamente de la legalidad de los actos y resoluciones electorales, en las cuales las personas afectadas –partidos políticos, ciudadanos, candidatos– puedan plantear la inconstitucionalidad de preceptos legales. Lo anterior propiciará que el SRCE ofrezca una defensa integral de los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales. En este sentido y dada la brevedad de los plazos para resolver las impugnaciones electorales ante el ininterrumpido avance del proceso electoral, resulta conveniente que sea el propio ORCE el que tenga la competencia para controlar no solo la legalidad sino la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales.

356. Para facilitar el acceso al SRCE, los medios de impugnación electoral deben tener una tramitación sencilla. Por ejemplo, la presentación del escrito de demanda ante la autoridad responsable (el OAE) puede ser suficiente para que se dé inicio al procedimiento, se integre el expediente respectivo y, posteriormente, se haga llegar a la autoridad resolutora que corresponda (el ORCE), sin que quienes lo interpongan tengan necesidad de desplazarse de sus lugares de residencia para presentar un medio de impugnación ante el ORCE. De esta manera se puede garantizar la *accesibilidad geográfica* de la justicia electoral sin necesidad de establecer una amplia cadena de ORCE en forma descentralizada. Por ejemplo, en Francia todas las impugnaciones relacionadas con

las elecciones nacionales se tramitan ante el Consejo Constitucional en París, pero son presentadas a través del Prefecto de los *département*.

357. También es importante que se reduzca el número de formalidades o solemnidades requeridas para la procedencia de los medios de impugnación. Algunos SRCE prevén diversos medios de impugnación electoral para combatir diferentes actos, por ejemplo, dependiendo de la naturaleza del acto impugnado, el órgano ante quien se impugna, el sujeto que lo promueve o su pretensión. Lo anterior puede conducir a la improcedencia de medios de impugnación con base en argumentos técnicos, a pesar de que pudieran tener una base sustantiva válida, lo cual no promueve la credibilidad del sistema de RCE. Una buena práctica de los ORCE es considerar procedente la impugnación si se identifica el acto impugnado y la razón por la cual se considera injustificado, aun cuando el actor se haya equivocado en la utilización o denominación del medio de impugnación, órgano competente o vía.

358. Además, la ley electoral debe establecer expresamente cuándo y en qué forma las irregularidades relacionadas con la comisión de delitos o infracciones electorales podrían tener alguna consecuencia o impacto en el desarrollo del proceso electoral y sus resultados.

359. Si bien es fundamental garantizar el acceso a la justicia electoral, es igualmente relevante evitar que se distorsione la función del sistema de RCE. Un factor relevante en el diseño del sistema de RCE es cómo responder a las impugnaciones frívolas, notoriamente improcedentes o infundadas o que solo pretenden deslegitimar un específico proceso electoral, sin inhibir el acceso general a la justicia.

c) Gratuidad o, al menos, costo razonable del servicio de justicia electoral

360. Hay acceso gratuito a la justicia electoral cuando no existe la necesidad de pagar, caucionar ni otorgar garantía alguna para acudir ante el ORCE y sus servicios no tienen costo alguno para las partes o sus representantes. Esto promueve el acceso a la justicia, independientemente de la situación económica de las partes.

361. El servicio de justicia electoral tiene un costo. Varios países han establecido su uso gratuito como un derecho humano en sus respectivas constituciones, en cuyo caso el costo es cubierto por el Estado con fondos del erario público y pagado de los impuestos. El uso del sistema de RCE es así libre de cargo como parte del derecho fundamental a la protección judicial completa y efectiva. Las impugnaciones electorales que involucran cuestiones de interés público algunas veces también son apoyadas por organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones de la sociedad civil.

362. En aquellos países donde el servicio de impartición de justicia tiene algún costo a cargo de los usuarios, debe cuidarse que el relacionado con la justicia electoral sea una suma razonable y accesible para que no se traduzca en un impedimento para acceder a la misma (ver, por ejemplo, recuadro 6.13). En Perú, por ejemplo, se establece la obligación de depositar determinada cantidad cuando se promueva algún recurso en contra de la postulación de un candidato, la cual se devolverá solo en caso de que el recurso sea declarado fundado, esto es, si el candidato impugnado es excluido de la elección. Por esta razón, si bien varios sistemas contemplan que el acceso al SRCE debe ser libre de cargo, algunos prevén algún tipo de gravamen como prerrequisito para acceder al SRCE en la forma de bono judicial, depósito o suma no reembolsable. Incluso, algunos otros prevén que el costo sea pagado o se imponga una multa a la parte que promueva impugnaciones frívolas o notoriamente improcedentes o infundadas.

Recuadro 6.13. Efecto posible de la imposición de costas o cargos económicos sobre la cantidad de peticiones: el caso de Japón

Maiko Shimizu

En Japón se presentan más casos de RCE en las elecciones municipales que en las nacionales. Una de las razones para ello podría ser que las impugnaciones presentadas en primera instancia en el ámbito municipal (administrativo) no conllevan costas o cargo alguno, mientras que en el ámbito nacional (impugnación judicial) sí lo tienen. Asimismo, las impugnaciones administrativas son abordadas con mucha mayor celeridad que las presentadas en los procesos judiciales. También puede asumirse que la competencia en los comicios municipales tiende a ser mayor y, por lo tanto, se generan más controversias. El conocimiento de la ciudadanía sobre la RCE no es muy generalizado en Japón, quizás debido a que el sistema de RCE es complicado y a que existe poco interés en las elecciones entre el público en general.

Número de quejas presentadas en la primera instancia

	Controversias relacionadas con impugnaciones sobre la validez de la elección misma		Controversias relacionadas con la legitimidad de la persona elegida	
	Elecciones para asambleas de prefecturas / elecciones para gobernador de prefecturas	Elecciones para asambleas municipales/elecciones para alcaldías	Elecciones para asambleas de prefecturas / elecciones para gobernador de prefecturas	Elecciones para asambleas municipales/elecciones para alcaldías
1999	9	38	5	41
2000	0	25	0	16
2001	0	23	1	12
2002	2	34	0	13
2003	16	57	9	35

Nota: el número de controversias electorales fue particularmente alto en 1999 y 2003 debido a que en ambos años se celebraron elecciones locales en todo el país.

363. En el Reino Unido, dentro de los tres días siguientes a la presentación de una impugnación electoral, el demandante debe aportar una suma no mayor a GBP 5.000 por concepto de garantía (en el caso de una elección parlamentaria) o el monto que el Tribunal Superior instruya para cubrir todas las costas, el cual puede ser pagadero a cualquier testigo que sea citado en favor del demandante o de cualquiera de las partes demandadas.

364. Algunos países prevén la posibilidad de condenar en costas cuando alguna parte sostiene posiciones notoriamente infundadas que revelen temeridad o malicia, o bien la imposición de una multa a quien interponga impugnaciones o escritos frívolos.

Recuadro 6.14. El “caso Richmond”: el Reino Unido

Andrew Ellis

En el sistema británico, las quejas vistas por un tribunal electoral son resueltas en el marco de procesos civiles y el pago de las costas legales puede imponerse a la parte perdedora. En el caso de una impugnación al candidato triunfador durante una elección para el Gran Consejo de Londres (*Greater London Council*) en Richmond, Londres, durante los años ochenta, el candidato triunfador y su representante electoral habían dejado por fuera una factura por GBP 19 de su declaración de gastos electorales, con la cual se habría excedido ligeramente el límite legal. Tampoco habían completado la declaración de gastos oficiales correctamente. El tribunal se negó a quitarle el escaño al candidato pero, debido a que estos errores habían sido comprobados, tuvo que cubrir sus propias costas legales y tres cuartas partes de las del candidato perdedor que había presentado el caso, aunque muchos de los errores que este último alegaba en la declaración de gastos habían sido rechazados. La factura sumaba un monto aproximado de GBP 50.000.

En lo que respecta a las costas de los casos electorales, este sistema se aplica en general en las legislaciones inspiradas en la británica (ver, por ejemplo, la sección 28 de la Ley de Impugnaciones Electorales [*Electoral Petitions Act*] de Jamaica). Si bien no cabe duda de que esto puede inhibir a las personas de presentar sus casos o defenderlos, encontrar una alternativa puede resultar difícil. El pago irrestricto de las costas legales con fondos del erario público podría conllevar un aumento significativo en los casos de litigios maliciosos. Otro tema relacionado es el del derecho de audiencia, es decir, el determinar quién tiene derecho a presentar argumentos en un caso durante una audiencia judicial. Los costos aumentarán siempre que se requiera ser representado en los tribunales por algún tipo de profesional calificado.

d) Oportunidad

365. Los procesos judiciales electorales deben ser *oportunos*, esto es, deben alcanzar una solución pronta o expedita dentro de los correspondientes periodos o etapas del proceso electoral legalmente previstos. Una resolución

extemporánea podría no ser justa y volver irreparable la afectación de algún derecho electoral.

366. Deben preverse plazos razonables para impugnar (por lo general, más reducidos que los previstos para los litigios civiles y otras ramas del derecho administrativo). Se necesita un balance entre el tiempo que requiere el presunto afectado por determinado acto o resolución electoral para imponerse de su contenido y alcance, así como allegarse de las pruebas indispensables para respaldar sus argumentos, y la necesidad que tiene el mismo para obtener una solución oportuna que no vuelva irreparable la presunta afectación de su derecho ante el ininterrumpido avance del proceso electoral. Al efecto, deben tenerse en cuenta los plazos sumamente breves que caracterizan las diversas etapas del desarrollo de un proceso electoral y la necesidad de que las mismas vayan quedando firmes y definidas para que se pueda pasar a las siguientes. Con el objeto de permitir al ORCE contar con suficiente tiempo para procesar, sustanciar y resolver correctamente los respectivos medios de impugnación, debe guardarse un equilibrio entre lo reducido de los plazos electorales, el derecho de defensa de los justiciables y los imperativos relacionados con una administración de justicia oportuna. Lo anterior exige eficiencia en la impartición de justicia electoral y relaciones adecuadas entre los ORCE y los OAE. Adicionalmente, en general, es una práctica saludable que los procesos legales prevean plazos reducidos para la resolución de las impugnaciones que se hayan presentado.

367. Varios sistemas de RCE adoptan el principio de definitividad o irrevocabilidad de todos aquellos actos y resoluciones de la autoridad electoral que no hubieren sido oportunamente impugnados en los plazos legales (párrafo 217). Ello hace imposible cuestionar la validez de un acto o resolución electoral específicos que haya quedado firme en una etapa posterior. Por ejemplo, en diversos países, como México, no es jurídicamente permitido que una irregularidad cometida durante la campaña electoral sea invocada como causa de nulidad de la elección durante la etapa de resultados electorales, si no fue combatida por la persona o partido afectados durante la etapa de preparación de la elección.

368. Es importante advertir que este principio solo funciona cuando la supuesta irregularidad fue susceptible de ser impugnada en su momento. Si en esa etapa anterior no hubiese estado prevista la posibilidad de interponer un medio de impugnación, habría fundamento para considerarla impugnable, por ejemplo, en la etapa de resultados. Por consiguiente, las leyes electorales deben establecer plazos específicos y sistemáticos para la presentación de impugnaciones relacionadas con determinados actos y resoluciones (por ejemplo, las relacionadas con el registro de votantes o la postulación de candidatos), así como para que los ORCE emitan sus decisiones sobre tales impugnaciones.

369. Una vez iniciado el proceso electoral, en general no puede detenerse, pues de ello depende la renovación oportuna de los órganos representativos de gobierno. Es una buena práctica establecer no solo que todas las impugnaciones deban ser resueltas en forma oportuna sino que la interposición de un medio de impugnación no suspende los efectos del acto o resolución electoral impugnado. Lo anterior ayuda a evitar que el sistema de RCE se utilice como mecanismo para obstaculizar el debido desarrollo del proceso electoral. Una alternativa es diferir todas las impugnaciones al periodo de resultados electorales para asegurar que el proceso electoral no sea interrumpido o entorpecido por largos procedimientos judiciales. La desventaja potencial de este enfoque es que cualquier irregularidad grave durante el desarrollo del proceso electoral que afecte el resultado electoral solamente podría dar lugar a una eventual nulidad de la elección por no haber sido corregida oportunamente.

370. Es posible distinguir los actos y resoluciones que inciden en el desarrollo del proceso electoral y aquellos que son propiamente ajenos al mismo, en cuyo caso los plazos para interponer la impugnación y resolverla pueden variar. Algunos medios de impugnación son más complejos y pueden requerir de mayor tiempo para recabar la información necesaria para interponerlo, así como para su sustanciación, estudio y resolución (por ejemplo, los relativos a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos). En la medida en que no inciden en el proceso electoral, los plazos pueden ser más amplios. Incluso, cabría ponderar la posibilidad de establecer normativamente que las decisiones respectivas, tanto administrativas como judiciales, no sean susceptibles de ser tomadas durante el desarrollo del proceso electoral para no “contaminarlo”.

371. En el caso de la presunta comisión de delitos electorales, se debe tener cuidado de que la investigación y persecución penal se realice de manera objetiva, expedita e imparcial por parte de la autoridad competente. Incluso, convendría ponderar que el órgano encargado de la persecución de los delitos electorales goce de autonomía técnica y cuente con el consenso de las distintas fuerzas políticas, siendo relevante la experiencia del Fiscal General de Delitos Electorales de Panamá, previsto constitucionalmente como órgano autónomo nombrado por el Congreso.

372. Usualmente, no hay urgencia para fincar responsabilidades penales o administrativas por la comisión de un presunto delito o infracción durante el periodo de una campaña electoral o antes de la declaración de los resultados. Sin embargo, la sustanciación y resolución de los medios de impugnación electorales que requieren resolverse durante el desarrollo del proceso electoral tiene un desarrollo independiente. Si el delito electoral, una vez probado, constituye simultáneamente causa de nulidad de alguna elección, deben aportarse y acreditarse los elementos probatorios correspondientes ante el ORCE que conozca del medio de impugnación para que resuelva lo conducente, con independencia de la conclusión a la que posteriormente lleguen las

autoridades competentes en los procedimientos para fincar tales responsabilidades penales o administrativas.

373. Las determinaciones del ORCE deben dictarse sin dilación injustificada, buscando siempre que la resolución se produzca antes de que la posible afectación a un derecho electoral sea irreparable. Es conveniente también que la sentencia se dicte antes de que se instale el órgano o tome posesión el funcionario electo respectivo. Es frecuente, así, que los correspondientes ORCE sesionen en forma continua y jornadas muy largas durante periodos clave.

374. Sin embargo, algunos sistemas de RCE prevén la posibilidad de que la resolución final se dicte con posterioridad. Incluso, ha habido casos en que la resolución se emite una vez concluido el periodo del encargo del funcionario impugnado, lo cual acarrea que los efectos de la misma sean exclusivamente económicos (por ejemplo, el pago de la dieta respectiva). Esto aplica tanto a sistemas de RCE que se encomiendan a órganos legislativos, como ocurre en Estados Unidos, como también, en algunos casos, a los sistemas que recaen en órganos judiciales, como el colombiano. En el caso contrario, en Nigeria, la corte le concedió un mandato completo de cinco años a Peter Obi, un candidato a gobernador en el estado de Anambra, quien en 2007 impugnó con éxito la reelección del gobernador en turno Emeka Ngige, instalándolo en el cargo por todo el periodo, en lugar de nombrarlo nada más por lo que restaba del periodo del gobernador impugnado. Esta situación podría considerarse como la restitución plena de los derechos electorales de Obi, en lugar de que se le otorgara una compensación monetaria.

375. Cuando un ORCE no resuelva determinado medio de impugnación dentro de los plazos legalmente previstos por causas imputables al propio órgano, es posible que este incurra en algún tipo de responsabilidad.

e) Derecho a la defensa o a audiencia y al debido proceso legal

376. El SRCE debe garantizar el derecho a la defensa o a audiencia en un medio de impugnación, tanto al actor, peticionario o demandante como a la persona demandada u órgano responsable. Lo anterior comprende tanto la oportunidad de formular sus argumentos y alegatos como la correlativa obligación del ORCE de escucharlos y estudiarlos. El SRCE debe garantizar que las partes puedan ofrecer y aportar las pruebas que acrediten sus respectivas pretensiones, así como la correlativa obligación del ORCE de valorarlas y razonar por qué estima que las mismas son pertinentes y eficaces o no para demostrar los hechos controvertidos (ver capítulo 7, sección 5). Todas las actuaciones procesales deben guiarse por el principio de igualdad de las partes. Generalmente se distingue entre: (a) la parte actora, que es quien promueve la impugnación, por encontrarse legitimada para ello (ver capítulo 7, sección 3); (b) la parte demandada, que, en virtud de que por lo general se impugna un

acto o resolución del OAE, corresponde a la autoridad responsable del OAE (otras posibilidades incluyen a algún partido político cuya dirigencia emitió cierta decisión), y (c) terceros interesados, si tienen el derecho a ser escuchados. Varios sistemas prevén que las partes terceras interesadas –aquel otro partido político o candidato que tiene un interés incompatible con el de la parte actora y, habitualmente, está interesada en que se mantenga la validez del acto impugnado– puedan comparecer en la impugnación. En algunos SRCE (como en la mayoría de los países del *common law*) la controversia directamente se plantea entre los partidos políticos o candidatos, mas no entre la parte afectada y el órgano administrativo (generalmente, el OAE) cuyo acto o resolución se impugna.

377. La ley electoral debe establecer expresamente los requisitos, incluyendo la legitimación y la personería, para que determinado medio de impugnación sea procedente o susceptible de ser admitido. Las impugnaciones frívolas, notoriamente improcedentes, infundadas o maliciosas, podrían considerarse improcedentes e, incluso, ser sancionadas. El ORCE debe notificar por escrito a todas las partes interesadas acerca de la resolución por la cual se admitió o no su medio de impugnación, la cual debe ser fundada y motivada.

Recuadro 6.15. Impugnaciones contra los resultados de elecciones en el ámbito nacional y referendos: Francia

Andrew Ellis

En Francia, el Consejo Constitucional es el órgano que conoce de las impugnaciones en contra de los resultados de elecciones celebradas en el ámbito nacional y de referendos. Cuando una queja es recibida, el Consejo asigna el caso a una de sus secciones. Cuando es considerada inadmisibile o no cabe la posibilidad de que las supuestas irregularidades cambien el resultado de la elección, el caso es desechado o declarado improcedente.

De lo contrario, en el caso de las elecciones, el Consejo solicita a la persona elegida que responda a la queja. Además, la sección responsable del Consejo puede, a su vez, demandar la presentación de documentos y realizar más investigaciones. Cuando este proceso concluye, el relator de la sección responsable elabora un informe, el cual servirá de base para que el Consejo decida sobre la queja en una audiencia privada. El Consejo puede quitarle su escaño a la persona elegida, o anular el resultado de un referendo en forma total o parcial.

Las impugnaciones de los resultados de elecciones locales, regionales y europeas son manejadas por los tribunales administrativos, y las apelaciones son permitidas solamente por cuestiones de derecho. Las impugnaciones sobre cuestiones relacionadas con el registro electoral son vistas por los tribunales ordinarios y no pueden apelarse.

378. Varios sistemas prevén que los medios de impugnación se presenten a través de la autoridad responsable (generalmente el OAE) que emitió el acto impugnado, a fin de hacer la justicia electoral más accesible geográficamente (ver párrafo 356), ya que es el OAE el que tiene los antecedentes y la información sobre el acto que se está impugnando. Es necesario que el ORCE establezca el deber del OAE de colaborar efectivamente para asegurar que el expediente del caso esté debidamente integrado. Los partidos y candidatos contendientes deben tener acceso completo al material e información que tenga el OAE. Algunos sistemas de RCE establecen que si el OAE omite remitir toda la información relacionada con el caso y que debiera estar bajo su resguardo podría incurrir en responsabilidad administrativa. El ORCE entonces podría no estar en aptitud de sostener la validez de los actos o resoluciones del OAE, haciéndolos susceptibles de ser revocados o modificados.

379. La legislación electoral debe regular expresamente los recursos jurídicos que pueden otorgarse con motivo de impugnaciones contra los resultados electorales. En particular, se deben prever los mecanismos, causas específicas y pruebas necesarias para ordenar un recuento total o parcial o para invalidar total o parcialmente los resultados electorales, así como el ORCE competente para decretarlo (ver capítulo 7, sección 6).

Recuadro 6.16. Características esenciales de los procedimientos de RCE

Garantizar que los procesos de RCE cumplan con los requerimientos del debido proceso involucra lo siguiente:

- las querellas electorales deben llevarse a cabo ante un ORCE predeterminado por ley, que sea independiente, imparcial y accesible;
- las normas relativas al acceso al sistema de resolución de conflictos y al proceso deben estar claramente establecidas;
- la garantía de una audiencia y el principio del derecho a la defensa en igualdad de condiciones;
- el acceso pleno y en igualdad de condiciones a los procedimientos de RCE y a los expedientes y materiales pertinentes;
- un proceso expedito y público de decisión en el que cualquier reparación otorgada será efectiva y oportuna;
- las decisiones deben establecerse y justificarse en informes razonados e imparciales, y concluir con fallos que sean dictados de conformidad con los hechos demostrados en el procedimiento (el principio de congruencia) y que valoren los alegatos de cada una de las partes (el principio de exhaustividad), y
- la garantía de pleno cumplimiento del fallo.

f) Plena y oportuna ejecución de sentencias y resoluciones

380. La plena y oportuna ejecución de las sentencias y resoluciones recaídas en los medios de impugnación es de capital importancia en todo sistema de RCE. El cumplimiento de las sentencias dictadas por la autoridad jurisdiccional competente es una cuestión de orden público y todas las autoridades están obligadas a contribuir a su plena ejecución. De nada serviría que un ORCE le otorgue la razón y un recurso específico a determinado partido político o ciudadano en cierto asunto, si no cuenta con medios eficaces para garantizar el cumplimiento pleno y oportuno de su resolución y del recurso o corrección ordenado.

381. Una vez emitida la sentencia o resolución que pone fin a la controversia electoral planteada, ciertas reglas deben seguirse con el objeto de que lo ahí ordenado se cumpla plenamente. Por ejemplo, cuando la obligación consista en la realización o ejecución de una conducta, se deberá fijar al obligado un plazo prudente para su cumplimiento, teniendo en cuenta las circunstancias. Es conveniente que este plazo se fije en la sentencia o resolución. Si pasado el plazo el obligado no cumpliera, el ORCE debe estar facultado para imponer algunas medidas de apremio a la persona o entidad obligada para que lo haga. Al efecto, cabe considerar un abanico de posibilidades de sanción que atiendan a la gravedad y, en su caso, reincidencia de la omisión (p. ej., multa, arresto, uso de la fuerza pública e, incluso, inicio del procedimiento de destitución, si se trata de un servidor público; del procedimiento de suspensión o cancelación de la candidatura, o de la concesión, si involucrara a algún medio de difusión).

382. Asimismo, cuando la persona o entidad obligada se rehúse a cumplir con lo ordenado en una sentencia, resulta conveniente que el ORCE, en ejercicio de la facultad de plenitud de jurisdicción, tenga las atribuciones para sustituir al propio obligado para asegurar su cumplimiento. El ORCE debe contar con las facultades para ordenar lo necesario para lograr la plena ejecución de la sentencia y reparar la violación cometida, con el objeto de garantizar la restitución a los ciudadanos, candidatos, organizaciones de ciudadanos, agrupaciones políticas y partidos políticos el disfrute de sus derechos electorales.

383. Con frecuencia, la legislación nacional no prevé sanciones adecuadas (penales o administrativas) para el incumplimiento de las sentencias o resoluciones recaídas en los medios de impugnación electoral, por parte de instituciones estatales, funcionarios públicos y medios de comunicación, respecto de los cuales algunos ORCE no tienen autoridad. Además, las sanciones de suspensión y cancelación del registro de partidos políticos o candidatos son susceptibles de abusos. El ORCE debe actuar con firmeza y prudencia para garantizar la plena ejecución de sus sentencias y resoluciones. Sin embargo, debe ponderar y abstenerse de ordenar la realización de cierta conducta por parte de un sujeto respecto del cual pudiera no contar con mecanismos que lo sometan para lograr el cumplimiento. Es preferible muchas veces reconocer la ausencia

de mecanismos legales para vincular y ordenarle a alguien a realizar determinada conducta, en vez de optar por ordenarla sin lograr que la misma sea acatada. La credibilidad de un ORCE se vería sumamente afectada si emitiera sentencias o resoluciones que son ignoradas por sus destinatarios. Sin embargo, tal situación probablemente evidencie la necesidad de una reforma legislativa.

384. La mayoría de las impugnaciones electorales se originan directa o indirectamente en un acto, resolución u omisión por parte del OAE. La función del OAE es, así, especialmente importante para el cumplimiento de las sentencias o resoluciones. Al efecto la legislación electoral requiere establecer el deber del OAE de asistir al ORCE y permitir el acceso absoluto a los partidos interesados y los candidatos, a los expedientes y materiales relevantes del OAE. Resultan deseables, por tanto, las relaciones de colaboración entre el ORCE y el OAE, con independencia de la posibilidad que tiene el ORCE de imponerle alguna medida de apremio a este último o de hacer la denuncia ante la autoridad competente para que, en su caso, se le finque algún tipo de responsabilidad.

g) Consistencia en la interpretación y aplicación de la normativa electoral

385. Una prueba de la independencia e imparcialidad de los ORCE es la coherencia en la interpretación y aplicación de la normativa constitucional, legal, reglamentaria y, en su caso, internacional en materia electoral, sin importar las presiones políticas y cualquier otro tipo de circunstancias o actores involucrados. Cuando el carácter dinámico y cambiante de las circunstancias y las nuevas reflexiones sobre la normativa aplicable por parte del ORCE parezcan exigir un cambio en el criterio de interpretación, debe tenerse especial cuidado en justificar plenamente tales cambios de criterio y que estos sean realmente excepcionales. La actuación previsible de los ORCE es un elemento fundamental para la seguridad jurídica y la credibilidad del sistema de RCE. Cualquier cambio de criterio puede generar suspicacias en cuanto a un supuesto sesgo político.

386. En los sistemas de RCE encomendados a tribunales ordinarios pertenecientes al poder judicial y que forman parte de la tradición del *common law* (p. ej., Australia, Canadá, India y el Reino Unido), de acuerdo con la doctrina *stare decisis*, un criterio de interpretación normativa previamente sustentado por un tribunal se convierte en precedente obligatorio para el propio órgano judicial en casos futuros. Solo a través de la regla de las distinciones un tribunal podría dejar de observar cierto criterio de interpretación previamente sustentado, por concluir que, el nuevo caso que se le plantea contiene características sustancialmente distintas que vuelven inaplicable al mismo el precedente.

387. En los países de tradición jurídica romano-germánica, la relevante función atribuida a la legislación escrita como principal fuente de derecho y el principio de independencia judicial, el cual exige que un juez generalmente

se encuentre exclusivamente sujeto al mandato de la ley mas no al criterio establecido por otro juez, ha propiciado que en la mayoría de estos países no se le otorgue carácter obligatorio a los precedentes judiciales en casos futuros. Este es el caso, por ejemplo, en Francia. Sin embargo, tal situación ha venido transformándose y cada vez más sistemas (judiciales, en general, y SRCE, en particular) de esta tradición prevén la obligatoriedad del precedente establecido por ciertos órganos judiciales con respecto a los tribunales inferiores.

388. Así, por ejemplo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México está facultada para establecer jurisprudencia obligatoria cuando se sustenta el mismo criterio de interpretación o integración en tres sentencias. A diferencia de otros sistemas (tanto del *common law* como de tradición jurídica romano-germánica) donde el precedente o la jurisprudencia únicamente vinculan a los órganos judiciales en los casos futuros que resuelvan, en México se prevé que la jurisprudencia que establezca la Sala Superior del Tribunal Electoral vincula no solo a los demás tribunales electorales (tanto a los inferiores del propio Poder Judicial de la Federación como a los correspondientes de los estados) sino también a los OAE (esto es, el OAE federal y el correspondiente de cada entidad federativa). La ley prevé también que dicha Sala Superior puede interrumpir la obligatoriedad de la jurisprudencia por una mayoría de cinco de sus siete miembros, siempre que puntualice las razones que justifiquen el cambio de criterio.

389. En general, el órgano supremo de todo sistema de RCE debe esforzarse por establecer no solo criterios de interpretación claros y uniformes de la normativa constitucional y legal aplicable, sino también criterios de integración de las eventuales lagunas jurídicas si estuviera facultado para el efecto. Asimismo, debe constituir y difundir el conjunto de precedentes jurisdiccionales que puedan ser obligatorios para los ORCE inferiores. Sería deseable que la legislación electoral también estableciera la obligatoriedad de tales precedentes para los OAE, toda vez que la discrepancia de criterios entre diversas autoridades electorales puede amenazar la certeza jurídica y la confianza en el proceso electoral y sus instituciones. Lo anterior forma parte de la llamada autonomía normativa que caracteriza a los diversos sistemas de RCE. Es conveniente que el sistema de RCE se encuentre regulado a través de normas claras y precisas.

Tabla 6.1. Ventajas y desventajas de los diferentes sistemas de resolución de conflictos electorales*

Tipo de SRCE	Ventajas	Desventajas
Órgano legislativo	<ul style="list-style-type: none"> • Facilita llegar a soluciones políticas en caso de “impasses” o conflictos graves • Promueve la gobernabilidad democrática mediante el apoyo por parte del órgano legislativo a la representación política • Salvaguarda la independencia entre los tres poderes del Estado cuando evita que el poder judicial se involucre en luchas partidarias 	<ul style="list-style-type: none"> • Puede fomentar el abuso por parte de las mayorías legislativas, que tienden a favorecer sus propios intereses políticos • Afecta la legitimidad cuando las decisiones no se toman de conformidad con el Estado de derecho sino más bien a partir de consideraciones políticas • Fomenta la resolución de conflictos electorales mediante la negociación o la movilización, en lugar de a través de los canales institucionales y el derecho
Órgano judicial	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuye a la legitimidad, ya que garantiza que las decisiones electorales se tomen de acuerdo con el Estado de derecho, en beneficio de la justicia, la seguridad jurídica y la estabilidad política • Evita que las mayorías legislativas incurran en abusos, fortaleciendo así los derechos de las minorías. • Reconoce que los conflictos electorales, incluso si tienen contenido político, son de índole judicial y deben resolverse de conformidad con la constitución y la ley 	<ul style="list-style-type: none"> • Puede fomentar el que fuerzas políticas que no estén de acuerdo con sus decisiones cuestionen la capacidad e imparcialidad del órgano judicial • Puede impulsar que los magistrados de manera peligrosa se involucren en conflictos políticos partidistas • Riesgo de que las fuerzas políticas controlen las designaciones del poder judicial de acuerdo con criterios políticos, en lugar de enfocarse en la capacidad profesional, independencia e imparcialidad de personas designadas • Puede minar al tribunal de alto rango involucrado cuando las fuerzas políticas perdedoras cuestionen sus decisiones
(a) Tribunal ordinario del poder judicial	<ul style="list-style-type: none"> • Refleja la naturaleza judicial de los conflictos electorales y encomienda su resolución a un órgano judicial con mayor experiencia • No genera costos significativos, ya que no se crea una institución nueva 	<ul style="list-style-type: none"> • No siempre emite una decisión óptima ni en forma oportuna debido a la falta de especialización del órgano o a la gran cantidad de casos • Puede afectar la imagen del SJE en algunas democracias emergentes cuyo poder judicial carece de prestigio e independencia • Si la asamblea legislativa no participa en la selección de los miembros del poder judicial podría carecer de consenso político
(b) Tribunal o consejo constitucional	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuye a dar legitimidad y respeto al SJE debido a su alto rango, al prestigio del que suele gozar y a la capacidad profesional de sus miembros • Garantiza que conflictos electorales se resuelvan no solo conforme a la ley sino también conforme a la constitución 	<ul style="list-style-type: none"> • Si existe una decisión previa de un órgano judicial distinto, es posible que hayan limitaciones que afecten la calidad de la nueva decisión o la hagan inoportuna • Afecta la imagen del SJE en algunas democracias emergentes en donde el consejo constitucional desempeña un papel político, más que uno judicial

Tabla 6.1. (cont.)

