



Extracted from *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*  
© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007.

**International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden**  
**Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22**  
**E-mail: [info@idea.int](mailto:info@idea.int) Web: [www.idea.int](http://www.idea.int)**

## XLIV. EL CONTENCIOSO ELECTORAL, LA CALIFICACIÓN ELECTORAL

JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ

### 1. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo es proporcionar un panorama sobre los diversos sistemas contenciosos electorales en América Latina; para el efecto, es conveniente formular algunas precisiones conceptuales sobre el término *contencioso electoral*, así como aludir brevemente a las diversas clases de sistemas contenciosos electorales en el derecho comparado y la manera como éstos han evolucionado y se encuentran regulados en la región.

Como se podrá apreciar, una de las características fundamentales del contencioso electoral en los países latinoamericanos —que lo diferencian del de otros lugares— es la existencia de órganos electorales especializados (previstos generalmente en las constituciones) con funciones jurisdiccionales y administrativas en la materia —los llamados tribunales (cortes, jurados, cámaras, juntas o consejos supremos) electorales—, ya sea que tengan una naturaleza autónoma respecto de los tradicionales poderes públicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) o constituyan una rama especializada dentro del correspondiente Poder Judicial, mismos que se encuentran presentes en todos y cada uno de los países analizados, pudiéndose considerar como una de las aportaciones más significativas de la región a la ciencia política y al derecho electoral sobre el particular. Incluso, la existencia de este tipo de órganos se ha traducido —en mayor o menor medida— en un factor importante para los procesos de redemocratización y consolidación democrática en varios de los países que nos ocupan, así como en la vigencia del Estado de derecho (respecto de los procesos de democratización y consolidación democrática en América Latina, véase Nohlen, 1988).

Cabe advertir que, en contraste con la proliferación de estudios —frecuentemente desde la perspectiva de la ciencia política— sobre sistemas electorales, partidos políticos, organización de elecciones y temas similares

referentes a la región, se aprecia una escasez de trabajos jurídicos sobre los regímenes electorales latinoamericanos; cuando más, se cuenta con unos cuantos estudios que aluden a los aspectos orgánicos, estructurales y funcionales de los organismos encargados de la administración y vigilancia de los procedimientos electorales, pero en general se percibe una ausencia de trabajos que pongan énfasis en los aspectos técnico-jurídicos relacionados con el contencioso electoral, menos aún de alguno que arroje información estadística sobre el sentido de las resoluciones de los órganos competentes sobre el particular (entre esos pocos trabajos, si bien referidos a un solo país, se encuentran el de Arenas, Ávila, Orozco Henríquez y Silva, 2003, así como, desde una perspectiva más sociopolítica, Eisenstadt, 2004).

### 1.1. Delimitaciones conceptuales

Es frecuente que en la literatura jurídico-electoral y política por *contencioso electoral* se aluda —en un sentido amplio, que es su acepción más difundida— a los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho, corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa electoral.<sup>1</sup>

La finalidad esencial del contencioso electoral —también conocido como *justicia electoral*— ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos y, en su caso, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y justicia de los actos y procedimientos electorales.

También existe una acepción de contencioso electoral más restringida, que es la que se vincula con la noción de *proceso*,<sup>2</sup> la cual abarca sólo a los medios procesales de control de la regularidad de los actos y procedimien-

<sup>1</sup> Véase Aragón Reyes (1988: 106-107); Brewer-Carías (1990: 89-92); Fix-Zamudio (1992: 8); Hernández Valle (1990: 243); Orozco Henríquez (1993a: 793-796, 2001: 45-46).

<sup>2</sup> De acuerdo con un ampliamente compartido punto de vista en la doctrina jurídica procesal moderna, la noción de “proceso” debe reservarse a los actos que forman parte de un liti-

tos electorales, esto es, se refiere al conjunto de controles o impugnaciones estrictamente jurisdiccionales frente a los actos y procedimientos electorales (excluyendo, en consecuencia, a los controles jurídicos provenientes de órganos de naturaleza propiamente administrativa o política).<sup>3</sup>

Para los efectos de este trabajo, se estima más conveniente la acepción más amplia de contencioso electoral, por lo que en el desarrollo del mismo se analizarán todo tipo de controles, impugnaciones, juicios, recursos o reclamaciones contra cualesquiera actos del procedimiento electoral en los países de América Latina —ya sea que se trate de actos relacionados con la preparación de las elecciones o con los resultados electorales; en particular, los referidos a la integración de los órganos públicos nacionales (en su caso, federales), como son presidente de la República, diputados y senadores, por lo que se excluyen las elecciones locales—, independientemente de que los medios de impugnación correspondientes se sustancien ante un órgano de naturaleza jurisdiccional, administrativa o política.

Por último, es importante advertir que en el presente trabajo no se hará referencia a los aspectos relacionados con los delitos electorales —aun cuando su juzgamiento corresponda en algunos países a los tribunales electorales,<sup>4</sup> ya que las resoluciones sobre el particular no inciden propiamente en la validez o nulidad de los actos y procedimientos electorales, y los mismos son objeto de estudio en otro trabajo de esta misma obra—, como tampoco se aludirá a los medios de control de la constitucionalidad de las leyes o disposiciones legales de carácter electoral —pues excede los propósitos fijados—,<sup>5</sup> si bien eventualmente sí se analizarán los medios de control de la constitucionalidad de los actos (de aplicación del derecho) enca-

gio cuya resolución, de conformidad con la ley, se somete a un órgano tercero imparcial de carácter jurisdiccional; por otra parte, a todas aquellas series de actos que no tienen una finalidad jurisdiccional —ya sea que formen parte o no de un proceso— se les denomina *procedimiento* (por ejemplo, Alcalá Zamora, Castillo, 1991: 112 y ss.; Calamandrei, 1986: 317 y ss.; Carnelutti, 1989: 21 y ss.; Gómez Lara, 1996: 95-98 y 209-215).

<sup>3</sup> Incluso en ocasiones se llega a restringir aún más la noción de contencioso electoral, para referirse exclusivamente al medio de impugnación jurisdiccional respecto de los actos de proclamación de electos, como ocurre por disposición legal en España, o contra los actos u omisiones de la autoridad electoral administrativa, como en Venezuela.

<sup>4</sup> Como ocurre en Brasil y Panamá, así como parcialmente en Argentina y, sólo tratándose de los cometidos por autoridades, en Bolivia y Uruguay.

<sup>5</sup> En el entendido de que en aquellos países en que se encuentra previsto un control jurisdiccional abstracto de la constitucionalidad de una ley o norma general, comúnmente se encuentra conferido, en su caso, al correspondiente Tribunal Constitucional, o bien a la respectiva Corte Suprema de Justicia en funciones de tribunal constitucional; así ocurre, por ejem-

minados propiamente a la elección periódica de los órganos públicos del Estado.<sup>6</sup>

### *1.2. Tipología del contencioso electoral*

En el derecho electoral comparado se presentan diferentes sistemas contenciosos electorales, los cuales pueden clasificarse según el órgano al cual se le atribuye el control de la regularidad sobre los actos y procedimientos electorales.

Es así como el contencioso electoral se ha integrado en diversos países tanto con recursos administrativos (interpuestos ante los propios órganos encargados de la organización, administración y vigilancia de los actos y procedimientos electorales) como con medios de impugnación estrictamente procesales o jurisdiccionales (ya sea que se promuevan o interpongan respecto de actos realizados durante la preparación y desarrollo de las elecciones legislativas o, en su caso, presidenciales, o bien, concretamente, respecto de sus resultados); a los anteriores cabe agregar los sistemas que reservan a un órgano político (las cámaras legislativas, los presuntos legisladores o una parte de los mismos) la decisión sobre la validez de determi-

plo, en cuanto a los países que cuentan con Tribunal Constitucional, en Bolivia, Chile y Guatemala, en tanto que en México dicho control abstracto se encomienda a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la acción de inconstitucionalidad.