Tipo de SRCE	Ventajas	Desventajas
(c) Tribunal administrativo	<ul style="list-style-type: none"> • Refleja la naturaleza judicial y de derecho administrativo de los conflictos electorales y confiere su resolución al tribunal administrativo con mayor experiencia • No genera costos significativos, ya que no se crea una institución nueva 	<ul style="list-style-type: none"> • Puede minar el trabajo del tribunal administrativo involucrado cuando las fuerzas políticas perdedoras cuestionan sus decisiones • No siempre emite decisiones electorales en forma oportuna debido a la gran cantidad de casos que suele tener • Si la asamblea legislativa no participa en la selección de los miembros del tribunal administrativo podría no gozar de consenso político
(d) Tribunal electoral especializado	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuye a que se emitan decisiones de calidad y en forma oportuna • Centra la atención de las fuerzas políticas en la selección de sus miembros, ayudando a darles las garantías adecuadas de independencia e imparcialidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Puede fomentar conflictos entre el OAE y el tribunal electoral • Conlleva costos más altos, ya que implica la creación de un nuevo tribunal electoral • Riesgo de que la selección de los miembros del tribunal se base en sus preferencias partidarias
Órgano administrativo electoral con facultades judiciales	<ul style="list-style-type: none"> • Evita las posibles discrepancias entre el OAE y el órgano responsable por la RCE • Contribuye a identificar al órgano responsable de todo el proceso electoral, llamando la atención hacia la selección de sus miembros, sus credenciales y la estima que se les debe • Reduce los costos por lo general elevados de las elecciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Concentra el poder electoral en un único órgano, con el riesgo de que caiga en abusos al no tener el contrapeso de otro órgano • No toma en cuenta el derecho humano internacional a un recurso efectivo ante un tribunal independiente e imparcial
Órgano <i>ad-hoc</i> , ya sea nacional o internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda a establecer mecanismos institucionales para un retorno a la democracia después de un conflicto o crisis política grave • Garantiza, a través de la participación de la comunidad internacional, que ningún grupo o sector quede excluido del proceso electoral 	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo de perpetuar el régimen de transición • Riesgo de que fuerzas políticas derrotadas desconozcan los resultados electorales • Puede fomentar el que las fuerzas políticas derrotadas cuestionen la participación de la comunidad internacional
<p>* Al analizar las ventajas y desventajas de los distintos sistemas de justicia electoral, es importante advertir que solamente se pueden identificar determinadas <i>tendencias</i>. El funcionamiento del SRCE de cada país es el resultado de una multiplicidad de factores y es frecuente que el mismo tipo de sistema funcione de manera distinta en un país y en otro, dependiendo del contexto histórico, cultural y sociopolítico. Así, no existe un único diseño institucional para un SRCE que implique ser el correcto o garantice el éxito. No hay un “mejor sistema” único.</p>		

CAPÍTULO 7

CAPITULO 7

Elementos básicos de los sistemas de RCE

1. Clases de medios de impugnación

390. En términos generales y según se mencionó en el capítulo 4, los medios de impugnación en materia electoral tienen propiamente un carácter correctivo, pues entre sus efectos está la anulación, modificación o reconocimiento del acto irregular a fin de reparar la violación cometida y restituir el uso o goce del derecho electoral involucrado.

391. Los medios de impugnación electoral se pueden clasificar en administrativos, judiciales, legislativos e internacionales. Ante las dificultades derivadas de la ambigüedad y diversidad prevaleciente en los ordenamientos judiciales electorales de los distintos países, este manual adopta un criterio formal a fin de determinar si se trata de un medio administrativo, judicial, legislativo o internacional. Este criterio se basa en la naturaleza del órgano que conoce y resuelve el correspondiente medio de impugnación electoral. Puede haber otros criterios para clasificar los diversos medios de impugnación electoral, pero el seleccionado es útil e ilustrativo de las variedades de medios de impugnación en los distintos sistemas de resolución de conflictos electorales.

392. Lo más frecuente es que un SRCE prevea medios de impugnación administrativos ante el OAE o bien alguno judicial. En ocasiones, pueden también preverse medios de impugnación de carácter legislativo e, incluso, internacional.

a) Medios de impugnación administrativos

393. Los medios de impugnación electoral de carácter administrativo son aquellos resueltos por el OAE, encargado de la dirección, organización, administración y vigilancia de los procedimientos electorales. A través de este tipo de medios de impugnación, los afectados (partidos políticos, candidatos

y ciudadanos ordinarios) pueden oponerse a un acto o resolución electoral, mediante un procedimiento en el cual el mismo órgano del OAE que emitió el acto o resolución impugnado, u otro jerárquicamente superior, decide la controversia respectiva.

394. La gran mayoría de los países cuenta con medios de impugnación electoral de carácter administrativo, cuya resolución se encomienda a alguno de los órganos del correspondiente OAE. Algunos sistemas cuentan exclusivamente con medios de impugnación electoral de carácter administrativo y otros los combinan con alguna impugnación posterior ante un órgano judicial o legislativo, dando lugar estos últimos a un sistema de RCE mixto.

395. Como se desprende de la obra *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook* [Diseño de Administraciones Electorales: El Manual de IDEA Internacional], los diversos OAE adoptados en el mundo se pueden distinguir según se rijan por el modelo independiente, el modelo gubernamental o el modelo mixto de administración electoral. Por lo general, los diversos OAE se encuentran estructurados en una forma piramidal, en cuya cúspide aparece una instancia suprema central a nivel nacional, a la que se subordinan otras de carácter intermedio –que, principalmente, reflejan la división territorial, política, administrativa y electoral del Estado–, hasta llegar a la mesa de votación. Las impugnaciones administrativas interpuestas en contra de ciertos actos son conocidas por los propios órganos electorales de los cuales emanó el acto impugnado o por sus inmediatos superiores, hasta llegar al de la cúspide.

396. En los OAE estructurados bajo el modelo independiente o mixto es muy común que la integración del órgano cúspide se encuentre determinada por los órganos públicos del Estado (por lo general, el legislativo o el judicial y, eventualmente, se contempla alguna participación del Ejecutivo). En estos sistemas, es frecuente que se les dé cierta intervención también a los partidos políticos –generalmente de carácter marginal, cuando a sus representantes se les da derecho a votar, en tanto que los expertos independientes tienden a constituir la mayoría–. En ocasiones, los expertos independientes son los únicos con derecho a voto y los representantes de partidos políticos solo tienen derecho a voz y funciones de vigilancia. En aquellos OAE que se conforman con expertos independientes, es frecuente que los partidos políticos jueguen un importante papel en la selección de sus miembros (ver *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook* [Diseño de Administraciones Electorales: El Manual de IDEA Internacional]).

b) Medios de impugnación judiciales

397. Los medios de impugnación electoral de carácter judicial son aquellos instrumentos jurídicos de naturaleza procesal previstos legalmente, a través

de los cuales dos o más partes enfrentadas plantean ante un órgano judicial –juez o tribunal, sea que forme parte o no del poder judicial– una controversia sobre algún presunto error, irregularidad, deficiencia o ilegalidad de cierto acto o resolución electoral. El órgano judicial, con el carácter de tercero en posición superior y como órgano del Estado, decide dicha controversia de manera imperativa e imparcial.

398. Cada vez es más acentuada la tendencia a establecer medios de impugnación judiciales en los regímenes electorales. Como se destacó en el capítulo 5, tales impugnaciones se pueden distinguir según sean interpuestos ante tribunales ordinarios que forman parte del respectivo poder judicial; tribunales o consejos constitucionales; tribunales administrativos; tribunales electorales o bien ante alguna combinación de jurisdicciones (ver recuadro 7.1).

Recuadro 7.1. Tipos de tribunales encargados de resolver impugnaciones judiciales en el campo electoral

- Tribunal ordinario perteneciente al poder judicial
- Tribunal o consejo constitucional
- Tribunal administrativo
- Tribunal electoral especializado

399. En términos generales, es posible clasificar los diversos medios de impugnación electoral de carácter judicial en procesos impugnativos o juicios, así como recursos procesales. Estos últimos, a su vez, se pueden subdividir en recursos ordinarios o apelaciones y recursos extraordinarios o excepcionales (ver recuadro 7.2).

Recuadro 7.2. Clasificación de las impugnaciones judiciales en el campo electoral

- Juicios
- Apelaciones
 - Apelaciones ordinarias
 - Apelaciones extraordinarias o excepcionales (p. ej., *writ of certiorari* - ver el Glosario)

i) Juicios

400. Un juicio es el proceso formal judicial en el cual se examinan las pruebas y se toma una determinación respecto de los reclamos o pretensiones legales de las partes. A través de un juicio se pueden impugnar los actos o resoluciones administrativo-electorales de un OAE o un partido político. El fallo o sentencia recae en un órgano judicial o tribunal de carácter imparcial, el cual llega a una decisión en torno al conflicto desde una posición de distancia

de las partes. El procedimiento suele ser acusatorio, en especial en países de tradición angloamericana o española, en términos de su jurisprudencia. De acuerdo con la jurisprudencia francesa en general, los juicios pueden incluir también elementos inquisitivos o de investigación en el procedimiento.

ii) Apelaciones

401. Una apelación es el medio interpuesto para que una sentencia sea revisada por un tribunal superior para su posible modificación o revocación. Las apelaciones son instrumentos que se pueden interponer ante un tribunal superior, por violaciones cometidas tanto en el propio procedimiento como en el fondo de la sentencia emanada del tribunal inferior. Las apelaciones constituyen el sector más importante de los mecanismos de resolución de conflictos electorales de carácter judicial (MRCE). Se pueden interponer durante el procedimiento de un juicio o como continuación del mismo.

402. Los *recursos ordinarios o apelaciones* son procedimientos regulares por los cuales un tribunal superior revisa una decisión judicial. Después de que la apelación es interpuesta por la parte agraviada, el tribunal de apelación, generalmente constituido por más de un miembro, examina todo el material del proceso, tanto fáctico como jurídico, así como las presuntas violaciones al procedimiento y de fondo. Los efectos pueden ser confirmar, modificar o revocar la resolución impugnada. El tribunal de apelación puede considerar fundada la impugnación a la resolución original, sustituyendo la resolución del tribunal inferior; rechazar la impugnación, confirmando así la resolución original, o bien ordenar la reposición del procedimiento a fin de que el tribunal de primer grado emita una nueva con base en los lineamientos que establezca el tribunal de apelación.

403. Los *recursos o apelaciones extraordinarias o excepcionales* son aquellos, como el *writ of certiorari*, que solo pueden interponerse por motivos específicamente regulados en las leyes procesales (un ejemplo podría ser una disposición que establezca que el recurso solo puede ser procedente si se alegan violaciones que podrían tener el efecto de cambiar el resultado de la elección). Estos recursos implican únicamente el examen de la legalidad del procedimiento o de las resoluciones judiciales impugnadas; en consecuencia, solo comprenden las cuestiones jurídicas, ya que la apreciación de los hechos, por regla general, se conserva en la esfera del tribunal inferior que pronunció el fallo impugnado.

Recuadro 7.3. El manejo de los conflictos electorales en Rusia (incluyendo la apelación por omisión del OAE)

Serguei Kouznetsov

De acuerdo con el artículo 75 de la Ley sobre Garantías Básicas de los Derechos Electorales y el Derecho de los Ciudadanos de la Federación Rusa a Participar en un Referendo, los conflictos electorales son vistos por los tribunales de jurisdicción general o las comisiones electorales de la siguiente manera:

- a. las apelaciones para oponerse a las decisiones, actos u omisiones de la Comisión Central Electoral (*Tsentral'naia Izbiratel'naia Kommissiia*) pueden presentarse ante la Corte Suprema (*Verkhovnyi Sud*) de la Federación Rusa;
- b. las apelaciones para oponerse a decisiones, actos u omisiones de las comisiones electorales de los estados y las comisiones electorales regionales pueden presentarse ante las respectivas cortes supremas de las entidades y los tribunales de segunda instancia (regionales, territoriales, tribunales de las ciudades con estatus federal, etc.), y
- c. las apelaciones sobre las decisiones de otras comisiones se pueden presentar ante los tribunales con jurisdicción general.

Los ciudadanos y las asociaciones pueden presentar quejas en contra de las decisiones de una comisión electoral ante la comisión en el nivel inmediatamente superior. Las impugnaciones para oponerse a las decisiones de las comisiones municipales pueden presentarse ante una comisión de una entidad federativa y las correspondientes por decisiones de estas últimas se pueden presentar ante la Comisión Central Electoral de Rusia. Las comisiones en todos los niveles tienen la obligación de ejecutar las decisiones judiciales relativas a violaciones de los derechos electorales.

La ley sobre las garantías básicas de los derechos electorales incluye procedimientos detallados para la resolución de controversias.

Una de las características específicas de los procedimientos de impugnación en Rusia es que existe la posibilidad de promoverlos no solamente para oponerse a decisiones o actos de las comisiones electorales y los funcionarios públicos que violen los derechos electorales de la ciudadanía sino también para oponerse ante la *omisión* por parte de las autoridades competentes.

Las quejas presentadas respecto de las decisiones, actos u omisiones de las comisiones electorales y los funcionarios públicos que violen los derechos electorales de la ciudadanía van a la comisión electoral superior de acuerdo con la jerarquía, como recién se explicó, la cual puede tomar una de las siguientes decisiones:

- a. desestimar la queja después de examinarla;
- b. anular la decisión de la comisión inferior y examinar el caso a partir de sus méritos, y
- c. anular la decisión de la comisión inferior y remitir el caso para que sea examinado de nuevo (o para que se tomen las acciones correspondientes).

c) Medios de impugnación legislativos

404. Los medios de impugnación electoral de carácter legislativo son aquellos instrumentos jurídicos previstos constitucional o legalmente en algunos países, a través de los cuales se confieren facultades a órganos legislativos u otras asambleas políticas para resolver formalmente algunas impugnaciones electorales o emitir la calificación o resolución final de cierta elección.

405. Este tipo de medios de impugnación electoral también llegan a ser considerados como políticos, no solo por la naturaleza política del órgano encargado de resolverlos sino por la ausencia de controles para garantizar que las resoluciones correspondientes se ajusten invariablemente a la constitución, la ley y demás normativa aplicable. Con frecuencia, los intereses o las negociaciones de carácter político de quienes conforman la mayoría en tales asambleas tienden a prevalecer. El órgano legislativo o la asamblea política a cargo de resolver el caso debe ajustarse al ordenamiento constitucional y legal aplicable, pero puede no haber mecanismos de RCE que lo garantice. Sin embargo, este sistema puede estar acompañado de medios de impugnación judicial —ya sean de carácter previo, como en Argentina, Estados Unidos, Italia y Suiza, o posterior, como en Alemania—. Lo anterior proporciona suficientes garantías de que las resoluciones correspondientes se ajusten a lo previsto en la constitución y la ley.

406. Si bien los medios para presentar impugnaciones electorales legislativas se han llegado a considerar de índole política, el órgano responsable de resolverlas debe funcionar dentro de los términos de la constitución y las leyes electorales, independientemente de que existan otros mecanismos para impugnar cualquier irregularidad o hecho ilícito ante otro órgano. Se ha observado que en los casos en que no existe esta garantía las asambleas legislativas incurrir en abusos (ver el párrafo 156 y el recuadro 5.3).

d) Medios de impugnación internacionales

407. Los derechos electorales son derechos humanos y varios de ellos se encuentran consagrados en diversos instrumentos internacionales (ver capítulo 2, sección 2). Algunos de estos instrumentos universales o regionales han diseñado y desarrollado organismos y procedimientos encargados de reforzar, de manera *subsidiaria* y *complementaria*, los medios de protección y defensa establecidos en el ámbito interno. El carácter subsidiario de los medios internacionales indica que se deben agotar en forma previa los medios e instancias nacionales de un Estado, antes de acudir a alguna instancia universal o regional. Asimismo, el carácter complementario pone énfasis en que las instancias internacionales no son sustitutivas sino, cuando más, adicionales o complementarias de los medios de protección previstos en el ámbito nacional interno. La jurisdicción de los organismos internacionales encargados de vigilar la

observancia y protección de los derechos humanos y electorales requiere haber sido expresamente reconocida por el Estado parte del instrumento, tratado, pacto o convención internacional correspondiente.

408. Los medios de impugnación electoral de carácter internacional son aquellos instrumentos jurídicos previstos en los tratados o convenciones internacionales, por los cuales los sujetos legitimados pueden acudir, de manera subsidiaria y complementaria, a la instancia internacional competente (por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos o la Corte Interamericana de Derechos Humanos) una vez agotados los recursos internos previstos. Lo anterior habilita al peticionario a impugnar un acto o resolución que viole algún derecho electoral consagrado en el respectivo instrumento internacional. En su oportunidad, el organismo internacional competente resuelve la controversia. Su decisión es obligatoria o vinculatoria si el Estado parte le ha reconocido jurisdicción.

409. También cabe la posibilidad de que otros organismos internacionales emitan recomendaciones no vinculantes para cierto Estado parte de un instrumento internacional, siempre y cuando este le reconozca su competencia. Por ejemplo, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se integra con cuarenta y siete Estados Miembros, elegidos de forma directa e individual por la mayoría de los miembros de la Asamblea General, según una distribución geográfica equitativa. El Consejo se ocupa de las situaciones en que se violen los derechos humanos, incluidos los derechos electorales y políticos (en particular, las violaciones graves y sistemáticas), y formula recomendaciones sobre la promoción y protección de los derechos humanos. Mantiene un sistema de procedimientos especiales y de denuncias, además de presentar un informe anual a la Asamblea General.

410. En el ámbito regional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos puede recibir las peticiones de cualquier persona, ONG o grupo de personas que aseguren ser víctimas de una violación a sus derechos por alguno de los Estados parte –incluyendo derechos electorales– previstos en la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. Si el Tribunal Europeo concluye que se ha violado la convención o alguno de sus protocolos, otorga una justa reparación. Su fallo definitivo es transmitido al Comité de Ministros, el cual supervisa su ejecución.

411. De manera similar, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es competente para conocer de peticiones que le presente cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental, dentro de los seis meses siguientes en que se le haya notificado la decisión definitiva interna que estime le causa alguna lesión a sus derechos humanos, incluidos los derechos electorales establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969. La Comisión se limita a examinar si el hecho denunciado es o no

violatorio de la Convención y puede emitir recomendaciones no vinculatorias para los Estados parte. En caso de que el Estado parte no acepte la recomendación, cabe la posibilidad de que la Comisión planteé el caso contencioso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, si aquél le ha reconocido la jurisdicción. En estos casos, la Corte sí emite sentencias vinculatorias.

412. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos fue fundada al amparo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Además de su facultad y deber de interpretar la Carta previa solicitud, la Comisión tiene el mandato de promover y proteger los derechos humanos en África, incluyendo los derechos electorales previstos en el artículo 13 de la Carta. La Comisión recibe y llega a decisiones con respecto a las quejas –llamadas comunicaciones– que planteen los Estados miembros, personas particulares y ONG. Cualquiera puede presentar una comunicación; no se requiere contar con la representación de un abogado y una ONG puede presentarla tanto en representación propia como de otros. La Comisión solo puede emitir sus conclusiones y recomendaciones ante la Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Unión Africana. El cumplimiento de las decisiones de la Comisión depende por completo de la buena voluntad del Estado infractor.

2. Actos impugnables

413. Los diversos actos y decisiones electorales susceptibles de ser impugnados ante un ORCE se pueden clasificar de acuerdo con la naturaleza del órgano o entidad cuyo acto o resolución se impugna o atendiendo al momento en que se promueve el correspondiente medio de impugnación, teniendo como referencia los diversos periodos del ciclo electoral. La clasificación anterior tiene propósitos exclusivamente analíticos y no coincide necesariamente con algún sistema de RCE.

Recuadro 7.4. Actos que pueden ser impugnados

- a. Clasificación según la naturaleza del órgano cuyo acto o decisión se impugna
 - i. actos de las autoridades electorales
 - ii. actos de los órganos de los partidos políticos
 - iii. actos de otras personas o entidades (candidatos, medios de comunicación, autoridades no electorales, etc.)
- b. Clasificación según el momento en que se presente la impugnación
 - i. actos ocurridos durante el periodo pre-electoral
 - ii. actos ocurridos durante el periodo electoral
 - iii. actos ocurridos durante el periodo post-electoral

a) Clasificación de los actos impugnables según la naturaleza del órgano o entidad cuyo acto o resolución se impugna

414. Atendiendo al presente criterio de clasificación, es posible distinguir entre las impugnaciones interpuestas respecto de actos de autoridades electorales y de los provenientes de otras entidades como partidos políticos, candidatos y medios de comunicación. El sistema de RCE de cada país debe determinar cuáles son propiamente los actos electorales impugnables.

Recuadro 7.5. Impugnaciones contra decisiones de órganos distintos a la autoridad electoral

En una cantidad significativa de sistemas de RCE solamente pueden presentarse impugnaciones electorales directas relacionadas con actos y decisiones oficiales, es decir, los actos y decisiones del OAE. Sin embargo, hay muchas otras entidades, como los partidos políticos y medios de comunicación, entre otros, cuyos actos pueden tener un efecto nocivo en un proceso electoral, y un efecto potencialmente negativo en los derechos electorales. A menudo se hacen esfuerzos para vincular los actos del OAE con este otro tipo de actos. Una vez que el OAE emite su fallo al respecto, acogiendo o desestimando el acto de esa otra entidad, la parte afectada puede impugnar el acto o decisión del OAE. De esta forma, tales sistemas de RCE prevén solo de manera indirecta la defensa de los derechos electorales con respecto a los actos de las otras entidades.

Por ejemplo, en la elección interna de un partido político para seleccionar a sus candidatos, el ciudadano A, que es miembro del partido, si se ve negativamente afectado por un órgano del partido porque este considera que el ciudadano B fue quien ganó y busca inscribirlo como candidato ante el órgano electoral, una vez que aquél inscribe o anuncia al ciudadano B como candidato, el ciudadano A puede impugnar la decisión del OAE ante el ORCE para que este anule la decisión del OAE e inscriba su candidatura. De esta forma, el ORCE estaría restituyendo de manera indirecta al ciudadano interesado en el disfrute de su derecho electoral de postularse a un cargo electivo, el cual habría sido violado por el órgano interno de un partido político.

415. Teniendo en cuenta la complejidad que implica seguir el procedimiento descrito en el recuadro 7.5 para indirectamente lograr la defensa de los derechos electorales con relación a entidades distintas al OAE, diversos sistemas de RCE han venido identificando de forma paulatina como actos directamente impugnables los provenientes de esas otras entidades, en especial el riesgo que pudiera presentarse de que ciertos derechos sean irreparables si se sigue aquel procedimiento largo y complejo.

416. Idealmente, todo acto o resolución electoral susceptible de causar alguna afectación debería poder ser impugnado por el sujeto interesado, ya sea en forma directa o indirecta. Todos y cada uno de los actos electorales deben

ajustarse a lo previsto en la constitución y la ley. Como se mencionó anteriormente, si el derecho fundamental a acceder a la justicia electoral no estuviera suficientemente garantizado en el ámbito interno en cierto Estado, serían procedentes, de manera subsidiaria y complementaria, las instancias internacionales previstas en los instrumentos y convenciones internacionales de derechos humanos en que el propio Estado sea parte.

417. Esta sección identifica los diversos órganos o entidades cuyos actos son susceptibles de ser impugnados. La variedad de actos y decisiones electorales impugnables se analizará por separado. La siguiente lista de ninguna manera es exhaustiva y solo destaca algunos tipos de casos.

i) Actos y resoluciones de las autoridades del OAE

418. Por lo general, los medios de impugnación electoral se presentan en contra de los actos, procedimientos y resoluciones de un OAE.

419. Hay diversos tipos de OAE adoptados en el mundo. Es posible distinguir entre el modelo independiente o autónomo de administración electoral, el modelo gubernamental de administración electoral y el modelo mixto de administración electoral (ver párrafo 395). Todos los OAE realizan una serie de actos, procedimientos y resoluciones electorales, cada uno de los cuales son susceptibles de ser impugnados en la medida en que afecten a algún sujeto de derechos electorales. Las impugnaciones pueden presentarse en los distintos periodos del ciclo electoral.

ii) Actos y resoluciones de órganos de partidos políticos

420. Diversos sistemas de RCE identifican como actos impugnables, en forma directa ante un ORCE, los provenientes de partidos políticos que se estime violen alguna norma constitucional o legal electoral y, en su caso, vulneren algún derecho electoral. Se pueden distinguir diferentes situaciones según la parte presuntamente afectada sea un ciudadano afiliado al propio partido político cuyo acto se combate, o bien otro partido político, candidato opositor o entidad distinta al respectivo partido cuyo acto se impugna.

421. La posibilidad de impugnar los actos y resoluciones de partidos políticos se justifica como parte de la defensa integral de los derechos electorales fundamentales, incluso respecto de actos de entidades distintas a las autoridades, como los partidos políticos, que –dada su situación de predominio con relación a sus miembros, particularmente en situaciones donde ellos son la única vía legal para que los candidatos puedan ser postulados para cargos públicos– están en aptitud de violar estos derechos electorales, por ejemplo, si un partido postula a un candidato distinto al que ganó las elecciones internas.

422. Cada vez mayor número de sistemas de RCE prevén la posibilidad, en forma explícita o implícita, de que el respectivo ORCE conozca de impugnaciones en forma directa respecto de actos o decisiones de partidos políticos por la presunta violación de algún derecho electoral de sus afiliados. Lo anterior ha contribuido a garantizar que los actos y resoluciones electorales de los partidos políticos se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad, así como a la práctica de la democracia interna en los partidos políticos. En general, la procedencia del medio de impugnación ante el ORCE en este tipo de casos tiene un carácter subsidiario y complementario, pues se exige el previo agotamiento de las instancias partidarias internas.

423. Algunos sistemas de RCE –frecuentemente, aquellos encomendados a tribunales ordinarios del poder judicial– prevén la posibilidad de que cualquier presunto afectado demande directamente ante un ORCE que cierto partido político realice alguna conducta debida o se abstenga de realizar otra que se estime viola el ordenamiento jurídico electoral. En Polonia, por ejemplo, ante la publicación impresa de propaganda difamatoria, el ORCE estaría en posibilidad de ordenarle al partido político infractor que suspenda la difusión de ese tipo de propaganda e, incluso, podría ordenar la confiscación de la misma.

424. Tratándose de violaciones que pudiesen afectar a otros partidos políticos o candidatos opositores, algunos sistemas de RCE prevén solo medios indirectos para garantizar el cumplimiento del orden jurídico y la defensa de los respectivos derechos electorales, a través de la impugnación del acto o resolución del OAE que convalida u otorga eficacia al respectivo acto partidario que les afecta.

425. Algunos sistemas prevén procedimientos administrativos ante el OAE que, sin ser propiamente medios de impugnación electoral (en virtud de que no se estaría combatiendo un acto de un partido político a través de un juicio), permiten al propio OAE conocer de las presuntas irregularidades cometidas por los distintos partidos políticos (particularmente aquellas vinculadas con las campañas electorales). El OAE puede proporcionar un recurso jurídico, cuya resolución es susceptible de control jurisdiccional ante el ORCE. Un ejemplo es el procedimiento administrativo seguido en México para analizar el contenido de *spots* o anuncios promocionales transmitidos en la radio y televisión que se estime violen normas legales. El recurso puede consistir en la orden de suspender la difusión de propaganda electoral prohibida legalmente. Lo relevante aquí es el carácter correctivo del recurso jurídico otorgado, a fin de depurar el desarrollo del proceso electoral e impedir que los efectos nocivos de la irregularidad cometida persistan y lleguen a afectar sustancialmente el eventual resultado electoral –con independencia de cualquier otra sanción administrativa impuesta al infractor–.

iii) Actos de otros sujetos o entidades

426. Los actos de otros sujetos o entidades, como candidatos, medios de comunicación o autoridades no electorales, también están en aptitud de violar normas legales electorales y, en su caso, vulnerar los derechos electorales. De ahí que algunos sistemas de RCE –particularmente aquellos encomendados a tribunales ordinarios del poder judicial– prevean, en forma explícita o implícita, la posibilidad de que el respectivo ORCE conozca de forma directa las impugnaciones respecto de actos de esos otros sujetos o entidades. Como ejemplo, alguna autoridad no electoral podría involucrarse en forma indebida en el desarrollo del proceso electoral, pretendiendo influir en la voluntad del electorado en favor de determinada fuerza política, a través de campañas institucionales que inviten a votar.

427. No es común en los SRCE encontrar medios de impugnación directa respecto de actos de esos otros sujetos o entidades, con una función correctiva. Más bien, tratándose de presuntas violaciones a las normas legales electorales o a los derechos electorales, la mayoría de las veces se recurre a medios indirectos, a través de la impugnación del acto del OAE u otro órgano de control que convalide u otorgue eficacia al respectivo acto de ese otro sujeto o entidad. En ocasiones, lo que se prevé es la posibilidad de iniciar un procedimiento administrativo ante el propio OAE u otro órgano de control, con el objeto de que investigue si esos otros sujetos han incurrido en alguna irregularidad electoral o infracción administrativa. En caso de estar así previsto, el OAE u otro órgano otorga un recurso jurídico o sanciona al infractor (p. ej., la difusión de propaganda ilegal a través de medios de comunicación electrónica, como se menciona en el párrafo 425). En este caso, la determinación del referido órgano administrativo es la que es susceptible de impugnación ante un ORCE judicial.

Recuadro 7.6. Hungría: resolución de conflictos relacionados con el uso de los medios de comunicación en campañas electorales

En Hungría, las quejas relativas al papel de los medios de comunicación en una campaña electoral (en especial en lo relativo a las violaciones de los principios básicos de los procedimientos electorales y la publicación de anuncios políticos) se manejan de la siguiente manera:

- a. en lo que respecta a las publicaciones periódicas de circulación local o la transmisión local de programas, las quejas son vistas por el comité electoral local competente de acuerdo con el distrito del escaño o la dirección de la editorial o del proveedor del programa;
- b. en lo que respecta a la transmisión de programas regionales, las quejas son vistas por el comité electoral regional competente de acuerdo con el distrito del escaño o a la dirección del proveedor del programa;

Recuadro 7.6. (cont.)

c. en lo que respecta a las publicaciones periódicas de circulación nacional, agencias de noticias o proveedores de programas de cobertura nacional, las quejas son vistas por la Comisión Nacional Electoral.