<sup>6</sup> Es claro que, desde un punto de vista estrictamente técnico —como advierte Kelsen—, atendiendo a la estructura jerárquica del orden jurídico y a la peculiaridad de que el derecho regula su propia creación (en cuanto a que una norma jurídica superior determina la forma y, en cierta medida, el contenido de una norma o un acto jurídico inferior), la diferencia entre creación y aplicación del derecho es sólo una cuestión de grado, por lo que resulta difícil distinguir entre meros actos creadores de normas generales y actos de aplicación del derecho (Kelsen, 1974: 471-515; Orozco Henríquez, 1993b: 16-26); en este sentido, las leyes o disposiciones legales de carácter electoral pueden considerarse no sólo como actos creadores de normas generales (frente al reglamento y otros actos subordinados a la ley), sino como actos de aplicación de disposiciones constitucionales electorales (independientemente de que también cabe la posibilidad de que haya otro tipo de actos, como reglamentos autónomos o, incluso, actos individuales que directamente apliquen o dejen de observar la constitución de un país); sin embargo, como se señaló, en este trabajo no se abordarán los medios de control de la constitucionalidad de las leyes o disposiciones legales electorales (cuya creación debe sujetarse al procedimiento y contenido previsto en la propia constitución), sino sólo los relativos a los actos encaminados propiamente a la elección de los integrantes de los órganos legislativos y ejecutivos de los países analizados cuando directamente adolezcan de inconstitucionalidad, en el entendido de que el objeto de control de los actos inmediatamente subordinados a la constitución es su constitucionalidad, mientras que para los actos que no lo están más que mediatamente es tanto su constitucionalidad como su legalidad la que debe ser controlada.

nada elección (ya sea a través de la revisión o examen de oficio de la legalidad de las credenciales que exhiban los electos, o bien mediante el juicio o resolución que recaiga ante cierta impugnación electoral), así como aquellos otros que prevén alguna combinación de los anteriores sistemas.

Consecuentemente, si se atiende a los diversos métodos y órganos previstos en los distintos ordenamientos jurídicos contemporáneos para resolver sobre las impugnaciones de carácter electoral, es posible distinguir —como lo sugiere Duverger (1988: 105-106; véase también Cotteret y Emeri, 1973: 57-60)— entre el contencioso político y el contencioso jurisdiccional, según se confíe la función respectiva a una asamblea política o a un órgano jurisdiccional; a los mencionados se debe adicionar el llamado contencioso electoral administrativo, cuando la resolución de los recursos le corresponde al propio órgano encargado de organizar las elecciones y el mismo tiene naturaleza propiamente administrativa, así como el contencioso mixto, que tiene considerada alguna combinación de aquellos órganos (político y jurisdiccional y administrativo) en la solución de las controversias electorales (véase Orozco Henríquez, 1993a: 796-826; 2001: 46-47).

Hay ordenamientos en los que —a diferencia del sistema, hoy más generalizado, de plena jurisdiccionalización (en tanto que la solución jurídica de las controversias se somete a un tercero imparcial) de los procedimientos electorales— se confiere a las propias cámaras legislativas, a los presuntos legisladores electos o una parte de ellos, la facultad de resolver sobre la validez de la elección respectiva (incluyendo, en su caso, las impugnaciones que se interpongan), lo que de acuerdo con la tradición francesa se ha denominado *verificación de poderes*, o bien, *calificación de elecciones* o *certificación de actas* y que en México, equívocamente, se conoció como *autocalificación*.<sup>7</sup> Al respecto, es posible y conveniente distinguir

<sup>7</sup> El equívoco radicaba en que en el caso de la calificación de la elección presidencial, en tanto competencia de la Cámara de Diputados, estrictamente, se trataba de una heterocalificación (en el entendido de que, a partir de 1996, es competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), además de que no siempre la calificación de las elecciones legislativas se le confirió a la totalidad de los presuntos legisladores; cabe advertir que según reforma constitucional y legal de 1993 se suprimieron los respectivos colegios electorales para las elecciones legislativas, por lo que la decisión final sobre la validez de éstas en la actualidad en México recae, en caso de elecciones sin impugnación, en los correspondientes consejos del Instituto Federal Electoral, en tanto que respecto de aquellas que sí son impugnadas, en el entonces Tribunal Federal Electoral y, según reforma constitucional de 1996, en las diversas salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

entre la verificación de poderes o calificación de elecciones, consistente en el examen de oficio (sin que medie impugnación) sobre la legalidad y validez de determinada elección (concretamente, respecto de la regularidad de sus resultados o en cuanto a la satisfacción de los requisitos de elegibilidad del candidato electo), y la resolución o juicio que recae ante la interposición de una impugnación por presuntas irregularidades en cierta elección, ya que esta última es la que efectivamente tiene carácter contencioso y es objeto del presente estudio.