Si la comisión electoral encuentra responsable a la parte denunciada, además de las consecuencias legales generales, la comisión puede ordenar que el personal editorial de la publicación, el proveedor del programa o la agencia de noticias publiquen su decisión o la parte relevante de la misma en un plazo de tres días (en el caso de los diarios y agencias de noticias), en la siguiente publicación (en el caso de las publicaciones periódicas) y en los tres días siguientes (en el caso de los proveedores de programas), a la misma hora del día y en tantas ocasiones y veces como el anuncio que violó la ley haya sido transmitido o publicado.

b) Clasificación de los actos impugnables según el momento en que se promueve la impugnación

428. En general, los medios de impugnación electoral pueden presentarse en cualquiera de los periodos del ciclo electoral (ver capítulo 2, sección 3).

i) Impugnaciones durante el periodo pre-electoral

429. Antes de que inicie un proceso electoral, es frecuente que se presenten impugnaciones relacionadas con la actualización de los registros electorales, el registro de nuevos partidos políticos o la delimitación de los distritos o circunscripciones electorales (la geografía electoral). Asimismo, pueden surgir impugnaciones relacionadas con la democracia interna de los partidos políticos, así como el financiamiento y fiscalización del origen de los recursos de los partidos políticos y sus gastos ordinarios.

Registro electoral y credencial para votar

430. El registro electoral es un instrumento fundamental de la democracia representativa. Contribuye a actualizar el principio jurídico-político que se expresa en la frase “*one person one vote*” (una persona, un voto), en tanto se encuentra diseñado para producir un censo público, cierto, fiscalizable, actualizado y confiable, de las personas que reúnen la categoría de “votantes” y que no tienen impedimento alguno para ejercer el sufragio.

431. El registro y la identificación de los votantes se realizan a través de un procedimiento que desemboca en un acto o resolución del OAE u otra autoridad competente. El registro permite probar a una persona su calidad de votante el día de los comicios, en su caso, con su credencial para votar y su

inclusión en la lista nominal de votantes. El registro es una base de datos con los nombres e información electoral básica de todos los votantes que, potencialmente, ejercerían su derecho de sufragio el día de la jornada electoral. Uno de los sustentos principales de la democracia representativa es que la información electoral que contiene esta base de datos debe ser integral, auténtica, cierta y confiable. La autoridad competente debe dar garantías de que los datos personales que los votantes aporten no se harán públicos sin su consentimiento.

432. Entre los actos impugnables vinculados con el registro electoral se incluyen todos aquellos realizados por el OAE o autoridad competente con relación al padrón electoral y la expedición individual o no de la cédula de identidad personal (cuando este documento tiene efectos electorales) o de la correspondiente credencial para votar. Otros posibles actos impugnables son los relacionados con la corrección o no de errores, las omisiones en las listas, los cambios de residencia o, incluso, la publicación adecuada o no de las listas para su inspección por el público. En todo caso, debe garantizarse la accesibilidad a las listas para individuos, candidatos y partidos políticos.

Determinaciones sobre el otorgamiento, negativa o cancelación del registro de un partido político

433. Los actos susceptibles de impugnación son los relativos a la constitución, funcionamiento o extinción de los partidos políticos, así como los que se refieren a la inscripción o registro de tales partidos u otras agrupaciones políticas, incluyendo decisiones respecto a sus nombres, logos y símbolos o bien la negativa, suspensión o cancelación del referido registro.

Recuadro 7.7. Oposición en Camboya

La ley electoral de Camboya establece que ningún partido puede tener el mismo nombre que otro partido. Un grupo progubernamental se separó de uno de los partidos de oposición, el Partido de la Nación Jemer, y anunció que en adelante su agrupación se denominaría de esa manera. El caso legal subsiguiente entre ambos partidos fue decidido en favor del grupo progubernamental.

El líder del opositor Partido de la Nación Jemer, Sam Rainsy, consideró probable que esto ocurriera otra vez, y que el mismo mecanismo fuese utilizado para descalificar a su agrupación con algún otro nombre nuevo que escogiera. En consecuencia, optó por cambiarle el nombre y llamarla Partido Sam Rainsy, al considerar que ningún grupo progubernamental podría apropiarse de ese nombre. Hasta 2010, su juicio ha demostrado ser el correcto.

434. Varios países establecen procedimientos para el registro de los partidos políticos (y, en su caso, de otras organizaciones o agrupaciones) que satisfagan

los requisitos legalmente exigidos. Estos procedimientos deben tener mero carácter instrumental y en ningún momento hacer nugatorio el derecho electoral fundamental de asociación.

435. Además de la disolución de un partido político por decisión de sus miembros –acordada por las causas y según los procedimientos previstos en sus estatutos–, solo procede la disolución o extinción de un partido y, en su caso, la cancelación de su registro, por decisión del ORCE competente en los supuestos taxativamente previstos en la constitución o la ley. Estos supuestos varían de país a país y con frecuencia incluyen el dejar de cumplir con los requisitos previstos para la obtención del registro, como podría ser el mínimo de afiliados exigido legalmente; incumplir de manera grave y sistemática sus obligaciones legales; abstenerse de participar o presentar candidaturas en algún proceso electoral general ordinario o durante cierto periodo; dejar de obtener determinado porcentaje mínimo de votación en determinado proceso electoral general ordinario o no alcanzar representación en el Congreso, así como abstenerse de realizar elecciones partidarias durante cierto periodo.

436. En Alemania, el tribunal constitucional es competente para declarar la inconstitucionalidad de los partidos políticos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, de acuerdo con lo establecido en la Ley Fundamental de Bonn de 1949. Así ocurrió, por ejemplo, cuando el Tribunal Constitucional Federal proscribió en 1952 al Partido Socialista del Reich y en 1956 al Partido Comunista de Alemania. Similares facultades se confieren en Chile y España al respectivo tribunal constitucional u otro órgano judicial supremo.

437. Adicionalmente, algunos países prevén ciertas causas de disolución o extinción de partidos políticos, como la conformación de organizaciones paramilitares, así como sus actuaciones que atenten contra los principios democráticos consagrados en la constitución, el código electoral, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados internacionales en que el Estado sea parte, además de la comprobada subordinación o dependencia respecto de organizaciones o gobiernos extranjeros. En el mismo sentido, algunos sistemas consideran causa de cancelación del registro de un partido político su participación en algún golpe de Estado o sedición.

Delimitación de distritos o circunscripciones electorales

438. Las decisiones sobre la delimitación de los distritos electorales –o de geografía electoral– son tomadas por el OAE o, como ocurre en varios países, por la asamblea legislativa u otra asamblea política, pero en este último caso, con frecuencia a partir de estudios técnicos elaborados por el propio OAE u otro órgano. Generalmente, se toman durante el periodo pre-electoral

(aunque en ocasiones durante el periodo post-electoral). Regularmente, se inspiran en el principio “una persona, un voto” y buscan que exista un número de votantes más o menos equivalente en los diversos distritos electorales, con el objeto de que cada representante represente aproximadamente al mismo número de votantes. En consecuencia, cuando la dinámica demográfica varía en las diversas regiones de un país, surge la necesidad de hacer adecuaciones o modificaciones a la conformación de los distritos electorales para conservar una correlación representante-votantes más o menos equivalente entre los distintos distritos electorales.

439. El procedimiento para la fijación de las fronteras entre los distritos electorales puede prestarse a un fenómeno distorsionador de la representación política que se conoce como *gerrymandering*, a partir de saber en favor de qué partido político suelen votar los votantes de determinada zona. *Gerrymandering* implica la manipulación consciente de la configuración geográfica de los distritos electorales con el objeto de beneficiar a cierto partido político (el nombre proviene del gobernador Elbridge Gerry, quien configuró un distrito electoral con la forma geográfica de una salamandra en Boston, Massachusetts, que le garantizaba el triunfo).

440. Las leyes electorales (o precedentes de los ORCE) con frecuencia establecen otros requisitos para la configuración de los distritos electorales, como la continuidad geográfica de cada distrito o el principio de que, salvo razones objetivas plenamente justificadas, no se divida una misma comunidad urbana o, mucho menos, étnica.

441. Las decisiones sobre la delimitación de los distritos electorales fueron normalmente consideradas cuestiones políticas en varios sistemas y, por tanto, no justiciables. Sin embargo, en 1962 la Suprema Corte de los Estados Unidos sostuvo que la delimitación indebida de los distritos electorales era susceptible de control judicial en el caso *Baker vs Carr*. La Corte fue más allá en 1964, al sostener la aplicabilidad del estándar de “una persona, un voto”, a las elecciones legislativas estatales; en 1973, reafirmó el requisito de que los distritos fuesen “tan matemáticamente iguales como razonablemente sea posible”, y en 1983, consideró que la desviación de más del 0,7 por ciento en la conformación de los distritos para el Congreso era inconstitucional. En la actualidad, cada vez más sistemas de RCE han seguido la tendencia de los EE.UU. y contemplan la posibilidad de que las decisiones sobre delimitación de distritos, incluso cuando provienen del órgano legislativo, sean impugnadas ante el ORCE para revisar que satisfagan los requisitos legales.

Democracia interna de los partidos políticos

442. Aun cuando algunos no consideran pertinente que el ORCE o, en su caso, el OAE se involucre en la vida interna de los partidos políticos, cada vez un

mayor número de países contemplan la protección judicial del derecho electoral de asociación, incluido el derecho del afiliado a que el partido político al que pertenece cumpla con lo dispuesto en sus estatutos. Algunos de los contenidos que deben tener tales estatutos partidarios se encuentran previstos legalmente, como ocurre con los procedimientos democráticos para la selección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos, así como medios y procedimientos de defensa internos para los afiliados a quienes se les hubiera aplicado una sanción como la de expulsión. Aun cuando tales disposiciones no se encuentren previstas legalmente, pueden incluirse en los estatutos internos de los partidos.

443. Esta tendencia encuentra apoyo en la evolución histórica de la protección judicial de los derechos electorales en el mundo. Las exigencias teóricas y jurídicas del modelo de Estado constitucional democrático de derecho se consagran en los ordenamientos constitucionales de los regímenes democráticos y diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. Los partidos desempeñan una función relevante para la participación política y el desarrollo de la vida democrática. Se encuentran en una posición de predominio frente a sus miembros y los votantes. Si fueran inmunes al control judicial de la constitucionalidad y legalidad de sus actos, podría hacerse nugatorio el ejercicio de los derechos electorales, en especial el monopolio o cuasi-monopolio que en varios países se les ha conferido para la postulación de candidatos a cargos de elección popular. Lo anterior es parte de la tendencia general a proteger los derechos humanos frente a particulares en situación de predominio (por ejemplo, a través de la doctrina relacionada con la protección de los derechos humanos en el tráfico privado).

444. En varios países, los ordenamientos constitucionales o legales prevén, en forma explícita o implícita, que los tribunales (ordinarios, constitucionales, administrativos o electorales) conozcan las impugnaciones respecto de actos de partidos políticos relacionados con su democracia interna o que aborden la presunta violación de los derechos electorales de sus afiliados. Lo anterior puede hacerse en forma directa, donde se combata determinado acto interno partidario, o indirecta, al impugnarse la resolución del OAE que convalide u otorgue eficacia al respectivo acto partidario.

445. En general, el reto para todo ordenamiento constitucional o legal que pretenda regular la democracia interna de los partidos políticos, así como de cualquier órgano judicial al que le compete garantizarla, es lograr un equilibrio o armonización entre dos principios o valores aparentemente contrapuestos. Estos son el derecho de los afiliados a la participación democrática en la formación de la voluntad partidaria, por una parte, y el derecho de los partidos políticos a su libre autoorganización, como parte del contenido esencial del respectivo derecho fundamental electoral de asociación, por la otra. Este último requiere que se preserve un ámbito en la organización y el funcionamiento interno de los partidos que se encuentre libre de interferencia

de los órganos del poder público. Sin embargo, se puede argumentar que, a diferencia de lo que ocurre con otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos ese derecho de autoorganización tiene un límite consistente en el derecho de los propios afiliados a la participación democrática en su organización y funcionamiento.

Fiscalización de los estatutos internos de los partidos políticos

446. Varios ordenamientos constitucionales o legales prevén determinadas bases y pautas generales o exigencias democráticas a seguir por los partidos políticos. Simultáneamente, sin embargo, delegan en los órganos de los propios partidos, en ejercicio de su libertad organizativa, la facultad de establecer en sus estatutos las normas relativas a su estructura y funcionamiento democrático interno. Tales previsiones generalmente contemplan la obligación de los partidos de registrar sus estatutos internos, así como todas las modificaciones a los mismos ante la autoridad competente (probablemente, el OAE), oportunidad en la cual dicha autoridad usualmente revisa que estos se ajusten a las exigencias constitucionales y legales.

447. Cualquier controversia sobre la constitucionalidad o legalidad de los estatutos partidarios o sus respectivas modificaciones es competencia, por lo general, del correspondiente ORCE (como en Costa Rica, México y Panamá). En aquellos países donde sus resoluciones no son definitivas e inatacables, ello le corresponde, ulteriormente, a la corte suprema o tribunal constitucional.

Selección de dirigentes partidarios y candidatos a cargos de elección popular

448. Si bien con frecuencia se deja en manos de los partidos políticos en ejercicio de su derecho de auto-organización, la regulación de los procedimientos democráticos para la selección de sus dirigentes o candidatos a cargos electivos, varias veces también se establecen legalmente algunas bases generales a las que se deben ajustar aquellos en sus correspondientes estatutos y actos concretos de aplicación. Entre las bases generales previstas legalmente, en ocasiones se contempla alguna intervención del OAE en la organización de los procedimientos partidarios internos de selección de dirigentes o candidatos, o bien solo se prevé la posibilidad de impugnar ante el ORCE los actos y decisiones respectivos.

449. Así, por ejemplo, en cuanto a los órganos directivos, con frecuencia el legislador enuncia aquellos con los que, por lo menos, debe contar cada partido político o la necesidad de que haya algunos a escala nacional, estatal, provincial o departamental, y, en su caso, municipal.

450. Excepcionalmente, el legislador puede establecer cómo deben integrarse algunos de esos órganos, el periodo de su mandato, así como los límites a la

reelección; la obligación de registrar sus órganos directivos ante el OAE, así como de prever en los estatutos causas y procedimientos de revocación de mandato o de control democrático de sus dirigentes; sin embargo, el nivel de detalle no suele ser muy específico. En varios países, la ley prevé que los procedimientos de selección de dirigentes y órganos partidarios, así como de sus candidatos a cargos de elección popular, se realicen mediante elecciones periódicas (como en Argentina, Costa Rica, Nicaragua, Panamá y Uruguay). No obstante, no siempre se precisa si las elecciones deben ser directas o indirectas, o bien que deban realizarse a través del sufragio libre y secreto e, incluso, del voto directo, libre, igual y secreto de sus afiliados, ni si deben ser mediante elecciones internas o primarias.

451. Con la finalidad de reducir las desigualdades de hecho en la práctica, en algunos países la ley pone énfasis en la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres para acceder a los órganos partidarios y las candidaturas a cargos electivos, proscribiendo cualquier discriminación (como en Costa Rica y Ecuador). Cabe la posibilidad de que se establezca alguna cuota para las mujeres en todos los niveles de dirección partidaria y en las candidaturas a cargos representativos, o bien una cuota solo respecto de las candidaturas a cargos de elección popular (como en Armenia, Burkina Faso, Indonesia, Panamá y Paraguay). Algunas leyes prevén la adopción del sistema de representación proporcional para la distribución de escaños en la asamblea legislativa u otra asamblea política a fin de garantizar la participación de las corrientes o minorías internas en las candidaturas a cargos electivos (como en Honduras y Paraguay).

452. En algunos países, la ley prevé la intervención del OAE en los procedimientos de selección de dirigentes partidarios y candidatos a cargos de elección popular. En tales casos, el OAE colabora con los partidos y otras agrupaciones o movimientos políticos para la escogencia de sus directivas nacionales cuando tal escogencia se realice con la participación directa de sus afiliados o la selección de sus candidatos a cargos electivos (como en Colombia). En algunos sistemas, el OAE designa un representante ante el órgano intrapartidario encargado de la organización, dirección y supervisión de las elecciones internas de órganos partidarios y candidatos a cargos de elección popular: en Honduras y la República Dominicana, por ejemplo, el OAE emite la convocatoria a elecciones internas de órganos partidarios. Otros OAE (por ejemplo, en Chile y México) están facultados para fiscalizar, por iniciativa propia o previa solicitud, las asambleas y convenciones que celebren los partidos para elegir sus autoridades o candidatos a cargos electivos, a fin de verificar que se ajusten a la ley, los reglamentos y los estatutos. Sin tal verificación, las elecciones internas serían nulas.

453. Cabe mencionar el caso de Uruguay. De acuerdo con la reforma de 1998, la Corte Electoral conoce de todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales referentes a las elecciones internas de los partidos políticos

para candidato a presidente de la República e integrantes de sus respectivos órganos deliberativos nacionales, las cuales se celebran en forma simultánea el mismo día en todo el país. La Corte organiza tales comicios, dicta las reglamentaciones necesarias para su realización y, además, juzga todas las reclamaciones y apelaciones relativas a los actos electorales y partidarios que se interpongan. Las resoluciones de la Corte Electoral tienen carácter inatacable.

454. En general, el respectivo OAE es competente para registrar las postulaciones de candidatos de cada partido político a cargos de elección popular. En esa oportunidad, el OAE revisa la satisfacción de los requisitos de elegibilidad de los candidatos y si los mismos fueron elegidos en conformidad con el procedimiento establecido en la ley o los estatutos del partido.

455. Asimismo, en caso de controversia sobre los procedimientos de elecciones internas o primarias de los partidos políticos para dirigentes o candidatos electivos, se puede presentar alguna impugnación ante al ORCE sobre el respectivo acto de autoridad que convalide o haga efectivo determinado acto partidario, o bien directamente en oposición a las disposiciones constitucionales o legales o de las propias normas del partido. Tal impugnación revisa si el acto partidario es violatorio o no de las disposiciones constitucionales, legales o estatutarias. La procedencia de tales impugnaciones con frecuencia exige el previo agotamiento de los medios de defensa partidarios internos antes de ser admitida por el ORCE.

Expulsión de miembros y otras sanciones

456. Con frecuencia se prevé que todo miembro de un partido político, una vez agotadas las instancias de defensa internas, puede impugnar ante el correspondiente ORCE los actos y decisiones internos del propio partido que fuesen considerados ilegales o a través de las cuales se les haya desconocido algún derecho –particularmente el de asociación política con motivo de su expulsión–. En varios países, se exige legalmente que las decisiones partidarias internas sobre el particular respeten el derecho de defensa y debido proceso legal o estatutario del respectivo miembro.

457. Aun cuando el alcance del control judicial de los actos disciplinarios de los partidos políticos ha sido escasamente explorado por la doctrina científica y la práctica forense, se estima que el mismo deber ser amplio o extenso en el ámbito procedimental o formal, en tanto que, en su caso, debe ser más limitado en el ámbito material o sustantivo.

458. La facultad disciplinaria con que cuentan los partidos políticos respecto de sus miembros forma parte de su derecho de auto-organización y, en tal sentido, de su derecho fundamental electoral de asociación. Cada partido regula en sus estatutos las causas por las cuales cabe sancionar a un miembro con

la expulsión, así como el procedimiento que debe seguirse para el efecto. El objetivo central es evitar interferencias de los órganos del poder público, sin que ello implique que las decisiones partidarias correspondientes sean ajenas a todo control judicial.

459. Particularmente en asuntos que involucran la exclusión de algún miembro de una asociación, el derecho fundamental electoral de asociación está integrado por el derecho del miembro a permanecer en la organización mientras no incurra en causa o motivo para su expulsión que se encuentre previsto en la ley o los estatutos internos. Este derecho también es susceptible de tutela por parte de los órganos judiciales competentes a fin de no hacer nugatorio o menoscabar el ejercicio de algún derecho fundamental del miembro, en especial porque los partidos políticos constitucionalmente tienen asignada una función preponderante como instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos y el desarrollo de la vida democrática (como en España).

460. En cuanto a los aspectos procedimentales, con la finalidad de impedir la indefensión de algún miembro que se vea amenazado con la expulsión, los ORCE –una vez comprobado que los respectivos estatutos partidarios se ajustan al marco constitucional y legal– deben verificar:

- si la decisión ha sido adoptada por el órgano competente;
- si se ha seguido el procedimiento establecido en los estatutos internos del partido;
- si dicho procedimiento se ha llevado a cabo observando las garantías suficientes, tales como el derecho a ser informado de los cargos que se le imputan, el derecho de defensa (p. ej., el de ser oído y aportar pruebas, además de la presunción de inocencia), y
- en general, el derecho a un debido proceso según lo establecido en la ley y los estatutos partidarios internos.

Si un procedimiento disciplinario no se sigue con las anteriores garantías, supondría la indefensión del respectivo miembro, en virtud de la vulneración de su derecho a no ser expulsado del partido salvo por la concurrencia de una causa legal y estatutariamente prevista y a través de un procedimiento con las debidas garantías.

461. Por lo que se refiere a los aspectos sustantivos, en virtud de la libertad auto-organizativa que corresponde a los partidos políticos, el ORCE debiera limitarse a determinar si verdaderamente se han producido los hechos en que se fundamenta la decisión de expulsión, y si dicha decisión del órgano de gobierno del partido es razonable –incluyendo el principio de que tal decisión debe ser proporcional y no ser arbitraria– a la vista de lo dispuesto en los estatutos y en las leyes. No obstante, esta limitación al conocimiento judicial podría tener excepciones. Dada la posición preponderante de los partidos

políticos, en aquellos supuestos en que la decisión de expulsión conlleve, por ejemplo, un perjuicio relevante y significativo o la vulneración de algún derecho fundamental del afiliado (por ejemplo, el derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad, o algún otro que no tuviera carácter electoral, como el derecho al honor o uno de contenido económico), el ORCE podría estar habilitado para llevar a cabo una interpretación y valoración propia de los hechos.

Financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos

462. En general, podrían también ser actos impugnables las determinaciones de las autoridades competentes (en su caso, el OAE) sobre las asignaciones de financiamiento público a los partidos políticos, así como su control patrimonial a través de las resoluciones que recaigan respecto de los informes sobre el origen de sus recursos y sus gastos ordinarios. La fiscalización de los informes de los partidos sobre sus gastos de campaña se da, por lo general, en el periodo post-electoral. Asimismo, son susceptibles de impugnación las determinaciones de la autoridad competente respecto de las quejas o denuncias por presuntas irregularidades sobre el uso de los recursos públicos y la presentación de informes, además de la consecuente imposición de alguna sanción si se incurrió en alguna infracción o, en su caso, la decisión de la autoridad electoral de no imponerla.

ii) Impugnaciones durante el periodo electoral

463. Durante el periodo electoral, los actos susceptibles de impugnación durante la etapa de preparación de la elección pueden incluir los relacionados con la actualización del registro electoral, el otorgamiento y la obtención del documento para votar (donde proceda), el registro de candidaturas o la proclamación de candidatos, la ubicación de las mesas de votación, la selección de funcionarios de las mesas de votación, el registro de observadores electorales donde esté previsto, además de los actos relacionados con las campañas electorales.

464. Las impugnaciones contra los resultados electorales, con frecuencia, se relacionan con la jornada electoral, particularmente con el acto de la votación, tales como la apertura, integración y administración de las mesas, las decisiones de sus oficiales respecto de a quiénes se permitió o impidió votar, la libertad y el secreto del voto, etc. Asimismo, los procedimientos de escrutinio y cómputo de la votación recibida, distribución de escaños, proclamación de electos, declaración de validez de la elección y publicación de resultados electorales.

Actualización del registro electoral

465. Hay una tendencia acentuada a asegurar plenamente los derechos electorales de los ciudadanos a través de disposiciones que exigen la actualización

del registro electoral durante el periodo electoral. Asimismo, debe haber posibilidad de impugnar la inclusión o exclusión indebida de algún votante en el registro. Al respecto, hay dos cuestiones íntimamente relacionadas, pero que constituyen actos distintos en la preparación de la jornada electoral: la impugnación de la publicación general del padrón o registro electoral, así como la impugnación individual de los listados definitivos de votantes. Mientras la legitimación para impugnar el primer tipo de actos generalmente corresponde a los partidos políticos, la de los segundos se le confiere normalmente a los votantes interesados.

Registro de candidaturas o proclamación de candidatos

466. Aun cuando los partidos políticos tienen un rol central en la gran mayoría de los regímenes electorales, los candidatos son un elemento indispensable (incluso, en diversos sistemas electorales se contempla la figura de los candidatos independientes, los cuales se caracterizan por no ser postulados por partidos políticos). Así, el registro de candidaturas o la proclamación de candidatos es un elemento esencial de todo proceso electoral. Los candidatos deben satisfacer los requisitos de elegibilidad, lo cual es susceptible de revisión por el OAE y, en caso de impugnación, por el ORCE.

Integración y ubicación de las mesas receptoras de votación

467. Las decisiones sobre el nombramiento de los funcionarios de las mesas receptoras de votación y su ubicación, las cuales se encuentran a cargo del OAE, son otro procedimiento indispensable para la realización de comicios y referendos. La finalidad es que el sufragio sea recibido y contado por un órgano oficial conformado de acuerdo con los requisitos legales establecidos y en un lugar determinado que satisfaga lo previsto en el derecho. En algunos sistemas, los ciudadanos son seleccionados al azar y previamente capacitados para fungir como funcionarios de las mesas electorales. En otros, son propuestos por los partidos políticos o son servidores públicos.

468. La forma de integración de los oficiales de las mesas de votación varía según los distintos sistemas y atiende a la tradición y específica experiencia de cada país. En cierto número de países, por ejemplo, en Europa Oriental, representantes de los partidos políticos siguen siendo los responsables o encargados de recibir y contar directamente los votos. En otros países, cada vez es más frecuente que su intervención se reduzca a vigilar que tales actividades se realicen conforme a derecho. En estos casos, la responsabilidad se ha encomendado a servidores públicos (como en Uruguay), o bien directamente a ciudadanos escogidos al azar y debidamente capacitados (como Indonesia y México). La experiencia en algunos países ha demostrado que la participación de servidores públicos genera suspicacias en cuanto que pudiera haber sesgo en su actuación para favorecer al partido en el gobierno. En algunos países,

el no ser servidor público es un requisito para integrar las mesas. Otros casos incluyen, pero no se limitan a, la posibilidad de que el OAE nombre a los funcionarios de las mesas de votación, o que se involucre a las organizaciones de la sociedad civil.

469. Del mismo modo, el procedimiento de ubicación de las mesas de votación pretende asegurar que el lugar o sitio se haya determinado con reglas objetivas y claras para los actores políticos, que esté lo más geográficamente cercano a los votantes para propiciar la mayor accesibilidad y participación posible y que cuente con dimensiones y condiciones físicas que permitan la operación normal y fiscalizable el día de la jornada electoral. Los arreglos prácticos deben ser tales que se impida cualquier violación del secreto del voto, así como garantizar la imparcialidad: los propietarios o responsables legales de tales edificios deben carecer de ligas políticas con partidos o candidatos y, en algunos países, con los gobiernos. Asimismo, algunos regímenes electorales establecen que se deben contemplar condiciones adecuadas de accesibilidad para los votantes con necesidades especiales o alguna discapacidad; que las mesas deban dividirse por género; que se tomen en cuenta los límites de los distritos o las circunscripciones electorales, de tal manera que el área de una mesa electoral deba estar íntegramente dentro de los límites de un único distrito electoral, así como que una mesa electoral no tenga un número desproporcionado de votantes de forma que resulte imposible procesarlos a todos durante la jornada electoral.

470. Las determinaciones del OAE sobre la integración y ubicación de las mesas deben ser susceptibles de control judicial ante el ORCE, para garantizar que se ajustan al marco constitucional y legal.

Actos relacionados con las campañas electorales

471. Los diversos sistemas de RCE ofrecen una variedad de mecanismos para garantizar que las campañas electorales se ajusten al marco constitucional y legal, tanto por lo que se refiere a los contendientes (partidos políticos y candidatos) como a la eventual intervención de terceros (por ejemplo, medios de comunicación). La finalidad es también asegurar condiciones equitativas para la competencia electoral. Las acciones tanto de los contendientes como de otros dan lugar a impugnaciones electorales.

472. En ocasiones, las campañas electorales pueden generar tensiones importantes. Cabe la posibilidad de que den lugar no solo a impugnaciones electorales y procedimientos de investigación o averiguación de la presunta comisión de delitos o infracciones electorales, sino también a violaciones a la ley general, por ejemplo en el campo del orden público. Este tipo de delitos no se abordan en el presente manual.

473. Algunos sistemas de RCE prevén mecanismos directos ante el ORCE. En otros, es necesario hacer primero un planteamiento ante el OAE, usualmente sin que se trate de un medio de impugnación electoral formal de naturaleza administrativa ni de un procedimiento para fincar alguna responsabilidad administrativa para el infractor. Se trata de un procedimiento administrativo por el cual, previo derecho de audiencia a las partes involucradas (partidos, candidatos o medios de comunicación), el OAE tome la determinación de hacer cesar los efectos nocivos de alguna irregularidad en el desarrollo del proceso electoral (por ejemplo, ordenar que se suspenda la difusión de algún *spot* o anuncio promocional ilegal en la radio o televisión).

474. Por lo general, se prevé la posibilidad de un control judicial por parte del ORCE de toda determinación del OAE relacionada con la campaña electoral, incluidas las referentes a la asignación de recursos financieros para apoyar los gastos de campaña, la designación de los lugares habilitados para la diseminación del material de propaganda electoral, la distribución de tiempos oficiales para la difusión de material de campaña en los medios de comunicación públicos, etc. Desde luego, los ORCE deben actuar en plazos sumamente breves con el objeto de proporcionar un recurso oportuno y efectivo para evitar que la irregularidad correspondiente llegue a afectar de manera sustancial el eventual resultado electoral.

Jornada y resultados electorales

475. Varios de los actos relacionados con la jornada electoral, el escrutinio y cómputo de la votación y la declaración de los resultados se listan en el párrafo 464. En algunos países, las impugnaciones en contra de los resultados electorales son sustanciadas y resueltas por el órgano competente (usualmente, el OAE o el ORCE) antes de realizarse el escrutinio final, declararse la validez de una elección y proclamarse formalmente a los electos. Sin embargo, en la mayoría de los SRCE los actos o resoluciones que se impugnan son justo los relativos a la certificación o calificación de las elecciones (declaración de validez de una elección y de los resultados y, en su caso, proclamación de electos), ya que los mismos se encomiendan al OAE o, en su caso, a órganos judiciales electorales inferiores o, incluso, al de mayor jerarquía del ORCE.

476. En algunos sistemas, se permiten impugnaciones contra la certificación o calificación de las elecciones y el anuncio de los resultados, ya sea ante algún órgano legislativo o judicial distinto. En el Reino Unido, el resultado de una elección es declarado tan pronto como el escrutinio y cómputo se ha completado. Un candidato perdedor puede entonces presentar un medio de impugnación (denominado impugnación o petición electoral, "*election petition*") ante un tribunal competente (ver recuadro 6.14). En Francia, la impugnación contra los resultados de una elección nacional o un referéndum se puede promover ante el consejo constitucional, ya sea por un candidato o un votante registrado.

iii) Impugnaciones durante el periodo post-electoral

477. Las impugnaciones que se presentan una vez concluido el proceso electoral pueden ser las relacionadas con la fiscalización del origen de los recursos de los partidos políticos y sus gastos de campaña. En este periodo se revisan normalmente los gastos de campaña y no propiamente los gastos ordinarios de los partidos políticos. Otra cuestión que puede surgir es la actualización final del registro electoral.