La razón histórica del contencioso político —para diferenciarlo del contencioso jurisdiccional— en materia electoral, se apoya en el “principio de la división de poderes”, conforme al cual, en virtud de que cada órgano del poder público es independiente de los otros, no debe involucrarse en las decisiones inherentes a la integración de los demás, considerándose como un arma defensiva en manos del legislativo frente al ejecutivo a fin de asegurar su autonomía e independencia; asimismo, pretende evitar que se dañe al judicial, el cual se vería inmerso en las luchas políticas partidistas en detrimento de su función primordial que consiste en la resolución técnico-jurídica de los diversos litigios de que conoce.

Por su parte, los defensores del contencioso jurisdiccional sostienen que la acción de juzgar y calificar las elecciones materialmente tiene una naturaleza jurisdiccional y, en consecuencia, el ejercicio de tales atribuciones debe corresponder a un órgano jurisdiccional, con la finalidad de garantizar la autenticidad, regularidad y validez de las elecciones, al evitar que los integrantes del órgano involucrado se conviertan en juez y parte al realizar la calificación de las elecciones en que contendieron, sobre todo porque se corre el riesgo de que la mayoría predeterminada actúe de conformidad con sus intereses políticos y partidistas, ignorando consideraciones de derecho y de justicia; en este sentido, se afirma que, desde el punto de vista de la plenitud del Estado de derecho, resulta discutible la pertinencia de un exclusivo control político de tal naturaleza (véase Aragón Reyes, 1988: 106-112).

En la actualidad, prácticamente ya no hay sistemas que tengan un contencioso electoral exclusivamente político quizá las excepciones podrían ser Suiza y, en cierta medida, Italia (véase Orozco Henríquez, 1993a: 801-803, 2001: 47-50)—, ya que en aquellos países que conservan un control político para los comicios legislativos o, en su caso, presidenciales, lo

hacen coexistir con un control jurisdiccional previo<sup>8</sup> o posterior,<sup>9</sup> lo que les convierte en sistemas contenciosos mixtos.

Entre los sistemas contenciosos jurisdiccionales es posible distinguir, según los medios de impugnación sean interpuestos ante la jurisdicción ordinaria (esto es, el propio Poder Judicial), una jurisdicción especializada en materia electoral autónoma (los llamados tribunales o cortes electorales, predominantes en América Latina), una jurisdicción constitucional, o bien, ante alguna combinación de las anteriores jurisdicciones, en el entendido de que la competencia en materia contencioso electoral asignada a jurisdicciones distintas a las del Poder Judicial principalmente ha pretendido salvaguardar la naturaleza jurisdiccional de la función de juzgar las elecciones sin exponer al referido judicial a los eventuales cuestionamientos y acechanzas político-partidistas.<sup>10</sup>

Como se podrá apreciar más adelante, en los países latinoamericanos se presentan diversos tipos de contencioso electoral —administrativo, jurisdiccional o mixto (resultado este último de la intervención sucesiva de un órgano administrativo, uno jurisdiccional y uno político)—, con gran variedad de modalidades que resulta relevante puntualizar.

<sup>8</sup> Como Estados Unidos, donde se combinan impugnaciones ante un órgano jurisdiccional de carácter local y, ulteriormente, ante un órgano político: la respectiva Cámara del Congreso, con motivo de las elecciones de sus miembros, así como el correspondiente colegio electoral, tratándose de las elecciones presidenciales (Orozco Henríquez 1993b: 25-33, 2001: 47-50).