478. Asimismo, pueden presentarse impugnaciones relativas a otro tipo de elecciones, distintas a los cargos de elección popular de carácter nacional y las vinculadas con los procedimientos de democracia participativa o directa, como ocurre con las elecciones locales y, en su caso, supranacionales. En este periodo es también oportuno realizar la revisión de la normativa aplicable a la luz de la experiencia del reciente proceso electoral, así como promover posibles reformas de la legislación y reglamentación electoral, incluido el marco legal del sistema de RCE.

Impugnaciones respecto de otro tipo de elecciones y asuntos

479. Algunos sistemas de RCE establecen la competencia del respectivo ORCE (particularmente los encomendados a tribunales electorales especializados) para conocer y resolver impugnaciones contra ciertas elecciones distintas a las relativas a los cargos de elección popular, por ejemplo, las internas de los partidos políticos (ver párrafos 442-445) y otras de carácter gremial o de asociaciones profesionales y de grupos intermedios (Chile y Paraguay) o para cargos universitarios (Paraguay y Uruguay). La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México tiene competencia para conocer y resolver las diferencias laborales entre las autoridades electorales (OAE y ORCE) y sus respectivos servidores.

480. Diversos sistemas de RCE establecen la competencia del ORCE para conocer impugnaciones relacionadas con los procedimientos de democracia directa, como iniciativa ciudadana, referéndum, plebiscito y revocación de mandato, particularmente en donde tales procedimientos son competencia del respectivo OAE. Por ejemplo, la Constitución faculta al Consejo Constitucional de Francia para conocer las impugnaciones contra los resultados de los referendos. En general, los instrumentos de la democracia directa pueden aplicarse ya sea al mismo tiempo que se realicen elecciones para cargos representativos o en momentos diferentes. En *Direct Democracy: the International IDEA Handbook* [Democracia Directa: El Manual de IDEA Internacional], el lector encontrará un análisis más detallado sobre los instrumentos de la democracia directa.

3. Legitimación para interponer impugnaciones

481. Los diversos sistemas de RCE prevén distintas disposiciones sobre las personas o entidades legitimadas para impugnar los actos y procedimientos electorales que les afecten, por ejemplo, partidos políticos, candidatos, votantes, ciudadanos, autoridades, observadores, medios de comunicación, etc. Lo importante es que el sistema de RCE establezca el derecho fundamental de toda persona a impugnar ante el ORCE cualquier acto o decisión electoral que estime le perjudica. Lo anterior es parte del derecho humano a acceder a la impartición de justicia electoral, consagrado en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. Si en alguno de los Estados parte de esos instrumentos regionales o internacionales no se le otorgara legitimación a alguna persona afectada por un acto electoral, se surtiría la competencia, en forma complementaria y subsidiaria, de las instancias regionales o internacionales protectoras (ver párrafo 407).

482. Prácticamente todos los sistemas de RCE confieren legitimación a los votantes para interponer algún medio de impugnación en contra de su inclusión o exclusión indebida en el padrón o registro electoral, así como de la negativa a expedirle, en su caso, su respectiva cédula o credencial para votar. Algunos países confieren también legitimación a partidos políticos y candidatos –incluso, al ministerio público o fiscal electoral– para impugnar cualquier resolución relacionada con el registro electoral, aunque solo se refiera a algún votante en lo individual. En otros, se reserva tal legitimación a los partidos políticos, tratándose de la impugnación ante un órgano judicial sobre el posterior informe del órgano electoral responsable con motivo de las observaciones formuladas por tales partidos políticos sobre la publicación del registro electoral.

483. Por otra parte, es frecuente que las decisiones del OAE u otra autoridad competente acerca del registro o la negativa del mismo a un nuevo partido político sean susceptibles de ser impugnadas, respectivamente, por los otros partidos políticos o por los individuos (en varios países es un derecho exclusivo de los ciudadanos) interesados en constituirlo.

484. Aun cuando la legitimación para impugnar los estatutos internos de los partidos políticos se confiere usualmente a los respectivos afiliados y los demás partidos políticos (cuando el OAE aprueba o convalida tales estatutos), en Colombia cualquier ciudadano puede impugnar ante el Consejo Nacional Electoral las cláusulas estatutarias contrarias a la Constitución o a la ley. En algunos regímenes, el OAE y demás autoridades competentes se encuentran legitimadas para impugnar la presunta inconstitucionalidad o ilegalidad de los estatutos partidarios.

485. Prácticamente todos los países confieren legitimación a los partidos políticos para impugnar las resoluciones de los OAE que los afectan o cuando

estiman que las mismas adolecen de legalidad, así como las encaminadas a la preparación de las elecciones y las relativas a los resultados electorales o la inelegibilidad de las personas electas. En ocasiones también otro tipo de organizaciones políticas pueden presentar tales impugnaciones.

486. En los sistemas de RCE encomendados a un órgano legislativo, además de los partidos políticos, generalmente se le confiere a cualquier legislador, ya sea en ejercicio o recién electo, o bien a cierto número de legisladores, la legitimación para impugnar alguna elección ante el órgano legislativo (como es el caso de las elecciones legislativas en Alemania, Argentina o los Estados Unidos).

487. Además de algunos casos en que se permite que los OAE revisen oficiosamente la legalidad de los resultados electorales, la gran mayoría de los países le atribuyen legitimación a los candidatos para impugnarlos ante el ORCE. Algunos solo le otorgan a los candidatos el carácter de coadyuvantes y otros más no les confieren expresamente legitimación alguna, si bien podría considerarse implícita en algunos de ellos. Es claro que la referida legitimación a los candidatos se encuentra relacionada frecuentemente con el grado de evolución y características del correspondiente sistema de partidos y, en este sentido, con la posibilidad o no de candidaturas independientes.

488. Adicionalmente, diversos países establecen la acción popular o ciudadana para impugnar resultados electorales o la elegibilidad de un candidato, en tanto que además de los partidos políticos y los candidatos se encuentran legitimados los propios ciudadanos para tal efecto. Lo anterior se considera un factor fundamental y loable que facilita el acceso al sistema de RCE, si bien la eventual proliferación de impugnaciones (p. ej., esto podría usarse como estrategia política de algún partido minoritario o que hubiese perdido, como mecanismo de negociación) puede influir negativamente en su adecuada sustanciación y resolución por parte de los ORCE, en especial ante plazos tan reducidos. Lo anterior podría afectar la credibilidad y legitimidad de determinados comicios.

489. Algunos países prevén que, con motivo de la interposición de determinado medio de impugnación, se dé vista del mismo, además de al correspondiente partido político o candidatos terceros interesados, al fiscal electoral o al fiscal general o ministerio público, en representación del interés de la sociedad.

4. Plazos para la interposición y resolución de los medios de impugnación

490. Debido a la necesaria renovación oportuna de los órganos representativos de gobierno y la tendencia a reducir el periodo de campañas electorales, los plazos para la interposición y resolución de las impugnaciones electorales son muy breves —si bien los relacionados con la resolución no siempre se encuentran expresamente previstos—.

Tabla 7.1. Plazos para impugnar los resultados de elecciones legislativas: algunos ejemplos

Un día después del incidente	Dos días después del incidente	Tres días después del incidente	Diez días después del incidente	28-30 días después del incidente	30 días o más después del incidente
Armenia República Checa Lituania Serbia	Albania Bolivia	Costa Rica Estonia Georgia Guatemala Hungría	Chile Honduras Rusia	Canadá Chipre Guyana Islandia	Australia Azerbaiján Nepal Pakistán

Fuente: Base de datos sobre justicia electoral de IDEA Internacional, 17 de mayo de 2010, <<http://www.idea.int/elections/ej/viewData.cfm>>

491. Hay un amplio rango de plazos para la presentación de medios de impugnación vinculados con el registro electoral. Este rango fluctúa entre tres y cinco días, la mayoría de las veces, hasta plazos más amplios que llegan a los treinta días. En general, las impugnaciones relacionadas con actos preparatorios de la elección se deben presentar dentro de tres a cinco días, en el entendido de que los referidos plazos usualmente se cuentan a partir de la fecha del acto o resolución que origina la impugnación, o bien la fecha de su notificación oficial al interesado.

492. Algunas impugnaciones contra los resultados electorales deben ser presentadas de inmediato, esto es, al momento en que se lleva a cabo el escrutinio en las mesas receptoras de la votación. Otras impugnaciones, peticiones o protestas pueden interponerse ante órganos electorales superiores, que también tienen un plazo muy breve de dos días (p. ej., en Bosnia y Herzegovina). Varios países prevén un plazo entre tres y cinco días para impugnar los resultados electorales, si bien algunos lo amplían a 15 o hasta 30 días. La tabla 7.1 proporciona algunos ejemplos. En el Reino Unido, por ejemplo, el plazo es de 21 días, pero si el caso involucra prácticas corruptas se amplía a 28 días. En Rusia, las impugnaciones se deben presentar dentro de los diez días siguientes a la declaración de los resultados. Otros prevén una referencia de ocasión, como el interponer la impugnación antes de la correspondiente proclamación de electo. Lo anterior genera cierta incertidumbre, la cual puede conducir a que la persona electa quede en estado de indefensión.

493. Algunos sistemas de RCE prevén, además, otros mecanismos para impugnar los resultados electorales dentro del respectivo ORCE, contemplando un plazo de tres días para interponer la apelación. Adicionalmente, como se había señalado, algunos sistemas contemplan la posibilidad de una ulterior impugnación ante un órgano judicial no electoral por razones de constitucionalidad o legalidad, o bien ante un órgano legislativo.

494. Algunos países llegan a prever plazos más amplios para la presentación de medios de impugnación relacionados con ciertos actos o decisiones fuera del periodo electoral, como es el caso de las resoluciones relativas a la inscripción o registro de partidos políticos.

495. Los plazos para *resolver* las impugnaciones electorales no siempre se encuentran expresamente regulados, presentándose gran variedad de supuestos. El principio más importante es que las impugnaciones deben ser resueltas antes de que el daño devenga irreparable. Incluso, puede ocurrir que, desde el momento en que se presenta una impugnación, el ORCE advierta que no hay tiempo para dictar una resolución satisfactoria. O bien, en el supuesto de que la impugnación se considerara fundada y el reconocimiento de que se cometió alguna irregularidad no fuese suficiente, se requeriría de tiempo para publicar la decisión e implementar un recurso que permitiera reparar sustantivamente la violación cometida. Si lo anterior no puede realizarse, el medio de impugnación debe declararse improcedente y ser desechado –aunque esto no prejuzga ni impide alguna acción posterior para fincar una responsabilidad penal o administrativa–. Sin embargo, el ORCE debe estar siempre alerta, particularmente durante los días clave del proceso electoral, y estar en aptitud, de ser necesario, de dictar alguna resolución, incluso en un lapso de horas, siempre y cuando no afecte la calidad de su deliberación y el procedimiento de toma de decisiones.

496. Los plazos para resolver las impugnaciones contra el padrón o registro electoral fluctúan entre seis y diez días a partir de su admisión. Los plazos para resolver las impugnaciones que combatan las decisiones sobre la constitución de partidos políticos varían entre tres y quince días. Las impugnaciones que se interpongan respecto de los actos preparatorios de la jornada electoral deben resolverse usualmente dentro de un plazo de tres a seis días.

497. Los plazos límites para que los órganos electorales resuelvan las impugnaciones contra los resultados de los comicios frecuentemente varían entre un día y diez días a partir de su admisión. Por ejemplo, en Guatemala la Corte Suprema de Justicia dispone de tres días para dar su fallo sobre los recursos de amparo relativos a la protección judicial de un derecho electoral, y la Corte Constitucional dispone de cinco días para emitir su fallo sobre las apelaciones. No obstante, este plazo es de cincuenta días en Colombia, y en algunos sistemas del *common law*, como el de Bangladesh, no hay un plazo máximo para que se resuelvan las impugnaciones electorales. Algunos sistemas no prevén un plazo específico sino una referencia de ocasión, como el de que se resuelva la impugnación antes de la declaratoria de la elección o antes de la toma de posesión o la instalación de los órganos elegidos.

498. En donde las impugnaciones contra los resultados electorales se promueven ante órganos legislativos, como ocurre en Argentina y los Estados Unidos, los reglamentos de las cámaras respectivas no prevén plazo límite alguno sino,

por el contrario, admiten expresamente la posibilidad de que las impugnaciones sean resueltas con posterioridad al inicio del periodo de sesiones. Esto implica que ciertos legisladores puedan incorporarse provisionalmente a su respectiva Cámara, sujetos al resultado de la impugnación correspondiente, pudiendo perder con posterioridad su investidura en favor de alguien más.

499. Esto también ocurre en algunos sistemas de RCE encomendados a órganos judiciales, como la sala competente (Sección V) del Consejo de Estado de Colombia, la cual tiene un plazo de un año para decretar la nulidad de una elección —aunque en la práctica este plazo ha sido más largo—. En julio de 2009 resolvió anular los resultados de la elección de senadores de 2006 y ordenar la realización de un recuento, atendiendo a una impugnación presentada por el procurador general de la nación, al concluir que había habido distintas irregularidades en varias mesas receptoras de votación del país, afectando 33.000 votos. Ello podría potencialmente haber modificado la integración de las 102 curules del Senado, algunos de cuyos miembros podrían perder la investidura. En esa misma sesión, bajo el artículo 179, sección 3 de la Constitución, la Sección V del Consejo de Estado anuló la elección de una senadora por haber realizado contratos con el gobierno dentro de los seis meses previos a la elección de 2006. Sin embargo, en enero de 2010, el pleno del Consejo de Estado revocó la anterior decisión, al establecer que el contrato se había suscrito siete meses antes de la elección y, por tanto, no se había violado el precepto constitucional.

500. En algunos sistemas de RCE encomendados a órganos judiciales no especializados en materia electoral, como los tribunales ordinarios que forman parte del poder judicial y algunos tribunales constitucionales y administrativos (particularmente aquellos que conocen de impugnaciones o peticiones relacionadas con la preparación de la elección o con los resultados electorales), es posible priorizar las impugnaciones electorales a fin de que sean resueltas de manera oportuna.

5. Pruebas

501. Prueba es todo documento, testimonio u objeto tangible que tiende a acreditar o desvirtuar algún hecho alegado. Las disposiciones de los códigos y leyes electorales en materia de pruebas son escasas. En ocasiones, la propia ley electoral remite a los códigos procesales civiles o administrativos. En los países en que se permite alguna impugnación ante órganos judiciales no electorales, las pruebas se encuentran frecuentemente normadas por los códigos o leyes procesales aplicables a las impugnaciones que conocen estos últimos órganos.

a) *Cargas probatorias*

502. La carga de la prueba es el deber de una parte en un medio de impugnación de demostrar la veracidad de una afirmación o alegato objeto de la

disputa y, en los casos penales, un cargo o acusación. La carga de la prueba incluye no solamente la carga de producirla, es decir, la obligación de la parte de presentar suficiente evidencia en torno a un tema para que el ORCE llegue a una decisión sino también la carga de la persuasión, esto es, la parte tiene la obligación de convencer al ORCE de analizar los hechos de forma que le favorezca a ella. En los casos civiles, en especial en los sistemas bajo la tradición del *common law*, el veredicto normalmente se alcanza en función del “balance de probabilidades” o por la “preponderancia de la prueba”, mientras que en los casos penales la responsabilidad debe probarse “más allá de toda duda razonable”.

503. La gran mayoría de las leyes electorales o procesales establecen, en forma explícita o implícita, el principio general de que quien afirma está obligado a probar. El alegato puede ser de tipo positivo, sosteniendo que algo es un hecho, o de tipo negativo, negando que algo sea un hecho. Solamente los hechos controvertidos son objeto de prueba. El derecho, en sí, no es objeto de prueba, tampoco lo son los hechos notorios ni los imposibles de probar.

504. Los anteriores principios se complementan, por lo general, con el de presunción de validez de los actos y resoluciones administrativas, esto es, los realizados por el OAE. En consecuencia, cuando se impugne un acto electoral administrativo por presunta ilegalidad o irregularidad, corresponderá al actor o demandante demostrar que el acto impugnado efectivamente adolece de legalidad o constituye una irregularidad. De no cumplir con su carga probatoria el actor o demandante, deberá desestimarse o considerarse infundada su pretensión y, por tanto, el acto electoral administrativo del OAE seguirá siendo válido.

b) Medios de prueba

505. Los medios de prueba son los elementos que permiten que las pruebas resulten convincentes a los ojos del ORCE. El objetivo de los medios de prueba es ayudar a que el ORCE pueda alcanzar una decisión teniendo como base suficientes elementos para llegar a una certeza, dentro del plazo requerido por el calendario electoral.

506. Algunas leyes electorales o procesales (como en Colombia y México) regulan cuáles son los medios de prueba, de forma que los litigantes tengan presentes los tipos de pruebas que podrán aportar para sustentar sus afirmaciones y argumentos fácticos y legales. En algunos casos, incluso, se define el valor o peso que el ORCE debe atribuirles, aunque la mayoría de los códigos y leyes procesales electorales no llegan hasta este punto. Algunos prevén la posibilidad de aplicar los códigos de procedimientos civiles o administrativos, a menos que se indique lo contrario (por ejemplo, los de Bolivia, Guatemala y Paraguay). Muchos países requieren que las pruebas documentales pertinentes

se adjunten a la demanda, petición o reclamo en el que se presenta la impugnación, así como al escrito mediante el cual la parte recurrida le da contestación (como en Chile, Costa Rica, Ecuador, México y Perú).

507. Mientras varios sistemas expresamente prevén que las partes pueden ofrecer cualquier medio de prueba, algunos establecen restricciones, permitiendo, por ejemplo, algunos o todos los siguientes:

- documentos electorales;
- documentos públicos y privados, incluyendo los documentos oficiales relacionados con el acto o resolución impugnado;
- confesional, testimonial, pericial y prueba circunstanciada, y
- la denominada presunción legal y humana.

Todos estos pueden ser admitidos bajo ciertas peculiaridades y restricciones –por ejemplo, que las pruebas deben ser pertinentes para el caso–.

508. En la mayoría de los países, se autoriza al respectivo ORCE para ordenar la diligencia o incorporación de elementos probatorios adicionales para comprender mejor los hechos involucrados, sin que ello implique abandonar el principio de que “quien afirma está obligado a probar”.

509. Ante lo reducido de los plazos para resolver las impugnaciones electorales, cuando no hay normas legales que regulen los medios de prueba, los ORCE han requerido desarrollar criterios para admitir solo aquellos que resulten idóneos o pertinentes para acreditar las pretensiones de las partes dentro de los plazos límites para resolver. Por ejemplo, la prueba testimonial puede limitarse o, incluso, excluirse en casos donde se impugnan los resultados electorales.

c) Sistemas de valoración de pruebas

510. De acuerdo con la doctrina del derecho procesal o probatorio predominante, los sistemas de valoración de las pruebas se pueden clasificar en cuatro grupos:

- a. sistemas de la prueba legal o tasada, según los cuales es la ley la que establece por anticipado cuál es el peso o grado de eficacia que el ORCE debe atribuir a determinado medio probatorio;
- b. sistemas de libre convicción, de acuerdo con los cuales el ORCE puede apreciar o sopesar las pruebas ofrecidas, admitidas y desahogadas sin traba legal alguna, de manera que el juzgador pueda formarse su convicción libremente, sin impedimentos de alguna especie y menos de orden jurídico;
- c. sistemas de la libre apreciación razonada o de la sana crítica, en los cuales el ORCE tiene la facultad para determinar en forma concreta la

- eficacia de cada uno de los elementos que obran en autos, de acuerdo con las reglas de la lógica y las máximas de la experiencia, y
- d. sistemas mixtos, los cuales combinan algunos de los elementos de los tres sistemas que anteceden.

El sistema de la sana crítica se considera como un sistema intermedio entre los primeros dos, en tanto que la ley no establece la eficacia que se le debe dar a determinada prueba, pero tampoco se deja a la libre apreciación del ORCE. En cambio, el ORCE debe dar las razones para justificar por qué le otorga o no eficacia probatoria a cada uno de los elementos que obran en autos.

511. Muy pocos códigos y leyes electorales definen los sistemas de valoración de las pruebas que deben seguir los respectivos ORCE en los casos contenciosos de que conozcan. Algunos países adoptan el sistema de libre convicción, varios establecen las reglas de la sana crítica y algunos más prevén un sistema mixto.

512. Uno de los mayores impactos de introducir sistemas de votación electrónica se presenta en los MRCE. Los desafíos que surgen en este contexto se relacionan con el aseguramiento y la valoración de los elementos probatorios y los mecanismos a través de los cuales se resuelven los medios de impugnación. En los países donde los medios de impugnación son resueltos por los tribunales ordinarios pertenecientes al poder judicial, es posible que estas cuestiones deban ser reguladas mediante disposiciones especiales que requieren de reformas legislativas. Investigar y valorar estos aspectos puede requerir efectivamente de una capacitación especial para el personal del ORCE. Las reglas de valoración de pruebas de carácter electrónico o digital deben revisarse y requerir de alguna medida o reforma especial.

Recuadro 7.8. Voto electrónico y resolución de conflictos electorales: California

Avery Davis-Roberts

El voto electrónico en California no está sujeto a mecanismos especiales para la resolución de conflictos que puedan surgir de su implementación. Más bien, tales conflictos se resuelven a través de los canales ya existentes.

El uso del voto electrónico y la resolución de conflictos en lo que respecta a la tecnología son ampliamente reportados por la prensa y a través de organizaciones de la sociedad civil en ese estado y en los Estados Unidos en general. Pese a controversias recientes sobre las tecnologías de votación y a la preocupación extendida sobre su uso, persiste un alto grado de confianza en las instituciones responsables de la resolución de controversias. En California, en particular, la secretaria de estado (SdE) se considera abierta a la discusión y el debate sobre el voto-e, e hizo campaña sobre estos temas cuando se postulaba para su cargo.

Recuadro 7.8. (cont.)

Tras los comicios de 2000, el gobierno federal aprobó la Ley Ayuda a América a Votar (Ley HAVA), la cual requiere que todos los estados revisen sus tecnologías de votación para garantizar que cumplan con algunos criterios básicos (por ejemplo, la posibilidad de que el votante pueda emitir un voto en blanco o de que agregue el nombre de un candidato o candidata que no aparezca en la papeleta, la accesibilidad para votantes con discapacidades y la posibilidad de que el sistema le avise al votante si votó más de una vez). Si bien la legislación estatal debe concordar con la Ley HAVA, los detalles de la implementación quedan a discreción del estado, de forma que existen amplias variantes en la práctica entre los 50 estados de la Unión.

Diversas tecnologías producidas por distintos proveedores son utilizadas por los votantes californianos, incluyendo el escáner óptico, aparatos de auto-marcación y equipos de registro directo del voto (DRE) o máquinas de pantalla táctil. Todas las tecnologías en uso tienen un componente impreso, algo esencial para la transparencia del proceso y para prevenir una resolución de conflictos eficaz y significativa. En California, los equipos de DRE deben producir un registro impreso de auditoría que el votante pueda verificar y, cuando el presupuesto lo permita, todas las mesas de votación deben tener un equipo de DRE para facilitar la votación a las personas con discapacidades.

La SdE es la máxima autoridad en el campo electoral en el estado de California. Esta funcionaria debe garantizar que las elecciones se realicen de conformidad con el Código Electoral, así como establecer y velar porque los procedimientos administrativos de queja se apeguen a la Ley HAVA. Asimismo, es responsable de certificar los sistemas de voto electrónico que podrán utilizar los condados, de forma que ningún aparato puede comprarse ni utilizarse sin su aprobación. Puede adoptar regulaciones sobre el código fuente, firmware, software y hardware de las máquinas y aparatos de voto electrónico. Resulta importante anotar que ella también está facultada para obtener una medida cautelar o administrativa, compensaciones monetarias por concepto de daños pecuniarios o descertificación de la tecnología en casos de que se introduzcan cambios no autorizados al hardware, software o firmware de las máquinas de votación una vez que han sido condicionalmente certificadas por la Secretaría de Estado, que también podrá retirar la aprobación a una tecnología previamente aprobada.

A continuación se describe el mecanismo de RCE en California, que incluye los conflictos relacionados con el voto electrónico.

Quejas administrativas

La secretaría de estado debe asegurarse de que existan procedimientos para la presentación de quejas administrativas. Toda persona residente en el estado de California puede interponer una queja si considera que se ha incurrido, se está incurriendo o se incurrirá en una violación al título III de la Ley HAVA, por ejemplo, en lo que respecta a la accesibilidad del proceso de votación para votantes con discapacidades. La queja debe presentarse por escrito y estar certificada por notario,

Recuadro 7.8. (cont.)

estar firmada y llevar un juramento del reclamante, así como presentarse en un formulario creado por la SdE que sea accesible para votantes con discapacidades y para los usuarios que se comuniquen en idiomas minoritarios. Luego, la queja debe presentarse ante la SdE dentro de los 60 días siguientes de ocurrida la incidencia o dentro de los 90 días siguientes desde que el reclamante se percató de la incidencia.

La SdE puede consolidar las quejas con base en puntos legales o eventos comunes, y enviará un aviso a la parte demandada. Se elaborará entonces un acta de la queja. Entre diez y 60 días después de recibirse la queja, la SdE celebrará una audiencia, la cual puede ser oral a discreción de esta funcionaria. Después de la audiencia, la SdE o quien su titular designe tomará una determinación con respecto a la queja. Puede ocurrir que se otorgue una reparación (no compensatoria ni punitiva) o que la queja sea desestimada. En cualquiera de los dos casos, la SdE expondrá el razonamiento en que se sustenta su decisión por escrito a todas las partes involucradas y la publicará en el sitio web. En caso de que la secretaria de estado o quien ella designe no respondan a la queja dentro del plazo establecido de 60 días, la queja se someterá a un mecanismo de resolución alternativa de conflictos, en esencia un árbitro independiente quien se desempeña como oficial de audiencias. El oficial de audiencias revisará el caso y tomará una determinación con respecto a la queja dentro de los 60 días siguientes a la fecha límite original para que la SdE tomara su determinación. La determinación del oficial de audiencias es definitiva y no puede incluir una compensación monetaria para efectos de reparación.

Impugnación de resultados electorales

En tales casos, los tribunales de apelación tienen jurisdicción para conocer las apelaciones y el Tribunal Superior tiene la jurisdicción original. Esto incluye los casos en que los resultados de una elección son impugnados. Las impugnaciones de los resultados de una elección en California se encuentran dentro de dos categorías: las impugnaciones que no requieren un recuento y las que sí lo requieren.

Impugnaciones que no requieren recuento. Una elección puede ser impugnada en los casos en que la persona que ganó la elección y tiene la mayor cantidad de votos (el demandado) no reúne los requisitos de elegibilidad o ha cometido alguna infracción contra el sufragio colectivo, o bien cuando la cifra de votos ilegales o fraudulentos emitidos en favor del demandado arroje un resultado de la elección que sería diferente si tales votos no se contabilizaran. El Tribunal Superior tiene la jurisdicción en estos casos.

6. Remedios en impugnaciones contra resultados electorales

513. La diversidad de mecanismos entre los distintos sistemas de RCE parte de su distinta tradición jurídica y contexto histórico y político-social. El hilo conductor común de estos mecanismos es garantizar el respeto absoluto a la voluntad popular tal como se expresó a través del cómputo de los votos. Por lo

que se refiere a los medios de impugnación respecto de los resultados electorales, es posible analizar los sistemas de RCE atendiendo a los recursos jurídicos que cada uno puede brindar. Lo anterior dependerá de la naturaleza de la pretensión del respectivo partido político o candidato actor que promueva la demanda. Por ejemplo, si la demanda o petición pretende la nulidad de una votación o elección, en principio, el ORCE no tendría por qué ordenar un recuento de la votación respectiva.

514. El recurso jurídico que, por lo general, pretende el actor o demandante puede ser alguno de los siguientes:

- a. la modificación del resultado electoral, con el consecuente cambio de ganador, ya sea a través de un recuento total o parcial de la votación, de estar así legalmente previsto, o bien mediante la nulidad de la votación recibida en cierto número de mesas por haberse presentado irregularidades;
- b. la declaración de nulidad de la elección, cuando se hayan presentado conductas ilegales o irregularidades sustanciales o generalizadas que afectaron el resultado electoral, o
- c. la revocación de la proclamación de electo de cierto representante por no satisfacer los requisitos de elegibilidad.

Recuadro 7.9. Remedios cuando se impugnan los resultados de una elección

- a. Modificación del resultado de una elección (posible cambio en el candidato ganador)
 - i. Recuento total o parcial
 - ii. Anulación de los votos recibidos en algunas mesas de votación
- b. Anulación de la elección
- c. Revocación de la declaración de triunfo del candidato por no cumplir con los requisitos de elegibilidad para optar por el cargo.

515. Es importante recordar que en algunos casos un ORCE meramente reconocerá o concluirá que ha habido conductas ilegales o irregularidades en el proceso electoral pero que no afectaron sustancialmente los resultados. En algunos casos, se pueden imponer sanciones a los responsables en el mismo u otro juicio o resolución.

a) Modificación de los resultados electorales con posible cambio de ganador

516. Uno de los recursos pretendidos por el actor o demandante puede ser la modificación del resultado electoral emitido por el OAE, ya sea el emanado directamente de las mesas receptoras de votación el día de la jornada electoral,

el resultado declarado por el órgano superior que haya realizado inmediatamente el cómputo total o, en su caso, el cómputo de cierto distrito electoral con relación a la votación recibida en un conjunto de mesas de votación.

517. El objetivo o la pretensión final es que haya un cambio del/de los) candidato(s) declarado(s) electo(s) por el OAE. Al efecto, es posible pretender:

- un recuento total o parcial de la votación, en los términos previstos legalmente según cada sistema de RCE;
- la nulidad de la votación recibida en cierto número de mesas por estimar que hubo irregularidades sustanciales en la mesa respectiva que afectaron el resultado ahí obtenido, y
- en algunos sistemas, la deducción de los votos que durante el escrutinio se demostró que eran inválidos o nulos.

i) Recuento total o parcial de la votación

518. Las leyes electorales regulan los recuentos totales o parciales de diversa manera. Hay cuatro tendencias principales:

- a. prever constitucional o legalmente un recuento total de la votación en toda elección, independientemente de la diferencia en el resultado, como en Costa Rica antes de la reforma de 2009 y en los Países Bajos;
- b. prever legalmente un recuento total en caso de resultados ajustados, ya sea en forma automática o previa solicitud de parte interesada, como en Canadá; Hungría; Lituania; México, a partir de la reforma de 2007, y en algunos estados de los Estados Unidos;
- c. prever un recuento parcial solo respecto de ciertas mesas receptoras de votación en que se encuentre legalmente justificado, como ocurre en la gran mayoría de los sistemas de RCE, y
- d. Abstenerse de prever legalmente en forma expresa recuentos totales o parciales, como en Perú y al menos tres estados de los EE.UU.

Recuento total de la votación en todas y cada una de las elecciones, con independencia del resultado

519. En los Países Bajos y Costa Rica (antes de la reforma de 2009) la ley establece que el OAE (respectivamente, el Consejo Electoral, *Kiesraad*, y el Tribunal Supremo de Elecciones) tienen la facultad-obligación de realizar un nuevo cómputo o escrutinio general de la votación recibida en todas y cada una de las respectivas mesas de votación, con independencia de lo estrecho o no del resultado electoral y de que este se hubiera impugnado. Durante las semanas siguientes a la jornada electoral el OAE lleva a cabo un recuento manual total, independiente de las circunstancias. Este último constituye, propiamente, el cómputo oficial de los votos. Si bien esto le confiere altos

niveles de credibilidad y legitimidad al resultado, es claro que resulta más fácil de implementar en sociedades cuyo electorado no es muy grande.

520. En Costa Rica y los Países Bajos todo lo hecho por los funcionarios de las mesas de votación es susceptible de ser revisado y corregido por el OAE de mayor jerarquía, el cual cuenta con facultades para revisar oficiosamente lo actuado por las mesas de votación, en tanto que estas son órganos subordinados. En Costa Rica, donde los funcionarios de las mesas de votación son propuestos por los partidos políticos, el Tribunal Supremo de Elecciones cuenta con relevantes garantías de independencia e imparcialidad y goza de gran prestigio por su honorable y eficiente desempeño durante más de 60 años.

Recuento total de la votación solo en elecciones con resultados ajustados

521. En Canadá, en algunos estados de los EE.UU., Hungría, Lituania y México, por ejemplo, se prevé legalmente el recuento total de la votación recibida a solicitud de cualquiera de las partes. En Canadá y EE.UU., el peticionario debe cubrir el costo si finalmente no le asiste la razón. También se prevé legalmente la posibilidad de un recuento automático, por parte del propio OAE, cuando la diferencia entre el primero y segundo lugar sea inferior a determinado porcentaje. Por ejemplo, en Canadá, cuando la diferencia es menor al 0,1 por ciento de los votos computados; en el estado de Washington, en EE.UU., cuando es menor a 0,5 por ciento; en Lituania, cuando la diferencia es menor a 50 votos, y en Hungría y México, si es menor al 1 por ciento de los votos computados.

522. Aunque varios estados de los EE.UU. prevén un recuento total de votos en las elecciones de representantes y senadores, así como de gobernador, diputados y, en su caso, senadores locales, en los Estados Unidos no se prevé actualmente un recuento total de la votación en una elección presidencial. Recuentos parciales existen, pero al menos tres estados (Alabama, Illinois y Kentucky) no prevén la posibilidad de impugnación ni recuento alguno. Salvo en los estados que prevén algún recuento automático, se requiere de previa impugnación o solicitud de una parte interesada en los otros estados. En los diversos estados, la designación de los integrantes de las mesas de votación usualmente es a propuesta de los partidos políticos. En la mayoría, la votación se realiza en forma computarizada.

523. En el Reino Unido, un candidato perdedor puede presentar una impugnación o petición electoral para impugnar la elección de un candidato que haya resultado ganador, solicitando el escrutinio de los votos ya contados. El demandante o peticionario pretende que ciertos votos individuales sean excluidos o agregados al conteo, a fin de cambiar el resultado de la elección. Este escrutinio no está definido en la legislación, aunque su existencia está reconocida en varias secciones de la principal ley electoral, la Ley de Representación

del Pueblo (*Representation of the People Act*). Este procedimiento de escrutinio acompaña un sistema de votación en el que las papeletas están numeradas y el personal de la mesa de votación registra el número del votante en el talón (*counterfoil*) de la papeleta, lo cual le permite al ORCE identificar y excluir del conteo las papeletas que posteriormente se determine que no cumplen con los requisitos de validez. Si bien esta práctica es ampliamente aceptada en el RU, hay muchos países en los que esto no generaría confianza, al plantear problemas relacionados con el secreto del voto.

524. De manera similar, pese al hecho de que no existan disposiciones legales expresas en el sistema de RCE, varios ORCE han sentado precedentes legales al confirmar u ordenar un recuento total. Por ejemplo, la Corte Suprema de Taiwán (*Zuì gāo fā yuàn*) validó el recuento total de votos nacionales ordenado por el Tribunal Superior (de Apelaciones) de Taipéi después de las elecciones presidenciales de 2004. Otros ejemplos en este sentido son las acciones del Tribunal Superior de Namibia después de las elecciones generales de 2004, el cual ordenó un recuento después de que los partidos de oposición presentaran una demanda en que mencionaban numerosas irregularidades en el cómputo de los votos (el recuento confirmó los resultados iniciales), y las del Tribunal Constitucional de Moldavia (*Curtea Constituțională*) tras las elecciones parlamentarias de 2009.

Recuento de la votación solo respecto de las mesas en que se encuentre legalmente justificado

525. La gran mayoría de los sistemas de RCE contempla un recuento parcial de votos en donde legalmente se encuentre justificado, aunque la carga probatoria requerida puede ser alta. Estos sistemas de RCE consideran que la certeza en el resultado electoral se garantiza a través de las múltiples medidas de seguridad establecidas para la integración de las mesas de votación, la identificación de los votantes, el desarrollo de la votación y la realización del escrutinio y cómputo de la votación recibida en la mesa respectiva. Se levanta un acta suscrita por los funcionarios de la mesa y, en su caso, los representantes de los distintos partidos políticos, quienes, después de haber vigilado todo el procedimiento de votación, tienen derecho no solo a presentar algún escrito de protesta ante cualquier irregularidad o anomalía que hayan advertido durante el desarrollo de la jornada electoral, sino a recibir un ejemplar de la respectiva acta de escrutinio y cómputo como prueba del resultado obtenido en la mesa de votación.

526. Cada partido político, a través de sus representantes, se encuentra en aptitud de cotejar su copia del acta de los resultados en la mesa de votación con el cómputo de los votos que lleve a cabo alguno de los órganos del OAE en los días inmediatos a la jornada electoral. En varios SRCE, se prevé legalmente que se puede solicitar un recuento de los votos recibidos en las mesa de votación si durante la sesión de cómputo ante el OAE se advierte que:

- el acta de escrutinio de la votación recibida en determinada mesa tiene muestras de alteración;
- el acta presenta errores evidentes en los datos que consigna;
- no existe dicha acta, o
- los datos del acta no concuerdan con los de la copia de la misma que tienen los representantes de los partidos políticos.

Lo anterior implicaría un recuento parcial de la votación recibida en cierto número de mesas que se encuentren en esas circunstancias.

527. Los partidos políticos y en diversos sistemas de RCE también los candidatos, tienen derecho a impugnar los resultados derivados de la sesión de cómputo de la votación del OAE ante el correspondiente ORCE, ya sea para hacer valer sus derechos respecto de presuntas irregularidades cometidas el día de la jornada electoral y que no fueron corregidas por el OAE en la sesión de cómputo, o bien por nuevas irregularidades cometidas por este. Ante alguna omisión indebida del OAE, el ORCE está en aptitud de llevar a cabo el recuento de la votación recibida en las mesas respectivas.

Países que no prevén recuento total ni parcial de la votación

528. Cabe advertir que, al igual que en los tres estados de los Estados Unidos (ver párrafo 522), en algunos países, como Bolivia y Perú, no se prevé la posibilidad de recuento alguno parcial ni total de la votación recibida. Estos países se basan en el principio de preclusión, que considera que el escrutinio llevado a cabo en la mesa de votación al final de la jornada electoral es un acto o decisión irrepetible.

ii) Nulidad de la votación recibida en algunas mesas

529. Hay tres tipos de nulidad:

- la nulidad de un voto individual;
- la nulidad de la votación recibida en alguna mesa en particular, y
- la nulidad de toda una elección.

Nulidad de un voto individual

530. Prácticamente todos los ordenamientos electorales establecen diversos supuestos conforme con los cuales el voto, individualmente considerado, se estima nulo. En términos generales, se considera nulo cualquier voto emitido en forma distinta a la prevista legalmente para ser considerado válido. El principio que rige normalmente es considerar un voto nulo si no es posible determinar la voluntad del votante en forma inequívoca, clara y precisa.

531. La nulidad de un voto se debe diferenciar de los casos en que no se marcan las boletas y se consideran como votos en blanco. Esta distinción puede tener relevancia en aquellos sistemas que prevén algún umbral para que los partidos políticos conserven su registro, o bien tengan acceso a la representación proporcional o al financiamiento público. También puede ser relevante en casos de referendos y revocaciones de mandatos en que se prevé legalmente un umbral. Sin embargo, algunos sistemas consideran los votos en blanco como nulos.

532. La gran mayoría de los países reservan a las correspondientes mesas de votación o a los funcionarios escrutadores la autoridad o competencia para apreciar y declarar la nulidad de un voto individual durante el acto de escrutinio, sin posibilidad de impugnación. En algunas ocasiones se presentan los llamados votos impugnados, recurridos u observados para referirse a los casos en que existe duda sobre la calidad o identidad del votante, en cuyo caso resuelve el órgano electoral jerárquicamente superior del OAE.

533. En principio, esta nulidad se aplica solo al voto individual de un votante particular, por lo que no afecta la votación recibida en una mesa, ni el resultado de la elección que derive de dicha votación. Sin embargo, algunos ordenamientos electorales vinculan el número elevado de votos nulos con la posibilidad de nulidad de todos los votos de una mesa determinada o, incluso, de una elección. Este es el caso si hay más votos nulos que votos válidos en determinada mesa de votación, si el número de votos nulos afecta a más de la mitad de los votos de la respectiva elección o si dos terceras partes de los votos emitidos son nulos o en blanco.

Nulidad de la votación recibida en alguna mesa en particular

534. Es posible clasificar las diversas causales de nulidad de votación en mesa o casilla en los siguientes tres grupos: (a) irregularidades en la integración de los funcionarios de la mesa de votación; (b) irregularidades en el desarrollo de la votación, y (c) irregularidades en el escrutinio o en las actas respectivas.

Irregularidades en la integración de los funcionarios de la mesa de votación

535. En general, es causa de nulidad la constitución ilegal de la mesa de votación. La integración de la mesa de votación puede ser ilegal por vicios en la elección o designación de los respectivos funcionarios; porque sus miembros son diferentes de aquellos que fueron oficialmente nombrados; porque sus miembros fueron nombrados fuera de los límites de tiempo legalmente establecidos, o porque se instaló con un número de miembros inferior al permitido. Asimismo, es causa de nulidad de la votación recibida en una mesa cuando esta se instala, sin causa justificada, en un lugar distinto al autorizado.

536. En Colombia, si cónyuges o parientes cercanos de los candidatos participan como funcionarios electorales encargados del escrutinio, se anulan los votos emitidos en favor del candidato respectivo en la mesa involucrada.

Irregularidades en el desarrollo de la votación en la mesa

537. Entre las causales de nulidad previstas en muchos ordenamientos por irregularidades durante la votación, cabe destacar las siguientes:

- cuando el registro electoral de la mesa resulte falso, adulterado o alterado;
- cuando existan errores en las boletas con relación a los nombres de los candidatos o los emblemas de los partidos;
- cuando se haya impedido votar a quien tiene derecho;
- cuando se haya permitido votar a quien no aparece en el registro electoral o no se haya verificado la identidad del votante;
- cuando se haya admitido el sufragio múltiple, y
- cuando se haya impedido la fiscalización a los representantes de los partidos políticos.

538. Otras causas para la nulidad incluyen:

- actos de coacción por parte de los funcionarios de la mesa en contra de los votantes, de manera que fuesen forzados a abstenerse de votar, a votar en contra de su voluntad o sin las garantías legales;
- violencia contra los miembros de la mesa o casilla durante la votación;
- violencia, coacción o amenaza en contra de los votantes por parte de los candidatos u otros votantes;
- fraude, cohecho, soborno, intimidación o violencia en favor de algún candidato;
- violencia generalizada que impida la libre y pacífica emisión del voto;
- violación del principio del secreto del voto;
- realización de propaganda vedada legalmente;
- interferencia económica o abuso de poder de la autoridad contra la libertad del voto;
- cuando la votación se hubiere realizado en fecha distinta a la señalada por los órganos electorales competentes, o en horas distintas a las previstas, salvo caso fortuito o fuerza mayor;
- cuando se hubiere producido la apertura tardía o la clausura anticipada de la mesa de votación, privándose maliciosamente a los votantes del derecho de votar, y
- cuando la votación se hubiere practicado en lugar distinto al autorizado, recibido por personas no autorizadas o, en general, hubieren existido irregularidades graves que pongan en duda la certeza de la votación.

La mayoría de los sistemas de RCE establecen como requisito para decretar la nulidad de la votación recibida que la irregularidad involucrada haya sido determinante para el resultado de la votación.

Irregularidades en el escrutinio o en las actas respectivas

539. Varios ordenamientos electorales prevén los siguientes tipos de causales de nulidad de la votación recibida en las mesas:

- realización del escrutinio en lugar distinto al autorizado;
- violencia sobre los funcionarios de la mesa en la realización del escrutinio, al extremo de haberse afectado el resultado de la votación;
- dolo o error en la computación de los votos que beneficie a un candidato o fórmula de candidatos y ello sea determinante para el resultado de la votación;
- diferencia, por ejemplo, de cinco o más entre el número de votantes y el número de boletas utilizadas;
- mayor número de votos que número de votantes registrados;
- existencia de más votos nulos que votos válidos o si el número de boletas utilizadas supera ostensiblemente al número de votantes registrados en la mesa de votación correspondiente;
- error en la aplicación de la fórmula electoral;
- otros vicios en el escrutinio, como errores aritméticos o alteraciones en el cómputo;
- elaboración o firma de actas por personas no autorizadas;
- utilización de formularios no autorizados;
- ausencia, destrucción o desaparición de documentación electoral;
- falta de firma en las actas de ciertos o todos los funcionarios de mesa;
- cualquier violación del llamado paquete o bolsa electoral, y
- entrega extemporánea de los paquetes, pliegos o bolsas electorales de la mesa de votación al órgano superior jerárquico de la maquinaria electoral.

540. Resulta especialmente importante considerar los efectos de anular la votación recibida en una mesa. En principio, tales casos solo afectarán la votación de la mesa en cuestión y no todo el proceso electoral. No obstante, es posible que la nulidad de la votación de varias mesas tenga un impacto en la elección en su conjunto. El efecto inmediato de anular una votación es que los votos de esa mesa quedarán excluidos del cómputo general de los votos válidos de la elección de que se trate, lo cual podría producir que la recomposición del cómputo arroje un cambio de ganador en la elección. En algunos sistemas de RCE, entre ellos el de Bangladesh, lo anterior conlleva la posibilidad de realizar nuevamente la votación en las mesas afectadas, si existen fundamentos para hacerlo. Casi todos los ordenamientos electorales establecen el principio, formulado en términos positivos o negativos, de que si la nulidad de la

votación en una mesa o conjunto de mesas puede afectar el resultado general o la validez de la elección, se requerirá una nueva votación o, en su caso, una nueva elección.

541. Algunos ordenamientos establecen el principio en forma negativa, al prescribir que *no* habrá lugar a nuevas elecciones si se evidencia que la nueva votación (en esa mesa de votación en específico) *no* tendría influencia sobre el resultado general de la elección. Otros lo formulan en sentido positivo, al establecer que debe haber una nueva elección si las votaciones anuladas *pueden* alterar o afectar el resultado de la elección, o bien son suficientes para decidir la subsistencia legal de un partido.

542. Mientras varios países admiten la posibilidad de que la nueva votación se realice únicamente en las mesas cuya votación haya sido anulada (o cuando en alguna mesa no se haya celebrado la elección), dando lugar a votaciones parciales, algunos establecen que deberán llevarse a cabo nuevas elecciones en todo el país.

543. Cuando hay un nuevo cómputo general de votos o la recomposición del cómputo previo con motivo de la nulidad de la votación recibida en una o varias mesas, se revoca la constancia, certificación o proclamación emitida en favor de cierto candidato o fórmula de candidatos, otorgándose una nueva constancia o certificación en favor del candidato o fórmula que emerge como efectivamente ganadora.

b) Nulidad de la elección

544. Con el objeto de garantizar la legalidad de los actos y procedimientos electorales, los ordenamientos electorales establecen diversas causales de nulidad de una elección. Cabe advertir que en materia electoral, como en cualquier otro campo del derecho público, no toda violación de una norma legal electoral produce los mismos efectos, sino que para determinar el grado de estos habrá que atender a las consecuencias previstas legalmente respecto de los actos irregulares o conductas ilegales.

545. Varios ordenamientos electorales establecen expresamente que la nulidad solo puede ser decretada por las causales expresamente previstas en la ley, si bien algunos sistemas de RCE otorgan cierto arbitrio al correspondiente ORCE para decretar alguna nulidad dentro del marco legal, por ejemplo, en tanto los “hechos, defectos o irregularidades ... influyan en los resultados generales de la elección” (Uruguay).

546. En general, como un principio de la RCE, la nulidad solo puede ser declarada cuando la misma afecte el resultado de la elección o cause perjuicio evidente. Asimismo, la interposición de la impugnación no suspende los

efectos (así sean provisionales) de la resolución o el acto impugnado. Una vez transcurrido el plazo previsto sin que se haya interpuesto alguna impugnación, el acto o resolución correspondiente adquiere el carácter de final y definitivo. Otra cuestión relevante es que, en caso de duda (Ecuador) o si dos jueces electorales difieren (como en el RU), las elecciones deberán juzgarse válidas. Las anteriores disposiciones tienen su razón de ser en el principio general de derecho de conservación de los actos públicos válidamente celebrados, recogido en el aforismo “lo útil no debe ser viciado por lo inútil”. El mismo tiene especial relevancia en el derecho electoral, como lo han destacado jurisprudencialmente diversos ORCE (por ejemplo, en Costa Rica, España y México).

547. Con frecuencia, la nulidad de una elección solo puede ser declarada por un ORCE judicial. Sin embargo, en ocasiones, tal anulación es el resultado de que se presente una impugnación administrativa ante un OAE (como en Azerbaiyán, Croacia, Estonia, Hungría, Kirguistán, Lituania y Turquía) o una impugnación legislativa ante un ORCE legislativo (como ocurre en los Países Bajos). La norma en los sistemas de RCE de índole judicial es que las decisiones del ORCE se limiten a los temas planteados y alegados por las partes, por lo que no cabe abordar nulidades distintas a las planteadas en una impugnación. Además, con base en las disposiciones legales, la anulación no puede ser invocada por la persona que la ocasionó, de acuerdo con otro principio general del derecho según el cual “nadie puede alegar en su beneficio los actos derivados de su propio dolo o torpeza”.

548. Atendiendo a los ordenamientos jurídicos electorales, es posible distinguir tres causales de nulidad de una elección: (a) como consecuencia de la nulidad de la votación en diversas mesas; (b) por razones de inelegibilidad de un candidato o fórmula de candidatos, y (c) cuando la elección no haya estado revestida de las garantías necesarias.

i) Como consecuencia de la nulidad de votación en diversas mesas

549. En situaciones como las que se describen en los párrafos 540-542, resulta común que los ordenamientos electorales (o la jurisprudencia) establezcan los supuestos en los que deba considerarse o presumirse que la nulidad de la votación recibida en una o varias mesas habrían afectado el resultado general de la elección, en cuyo caso debería convocarse a una nueva elección. Ejemplos de esto serían que la nulidad de la votación afecte más de la mitad de las mesas, más de la mitad del total de los votos emitidos, o bien una tercera parte de la votación nacional válida. En algunos países, el umbral establecido para anular toda una elección es del 20 por ciento de las mesas de votación.

ii) Por razones de inelegibilidad de un candidato o fórmula de candidatos

550. Gran número de leyes electorales prevén como causal de nulidad de elección que el candidato o, en su caso, los integrantes de la fórmula de candidatos no reúnan los requisitos de elegibilidad o que el candidato respectivo hubiere falseado los requisitos legales. Aun en aquellos países que no lo contemplan como causa de nulidad de elección, ante un caso de inelegibilidad de un candidato electo, solamente procedería revocar la proclamación o certificación correspondiente.

iii) Cuando la elección no haya estado revestida de las garantías necesarias

551. Diversos ordenamientos electorales establecen como causal de nulidad de la elección el que hayan ocurrido actos de violencia o coacción suficientes para alterar el resultado, así como su celebración sin las garantías requeridas (p. ej., Bolivia y Panamá); la distorsión generalizada de los escrutinios por error, dolo o violencia (p. ej., Paraguay); que las prácticas corruptas o ilegales para promover o procurar la elección de alguna persona hayan sido tan extendidas que sea razonable pensar que afectarían el resultado (p. ej., RU); que las infracciones cometidas hagan imposible establecer la voluntad auténtica del electorado (p. ej., Rusia), o la realización de actos que hubieren viciado la elección, siempre y cuando influyan en los resultados generales (p. ej., Uruguay).

552. Los anteriores supuestos contemplan diversos conceptos jurídicos indeterminados, tales como “garantías requeridas”, “actos que hubieren viciado la elección”, “distorsión generalizada de los escrutinios” o “prevalecer en forma extendida”, que no dan origen a la discrecionalidad del ORCE, en cuanto a la potestad de decidir libre y prudencialmente, sino, más bien, al arbitrio del ORCE para decidir con base en razones sobre la aplicación técnica de los llamados conceptos jurídicos indeterminados, que exigen precisión del supuesto previsto en la norma por parte del ORCE, con su respectiva calificación jurídica, la prueba para tomar una decisión y su adecuación al fin perseguido en la norma. De este modo, el ORCE debe dar razones para justificar sus decisiones y no basta para ello que lo hubiese considerado oportuno, además de que generalmente se encuentra vinculado por el precedente.

553. Finalmente, en algunos pocos países se contemplan otras causales para la nulidad general de elecciones, ya sean las presidenciales o legislativas, tales como el haberse celebrado sin la convocatoria previa del órgano competente o en un día distinto al previsto en la convocatoria.

c) Revocación de la certificación o proclamación de electo a un candidato por no satisfacer los requisitos de elegibilidad

554. Otro posible recurso que podría pretender algún actor o demandante es la revocación de la certificación, proclamación o declaración de electo que se hubiese expedido en favor de un candidato, si se demuestra que no satisface los requisitos de elegibilidad establecidos legalmente. Este supuesto se presenta cuando no se prevé como consecuencia legal la nulidad de la elección si alguien no satisface los requisitos de elegibilidad, particularmente cuando la inelegibilidad solo abarca a uno de los candidatos de cierta fórmula (de propietario y suplente) o en aquellos casos de elecciones regidas según el principio de representación proporcional. Tratándose de estas últimas, la consecuencia más frecuente es la proclamación como electo del siguiente en la lista (en los países con listas cerradas), o bien, en otros sistemas, la celebración de elecciones complementarias o parciales, como ocurre, por ejemplo, en Tailandia.

7. Principios de congruencia y exhaustividad de las sentencias o resoluciones

555. Es importante que en todo sistema de RCE se prevean y respeten los principios generales del derecho procesal aplicable a las sentencias y resoluciones, para evidenciar la imparcialidad de los respectivos ORCE. En este sentido, los ORCE deben cuidar (salvo disposición en contrario que expresamente prevea una consecuencia distinta) que las sentencias y resoluciones judiciales sean congruentes con los planteamientos de las partes y las cuestiones debatidas, sin que puedan abordar aspectos distintos a los demandados.

556. Del mismo modo, es importante advertir que algunos ORCE tienen la facultad para suplir la deficiencia de la queja o en la argumentación de los agravios planteados en un medio de impugnación. Sin embargo, debe tenerse presente que lo anterior no implica que el ORCE pueda actuar oficiosamente o por su propia iniciativa, pues lo que se prevé es la suplencia de la deficiencia en la argumentación de los agravios relacionados con algún derecho electoral, mas no la ausencia de los propios agravios en la demanda o petición presentada.

557. El principio de exhaustividad de las sentencias y resoluciones exige que el ORCE se ocupe de todos y cada uno de los planteamientos de las partes, sin omitir el estudio o resolución de alguno de ellos, con el objeto de asegurar una justicia completa. Este principio complementa al principio de congruencia entre lo que se pide por las partes y lo que resuelve el juzgador.

CAPÍTULO 8

CAPITULO 8

Mecanismos alternativos de RCE

1. Introducción

558. Los sistemas formales de RCE se complementan con otros medios y mecanismos para la gestión de los conflictos electorales. Tales mecanismos se conocen normalmente como mecanismos informales o de resolución alternativa de conflictos electorales (RACE). Su propósito primordial no es reemplazar o sustituir los sistemas formales sino, más bien, desempeñar un papel de apoyo, en especial en situaciones en que los sistemas formales enfrentan problemas de credibilidad, financieros o de tiempo vinculados a crisis políticas o institucionales o a su diseño inadecuado. En contraste con los mecanismos de RCE, los mecanismos alternativos se caracterizan por ser una o más de las partes en conflicto las que emprenden un procedimiento para resolverlo, ya sea de manera unilateral (mediante el retiro de la demanda por parte del actor o del allanamiento por parte del demandado), bilateral o a través de un tercero o entidad independiente.

559. Algunos mecanismos de RACE existen paralelamente a los mecanismos formales de RCE y desempeñan un papel complementario y permanente de apoyo. Otras veces se establecen en forma *ad hoc* o en circunstancias excepcionales o extraordinarias, como resultado de crisis políticas o del fracaso de las instituciones que conforman los mecanismos formales vigentes de RCE.

560. Los mecanismos de RACE más comunes son los que tienen una función complementaria. En los países donde están contemplados, suelen ser permanentes o su uso está previsto desde antes de la celebración de las elecciones, como una fórmula alternativa para resolver eventuales conflictos de una manera más sencilla e informal, pero respaldados por el sistema de RCE formalmente establecido. Un buen ejemplo de esto es el uso de la conciliación, la mediación o el arbitraje, en lugar de los litigios canalizados a través de los ORCE formales. En

estos casos, el uso de los mecanismos de RACE no es una señal de debilidad del sistema formal de RCE sino, más bien, de fomentar la resolución de conflictos de manera expedita, efectiva y menos onerosa. Los sistemas formales e informales de resolución de conflictos coexisten y se complementan mutuamente.

561. Otros mecanismos de RACE se utilizan para llenar un vacío de credibilidad en el sistema formal de RCE ocasionado por conflictos políticos o por las debilidades institucionales. Tales mecanismos entran en juego cuando surge un conflicto grave en relación con la celebración de una elección, su desarrollo o sus resultados. La resolución del conflicto o impugnación se encomienda de manera extraordinaria y excepcional a un órgano *ad hoc* que no se encuentra originalmente previsto en el sistema de RCE. Buenos ejemplos de esto son el uso de la negociación y mediación en Kenia y Zimbabue para crear gobiernos de unidad nacional a fin de resolver los conflictos político-electorales que estallaron después de las disputadas elecciones que tuvieron lugar en ambos países en 2008 y 2009, respectivamente.

2. La evolución de los mecanismos de resolución alternativa de conflictos

562. La resolución de conflictos electorales al margen de los tribunales ordinarios no es algo nuevo. Sociedades en todo el mundo recurren desde hace mucho tiempo a métodos no judiciales, autóctonos o informales para resolver sus conflictos electorales y otras disputas. Por ejemplo, en los EE.UU., los mecanismos alternativos se introdujeron en algunos estados durante los años setenta para resolver conflictos comunitarios relacionados con los derechos civiles a través de la mediación, así como para abordar las crecientes demoras y gastos asociados a los litigios como resultado de la sobrecarga del sistema judicial.

563. Sin embargo, lo que es nuevo es la proliferación de mecanismos de RACE y el hecho de que en años recientes su uso se ha extendido e institucionalizado alrededor del mundo, en especial en sociedades post-conflicto. Los beneficios de tales mecanismos trascienden la arena política y electoral. Por ejemplo, pueden emplearse para resolver problemas complejos en el ámbito comunitario en circunstancias en que deben mantenerse las relaciones entre las partes en conflicto, se debe fortalecer la cooperación comunitaria y se requieren alternativas a la violencia y a los litigios.

564. En Sudáfrica, la llegada de la democracia en los años noventa trajo consigo la experimentación en gran escala de mecanismos de resolución alternativa de disputas (RAD), en campos como el laboral, el acceso a la justicia, la prestación de servicios y, muy especialmente, la conducción de las primeras elecciones democráticas de 1994. Diversas estructuras de RAD se crearon para hacer frente a la plétora de disputas que surgieron durante estas reñidas

elecciones y aliviar la tensión en el clima político, tales como las estructuras de base comunitaria para la gestión de conflictos y los comités de enlace con los partidos políticos. Estas estructuras recurrían a los mecanismos de RACE como la negociación, la mediación y el arbitraje para resolver conflictos en las distintas esferas de gobierno, es decir, en el ámbito nacional, provincial y local (ver también el párrafo 579 y el recuadro 8.1).

Recuadro 8.1. El programa de gestión de conflictos de la Comisión Electoral Independiente de Sudáfrica

Joram Rukambe

La Comisión Electoral Independiente de Sudáfrica estableció un programa de gestión de conflictos en 1999. Este programa funciona solamente durante la época electoral y recurre a expertos en la gestión de conflictos, por ejemplo, abogados, docentes y líderes religiosos en la comunidad, quienes son contratados por unas pocas semanas antes de la elección. Estas personas reciben una capacitación sobre la ley electoral y pueden ser convocadas según sea necesario. Los expertos utilizan sus habilidades de mediación y conciliación, presentan informes ante el OAE y reciben una remuneración a partir de tales informes. Su intervención puede darse por vía telefónica o en audiencias públicas en la comunidad, en donde las partes en un conflicto son escuchadas y se propone una solución. El programa ha demostrado ser eficaz y el número de impugnaciones presentadas ante los tribunales, así como los conflictos electorales en general, ha disminuido. Así, por ejemplo, en las elecciones de 1999 hubo 1.113 conflictos, incluyendo los relacionados con el acceso para los votantes, impedimentos experimentados por los candidatos o los partidos políticos debido a actos de intimidación o violencia, y destrucción de anuncios publicitarios de campaña. El número de conflictos cayó a 314 en las elecciones del 2000 y a 253 en las del 2004.

565. Desde entonces, los mecanismos de RACE han sido amplia y efectivamente utilizados en la mayoría de los países post-conflicto, entre ellos Afganistán, Indonesia, Malawi, Mozambique y la República Democrática del Congo, además de Sudáfrica. En estos casos, métodos como la negociación y el arbitraje han sido ampliamente utilizados para el manejo de disputas electorales mediante la asignación de funciones y facultades de adjudicación a estructuras de base cívica. Tales estructuras estaban facultadas para arbitrar y emitir decisiones de carácter vinculante para las partes en conflicto. Estos comités de mediación y arbitraje se establecieron con el auspicio del OAE en los ámbitos nacional, provincial y municipal, sirvieron como el primer puerto para abordar conflictos electorales y contribuyeron a aliviar la presión sobre los tribunales formalmente establecidos.

566. Países como Ghana y Botsuana, a menudo citados como democracias modelo en África, utilizan comités de enlace con los partidos y otras estructuras de base comunitaria para apoyar a los OAE en sus esfuerzos por promover

la transparencia y la credibilidad en las elecciones a través de la mediación, gestión y resolución efectiva de los conflictos.