<sup>9</sup> Como ocurre en Alemania, donde las resoluciones del *Bundestag* sobre las impugnaciones a la elección de sus miembros, a su vez, pueden ser impugnadas ante el Tribunal Constitucional Federal (Nohlen, 2001: 61-75; Orozco Henríquez, 2001: 50-51)

<sup>10</sup> Si bien hay quien considera que la larga tradición latinoamericana de establecer jurisdicciones especializadas al margen del Poder Judicial para decidir cierto tipo de casos (laborales, agrarios, administrativos, militares y los propios electorales), sin que se encuentren sujetas las resoluciones correspondientes a un control judicial, ha propiciado el debilitamiento del propio Poder Judicial en la región (Rosenn, 1988: 1258 y 1267-1269). Una alternativa que pretende rescatar las ventajas y superar las desventajas de los diversos sistemas es la incorporación de una jurisdicción electoral especializada al respectivo Poder Judicial (como en Argentina y Brasil, así como, más recientemente, México, Paraguay y Venezuela); piénsese, por ejemplo, en la fórmula mexicana prevista según reforma de 1996, a través de la cual se incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, propiciando la unidad de la jurisdicción en dicho poder y puntualizando la independencia y otras garantías judiciales de los miembros del Tribunal Electoral, pero salvaguardando la autonomía funcional de este último, tanto administrativa como jurisdiccional, al otorgarle efectos definitivos o inatacables a sus resoluciones, con lo cual se atiende a la especificidad que reclaman las cuestiones electorales sin exponer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación al eventual desgaste que implica ocuparse recurrentemente de este tipo de controversias con intereses político-partidistas encontrados.



### 1.3. Evolución del contencioso electoral en América Latina

Dos son las principales fuentes históricas del contencioso electoral —predominantemente político— hispanoamericano que rigió durante el siglo XIX y, según el país de que se trate, gran parte del siglo XX: la Constitución Federal de Estados Unidos de 1787 y la Constitución de Cádiz de 1812, en el entendido de que a través de esta última se recogió la influencia de las constituciones francesas —particularmente las de 1793 y 1795—, en tanto que todas ellas conferían a las respectivas cámaras del congreso, asambleas políticas, juntas o colegios electorales la atribución de juzgar la elegibilidad de sus miembros y la regularidad de la elección correspondiente, generalmente indirecta en segundo o tercer grado.<sup>11</sup>

Consecuentemente, la historia del contencioso electoral latinoamericano registra en los ordenamientos constitucionales del siglo pasado y en varios más de la presente centuria —con la salvedad, quizá, de la efímera y peculiar experiencia del Supremo Poder Conservador bajo la vigencia de las leyes constitucionales de 1836 en México, donde se daba una heterocalificación, ya que las elecciones de los diputados eran calificadas por el Senado, en tanto que las de los senadores lo eran por el referido Supremo Poder Conservador (González Salas, 1993: 235-236; Orozco Henríquez, 1992: 115-126) y de la Constitución de Colombia de 1886 (la cual preveía la existencia de jueces de escrutinio encargados de decidir, con el carácter de jueces de derecho, la validez o nulidad de las actas, de las elecciones o de determinados votos)—,<sup>12</sup> el sistema contencioso político, al reservar a las cámaras legislativas, a los presuntos legisladores o a una parte de los

<sup>11</sup> Por lo que se refiere a la Constitución de Estados Unidos de 1787, la sección 5ª de su artículo I —la cual establece que “Cada Cámara del Congreso será juez de las elecciones, escrutinios y calidades de sus propios miembros”— fue frecuentemente recogida en los ordenamientos constitucionales de la región. De manera similar, los artículos 69, 70, 84 y 85 de la Constitución de Cádiz de 1812 aludían a la competencia de las juntas electorales de partido y de provincia para “certificar las actas” de sus miembros. En cuanto a Francia, la institución de la “verificación de poderes” a cargo de la asamblea política provenía desde los Estados Generales de 1789, si bien ésta fue rechazada por el Consulado y el Imperio, habiendo sido restablecida en 1814-1815 como signo de la independencia de la Asamblea Nacional, adquiriendo valor constitucional bajo la Tercera República.

<sup>12</sup> Véase artículo 180 de la Constitución de la República de Colombia de 1886, si bien la sección 4ª del artículo 103 del mismo ordenamiento preveía como facultad de cada cámara examinar si las credenciales que presentara cada miembro al tomar posesión del puesto se ajustaban a lo prescrito en la ley, como puede consultarse en *Constituciones de Colombia*, 4a. ed., t. IV, Bogotá, Biblioteca Banco Popular, 1986, pp. 230 y 249.

mismos, la facultad de resolver sobre la validez o nulidad de determinada elección. El referido contencioso político coexistió casi siempre con una variedad de recursos administrativos susceptibles de ser interpuestos ante los órganos encargados de la administración del proceso electoral, así como, en ocasiones, con diversos medios de impugnación ante los órganos de la jurisdicción ordinaria.