3. Coexistencia de mecanismos de RACE permanentes y mecanismos de RCE

a) Pasos clave en el procedimiento de RACE

567. En general, los mecanismos de RACE pueden clasificarse como *unilaterales*, cuando la voluntad de alguna de las partes en conflicto es suficiente para resolverlo o darlo por concluido; *bilaterales*, cuando se requiere que todas las partes involucradas lleguen a un acuerdo antes de que el conflicto pueda considerarse resuelto, y los que requieren *la intervención de un tercero* que no sea un órgano del Estado. En el primer grupo se encuentran la renuncia o el desistimiento y el reconocimiento o allanamiento. La segunda categoría abarca una solución de compromiso, transacción o “toma y daca” entre las partes. Por último, hay tres opciones disponibles en cuanto a la intervención de terceros: la conciliación, la mediación y el arbitraje (ver recuadro 8.2).

Recuadro 8.2. Mecanismos alternativos de RCE

- i. Unilaterales: desistimiento o renuncia del demandante o reclamante y reconocimiento o allanamiento por parte del demandado
- ii. Bilaterales o multilaterales: compromiso (transacción) o solución pacífica entre las partes
- iii. Intervención de terceros (equivalentes judiciales):
 - Conciliación
 - Mediación
 - Arbitraje

568. Los mecanismos de RACE se caracterizan por ser voluntarios y porque las partes en conflicto están en libertad de utilizarlos a conveniencia. A menos que coincidan en emprender una conciliación, mediación o arbitraje, las partes no están obligadas a cumplir con los laudos o decisiones alcanzadas en los órganos pertinentes. En este aspecto, los mecanismos alternativos se diferencian de los mecanismos de RCE, los cuales son de acatamiento obligatorio y tienen fuerza vinculante, incluso sobre actores que no hayan optado por participar en el proceso. Si bien los mecanismos de RACE no pueden bajo ninguna circunstancia alguna reemplazar los mecanismos de RCE, ambos se refuerzan mutuamente. Incluso, en los casos en que los mecanismos de RACE estén previstos, la posibilidad de recurrir abiertamente a los mecanismos de RCE debe existir siempre.

569. En algunos países las disposiciones que regulan los sistemas de RCE contemplan de manera expresa la posibilidad de recurrir a los mecanismos

de RACE. En algunos casos, salvo quizás en casos de fraude a la ley, sus decisiones tienen pleno efecto legal e, incluso, pueden ser vinculantes para las partes interesadas. Los mecanismos de RACE utilizados en diferentes contextos legales, entre ellos el sistema judicial formal en democracias consolidadas, abarcan desde la facilitación de negociaciones antes de un juicio, en donde se anima a las partes en conflicto a negociar directamente entre sí antes de emprender algún otro proceso judicial, hasta los sistemas de arbitraje o mini-juicios, los cuales guardan grandes semejanzas con un proceso judicial.

570. Los conflictos electorales pueden resolverse fuera del ORCE mediante su desistimiento por parte del peticionario o demandante, lo cual equivale a renunciar a un derecho. El reconocimiento o allanamiento por parte del demandado también puede derivar en la resolución del conflicto (ver el recuadro 8.3). Ambas acciones son unilaterales, ya que la voluntad del demandante o del demandado son suficiente para que la disputa se dé por concluida, aunque en ocasiones la ley demanda el consentimiento de la otra parte.

Recuadro 8.3. El “caso Winchester”: el Reino Unido

Andrew Ellis

Durante las elecciones generales de 1997 en el RU, los dos candidatos más importantes obtuvieron más de 20.000 votos cada uno en el distrito uninominal de Winchester, con un margen entre ellos de dos votos. El candidato perdedor, Gerry Malone, y su partido consideraron que unos cuantos votos habían sido excluidos por error, así que presentaron una impugnación electoral —en esencia una queja— para que el caso fuese examinado por un tribunal electoral. El candidato ganador, Mark Oaten, y su partido no estaban seguros de cómo se decidiría el caso, y también sabían que defenderse y perder podría dejarles una elevada factura por concepto de costas (ver recuadro 6.14). Por lo tanto, Oaten no se opuso al caso en los tribunales, y se decidió celebrar una nueva elección. Como parte de su plataforma de campaña, Oaten utilizó el argumento de que Malone era un mal perdedor que había forzado la realización innecesaria de una elección. En la segunda vuelta Oaten derrotó a Malone por más de 20.000 votos. El criterio de Oaten como político, en cuanto a la mejor forma de proteger sus intereses, resultó ser correcto.

571. La *transacción* es la resolución pacífica de una disputa, ya sea de forma expresa o tácita, sin que alguna de las partes en conflicto recurra a una tercera persona o entidad para que la dirima. La *transacción* requiere del acuerdo bilateral o multilateral de ambas o todas las partes involucradas en el conflicto.

572. La *mediación* y la *conciliación* se asemejan en la medida en que en ambos casos las partes recurren a un tercero imparcial para resolver su conflicto. En la primera, el mediador se propone reunir a las partes mientras actúa como facilitador pasivo. En la segunda, el conciliador es un participante activo en

la negociación y propone posibles soluciones a las partes en conflicto a fin de llegar a una solución que sea aceptable para ambas o todas las partes. La mediación no está sujeta a fórmulas o normas específicas, mientras que la conciliación está legalmente regulada.

573. El *arbitraje* surge del acuerdo entre las partes de recurrir a un árbitro. La decisión final, que normalmente se denomina “laudo”, se pronuncia con base ya sea en la ley o la equidad. El arbitraje tiene características similares a las decisiones judiciales debido a que, al ser homologado o avalado el laudo por un tribunal, asume las características de una decisión judicial o fallo, lo cual significa que es vinculante para las partes en conflicto y legalmente ejecutable.

574. Si bien los procedimientos de arbitraje suelen ser acordados previamente por las partes en conflicto, se espera que estas observen el debido proceso. Para ello se requiere realizar una audiencia imparcial que incluya el derecho a la defensa, la presentación y examen de las pruebas, así como la realización de interrogatorios cruzados sobre los hechos antes de llegar a una decisión final.

575. Algunos países prevén dos métodos de arbitraje, dependiendo de la naturaleza de la disputa: el *arbitraje a cargo de las instituciones o entidades establecidas* en ley, y el *arbitraje a cargo de personas* libremente designadas por las propias partes en conflicto. Incluso cuando la ley prevea un arbitraje institucional, las partes tienen libertad para decidir si optan por un arbitraje o por un litigio a través de los tribunales ordinarios (en el ámbito electoral, podemos encontrar ejemplos en Indonesia en 2004 y Afganistán en 2005).

576. Los mecanismos de RACE, al ser de carácter más informal, ofrecen ventajas que pueden agregar un valor inmenso a los esfuerzos por fomentar la justicia electoral. En este sentido, cabe mencionar:

- un acceso a la justicia más fácil, rápido y económico;
- un ambiente menos amenazante para las partes en conflicto;
- la posibilidad de desenlaces en que todas las partes en el conflicto salgan ganando, y
- la oportunidad de sortear los problemas relacionados con el descrédito de los mecanismos de RCE.

577. Los mecanismos de RACE también tienen algunas debilidades. En particular, son inefectivos cuando existe un desequilibrio extremo de poder entre las partes en conflicto, es decir, no logran establecer un equilibrio de intereses entre una parte débil y una parte más fuerte. Asimismo, podrían dejar de funcionar cuando alguna de las partes no coopere —en especial, si el conflicto involucra a muchas partes—.

b) Países con vasta experiencia en mecanismos de RACE permanentes

578. Los mecanismos de RACE no están lo suficientemente desarrollados y se han hecho pocos estudios sobre su eficacia. Sin embargo, muchos países cuentan con algún tipo de mecanismo de esta índole: Afganistán, relacionado con los órganos electorales en el ámbito local; Camboya (ver el recuadro 8.4); Etiopía; Kenia; Lesoto; Malawi; México, para ciertas elecciones locales en comunidades indígenas o étnicas regidas por el sistema de usos y costumbres; Samoa; Sudáfrica y Uganda.

Recuadro 8.4. La resolución alternativa de conflictos electorales en Camboya

Denis Truesdell

Las instituciones oficiales de RCE en Camboya comprenden la Comisión Nacional Electoral (CNE, *National Election Commission*) y el Consejo Constitucional. La Comisión Nacional Electoral tiene la responsabilidad de decidir todas las quejas y apelaciones mediante la realización de audiencias públicas, salvo en los casos que se encuentran bajo la jurisdicción del poder judicial. Los conflictos electorales son abordados en el ámbito en el que se presentan, comenzando con el personal de las mesas de votación, la Comisión de Elecciones Comunes (CEC) y la Comisión Provincial Electoral (CPE). Todas las decisiones adoptadas por estas comisiones con respecto a quejas electorales pueden apelarse en el siguiente nivel superior, hasta llegar a la CNE y, en última instancia, al Consejo Constitucional.

Por lo tanto, los conflictos electorales son abordados al interior de las estructuras electorales, fuera del sistema de justicia judicial, el cual no se encuentra al alcance de la vasta mayoría de la población y es además objeto de desconfianza al asociarse con cuestiones criminales. Como resultado, la mayoría de los camboyanos están acostumbrados a recurrir a las autoridades, jefes de aldeas, ancianos de las aldeas y líderes de las minorías étnicas, quienes conforman órganos informales que arbitran los conflictos que surgen en forma cotidiana. Sin embargo, no existe un marco legal que garantice los derechos de las personas, ni tampoco una resolución definitiva cuando estos mecanismos informales se utilizan para resolver controversias. Estos actores no están facultados para resolver conflictos en el sentido judicial, aunque la Ley de Administración de Comunas faculta a los consejos comunales a conciliar los conflictos entre miembros de la ciudadanía.

Los mecanismos de resolución alternativa de conflictos electorales (mecanismos de RACE) se encuentran formalizados mediante regulaciones específicas que permiten resolver la mayoría de ellos. Si bien tales mecanismos no están diseñados para resolver infracciones electorales menores, la tradición cultural de mediación y conciliación extrajudicial hace de los mecanismos de RACE una poderosa herramienta, por lo que los casos más graves tienden a ser "conciliados" cuando debieran remitirse a la autoridad electoral superior. La CEC implementa los mecanismos de RACE, aunque no tiene la

Recuadro 8.4. (cont.)

capacidad de llevar a cabo el procedimiento de audiencia formal cuasi-judicial requerido para todas las apelaciones y las infracciones a la ley de mayor importancia, las cuales son asumidas por las comisiones provinciales y la CNE. Las partes que no estén satisfechas con alguna decisión o se nieguen a recurrir a la conciliación tienen la oportunidad de llevar su queja a una instancia superior. No obstante, el sistema es criticado porque una gran cantidad de quejas son rechazadas de entrada por el personal electoral, que las juzga arbitrariamente como si fuesen frívolas, o como si se sustentaran en rumores y no en evidencias. Los críticos también se muestran preocupados porque los mecanismos de RACE sean impuestos a las partes y que estas prefieran llegar a una adjudicación o laudo mediante procedimiento cuasi-judicial de audiencia disponible a través de los niveles superiores de las CPE o la CNE.

Pese a estas limitaciones, los mecanismos de RACE contribuyen a resolver con prontitud la mayoría de los conflictos electorales y juegan un papel importante para prevenirlos, al facilitar el acceso a la autoridad electoral, ofrecer orientación, responder a preguntas y resolver problemas antes de que lleguen a ser quejas formales.

579. Sudáfrica y Lesoto, por ejemplo, han institucionalizado un sistema de *comités de enlace con los partidos*, los cuales sirven como vehículos para la consulta y la cooperación entre el OAE y los partidos políticos sobre cualquier cuestión electoral, con el fin de que las elecciones sean libres, justas y auténticas. Estos comités se han establecido en el ámbito nacional, provincial y local, y son permanentes. Cada partido con registro tiene derecho a designar a dos representantes ante cada comité. Los comités se reúnen con frecuencia y su administración recae en el OAE, el cual los preside a todos los niveles. Estos comités han contribuido de manera significativa a identificar y resolver diversos conflictos e impugnaciones electorales y constituyen las estructuras legalmente reconocidas para tal efecto, en tanto que sus deliberaciones son consideradas abiertas y francas. Asumen un enfoque consultivo y constructivo, a la vez que procuran alcanzar consensos entre los partidos políticos y sus candidatos. Los tribunales designados por el Tribunal Electoral de Sudáfrica para resolver diversas disputas e impugnaciones electorales, por lo general, avalan las conclusiones de estos comités, las cuales son respetadas e implementadas por los órganos y entidades involucrados.

580. Poco se ha escrito sobre el uso de la conciliación, la mediación y el arbitraje en el ámbito electoral. No obstante, sería eficiente y efectivo para los OAE permitir el uso de tales mecanismos en conflictos electorales. Resulta común, en particular en los OAE que incluyen a representantes de los partidos políticos, sostener un amplio debate interno con miras a llegar a un acuerdo en cuanto al manejo y armonización de intereses comúnmente enfrentados. Esto contribuye a aliviar la habitualmente pesada carga jurisdiccional de la RCE y ofrecer soluciones más rápidas y, en general, menos costosas, lo cual

es importante en vista de lo reducido de los plazos electorales. Los códigos de conducta promovidos por los OAE también prevén el establecimiento de comités *ad hoc* conformados por representantes de todas las fuerzas políticas que participan en una elección, cuyo mandato es supervisar el cumplimiento de todas las cláusulas contenidas en el código. Estos medios suelen resultar efectivos para resolver conflictos y reducir el número de impugnaciones, en especial durante las campañas electorales, como fue el caso en Yemen en 2003 y en la Autoridad Palestina en 2006.

581. Muchos países establecen como requisito para la procedencia de un juicio o medio de impugnación respecto de cierto acto o resolución de algún órgano del OAE, que el interesado haya comparecido primero ante el organismo o autoridad responsable a fin de darle la oportunidad de corregir el presunto error o irregularidad. Solamente después de realizarse esta gestión ante el órgano o autoridad responsable puede interponerse un recurso ante un tribunal o la siguiente instancia. Cabe advertir que la referida gestión administrativa previa que se exige para la procedencia del respectivo juicio no es formalmente un recurso administrativo, por lo que no cabe contemplarlo como un medio de impugnación electoral de naturaleza administrativa sino como un mecanismo de RACE.

582. De manera similar, cuando los partidos políticos establecen mecanismos internos para resolver los conflictos al interior del partido, es técnicamente justificado considerarlos como un mecanismo de RACE. En general, se establece como requisito de procedibilidad para que el miembro de un partido pueda acudir a un ORCE a impugnar cierto acto de su partido, que primero haya agotado los mecanismos internos previstos en los estatutos del partido. Normalmente, los fallos pronunciados por estos mecanismos no son impugnados ante el ORCE, lo cual significa que las decisiones del mecanismo de RACE son finales y vinculantes.

4. Mecanismos de RACE *ad hoc* creados como mecanismos extraordinarios para resolver determinado conflicto electoral

a) Mecanismos de RACE ad hoc establecidos como una solución nacional interna

583. A través de este tipo de mecanismo de RACE, el órgano o los órganos competentes de un país (por lo general, el órgano legislativo) le confieren a un órgano provisional o transitorio *ad hoc*, de carácter jurisdiccional, el mandato específico para resolver las impugnaciones relacionadas con un proceso electoral. Esta situación se da en casos excepcionales y extremadamente graves en los que surgen desacuerdos significativos entre las fuerzas políticas con respecto a la conducción o los resultados de un proceso electoral, optándose

por establecer mecanismos institucionales distintos o alternativos a los originalmente previstos para resolver determinados conflictos electorales. Una vez que se llega a un consenso entre las fuerzas políticas involucradas y los sectores sociales relevantes, el poder legislativo emite un decreto o una regulación mediante la cual se crean mecanismos alternativos o se encomienda a un órgano *ad hoc* distinto la resolución final del respectivo conflicto electoral, sin posibilidad de apelación.

584. Esta situación se presentó durante los comicios presidenciales de 1876 en los Estados Unidos. La resolución de las impugnaciones planteadas en tres estados (cuyos 19 miembros pertenecientes al colegio electoral eran suficientes para afectar el resultado final) se encomendó a una comisión electoral *ad hoc* no prevista en la Constitución de los EE.UU., pero establecida a través de un decreto legislativo emitido después de la elección. La comisión se integró con cinco senadores, cinco miembros de la Cámara de Representantes y cinco ministros de la Suprema Corte, quienes decidieron, por ocho votos contra siete, en favor del candidato republicano, Rutherford B. Hayes, ciñéndose en su voto básicamente a su filiación partidista. El resultado originalmente alcanzado en los tres estados fue anulado y un candidato diferente fue declarado ganador.

Recuadro 8.5. EE.UU. de la RCE descentralizada a la centralizada

Tracy Campbell

Estados Unidos es una república constitucional federal cuyo marco constitucional delega en los 50 estados los poderes que no están expresamente otorgados al gobierno federal. Tales poderes incluyen la organización y conducción de las elecciones estatales y las nacionales. La Constitución es explícita en lo que respecta a las elecciones federales para el Congreso de los Estados Unidos. En su artículo I, sección 4, establece lo siguiente: “Los lugares, épocas y modo de celebrar las elecciones para senadores y representantes se regularán en cada estado por la respectiva asamblea legislativa, pero el Congreso podrá formular o alterar las reglas de referencia en cualquier momento por medio de una ley, excepto en lo tocante a los lugares de elección de los senadores”. Otras partes del texto constitucional y una serie de legislaciones electorales promulgadas en el ámbito federal (p. ej., la Ley sobre Elecciones Federales Impugnadas de 1969) también dan a los estados un margen considerable para resolver los conflictos electorales no solo en el ámbito estatal, sino también en el federal.

Debido a que el marco regulatorio para la celebración de elecciones en los Estados Unidos está descentralizado, varía de manera sustancial de un estado a otro. No solo adoptan los estados diferentes leyes, reglamentos y procedimientos para llevar a la práctica estas normas, sino que tienen libertad para delegar muchos de estos procedimientos en los gobiernos locales, por lo general, de los condados. Así, es el condado el que normalmente decide cuestiones como el tipo de equipo de votación que se utilizará, el diseño de la papeleta y los procedimientos que se aplicarán (si es el caso) para

Recuadro 8.5. (cont.)

el voto en ausencia o el voto provisional. La mayoría de los estados ha adoptado una maquinaria administrativa y estatutoria establecida por ley para resolver sus conflictos electorales, aunque tal maquinaria varía de un estado a otro.

Debido a que la ley electoral varía de un estado a otro, la jurisprudencia relativa a la resolución de controversias también varía. Existen, desde luego, intereses federales en la conducción de las elecciones, en especial cuando los comicios en cuestión son para cargos federales. La decisión de la Suprema Corte de resolver la disputada elección presidencial de 2000 en la Florida es un ejemplo de este interés: todos los recuentos se detuvieron ante la decisión de esta instancia.

Los conflictos relacionados con elecciones federales son resueltos en ocasiones por un tribunal que no es la Suprema Corte. De acuerdo con el artículo I, sección 5, de la Constitución, "Cada Cámara calificará las elecciones, los informes sobre escrutinios y la capacidad legal de sus respectivos miembros". La Ley sobre Elecciones Federales Impugnadas (Federal Contested Election Act, FCEA) prevé los medios para esto. Los conflictos relativos a la elección de candidatos al Congreso pueden resolverse en la Cámara afectada, para lo cual el comité administrativo de la Cámara en cuestión escucha e investiga la queja y posteriormente informa al pleno de la Cámara sobre sus hallazgos, y este vota para llegar a una resolución final.

585. En este ejemplo, las instituciones establecidas se vieron abrumadas por la situación y era necesario encontrar una solución alternativa. Mientras lo ideal es que la cultura política, los protagonistas y la sociedad en su conjunto mantengan el compromiso de salvaguardar y respetar las decisiones de las instituciones establecidas y que tales situaciones de crisis nunca se presenten, la realidad es que de vez en cuando los sistemas existentes se desacreditan o no son lo suficientemente sólidos para resolver los conflictos con credibilidad. Sin embargo, el daño a la institucionalidad resultante puede ser mayor que los beneficios que ofrezca la supuesta solución. La adopción de tales mecanismos de solución alternativa es algo que debe considerarse con sumo cuidado, entre otras cosas porque podría sentar un precedente peligroso y ser invocado por cualquier futuro contendiente que resulte perdedor, que opte por cuestionar el resultado de una elección y a la autoridad electoral, con la esperanza de que la eventual solución alternativa pudiera beneficiarle.

b) Mecanismos de RACE ad hoc auspiciados internacionalmente

586. En Kenia, tras la violencia post-electoral de 2007, la Unión Africana intervino, a través del antiguo secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, para mediar en el logro de un acuerdo, estableciéndose un gobierno de coalición. En 2009, la Comunidad de Desarrollo de África Meridional (Southern African Development Community, SADC) designó al ex presidente sudafricano Thabo Mbeki para que mediara en el conflicto surgido en

Zimbabue tras los comicios de 2008. Este proceso redundó en la firma de un acuerdo por parte de las partes beligerantes para compartir el poder y en la formación de un gobierno de unidad nacional.

587. En estos dos ejemplos de medidas extra-constitucionales para resolver un conflicto electoral fue necesario que los respectivos parlamentos de ambos países ratificaran los acuerdos, como una manera de hacer operativos y obligatorios los acuerdos de paz para todas las partes en conflicto. El uso de actores externos para negociar y mediar durante un conflicto post-electoral en los dos países, así como la decisión posterior de someter los acuerdos de paz a la aprobación parlamentaria para obtener su aval a fin de hacerlos jurídicamente vinculantes, propicia que estas iniciativas califiquen como mecanismos de RACE.

Nota final

588. Tanto los sistemas de RCE como los mecanismos de RACE tienen finalmente valor cuando generan confianza y, si es necesario, se utilizan cuando surgen conflictos y quejas. Incluso cuando existe amplia confianza, continúan formando parte de un proceso electoral global en el que los participantes son actores políticos. Los políticos asumen criterios políticos, por lo que el sistema de justicia electoral tiene que ser una opción lo suficientemente atractiva como para fomentar su uso entre dichos actores.

ANEXOS

ANEXOS



Glosario

<p>Adjudicación</p>	<p>Procedimiento legal para resolver una controversia. Pronunciamiento formal de un <i>fallo</i> o decreto en un proceso judicial, que también incluye el <i>fallo</i> o decisión emitida. Emisión de un decreto por parte de un tribunal en referencia a las partes en un caso. Implica la celebración de una audiencia por parte de un tribunal previa notificación, para considerar la <i>prueba</i> legal sobre el/ los tema(s) fáctico(s) involucrado(s) en el caso.</p>
<p>Administración electoral</p>	<p>Medidas necesarias para la conducción o implementación de cualquier aspecto de un <i>proceso electoral</i>.</p>
<p>Apelación</p>	<p>Solicitud que se presenta ante un <i>ORCE</i> de rango superior para confirmar, revertir o modificar una decisión tomada por un <i>ORCE</i> de rango inferior.</p>
<p>Arbitraje</p>	<p><i>Arbitraje voluntario vinculante.</i> Proceso en el que las partes en conflicto escogen y convienen en que una persona neutral escuche su conflicto y lo resuelva adoptando una decisión o laudo final y vinculante. El arbitraje es un proceso de adjudicación inspirado en el principio de contradicción y diseñado para resolver los problemas específicos que presenten las partes. El arbitraje se diferencia de manera significativa del <i>litigio</i> en que (1) no requiere apegarse a las normas legales de la <i>prueba</i> y el procedimiento, (2) contempla un margen de flexibilidad en cuanto al tiempo y a la elección de los encargados de tomar las decisiones y (3) el procedimiento se realiza en privado y no en público. Los laudos arbitrales vinculantes suelen ser ejecutados por los tribunales, siempre y cuando no haya defectos en el procedimiento de arbitraje.</p> <p><i>Arbitraje obligatorio no vinculante.</i> Esta modalidad de arbitraje se deriva de un procedimiento judicial. Los <i>árbitros</i> designados por los tribunales ven los casos sujetos a los límites jurisdiccionales establecidos en la <i>legislación</i> y en las regulaciones pertinentes. La parte perdedora tiene derecho a un nuevo <i>juicio</i> (juicio <i>de novo</i>) en el tribunal de juicio.</p>

Árbitro	Abogado u otra persona seleccionada para ver un caso y resolver un conflicto sin necesidad de un <i>juicio</i> formal, a través de un proceso de <i>arbitraje</i> .
Asignación de escaños	Proceso de distribuir los escaños de una asamblea legislativa entre los partidos políticos o <i>candidatos</i> con base en el número de votos que hayan obtenido.
Campaña (electoral)	Cualquier forma de actividad política dirigida a promover el apoyo a un <i>candidato</i> , partido político o escogencia a disposición del electorado en preparación para una elección o <i>instrumento de la democracia directa</i> durante un periodo definido de campaña. Comprende la celebración de reuniones, mítines, discursos, marchas, transmisión de mensajes por los medios de comunicación, debates y otras actividades, así como el uso de los medios, de Internet y cualquier otra forma de comunicación.
Candidato	Persona nominada para competir por un cargo electivo, ya sea en representación o con independencia del apoyo de cualquier partido político.
Cargos por trámite	Requisito legal que establece el pago de un cargo o depósito como condición para interponer una <i>queja</i> .
Certificación de resultados	Aval y confirmación formal del anuncio del resultado de una elección.
Certiorari	Auto emitido por un tribunal superior de apelaciones a su discreción y dirigido a una corte inferior, en el que le manda a producir un acta certificada sobre un caso en particular que haya litigado, a fin de determinar si se dieron irregularidades o se cometieron errores que justifiquen una revisión del caso.
Ciclo electoral	Serie completa de pasos involucrados en los preparativos y la implementación de una elección o <i>instrumento de la democracia directa</i> , vistos como un único evento en una serie continuada. Además de los pasos que conlleva el <i>proceso electoral</i> en particular, incluye la evaluación o auditoría post-periodo de votación, el mantenimiento de la memoria institucional y el proceso de consulta y planeamiento del próximo <i>proceso electoral</i> .
Código de conducta	Conjunto de normas generales de comportamiento, por ejemplo para los <i>miembros</i> y el personal de un OAE, o para los partidos políticos, con respecto a la participación en el <i>proceso electoral</i> .
Comisión electoral	Nombre que a menudo se confiere a un <i>OAE de modelo independiente</i> o al componente no gubernamental de un <i>OAE de modelo mixto</i> .
Cómputo	Proceso de recopilar el resultado del conteo de los votos emitidos en un <i>proceso electoral</i> . También conocido como cómputo de resultados.
Conciliación	Método de resolución de conflictos que recurre a la discusión y a la resolución sin llevar el caso ante los tribunales.
Conflicto	Competencia entre fuerzas en oposición que refleja una diversidad de opiniones, preferencias, necesidades o intereses.

Conflicto electoral	Toda <i>queja</i> , impugnación o reclamación relacionada con cualquier etapa del <i>proceso electoral</i> .
Corte constitucional	Tribunal que aborda temas relacionados con la constitución, entre ellos la constitucionalidad de las leyes, procedimientos y resultados relacionados con los <i>procesos electorales</i> .
Corte electoral	Corte de justicia u otro organismo ante el cual un actor electoral puede disputar la validez de una elección o impugnar la conducta de los candidatos, partidos políticos o el OAE. Ver también <i>tribunal electoral</i> .
Declaración de resultados	Comunicación formal, sea verbal o escrita, del resultado de un evento electoral. Puede indicar el número de votos recibidos por cada <i>candidato</i> o partido político que compita en una elección, y de los candidatos o partido(s) con derecho a ocupar escaños como representantes elegidos según las disposiciones de la <i>ley electoral</i> ; o el número de votos registrados en favor de cada una de las opciones presentadas en el uso de un <i>instrumento de la democracia directa</i> .
Delimitación de distritos electorales	Proceso para determinar la forma en que se establecerán los límites de los distritos u otras zonas electorales; división del país en distritos electorales y asignación de los votantes a tales distritos y a los <i>sitios de votación</i> . En ocasiones se le denomina <i>distritación</i> o <i>demarcación de distritos electorales</i> . También se le conoce solamente como <i>delimitación</i> .
Delito	Quebrantamiento de una ley o norma; acto ilegal.
Delito electoral	Acto u omisión tipificado como delito, normalmente a través de la <i>legislación electoral</i> o la <i>legislación penal general</i> . A manera de ejemplo cabe mencionar el fraude electoral, la coacción al votante, el impedimento o falsificación del <i>registro de votantes</i> , así como las violaciones a las disposiciones sobre el <i>financiamiento de la campaña</i> .
Derecho codificado o legislado (<i>civil law</i>)	Derecho basado primordialmente en textos legislativos o codificados que se encuentran en la constitución y en estatutos. El enfoque legal que forma parte de la costumbre constituye la parte secundaria del derecho codificado o legislado (<i>civil law</i>).
Derecho de precedente judicial o <i>common law</i>	Derecho desarrollado por los jueces a través de las decisiones de las cortes y tribunales similares (también llamado <i>jurisprudencia</i>), en lugar de a través de estatutos legislativos o reglamentos del poder ejecutivo. Estas decisiones tienen el valor de <i>precedentes</i> , aplicándose el principio de <i>stare decisis</i> .
Derechos electorales	Derechos políticos consagrados en las disposiciones básicas o fundamentales de un determinado orden jurídico (normalmente la constitución), por lo general relacionados con el derecho político de participar en la conducción de los asuntos públicos, ya sea de manera directa o a través de representantes libremente elegidos. Entre los principales derechos electorales se encuentran el derecho al voto y el derecho a postularse a cargos electivos, la libertad de asociación, la <i>libertad de expresión</i> y la libertad de reunión.

Educación cívica	Programa informativo o educativo diseñado para ampliar la comprensión y conocimientos sobre los derechos y obligaciones de la ciudadanía.
Educación de votantes	Proceso mediante el cual las personas son sensibilizadas en torno al <i>proceso electoral</i> , incluyendo los detalles y procedimientos que comprende el <i>registro de votantes</i> y la votación.
Elecciones libres, justas y auténticas	Una elección libre, justa y auténtica se deriva de un <i>proceso electoral</i> que es una competencia real y en donde existe un disfrute pleno de las libertades fundamentales y los derechos políticos relacionados con las elecciones: la <i>libertad de expresión</i> , la libertad de asociación, la libertad de reunión y la libertad de movimiento. Este <i>proceso electoral</i> es supervisado por una administración electoral imparcial, a fin de garantizar que su conducción sea justa, imparcial y acorde con las leyes. Además, existen oportunidades de un escrutinio independiente y de acceso a una revisión independiente, se dispone de un marco legal y los votantes están plenamente informados sobre sus derechos.
Estado de derecho	El término Estado de derecho por lo general conlleva una igual protección de los derechos humanos de los individuos y grupos, así como la imposición de una igual sanción al amparo de la ley. Rige por encima del gobierno y protege a los ciudadanos de la acción estatal arbitraria, garantizando así que estos estén sujetos al Estado de derecho y no al imperio arbitrario del hombre. Abarca tres instituciones: la institución encargada de la seguridad o el cumplimiento de las leyes, el sistema judicial y el poder judicial, y el sistema correctivo. Principio de que la ley debe “regir” en el sentido de que establece un marco dentro del cual se ha de dar toda conducta o comportamiento.
Estatuto	Ver <i>legislación</i> .
Fallo	Decisión alcanzada y promulgada por un órgano judicial o un <i>ORCE</i> .
Financiamiento de campañas	Financiamiento de una <i>campana</i> política (con fondos recibidos mediante actividades de recaudación de fondos, contribuciones, etc.).
Garantía	Medios o instrumentos legales, tanto de carácter estructural como procedimental, para el aseguramiento, protección, apoyo, defensa o salvaguarda de los valores, derechos o instituciones protegidos o establecidos mediante el ordenamiento jurídico.
Gestión electoral	Proceso de ejecución de las actividades, tareas y funciones propias de la <i>administración electoral</i> .
Impugnación administrativa	Impugnación resuelta por el OAE a cargo de dirigir, organizar, administrar y supervisar los procedimientos electorales. A través de una impugnación, los afectados pueden oponerse a una acción o decisión electoral mediante un procedimiento en el que el mismo órgano del OAE que emitió la acción o decisión que esté siendo impugnada u otro órgano superior decide el conflicto.