En realidad, la tendencia predominante del contencioso electoral político en Europa y América durante el siglo pasado no se vio interrumpida sino con el *Election Petition Act* de 1868 en Inglaterra, modificado en 1879, que estableció un contencioso electoral jurisdiccional, en tanto que el juicio de las elecciones impugnadas se transfirió a dos jueces de la *King's (Queen's) Bench Division de la High Court of Justice*, previendo que la decisión concorde de tales jueces sería asumida por la Cámara de los Comunes (para salvaguardar su soberanía), en el entendido de que ésta es la única que puede ordenar que se proceda a realizar una nueva elección cuando la anterior ha sido anulada.<sup>13</sup>

Al respecto y ya en el siglo xx, es importante señalar también la Ley Electoral de 1907 de España, la cual creó el Tribunal de Actas protestadas, dentro del Poder Judicial, acorde con la tendencia incipiente en la doctrina y el derecho comparado de conferirle a un órgano jurisdiccional la tarea que se analiza. Por su parte, la Constitución de Grecia de 1911 también le asignó tal responsabilidad a un órgano jurisdiccional. Así llegamos a la Constitución alemana de Weimar de 1919, cuyo artículo 31 preveía que los poderes de los miembros del *Reichstag* serían examinados por una Corte de Calificación Electoral constituida por cinco miembros, de los cuales tres eran elegidos por el *Reichstag* y dos designados por el presidente del *Reich*, entre los miembros del Tribunal Administrativo, a propuesta de su presidente (Nohlen, 1992a: 15-25; 2001: 67-68).

<sup>13</sup> Cabe advertir que, en los orígenes del parlamentarismo en Gran Bretaña, con motivo de las primeras impugnaciones electorales que se presentaron en la primera mitad del siglo xv en Inglaterra, la cancellería se consideró competente sobre el particular (en tanto antecedente de los tribunales de *equity* surgidos en forma paralela a los tribunales reales de justicia del *common law* y que se encontraban bajo la influencia del canciller, que era un funcionario de la corona y consejero del rey, bajo Enrique IV de la dinastía de Lancaster), por lo que los tribunales de la cancellería eventualmente se arrogaron el derecho de modificar los escrutinios. Sin embargo, en 1604 el Parlamento revocó una decisión de los tribunales de la cancellería sobre la impugnación de un resultado electoral (a pesar de la protesta del rey en el sentido de que tales jueces tenían el derecho de decidirlo) reclamando que los miembros del Parlamento eran los jueces de sus propias elecciones, lo cual rigió hasta el citado decreto legislativo de 1868 (Orozco Henríquez, 2001: 47 y 51).

Esta nueva forma de contencioso electoral fue seguida por varias de las constituciones de la primera posguerra, como ocurrió con la Corte de Constitucionalidad de Austria de 1920, a la cual no sólo se le confirió competencia en esta materia sino —como se sabe, bajo la inspiración de Kelsen— también para controlar la constitucionalidad de todas las leyes y actos subordinados a la norma fundamental. Resulta relevante aludir asimismo a la Constitución checoslovaca de 1920 y a la griega de 1927, que establecieron tribunales electorales especializados para decidir sobre las elecciones protestadas, en tanto que el de la primera también calificaba las elecciones o verificaba los poderes de los legisladores; por su parte, la Constitución polaca de 1921 previó un régimen mixto, toda vez que la Dieta examinaba la validez de las elecciones sin protesta y el Tribunal Supremo decidía sobre las elecciones protestadas (Gros Espiell, 1990: 28-31).

La nueva tendencia europea de extraer de las asambleas políticas la facultad de decidir sobre los reclamos electorales y establecer un contencioso electoral jurisdiccional repercutió en América Latina, donde combinándose con la propia experiencia y diversas innovaciones dio lugar en varios países a la paulatina creación de órganos electorales especializados (generalmente de carácter constitucional) con funciones jurisdiccionales y administrativas en la materia —los llamados tribunales (cortes, jurados, cámaras, juntas o consejos supremos) electorales—, ya sea que tengan una naturaleza autónoma respecto de los poderes públicos o constituyan una rama especializada dentro del Poder Judicial, mismos que se encuentran presentes en todos y cada uno de los países analizados (en el caso de Argentina, previsto sólo legalmente), y representan una de las peculiaridades del contencioso electoral en la región.