Impugnación electoral	<i>Queja</i> interpuesta por un participante o parte interesada en el proceso electoral que considere que sus <i>derechos electorales</i> han sido violentados.
Impugnación internacional	Instrumentos legales previstos en los tratados o convenciones internacionales mediante los cuales quienes estén en posición de hacerlo pueden recurrir, de manera secundaria o complementaria, al órgano competente una vez agotados los recursos internos.
Impugnación judicial	Instrumentos jurídicos procedimentales que contempla la ley mediante los cuales dos o más partes en conflicto llevan ante un órgano judicial, esto es, un juez o tribunal, ya sea que forme o no forme parte del poder judicial, una disputa en torno a un supuesto error, irregularidad, conducta impropia, deficiencia o ilegalidad en una determinada acción o decisión electoral. El órgano judicial, en su posición de tercero superior y en su calidad de órgano del Estado, alcanza una decisión definitiva e imparcial en torno al conflicto. En términos generales, las diversas <i>impugnaciones electorales</i> de carácter judicial pueden clasificarse como <i>juicios y apelaciones</i> .
Impugnación legislativa	Instrumentos legales contemplados en la constitución o los estatutos de algunos países que facultan a los órganos legislativos u otras asambleas políticas para resolver formalmente determinadas <i>impugnaciones electorales</i> o emitir la <i>certificación</i> o el resultado final de una elección.
Incompatibilidad	Limitación en la <i>legislación</i> sobre las candidaturas para una elección que afecta un cargo representativo, con base en la percepción de que no es deseable que una persona que ya ocupe un cargo público tenga acceso u ocupe otro cargo público.
Infracción	Acto o instancia de infringir una disposición o regulación legal o administrativa.
Infracción electoral	<i>Ver delito electoral.</i>
Infracción electoral administrativa	Acto u omisión de un organismo o funcionario electoral que contraviene o incumple con los requerimientos de los procedimientos o <i>leyes electorales</i> , pero que no está tipificado en la ley como delito.
Instrumento de la democracia directa	Instrumento que da a la ciudadanía el derecho a involucrarse directamente en el proceso de toma de decisiones políticas. Puede adoptar una de cuatro formas: <i>referendo</i> , iniciativa ciudadana, iniciativa legislativa y <i>revocación de mandato</i> .
Juicio	En derecho, audiencia o examen judicial de los hechos hasta obtener un fallo en un caso civil o penal.
Jurisdicción	Competencia y alcance geográfico de un tribunal u otro órgano judicial en cuanto a la emisión de instrucciones, la toma de decisiones y las facultades de implementación. Poder o autoridad de un tribunal para actuar. El tribunal debe tener jurisdicción tanto sobre el objeto como sobre el área geográfica de la <i>queja</i> y sobre la persona u órgano del cual se busca obtener una reparación.

Justicia electoral	En este manual, el término justicia electoral se refiere a los diversos medios y mecanismos para garantizar que toda acción, procedimiento y decisión relacionados con el <i>proceso electoral</i> se ajusten a la ley (la constitución, ley estatutaria, instrumentos o tratados internacionales y todas las otras disposiciones vigentes en un país), así como los destinados a proteger o restablecer el disfrute de los <i>derechos electorales</i> . La justicia electoral da a las personas que consideren que sus derechos electorales han sido violentados la posibilidad de introducir una <i>queja</i> , obtener una audiencia y recibir una resolución o adjudicación.
Legislación	Cuerpo de leyes creado mediante el proceso legislativo, también llamado ley estatutaria. Leyes escritas aprobadas por el parlamento, el congreso u otro órgano legislativo en el ámbito nacional o local.
Legitimidad	Percepción de que se ha hecho justicia con respecto a un proceso de resolución de una disputa.
Ley electoral	Uno o más componentes de la <i>legislación</i> que rige todos los aspectos del proceso para elegir las instituciones políticas definidas en la constitución o en el marco institucional de un país.
Libertad de expresión	Derecho universal protegido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El artículo 19 establece lo siguiente: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.
Litigio	Contienda judicial que busca obtener una decisión de un tribunal.
Mecanismo de justicia electoral (también mecanismo de RCE)	Todos los medios existentes para garantizar que los <i>procesos electorales</i> no se vean estropeados debido a irregularidades, y para defender los <i>derechos electorales</i> . Entre las medidas, es necesario hacer la distinción entre: (a) aquellas que otorgan un recurso formal o que son de carácter <i>correctivo</i> ; (b) las de carácter <i>punitivo</i> , y (c) los <i>mecanismos de resolución alternativa de conflictos electorales</i> .
Mecanismo de resolución alternativa de conflictos electorales (RACE)	Los mecanismos de RACE pueden existir en forma paralela a los mecanismos formales de RCE, o bien adoptarse en forma <i>ad hoc</i> o en circunstancias excepcionales. Prevén que una o más partes en un <i>conflicto</i> inicien un proceso para resolverlo en forma unilateral, bilateral o a través de un tercero o representante. En este último caso, los mecanismos judiciales equivalentes son la <i>conciliación</i> , la <i>mediación</i> y el <i>arbitraje</i> .
Mediación	Proceso en el cual las partes en conflicto recurren a un tercero para que les ayude a dirimirlo mediante un proceso privado, informal y no vinculante. El mediador no está facultado para imponer una solución, sino que procura ayudar a las partes para que lleguen a un consenso y acuerdo sobre una decisión que resulte mutuamente aceptable en torno a la disputa.

Medida correctiva	Las <i>impugnaciones electorales</i> son intrínsecamente correctivas, ya que sus efectos incluyen la <i>anulación</i> , modificación o reconocimiento de conductas improcedentes a fin de reparar la violación cometida y restablecer el disfrute del derecho electoral implicado. Las medidas correctivas se adoptan para limpiar el <i>proceso electoral</i> , de forma tal que los efectos perjudiciales de una acción irregular no se continúen y lleguen al punto de afectar de manera sustancial los resultados, independientemente de cualquier otra <i>sanción</i> administrativa que se imponga al trasgresor.
Medida punitiva	Una medida punitiva no corrige ni anula el efecto de una irregularidad electoral. Sanciona a quien cometió la violación o a la persona responsable de garantizar que tal violación no se cometiera, ya sea a través de la ley electoral administrativa, que impone <i>sanciones</i> , o a través de la ley electoral penal.
Mesa (o sitio) de votación	Lugar establecido para efectos de la votación y controlado por el personal del <i>OAE</i> . También denominado unidad de votación.
Miembro (de un ORCE u OAE)	Persona designada o elegida para ocupar un cargo en el órgano o comité que dirige la realización e implementación de las facultades y funciones del <i>ORCE</i> o el <i>OAE</i> .
Nulidad	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. Comprende la concurrencia de la voluntad, sin coacción, error o dolo; y la observancia de las formalidades exigidas para el acto de que se trate.
OAE de modelo gubernamental	Modelo de <i>OAE</i> en el que las elecciones son organizadas y gestionadas por el poder ejecutivo del Gobierno a través de un ministerio, por ejemplo el Ministerio del Interior/Gobernación, o a través de las autoridades locales.
OAE de modelo independiente	Modelo de <i>OAE</i> en el que la organización y gestión de las elecciones está a cargo de un organismo que es institucionalmente independiente y autónomo del poder ejecutivo del Gobierno, y el cual administra su propio presupuesto.
OAE de modelo mixto	<i>OAE</i> con una estructura dual, el cual tiene un componente de política, monitoreo o de supervisión que es independiente del poder ejecutivo del gobierno (en lo que respecta al <i>OAE de modelo independiente</i>) y un componente de implementación ubicado en una dependencia estatal o gobierno local (en lo que respecta al <i>OAE de modelo gubernamental</i>).
OAE de nivel inferior	<i>OAE</i> conformado en el ámbito subnacional, por ejemplo, una provincia, región, distrito o comuna.
OAE de transición	<i>OAE</i> establecido de forma temporal para facilitar la realización de elecciones de transición. Normalmente se establece con el auspicio de la comunidad internacional, por ejemplo de las Naciones Unidas, y puede estar conformado o incluir entre sus miembros a expertos internacionales.

Observador	Persona acreditada para presenciar y valorar, pero no para intervenir, en los procedimientos de un <i>proceso electoral</i> .
Ordenamiento jurídico electoral	Conjunto de elementos legales estructurales que definen o influyen en el <i>proceso electoral</i> , y cuyos principales elementos son las disposiciones constitucionales, <i>leyes electorales</i> y otras leyes que influyen en los <i>procesos electorales</i> , como es el caso de las leyes de partidos políticos y las leyes de estructuración de los órganos legislativos, normas y reglamentos electorales secundarios y códigos de conducta.
Órgano administrativo electoral (OAE)	El OAE es una organización u órgano fundado con el propósito de gestionar algunos o todos los elementos esenciales o básicos para la realización de elecciones y la aplicación de los <i>instrumentos de la democracia directa</i> , de lo cual es legalmente responsable. Estos elementos esenciales (o básicos) comprenden el determinar quién es apto para votar, la recepción y validación de las nominaciones de los participantes en el <i>proceso electoral</i> (para las elecciones propiamente, los partidos políticos o las candidaturas), la realización de las votaciones, así como el conteo y la <i>tabulación</i> de los votos.
Órgano de resolución de conflictos electorales (ORCE)	Órgano responsable de defender los <i>derechos electorales</i> y resolver los <i>conflictos electorales</i> . Tales funciones pueden conferírsele a un órgano administrativo, judicial, legislativo, internacional o, en casos excepcionales, a un órgano <i>ad hoc</i> como una fórmula provisional o de transición.
Precedente	Principio legal al que las cortes deben apegarse en el futuro al momento de tomar las decisiones. La ley se basa en el principio del precedente y de <i>stare decisis</i> . Así, si un tribunal –en particular un tribunal inferior– tiene frente a sí un hecho o situación similar, al momento de tomar la decisión sobre un caso en cuestión está obligado a regirse por los principios legales establecidos en el caso anterior.
Proceso electoral	Serie de pasos involucrados en la preparación y realización de una determinada elección o <i>instrumento de la democracia directa</i> . El proceso electoral suele incluir la promulgación de la <i>ley electoral</i> , el registro de los votantes, la nominación de candidaturas o de los partidos políticos y la inscripción de las propuestas, además de la <i>campana</i> , las votaciones, el conteo y <i>tabulación</i> de los votos, la resolución de <i>conflictos electorales</i> y el anuncio de los resultados.
Prueba	La prueba comprende cualquier documento, testimonio u objeto tangible presentado en una audiencia por un <i>ORCE</i> de conformidad con las normas aceptadas de admisibilidad, tendiente a aprobar o desaprobar un supuesto hecho.
Queja	Primer documento presentado ante una corte o tribunal por una persona o entidad contra otra, en reivindicación de los derechos que le confiere la ley.

Recuento	Nuevo cálculo total o parcial de los votos emitidos en una elección o <i>instrumento de la democracia directa</i> .
Referendo	<i>Instrumento de la democracia directa</i> que consiste en una votación por parte del electorado sobre algún tema de política pública, por ejemplo una enmienda constitucional o un proyecto de ley. Las consecuencias de la votación pueden tener carácter vinculante o consultivo.
Registro de votantes (o padrón electoral)	Proceso de establecer los requisitos para que un individuo se considere apto para emitir el voto en un <i>proceso electoral</i> o instrumento de la democracia directa, además de inscribir a los individuos que cumplan con tales criterios en un registro. Al ser uno de los aspectos más onerosos, complejos y que requieren más tiempo del proceso electoral, suele requerir de una parte considerable del presupuesto, tiempo del personal y recursos de la autoridad electoral.
Registro de partidos	Acto de registrar a los partidos políticos para que participen en elecciones con base en criterios de calificación y la presentación de las firmas y los depósitos requeridos.
Registro de partidos políticos y candidaturas	Acto de revisar la validez de las solicitudes para participar en una elección por parte de los partidos políticos y los <i>candidatos</i> y aceptar a quienes cumplan con los criterios establecidos.
Registro (o empadronamiento) de votantes	Acto de ingresar los nombres de los <i>votantes</i> que cumplan con los requisitos y otra información pertinente en un registro o lista de votantes.
Regulaciones electorales	Reglas secundarias a la <i>legislación</i> establecidas, a menudo por el OAE o el ministerio al cual pertenece dicho organismo en el marco de los poderes contenidos en la <i>ley electoral</i> , que rigen los aspectos relacionados con la organización y administración de una elección.
Resolución alternativa de conflictos electorales (RACE)	Órganos, instituciones o mecanismos que funcionan al margen de los <i>ORCE</i> legalmente establecidos o el sistema para manejar y resolver conflictos relativos a los <i>procesos electorales</i> . Suelen ser órganos o mecanismos de carácter informal/tradicional, por ejemplo, comités <i>ad hoc</i> para fiscalizar el cumplimiento con códigos de conducta, mecanismos tradicionales para la resolución de conflictos, organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil, etc.
Resolución alternativa de disputas (RAD)	Medios o mecanismos para que las partes en conflicto lleguen a un acuerdo o arreglo que evite ir a un <i>litigio</i> . En términos generales, existen al menos cuatro modos de resolución: la negociación, la <i>mediación</i> , la transacción y el <i>arbitraje</i> (en ocasiones se incluye también un quinto tipo, la <i>conciliación</i> , pero para efectos de esta publicación ésta puede considerarse como una forma de <i>mediación</i>). Los RAD pueden utilizarse en forma paralela al sistema legal vigente, o como resultado de la desconfianza en el sistema convencional.

Resolución de conflictos electorales (RCE)	Proceso de audiencia y <i>adjudicación</i> de una <i>queja</i> , <i>impugnación electoral</i> o reclamación relacionada con cualquier etapa del <i>proceso electoral</i> .
Responsabilidad	Obligación establecida por ley que emana de la acción civil (hecho ilícito civil) o bajo contrato. La responsabilidad legal puede ser decidida solamente por los tribunales, incluso si se llega a una solución extrajudicial de mutuo acuerdo.
Revocación de mandato	<i>Instrumento de la democracia directa</i> que permite que un número determinado de ciudadanos demanden una votación por parte del electorado para decidir si un funcionario en un cargo electivo debe ser removido de ese cargo antes de que termine su periodo o mandato.
Sanción	Medidas adoptadas por una institución en respuesta a un comportamiento inaceptable por parte de quien incumpla.
Sanción electoral	<i>Sanción</i> o pena que en razón de una <i>infracción/delito electoral</i> se impone a su autor, a la entidad o persona responsable de cometer la irregularidad. Las sanciones pueden ser de índole criminal (mediante la imposición de una pena convencional) o de índole administrativa (por lo general financiera). Las penas de carácter criminal son impuestas siempre por una corte o tribunal. En algunos <i>sistemas de justicia electoral</i> las sanciones administrativas son siempre impuestas por el <i>OAE</i> .
Sistema <i>ad hoc</i> de RCE	<i>Sistema de RCE</i> que involucra a un órgano <i>ad hoc</i> derivado de una fórmula provisional o de transición. Tal sistema puede ser creado ya sea con participación de la comunidad internacional o como una solución institucional nacional de carácter interna. La característica clave de este tipo de <i>sistema de RCE</i> es que se trata de un órgano provisional o de transición: el órgano <i>ad hoc</i> tiene la tarea de resolver las impugnaciones que surjan de una elección o serie de elecciones en particular que se celebren durante un periodo dado. El órgano en sí mismo puede ser legislativo, judicial o administrativo.
Sistema de derecho codificado o tradición románica (<i>civil law</i>)	Sistema jurídico basado en el <i>derecho codificado o legislado</i> (<i>civil law</i>) y derivado de los principios de la codificación de la antigua Roma. En las <i>jurisdicciones</i> de derecho codificado, los jueces por lo general no están facultados para crear derecho mediante el establecimiento de <i>precedentes</i> legales.
Sistema de <i>common law</i> o precedente judicial	Sistema jurídico que confiere un peso de precedente obligatorio al establecido por los jueces (<i>common law</i>) con base en el principio de que es injusto dar un trato diferente a hechos similares en ocasiones diferentes.

Sistema de justicia electoral (SJE)	Conjunto de medios o mecanismos disponibles en un país (en ocasiones en un contexto local comunitario, o en uno regional o internacional) para garantizar y verificar que las acciones, procedimientos y decisiones relacionadas con el <i>proceso electoral</i> cumplan con el marco legal, así como para proteger o restablecer el disfrute de los <i>derechos electorales</i> . El SJE es un instrumento clave del <i>Estado de derecho</i> y una garantía primordial del apego al principio democrático de la celebración de <i>elecciones libres, justas y auténticas</i> .
Sistema de RCE	Marco legal dentro de un <i>sistema de justicia electoral</i> que especifica los mecanismos establecidos para resolver <i>conflictos electorales</i> y proteger los <i>derechos electorales</i> . Puede tratarse de un órgano administrativo, judicial, legislativo, internacional o un órgano <i>ad hoc</i> . Ver también <i>órgano de resolución de conflictos electorales (ORCE)</i> .
Sistema de RCE encomendado al OAE	En este tipo de sistema, la responsabilidad recae en un <i>órgano administrativo electoral</i> independiente, el cual además de asumir la organización y administración de los <i>procesos electorales</i> , tiene las facultades judiciales para resolver impugnaciones y emitir un fallo final en cuanto a la validez del <i>proceso electoral</i> .
Sistema electoral	Conjunto de normas y procedimientos que prevén que el electorado emita el voto y que traduce esos votos en escaños asignados a los partidos y <i>candidatos</i> en el parlamento o asamblea legislativa.
Sistema judicial de RCE	<i>Sistema de RCE</i> que confiere la autoridad para tomar la decisión final sobre una impugnación en torno a una elección determinada a un órgano judicial. El órgano en cuestión puede ser: (a) un tribunal ordinario del Poder judicial; (b) una <i>corte o consejo constitucional</i> ; (c) un tribunal administrativo, o (d) un <i>tribunal electoral especializado</i> .
Sistema legislativo de RCE	<i>Sistema de RCE</i> que confiere el poder de decisión final sobre la validez de una elección, incluyendo cualquier impugnación interpuesta, al poder legislativo, a alguna de sus comisiones o a alguna otra asamblea política.
Sistema mixto legislativo-administrativo de RCE	Sistema que combina características de los sistemas de <i>RCE</i> administrativos y los legislativos, de forma que por lo general las impugnaciones son vistas primero por el órgano administrativo y las impugnaciones subsiguientes son vistas por el órgano legislativo en cuestión.
Stare decisis	Principio de la toma de decisiones en el ámbito legal según el cual una decisión judicial previa debe aplicarse nuevamente en circunstancias idénticas.

Sufragio universal	Extensión del derecho al voto o a participar en un Gobierno democráticamente elegido a toda persona adulta, sin distinción de raza, sexo, creencias, inteligencia, o condición económica o social.
Tribunal electoral	Institución judicial con la competencia específica para ver <i>impugnaciones</i> y conflictos en materia electoral.
Tribunal electoral especializado	Tribunal que se especializa en el tema electoral. Su autoridad varía dependiendo del <i>sistema de RCE</i> del país en cuestión.
Usurpación de personalidad	Emisión fraudulenta del voto de un votante registrado por parte de otra persona que se hace pasar por ese votante registrado.
Votante	Persona calificada y registrada para votar en una elección o en el marco de un <i>instrumento de la democracia directa</i> .
Votante habilitado para votar	Persona que reúne los requisitos para registrarse y votar en una elección o <i>instrumento de la democracia directa</i> .
Votante registrado	<i>Votante habilitado para votar</i> y que se encuentra inscrito en una lista o registro oficial de <i>votantes</i> .

Referencias y lecturas de ampliación

Generales

Red de conocimientos electorales ACE <<http://www.aceproject.org>>

La Red de Conocimientos ACE ofrece una amplia gama de servicios relacionados con el conocimiento sobre la temática electoral, la asistencia y el desarrollo de capacidades, a través de un centro de conocimientos en línea que ofrece información completa y asesoría personalizada en materia de procesos electorales.

ConstitutionNet <<http://www.constitutionnet.org>>

ConstitutionNet es un centro de recursos en línea, desarrollado por IDEA Internacional en asociación con Interpeace, con financiamiento del Gobierno de Noruega. Está dirigido a quienes participan en el desarrollo constitucional y busca apoyar a los creadores de constituciones y a sus colaboradores en el diseño de soluciones específicas para los distintos contextos ante problemas comunes, brindándoles acceso a herramientas de conocimiento comparativas específicamente diseñadas, debidamente dirigidas, desarrolladas a partir de las necesidades y claramente comunicadas.

Base de datos unificada de IDEA Internacional <<http://www.idea.int/uid/>>

IDEA Internacional creó una base de datos unificada que incorpora la información de bases de datos y recursos que anteriormente estaban separados, abarcando temas como la justicia electoral, participación electoral, diseño de sistemas electorales, cuotas de género, democracia directa y muchos más.

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
(IDEA Internacional), *Direct Democracy: The International IDEA*

- Handbook* [Democracia Directa: El manual de IDEA Internacional] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2008), disponible en la dirección <http://www.idea.int/publications/direct_democracy/index.cfm>
- , *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook* [Diseño de Administraciones Electorales: El manual de IDEA Internacional] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2006), disponible en la dirección <<http://www.idea.int/publications/emd/index.cfm>>
- , *Code of Conduct for Political Parties Campaigning in Democratic Elections* [Código de Conducta: Administración Electoral Ética y Profesional] (Estocolmo: IDEA Internacional, 1999), disponible en la dirección <http://www.idea.int/publications/coc_campaigning/index.cfm>
- , *Código de Conducta: Administración Electoral Ética y Profesional* (Estocolmo: IDEA Internacional, 1997), disponible en la dirección http://www.idea.int/publications/conduct_admin/es.cfm

Naciones Unidas, Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y Código de Conducta para Observadores Internacionales, 15 de octubre de 2005, disponible en la dirección http://www.idea.int/resouRCE/analysis/observation_coc.cfm

Orozco Henríquez, Jesús, “Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado”, en *Sistemas de justicia electoral: Evaluación y perspectivas* (México DF: IFE, PNUD, IJ-UNAM, IFES, IDEA y TEPJF, 2001)

Weinberg, Barry H., *The Resolution of Election Disputes: Legal Principles that Control Election Challenges*, 2nd Edition [La resolución de controversias electorales: Principios legales que rigen las impugnaciones electorales, 2^a edición] (Washington: IFES, 2008), disponible en la dirección <<http://www.ifes.org/Content/Publications/Books/2008/The-Resolution-of-Election-Disputes.aspx>>

Alemania

- Beyme, Klaus von, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung* [El sistema político en Alemania: Una introducción] (Wiesbaden: VS-Verlag, 2004)
- Graßhoff, Karin y Klein, Hans H., ‘Verschleppte Wahlprüfung’ [Escrutinio prolongado de una elección], *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11 de septiembre de 2006
- Hey, Arnulf von, *Wahlfreiheit und Wahlprüfung* [Libertad electoral y escrutinio de elecciones] (Berlín: Dunker & Humblot, 1975)
- Lindner, Ralf y Schultze, Rainer-Olaf, ‘Germany’ [Alemania], en Dieter Nohlen, Matthias Catón y Philip Stöver (eds.), *Elections in Europe: A Data Handbook* [Elecciones en Europa: Manual de datos] (Oxford: Oxford University Press, 2007)

- Nohlen, Dieter, *Wahlrecht und Parteiensystem: Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme* [Ley electoral y sistema de partidos: Teoría y evidencia empírica sobre sistemas electorales] (Opladen: Budrich, 2007)
- Nohlen, Dieter, “Wahlrecht/Wahlssystem/Wahlprüfung” [Ley electoral/ sistema electoral/escrutinio de elecciones], en Uwe Andersen y Wichard Woyke (eds.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* (Opladen: Leske&Budrich, 2003), págs. 582-89
- Rauber, David N., *Wahlprüfung in Deutschland: materiell-rechtliche Maßstäbe für die Wahlprüfung bei Parlamentswahlen und Wahlen auf kommunaler Ebene* [Escrutinio de las elecciones en Alemania: Estándares sustantivos sobre el escrutinio de las elecciones parlamentarias y las elecciones locales] (Baden-Baden: Nomos, 2005)
- Rudzio, Wolfgang, *Das Politische System der Bundesrepublik Deutschland* [El sistema político de Alemania] (Wiesbaden: VS-Verlag, 2006)
- Schreiber, Wolfgang, *Handbuch des Wahlrechts zum deutschen Bundestag* [Compendio sobre la Ley Electoral hacia la primera cámara alemana en el Parlamento] (Köln: Heymann, 2002)

Bosnia y Herzegovina

- Ley Electoral de Bosnia y Herzegovina, *Official Gazette of Bosnia and Herzegovina* [Gaceta Oficial de Bosnia y Herzegovina], 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06 y 24/06
- Leyes sobre los Tribunales en Bosnia y Herzegovina, *Official Gazette of Bosnia and Herzegovina*, [Gaceta Oficial de Bosnia y Herzegovina] 29/00, 16/02, 24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 4/04, 9/04, 35/04 y 61/04

Burkina Faso

- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), *La réforme du système électoral au Burkina Faso* [La reforma del sistema electoral en Burkina Faso], (Estocolmo: IDEA Internacional, 1999)
- , *La démocratie au Burkina Faso* [La democracia en Burkina Faso], (Estocolmo: IDEA Internacional, 1998)

Bután

- Comisión Electoral de Bután, *Learning from Experience Programme* [Programa de aprendizaje a partir de la experiencia], volúmenes 1 y 2 (Timbu: Comisión Electoral de Bután, 2008)
- , *Action Plan for the Implementation of the Learning from Experience Programme* [Plan de acción para la implementación del programa de aprendizaje a partir de la experiencia] (Timbu: Comisión Electoral de Bután, 2008)
- Parlamento Europeo, *Final Report of the EU Election Observation Report of the Kingdom of Bhutan* [Informe final de la Misión de Observación

Electoral de la UE en el Reino de Bután] UE/MOE, Bruselas, mayo de 2008

Discurso de fondo del Sr. Robert Dahl, Asesor de política legal del IFES, Ponencia presentada en el Seminario sobre Soluciones Legales a Conflictos Relacionados con los Resultados Electorales durante la Asamblea General de la Asociación de Autoridades Electorales de Asia (AAEA), 21-25 de julio de 2008, Taipéi, Taiwán, disponible en la dirección <http://aaeasesec.org/d_6.html>

Informe de la Comisión Electoral de Bután, Ponencia presentada durante el Seminario sobre Soluciones Legales a Conflictos Relacionados con los Resultados Electorales durante la Asamblea General de la Asociación de Autoridades Electorales de Asia (AAEA), 21-25 de julio de 2008, Taipéi, Taiwán, disponible en la dirección <http://aaeasesec.org/d_6.html>

Camboya

Comité para las Elecciones Libres y Justas en Camboya (COMFREL) en cooperación con el Comité Neutral e Imparcial para Elecciones Libres y Justas en Camboya (NICFEC) y el Consejo Juvenil de Camboya (YCC), *Final Joint Assessment Report: Findings and Conclusions on Cooling Day, Polling/Ballot Counting and Immediate Post-Election Period for the Second Mandate of Commune Council Elections* [Informe de la evaluación conjunta final: Hallazgos y conclusiones en el día de tregua, el periodo de votación, el conteo de votos y el periodo inmediatamente posterior a la elección para el segundo mandato de las elecciones del consejo comunal, 2007], abril de 2007, disponible en la dirección <<http://www.com.comfrel.org>>

Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), Informe de país, 'National Assembly election in Cambodia' [Elección de la Asamblea Nacional en Camboya], 27 de julio de 2003, disponible en la dirección <<http://www.un.org.kh/undp/?url=/undp/resources/publications/&page=5>>

Estados Unidos

Campbell, Tracy, *Deliver the Vote: A History of Election Fraud, an American Political Tradition, 1742-2004* [Ganar la elección: Una historia de fraude electoral, 1742-2004] (New York: Basic Books, 2006)

Morris, Roy, *Fraud of the Century: Rutherford B. Hayes, Samuel Tilden, and the Stolen Election of 1876* [El fraude del siglo: Rutherford B. Hayes, Samuel Tilden y la elección robada de 1876] (Nueva York: Simon & Schuster, 2001)

Robinson, Lloyd, *The Stolen Election: Hayes Versus Tilden, 1876* [La elección robada: Hayes Versus Tilden] (Nueva York: Forge Books, 2001)

Japón

Jin, Horie (ed.), *Seiji Kaikaku to Senkyo Seido* [Reforma política y sistemas electorales] (Tokio: Ashi Shobou, 1993), págs. 292-96

Reino Unido

Schofield's Election Law [Ley Electoral de Schofield],
<http://www.sweetandmaxwell.co.uk/Catalogue/ProductDetails.aspx?recordid=4143&productid=433945>

Rusia

Demidov, B., “Russia: integrity assessment” [Rusia: evaluación de la integridad], Global Integrity Country Report 2004 [Informe nacional sobre la integridad global 2004], disponible en la dirección <<http://www.globalintegrity.org>>

Corte Europea de Derechos Humanos, Chamber judgment in the case of the Russian Conservative Party of Entrepreneurs v. Russia (application no. 55066/00) [Fallo de la Cámara en el caso del Partido Conservador Ruso de los Empresarios v. Rusia (solicitud no. 55066/00)], Comunicado de prensa emitido por el Secretario el 11 de enero de 2007, disponible en la dirección <<http://www.coe.int/press>>

Fogelklou, A., “Interpretation and accommodation in the Russian Constitutional Court” [Interpretación y acuerdo en la Corte Constitucional rusa], en Ferdinand Feldbrugge (ed.), *Russia, Europe and the Rule of Law* [Rusia, Europa y el Estado de Derecho] (Leiden, Boston: Martinus Nijhoff, 2006)

Interfax, “President Putin signs law banning Duma deputies from changing party and approves removal of ‘Against All’ option in voting ballots” [Presidente Putin firma ley que prohíbe a diputados de la Duma cambiar de partido y aprueba eliminar opción de “Contra todos” en papeletas de votación], 14 de julio de 2006

Lukin, A., “A short history of Russian elections’ short life” [Breve historia de la corta vida de las elecciones rusas], *Moscow Times*, 17 de marzo de 2004

Mendras, M., *Comment fonctionne la Russie? Le politique, le bureaucrate et l’oligarque* [¿Cómo funciona Rusia? El político, el burócrata y el oligarca] (París: CERI Autrement, 2003)

Morschakova, T., “The principle of independence vs the mechanism of dependence” [El principio de la independencia vs. el mecanismo de la dependencia], *GazetaRU*, 31 de marzo de 2005

Mosnews, “Russian Supreme Court refuses to review parliamentary election results” [Corte Suprema rusa se rehúsa revisar resultados de elecciones parlamentarias], *Mosnews*, 16 de diciembre de 2004

Popova, M., “Russian courts and the CEC in electoral disputes” [Las cortes rusas y la CEC en controversias electorales], *Europe-Asia Studies* [Estudios sobre Europa y Asia], 58/3 (mayo de 2006), pág. 397

Informes de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, sobre las misiones de observación electoral enviadas a Rusia en 2003 y 2004, disponibles en <<http://www.osce.org/odihr-elections/14519.html>>

Información sobre la legislación nacional pertinente, decisiones judiciales y recomendaciones y observaciones internacionales pueden encontrarse en la base de datos Vota de la Comisión de Venecia, <<http://www.venice.coe/vota>>; el sitio web oficial de la Comisión Central Electoral de la Federación Rusa, <<http://www.cikrf.ru/eng/law/>>; el sitio web oficial de la Corte Constitucional de la Federación Rusa; <<http://ks.rfnet.ru>> y el sitio web de la OSCE/ODIHR, <http://www.osce.org/odihr-elections/item_12_14342.html>.

Justicia electrónica

Carrington, Paul, “Virtual civil litigation: a visit to John Bunyan’s Celestial City” [Litigio civil virtual: Una visita a la ciudad celestial de John Bunyan], disponible en la dirección <<http://www.iapl2010.hu>>

Cerrillo, Agusti y Fabra, Pere, *E-Justice: Using Information Communication Technologies in the Court System* [E-justicia: Uso de las tecnologías de la información y comunicación en el sistema judicial] (Londres: Information Science Reference, 2009)

Proyecto de grabación digital de entrevistas de Cumbria Constabulary, disponible en <<http://www.lcjb.cjsonline.gov.uk>>

Oskamp, Anja, Lodder, Arno R. y Apistola, Martin, *IT Support of the Judiciary: Australia, Singapore, Venezuela, Norway, The Netherlands and Italy* [Apoyo al Poder judicial mediante las TI: Australia, Singapur, Venezuela, Noruega, los Países Bajos e Italia] (Cambridge: T-M-C Asser Press, 2004)

Trabajos preparatorios del Coloquio de la Asociación Internacional de Derecho Procedimental, “Electronic Justice, Present and Future” [Justicia electrónica, presente y futuro], Pecs University, 23-25 de septiembre de 2010, disponible en la dirección <<http://www.iapl2010.hu>>

Para mayor información sobre el mandato y facultades del TSE en Brasil ver <http://www.tse.jus.br/institucional/biblioteca/site_novo/historia_das_eleicoes/capitulos/justica_eleitoral/justica_eleitoral.htm>; un ejemplo de los servicios en línea que ofrece el TSE puede encontrarse en <<http://www.tse.jus.br/internet/home/push.htm>>.

Voto-e en los Estados Unidos

American Association of People with Disabilities v. Shelley (2004)
[Asociación Estadounidense de Personas con Discapacidades v. Shelley] 324 F.Supp.2d 1120

- Americans for Safe Access v. Alameda County (2009) [Organización Americans for Safe Access v. Condado de Alameda] A121390, A122619 (Alameda County Super. Ct. No. RG04-192053), disponible en la dirección <http://www.courthousenews.com/2009/06/17/Court_Upholds_Injunction_en_Voting_Machine_Case.htm> (accedido el 18 de junio de 2009)
- Hoja de datos básicos del Poder Judicial de California, disponible en la dirección <<http://www.courtinfo.ca.gov/about/aboutjb.htm>> (accedido el 18 de junio de 2009)
- Election Administration Research Center [Centro de Investigación sobre Administración Electoral], “What is election administration?” [¿Qué es la administración electoral?], disponible en la dirección <<http://earc.berkeley.edu/faq.php>> (accedido el 18 de junio de 2009)
- Help America Vote Act [Ley “Ayude a EE.UU. a Votar”, Ley HAVA] (2002)
- San Diego County v Bowen [Condado de San Diego v Bowen], disponible en la dirección <<http://www.verifiedvotingfoundation.org/article.php?id=6545>>
- “Secretary of state and four counties sued for denying access to voters with disabilities” [Secretario de Estado y cuatro condados demandados por negar acceso a votantes con discapacidades], disponible en la dirección <<http://www.accessiblesociety.org/topics/voting/cavotesuit0304bkgd.html>> (accedido el 18 de junio de 2009)
- Secretaria de Estado del estado de California, Texto de su propuesta para regular el recuento de votos, disponible en la dirección <http://www.sos.ca.gov/elections/elections_recountregs.htm> (accedido el 19 de junio de 2009)
- Secretaria de Estado del estado de California, Frequently asked questions about the top-to-bottom review [Preguntas frecuentes sobre la revisión de arriba hacia abajo], disponible en la dirección <http://www.sos.ca.gov/elections/elections_vsr.htm> (accedido el 18 de junio de 2009)
- Secretaria de Estado del estado de California, California complaint procedures per Help America Vote Act (HAVA) of 2002, Title IV, section 402 [Procedimientos de queja del estado de California de acuerdo con la ley “Ayude a EE.UU. a Votar” (Ley HAVA), título 4, sección 402], disponible en la dirección <<http://www.sos.ca.gov/elections/hava-complaint-procedure.htm>>

Sobre los autores

Adhy Aman es oficial de programas del Programa Mundial de Procesos Electorales de IDEA Internacional, y trabaja primordialmente en temas relacionados con la justicia electoral y la democracia participativa. Asimismo, forma parte del Programa para la Región Asia-Pacífico, responsable de iniciativas regionales y nacionales sobre temas políticos y relacionados con la reforma electoral. Para las primeras elecciones generales de la era de la reforma en Indonesia (1999), Adhy se desempeñó como primer secretario del Comité Supervisor de las Elecciones Nacionales, órgano a cargo de fiscalizar las elecciones y resolver disputas. Durante los años siguientes, trabajó en los países asiáticos en la reforma de sistemas para la resolución de disputas electorales. Adhy tiene una maestría en Derecho de la Universidad de Georgetown, en Washington, D.C.

Ayman Ayoub es un abogado español de origen sirio, especialista en programas de asistencia al desarrollo, incluyendo el tema de las reformas electorales y legales. Durante más de 17 años, su trabajo se ha centrado primordialmente en la prestación de servicios de asistencia profesional en procesos de democratización en países en transición y post-conflicto en el Medio Oriente, África Occidental, Europa Oriental y el Sudeste Asiático. Ha trabajado como experto principal y como líder para el desarrollo de capacidades de gestión para la Comisión Europea, las Naciones Unidas y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), además de otros donantes y organismos internacionales. Entre 2005 y 2007 se desempeñó como oficial principal de programas en IDEA Internacional (Estocolmo) y desde entonces continúa trabajando como consultor principal para IDEA. Es coautor de *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook* [Diseño de Administraciones Electorales: El manual de IDEA Internacional] (2006) y produjo su versión en árabe, así como la versión en árabe de *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional* (2005). Ha escrito diversos artículos e informes sobre la temática electoral, además de traducir al

árabe distintas áreas temáticas para la Enciclopedia electoral de la red ACE. Continúa trabajando como experto principal en proyectos de asistencia al desarrollo en todo el mundo.

Tracy Campbell se especializa en la historia política y social de los Estados Unidos durante el siglo XX. Es autor de tres libros: *The Politics of Despair: Power and Resistance in the Tobacco Wars* [La política de la desesperación: Poder y resistencia en las guerras del tabaco] (Kentucky, 1993); *Short of the Glory: The Fall and Redemption of Edward F. Prichard, Jr* [A un paso de la gloria: La caída y redención de Edward F. Prichard, Jr] (Kentucky, 1998), obra que resultó nominada al Premio Pulitzer; y *Deliver the Vote: A History of Election Fraud, an American Political Tradition, 1742-2004* [Ganar la votación: Una historia de fraude electoral, una tradición política en los Estados Unidos] (Basic Books, 2006). Asimismo, ha dado gran cantidad de conferencias sobre temas relacionados con la integridad electoral y sobre historia política, y es autor de un libro de texto de Historia para cuarto grado sobre el estado norteamericano de Kentucky. En 2008, se desempeñó como profesor visitante del Centro George McGovern para el Liderazgo Público en Dakota Wesleyan University. Además de fungir como director de Estudios de Pregrado en el Departamento de Historia de la Universidad de Kentucky, EE.UU., es codirector del Centro de Investigación sobre Políticas Públicas Wendell H. Ford.

Avery Davis-Roberts se integró al Centro Carter en 2003 y es socia principal del Programa de Democracia de esa institución. En la actualidad dirige el Proyecto sobre Normas Electorales Democráticas del Centro, el cual busca desarrollar los criterios para que los observadores evalúen un proceso democrático. Además, dirige el trabajo de la organización para el desarrollo de metodologías de observación de la tecnología de voto electrónico. Como funcionaria del Centro Carter ha participado en misiones de observación electoral en Asia, África, Sudamérica y el Medio Oriente. Antes de integrarse a esa organización, Avery trabajó como consultora de investigación en Londres. Obtuvo un grado conjunto con honores en Árabe y en Derecho en 2001 y una Maestría en Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ambos títulos en la Facultad de Estudios Orientales y Africanos de la Universidad de Londres, en Reino Unido.

Zoran Dokovic trabaja como asesor sobre migraciones y libertad de movimiento en la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), desde donde asiste a los Estados participantes en la implementación de los compromisos de esa organización en materia de libertad de movimiento, a través de la reforma del sistema de registro de la población. Anteriormente, el Sr. Dokovic trabajó en el departamento electoral de la Misión de la OSCE en Bosnia y Herzegovina y más tarde se integró a la Comisión Central Electoral de Bosnia y Herzegovina, primero como jefe del Registro de Votantes y

posteriormente como secretario general de la Comisión. También participó en diversas misiones de observación electoral de la ODIHR en Europa Oriental y en Asia Central.

Andrew Ellis es director del Programa de Asia-Pacífico de IDEA Internacional, después de haberse desempeñado como director de operaciones y jefe del Programa de Procesos Electorales del Instituto. Entre 1999 y 2003 fue asesor principal en el Instituto Nacional Demócrata (NDI) en Indonesia, en donde trabajó en temas de reforma constitucional, así como en procesos electorales y descentralización. Es coautor de *Diseño de Sistemas Electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional* (2005), *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook* [Diseño de Administraciones Electorales: El manual de IDEA Internacional] (2006), así como de *Direct Democracy: The International IDEA Handbook* [Democracia Directa: El manual de IDEA Internacional] (2008). Ha escrito numerosos documentos sobre el diseño del marco institucional. Asimismo, cabe destacar su trabajo como asesor técnico en jefe de la Comisión Electoral Palestina en 1996, además de su trabajo en el diseño y planificación del programa de asistencia electoral de la Comisión Europea en Camboya para las elecciones de 1998. Fue vicepresidente y secretario general del Partido Liberal y ejecutivo en jefe de los Liberales Demócratas, ambos en el Reino Unido.

Sergueï Kouznetsov ejerció como abogado en Rusia antes de integrarse al Consejo de Europa en 1995. Se unió a la Comisión de Venecia en 1998 en calidad de oficial de asuntos legales en el departamento de elecciones y referendos. El Sr. Kouznetsov ha adquirido amplia experiencia sobre Europa suroccidental y los países de la Comunidad de Estados Independientes mediante su participación en la elaboración de las opiniones sobre temas constitucionales y electorales de la Comisión de Venecia, así como temas relacionados con la legislación sobre los partidos políticos en Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Kirguistán, Serbia y Ucrania. Ha participado en equipos de asesoría legal en varias misiones de observación electoral de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, entre las que cabe destacar las misiones en Azerbaiyán (2006, 2008), Bosnia y Herzegovina (2006), Palestina (2005), Rusia (1993), Serbia (2007 y 2008) y Ucrania (2004, 2006, 2007).

Ralf Lindner trabaja como investigador principal en el Instituto Fraunhofer de Investigación sobre Sistemas e Innovación en Karlsruhe, Alemania. Tiene un doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de Augsburgo, Alemania. Entre sus intereses en el campo de la investigación se encuentran el comportamiento electoral y los sistemas de partidos en Europa y Norteamérica, la teoría y práctica de la asesoría sobre políticas, así como los estudios sobre innovación, ciencia y tecnología. Ha contribuido con artículos a obras como *Elections in the Americas* [Elecciones en las Américas] (editor D. Nohlen, Oxford, 2005), *Elections en Europe* [Elecciones en Europa] (editores D. Nohlen y P. Stöver,

Baden-Baden, 2010) y escribió un libro en que analiza el impacto de Internet en los partidos políticos y los grupos de interés (*Politischer Wandel durch digitale Netzwerkkommunikation?*, Wiesbaden, 2007).

Augustin Loda proviene de Burkina Faso y se desempeña como profesor. Hizo sus estudios universitarios en Francia y es profesor de Derecho Público y Ciencias Políticas en la Universidad de Ouagadougou, Burkina Faso, desde 1995. Fungió como académico visitante (Fulbright Visiting Scholar) en 2000 en la Universidad de Boston, EE.UU. También fue decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Ouagadougou. En la actualidad es el director del Centro para la Gobernabilidad Democrática (*Center for Democratic Governance*, CGD), un centro de investigación con sede en ese país que realiza estudios en los campos de la gobernabilidad y la democratización y contribuye al fortalecimiento de capacidades entre los actores políticos (sociedad civil, partidos políticos, autoridades locales, etc.) en el campo de la gobernabilidad democrática.

Jesús Orozco-Henríquez es profesor-investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y fue elegido por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos como comisionado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010-2013). Se desempeñó como magistrado en la máxima autoridad electoral mexicana, la Sala Central del Tribunal Federal Electoral (1990-96) y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2006). Ha publicado extensamente sobre derecho electoral, derechos humanos, derecho constitucional y derecho comparado. Tiene un doctorado en Derecho con honores de la UNAM, así como una Maestría en Derecho Comparado de la Universidad de California en Los Ángeles, EE.UU.

Deki Pema se desempeña como comisionada de la Comisión Electoral de Bután (*Election Commission of Bhutan*, ECB) desde 2006. Durante este tiempo ha estado involucrada en el establecimiento del sistema electoral, incluyendo la elaboración de las nuevas leyes electorales y la configuración institucional de esa comisión. También ha participado en la realización de campañas educativas dirigidas al electorado y al personal electoral y en los procesos de registro para las elecciones realizadas en 2008. Antes de trabajar para la ECB, la Sra. Pema era oficial principal de planificación en el departamento de planificación y políticas del Ministerio de Agricultura. Tiene una Maestría en Economía Agrícola de la Universidad de Londres, Reino Unido.

Joram Rukambe es el asesor electoral regional del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) en Johannesburgo. Anteriormente se había desempeñado como gerente de programa del programa para África y Medio Oriente (AMEP) de IDEA Internacional y director de elecciones y director en jefe de la Comisión Electoral de Namibia. También fue consultor y asesor

técnico de diversos OAE en el sur de África, incluyendo en Sudáfrica y en Zambia entre 1994 y 2001 y ha sido observador de procesos electorales en muchos países de esa región africana. El Sr. Rukambe cuenta con una Maestría en Medios de Comunicación y Estudios Culturales de la Universidad de Natal, en Sudáfrica.

Maiko Shimizu ha participado en actividades de observación electoral en Pakistán, Camboya, Indonesia y Taiwán, en calidad de observadora y de coordinadora de misión, trabajando para la Red Asiática para las Elecciones Libres (*Asian Network for Free Elections*, ANFREL) y para la ONG japonesa InterBand. Entre noviembre de 2005 y diciembre de 2006 la Sra. Shimizu trabajó en el Equipo de Procesos Electorales de IDEA Internacional prestando asistencia al Proyecto de Justicia Electoral y en talleres sobre participación electoral. Entre 2007 y 2010 trabajó como investigadora en el equipo de Asuntos Políticos y Económicos de la Embajada del Japón en Timor-Leste. Tiene una Maestría en Estudios Internacionales (paz y resolución de conflictos) de la Universidad de Queensland, Australia, la cual cursó gracias a una beca de investigación del Centro de Rotary para Estudios Internacionales sobre la Paz y la Resolución de Conflictos.

Denis Truesdell es consultor internacional sobre temas electorales. Trabajó como asesor legal en Camboya entre 2001 y 2007, en donde puso en marcha un programa de asistencia electoral de amplio alcance del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) para la Comisión Nacional Electoral de Camboya. Desde entonces trabaja para la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (*International Foundation for Electoral Systems*, IFES) en Haití y la División de Asistencia Electoral de la Misión de las Naciones Unidas en Sudán. Anteriormente, el Sr. Truesdell trabajó para varias misiones de pacificación tales como la UNTAC, UNPROFOR, UNCRO y UNMIBH hasta que regresó a Canadá en calidad de asesor legal para el Director General de Elecciones de Quebec (Directeur Général des Élections du Québec) y posteriormente como consultor para la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) en su Unidad de Construcción de la Paz. El Sr. Truesdell es miembro del Colegio de Abogados de Quebec y tiene una maestría de la London School of Economics, en el Reino Unido.

Domenico Tuccinardi es el director de NEEDS, el programa de capacitación para observadores de la UE dirigido por un consorcio encabezado por IDEA Internacional. Es especialista en legislación y administración electoral. Entre 1999-2000 dirigió los servicios de votación y registro en el exterior de la OSCE para Bosnia y Herzegovina. Entre 2001 y 2002, en su calidad de subdirector de elecciones de OSCE, diseñó el proceso de digitalización del padrón electoral y organizó el traslado de funciones de la administración electoral a la recién establecida Comisión Electoral de Bosnia y Herzegovina. El Sr. Tuccinardi fungió como especialista en administración electoral del

Equipo de Planificación para las elecciones de transición celebradas en Iraq en 2005 y encabezó el proyecto de la Unión Europea de apoyo a dichos comicios. Más recientemente, se desempeñó como asesor especial para la UE sobre el referendo sobre la independencia en Montenegro y gestionó el establecimiento de la Red de Profesionales de la Red de Conocimientos Electorales ACE. El Sr. Tuccinardi fue observador en jefe adjunto para las misiones de observación electoral de la UE en Venezuela y Nicaragua y participó en otros procesos de asistencia electoral y de observación de elecciones alrededor del mundo. Es uno de los autores de la Guía metodológica de la Comisión Europea sobre apoyo electoral y el Curso de capacitación sobre Asistencia Electoral Efectiva de la CE, el PNUD e IDEA, y además ha colaborado en otras publicaciones en los campos de la gestión electoral, registro de votantes y uso de la tecnología.

Sobre las instituciones asociadas

INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL

Nuestra misión

En un mundo en el que la democracia no se puede dar por sentada, la misión del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es:

apoyar el cambio democrático sostenible proveyendo conocimientos comparativos, y ayudando a la reforma democrática, e incidiendo en las políticas y en la política.

Para abordar nuestra misión, nos centramos en la capacidad de las instituciones democráticas para ofrecer un sistema político que se destaque por la participación pública y la inclusión, un gobierno representativo y responsable de rendir cuentas, receptivo a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos y al Estado de derecho y a la igualdad de derechos para todos los ciudadanos.

Desarrollamos nuestra tarea a través de **tres áreas de actividades**:

- proveyendo experiencia y conocimientos comparativos provenientes de nuestra experiencia práctica en los procesos de creación de democracia en diferentes contextos de todo el mundo.
- ayudando a los actores políticos a reformar las instituciones y los procesos democráticos y participando en los procesos políticos cuando nos invitan a hacerlo.
- incidiendo en las políticas para el desarrollo de la democracia a través de la prestación de nuestros recursos y conocimientos comparativos, así como apoyo a los actores políticos.

Nuestro trabajo se desarrolla en torno a **dos principios claves**:

- Somos exponentes del cambio democrático. La naturaleza propia de la democracia se relaciona con la evolución y adaptación de los sistemas de gobernabilidad para abordar las necesidades de una sociedad que se halla en un proceso de cambio constante.
- Apoyamos el cambio. Los propulsores del cambio deben provenir de las propias sociedades.

Nuestro programa

La democracia no puede ser importada ni exportada, pero sí es posible brindarle respaldo. Como los actores de la democracia pueden inspirarse por lo que otros están haciendo en distintas partes del mundo, IDEA Internacional desempeña un papel instrumental de apoyo a dichas iniciativas, para lo cual:

Provee experiencias y conocimientos comparativos en materia de:

- elecciones y referendos
- constituciones
- partidos políticos
- género en la democracia y empoderamiento político de la mujer
- autoevaluación de la democracia
- democracia y desarrollo

Ayuda a los actores políticos en los procesos de reforma nacionales:

Como en última instancia el cambio democrático es llevado a cabo por los ciudadanos a nivel nacional y local, a su solicitud y dentro de las áreas de nuestro programa, brindamos asistencia a los procesos de reforma nacional en países de:

- América Latina
- África y Medio Oriente
- Asia y el Pacífico

Incide en las políticas de creación de democracia:

Una característica fundamental del fortalecimiento de los procesos de desarrollo de la democracia es el intercambio de conocimientos y experiencias entre los actores políticos. Para apoyar ese intercambio, promovemos:

- diálogos
- seminarios y conferencias
- fortalecimiento de capacidades

Procura desarrollar e integrar la comprensión de los problemas clave:

Como las instituciones y los procesos democráticos operan en contextos políticos nacionales e internacionales, desarrollamos e integramos una comprensión de la interacción entre la democracia y:

- el desarrollo
- los conflictos y la seguridad
- el género
- la diversidad

Nuestro enfoque

La democracia crece desde el interior de las sociedades, es un proceso dinámico en constante evolución y nunca alcanza un estado de consolidación definitiva. Esto se refleja en nuestro trabajo. Para apoyar los esfuerzos de nuestros asociados por avanzar en forma continuada en los procesos democráticos, los acompañamos paso a paso y mantenemos una perspectiva de largo plazo.

Desarrollamos sinergias con quienes participan en la promoción de los procesos democráticos –entidades políticas regionales (como por ejemplo, la Unión Europea (UE), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Unión Africana (UA)), autoridades, políticos, partidos políticos, órganos administrativos electorales, organizaciones de la sociedad civil– y alianzas estratégicas con organismos clave regionales, internacionales, multilaterales y bilaterales que apoyan el cambio democrático, así como con diferentes organismos de las Naciones Unidas.

Fundamentalmente, ofrecemos experiencia y opciones; pero, fieles al principio de que quienes toman las decisiones en una democracia son los ciudadanos y sus representantes, no prescribimos las soluciones.

IDEA Internacional es una organización intergubernamental que apoya la democracia sostenible en todo el mundo. Los Estados miembros de IDEA Internacional son todos países democráticos que brindan apoyo político y económico a las actividades del Instituto. Los Estados miembros incluyen a Alemania, Australia, Barbados, Bélgica, Botsuana, Cabo Verde, Canadá, Chile, Costa Rica, Dinamarca, España, Filipinas, Finlandia, Ghana, India, Mauricio, México, Mongolia, Namibia, Noruega, Países Bajos, Perú, Portugal, República Dominicana, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Uruguay. Japón participa como observador.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En el año de 1987 se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) y en 1990 cambió su nombre por el de Tribunal Federal Electoral (TRIFE). A partir de 1996, con la reforma de la Constitución Política, se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), integrado por una Sala Superior y cinco Salas Regionales. Desde 1991, estas últimas se instalaban durante los procesos electorales federales, pero a partir de la reforma constitucional de 2007 funcionan de forma permanente.

Integración

La Sala Superior del TEPJF está integrada por siete Magistrados Electorales y cada una de las cinco Salas Regionales por tres Magistrados. La Sala Superior ejerce jurisdicción en todo el país y las Salas Regionales sobre cada una de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el territorio nacional. Las sedes de las Salas son:

- **Sala Superior:** Ciudad de México, Distrito Federal;
- **Sala Regional correspondiente a la 1ª Circunscripción Plurinominal:** Guadalajara, Jalisco.
- **Sala Regional correspondiente a la 2ª Circunscripción Plurinominal:** Monterrey, Nuevo León.
- **Sala Regional correspondiente a la 3ª Circunscripción Plurinominal:** Xalapa, Veracruz.
- **Sala Regional correspondiente a la 4ª Circunscripción Plurinominal:** Ciudad de México, Distrito Federal.
- **Sala Regional correspondiente a la 5ª Circunscripción Plurinominal:** Toluca, Estado de México.

Naturaleza y funciones

El TEPJF es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, encargado de resolver controversias en materia electoral y de proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos, es decir, de impartir justicia en el ámbito electoral.

La función primordial del TEPJF es resolver las impugnaciones a las elecciones de:

- Presidente de la República,
- Gobernadores,
- Jefe de Gobierno del Distrito Federal,
- Diputados Federales, y

- Senadores, electos por el principio de mayoría relativa y representación proporcional.

Asimismo, las Salas Regionales son las competentes para conocer y resolver las impugnaciones relacionadas con las elecciones de Diputados y Asambleístas locales, Presidentes Municipales y Jefes Delegacionales.

El TEPJF también es responsable de efectuar el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, calificar la legalidad de la elección presidencial y declarar al presidente electo.

También conoce y, en su caso, recibe las controversias a los actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto Federal Electoral.

Misión

El propósito fundamental del TEPJF deriva de su mandato constitucional, el cual se describe claramente en su misión:

“Actuar como la máxima autoridad en materia de justicia electoral, que garantiza los principios de constitucionalidad y legalidad en los actos y resoluciones electorales”.

Para el Tribunal Electoral cumplir con esta misión es la razón de cada una de sus acciones y decisiones diarias.

Visión

La visión del TEPJF define la aspiración institucional como órgano jurisdiccional:

“Como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, constituirse en un órgano a la vanguardia en la impartición de justicia electoral mediante esquemas de modernización, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas”.

La visión da sentido y rumbo a los programas, proyectos y actividades cotidianas del órgano.

Objetivos estratégicos

Los objetivos estratégicos orientan las prioridades y los esfuerzos institucionales. Los tres ejes rectores que atienden el quehacer institucional son:

- Reforzar el aspecto jurisdiccional.
- Vigorizar la austeridad institucional.
- Abrir al máximo de nuestras capacidades la transparencia en beneficio de la ciudadanía.

SEMBLANZA DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

La Investigación Institucionalizada inicia en México en el año de 1937, por la influencia de los juristas que llegan con la migración española. En 1939 el jurista español Felipe Sánchez Román propuso la creación del Instituto de Derecho Comparado, lo que se hizo realidad en 1940 con el apoyo de Gustavo Baz entonces Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México. El 27 de octubre de 1948 la Comisión de Trabajo Docente plantea la posibilidad de independizar al Instituto, lo que se aprueba por el Consejo Universitario el día 15 de diciembre del mismo año.

En esa etapa inicial, una de las finalidades del Instituto fue el dar a conocer el derecho extranjero para un mejor desarrollo del derecho jurídico mexicano, así como fomentar la investigación y estudio del derecho comparado. En el año de 1945 el instituto se trasladó al anexo de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, en San Ildefonso, por espacio de 9 años. El 15 de Diciembre de 1967 el Consejo Universitario aprueba el cambio de denominación de Instituto de Derecho Comparado a Instituto de Investigaciones Jurídicas.

En 1954 se inaugura la Ciudad Universitaria y el Instituto se traslada a la Torre I de Humanidades, donde permanece hasta 1976, además, en 1972 se le asignaron 2 oficinas en el estadio de fútbol de Ciudad Universitaria para la sección de legislación y jurisprudencia. Así, en los años de 1976 a 1986 ocupó los pisos 4º, 5º y 13º de la Torre II de Humanidades hasta 1983.

En diciembre de 1984 bajo el rectorado del Dr. Jorge Carpizo, se inicia la construcción de la Ciudad de la Investigación en Humanidades, uno de cuyos edificios es el que alberga al actual Instituto de Investigaciones Jurídicas, desde el 31 de Julio de 1986.

Desde 1992 el Instituto de Investigaciones Jurídicas es un espacio de excelencia académica en la Universidad Nacional Autónoma de México, por ello pasó a formar parte del padrón de programas de posgrado de excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

La principal finalidad del Instituto es realizar proyectos de investigación para generar alternativas para la profundización en el conocimiento jurídico. Las actividades de investigación efectuadas por sus académicos impacta en la dogmática, teoría o filosofía jurídica, o están dirigidos a enfrentar los distintos problemas de las instituciones que socialmente requieren del derecho. En este sentido, es innegable afirmar que otra importante aportación se presenta al desarrollar proyectos o consultorías con entidades públicas o particulares mediante convenios de colaboración. Al respecto, el Instituto tiene una

larga trayectoria como coadyuvante en el desarrollo de instituciones públicas y creación de proyectos legislativos.

El Instituto es una entidad académica fortalecida en el estudio del fenómeno jurídico, que se presenta, con posición de evidente liderazgo nacional e internacional, a través de sus dieciséis áreas de investigación. Conviene citar al respecto que desde inicios de la presente década, los académicos del Instituto han dirigido sus atenciones —en adición a las metodologías de estudio clásicas— al análisis jurídico desde muy diversas ópticas: diseño de políticas, mecanismos de mejora regulatoria y estudios de percepción de valores y opiniones en torno al Estado de Derecho y las instituciones legislativas.

Vale mencionar el papel de destacados investigadores del Instituto en la difusión del pensamiento vanguardia a partir de la organización de seminarios, mesas de discusión como también la edición de títulos y publicaciones periódicas. Es de subrayar que una de las principales misiones académicas radica en la transmisión de maneras novedosas de entender el derecho, sean de origen interno, como también los avances surgidos en otras latitudes del orbe. Así, a partir de las obras editadas por el Instituto pudieron difundirse las distintas aplicaciones del “Procesalismo Científico” a la doctrina sobre la defensa de la Constitución, los debates surgidos durante la segunda mitad del Siglo XX en torno a la filosofía del derecho, como también —por citar sólo algunos casos— los estudios de derecho constitucional surgidos en Europa a partir del último cuarto de siglo, un caso paradigmático es el libro que se edita en colaboración con IDEA Internacional y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que sirve de antecedente el presente texto.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas, congruente en su misión de difundir el conocimiento jurídico utilizando los medio electrónicos al alcance de la época se dispone de una biblioteca jurídica virtual que comprende más de dos mil títulos y 17 mil artículos a través de 37 publicaciones periódicas en línea, once de ellas pertenecientes al Instituto.

Con relación a sus programas académicos, vale destacar el programa de doctorado en derecho que se imparte en el Instituto, sin duda uno de los más importantes a nivel hispanoamérica. Del mismo modo, con la intención de difundir el pensamiento jurídico de vanguardia en distintas latitudes de la República, se participa en diversos programas de doctorado, el Instituto participa también en la impartición de programas de maestría. Por último, la responsabilidad social del Instituto de Investigaciones Jurídicas se confirma a través de los múltiples cursos de capacitación y diplomados que se imparten a instituciones públicas, contribuyendo de esta manera a la profesionalización de recursos humanos de cara a la construcción de un verdadero Estado de Derecho.

Ciudad Universitaria, Junio de 2013.