En efecto, después del referido antecedente jurisdiccional electoral colombiano previsto en su Constitución de 1886, hacia 1924 en la República Oriental del Uruguay se crea en el plano legislativo la Corte Electoral (junto con la organización del Registro Cívico Nacional), encomendándosele el conocimiento de todos los actos electorales previos a la elección, si bien la Constitución reservaba a las cámaras el juzgamiento de la elección de sus miembros y al Senado el de la elección de presidente de la República. Por su parte, fue la Constitución de 1934 la que le asignó a la Corte Electoral la calidad de juez de las elecciones de todos los cargos electivos, excepción hecha de la de presidente y vicepresidente de la República que seguía siendo competencia de la Asamblea General (entre 1924 y 1942, el legislador optó por diversas alternativas para la integración de la referida Corte Electoral: nom-

bramiento de sus miembros en la misma ley; integración sólo con miembros neutrales; integración sólo con miembros partidarios; integración mixta con mayoría de miembros partidarios e integración mixta con mayoría de miembros neutrales). Finalmente, a partir de la Constitución de 1952 se confiere a la Corte Electoral la calidad de juez de las elecciones de todos los cargos electivos, sin excepción alguna, así como de los actos de plebiscito y referéndum (Gros Espiell, 1990: 33 y 61-90; Urruty, 1992: 31-41).

Cabe destacar, además, el establecimiento del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, el cual se instauró en la Constitución de 1925, siendo el primero de la región en estar previsto en este nivel y al que se le asignó la competencia de conocer y resolver en forma definitiva la calificación de las elecciones de presidente de la República, así como de los miembros de la Cámara de Diputados y del Senado, además de las reclamaciones de nulidad que se interpusieron respecto de ellas, manteniendo básicamente las mismas atribuciones, junto con la de calificación de los plebiscitos, en la Constitución de 1980 (García Rodríguez, 1993: 729-731).

Es pertinente citar también la Constitución de Brasil de 1934, la cual organizó la justicia electoral dentro del Poder Judicial, previendo como órgano supremo al Tribunal Superior Electoral (cuyo antecedente fue el Código Electoral de 1932, bajo la inspiración de Getulio Vargas), que si bien la Constitución de 1937 lo suprimió, tal organización fue restablecida con la Constitución de 1946 y ratificada por la Constitución de 1988 (Da Silva, 1993: 69-70; Jardim, 1993: 761-787).

Asimismo, la Constitución de Nicaragua de 1939 creó un Consejo Nacional de Elecciones, al cual se le asignó la competencia de calificar las elecciones legislativas y decidir en última instancia sobre todos los reclamos y recursos que se interpusieran, mismo que se encuentra previsto también en la Constitución de 1987 como Consejo Supremo Electoral, confiéndole igualmente competencia respecto de elecciones presidenciales y considerándosele expresamente, junto con los demás organismos electorales subordinados, como integrantes del llamado Poder Electoral (Fiallos Oyanguren, 1993: 35-48).

De especial importancia resulta la creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, conforme con la Constitución de 1949, el cual está concebido implícitamente por ésta como un cuarto poder, dotado de plena autonomía, habiéndose constituido como un paradigma para la región en cuanto a sus significativas y exclusivas atribuciones en materia electoral (Villegas Antillón, 1992: 43-51).

A partir de tales antecedentes, combinados con experiencias particulares de los respectivos países, proliferó en América Latina la creación (frecuentemente en el ámbito constitucional y, de manera destacada, con motivo de los procesos democratizadores de la década de 1980) de tribunales, cortes, jurados, juntas o consejos electorales, encargados de la resolución de las controversias derivadas de las elecciones e, incluso, de la organización de los propios comicios, cuya naturaleza jurídica ha sido jurisdiccional o administrativa, pudiéndose considerar como una de las aportaciones más importantes de América Latina a la ciencia política y al derecho electoral en materia de contencioso electoral.<sup>14</sup> Tres de los casos más recientes han ubicado al respectivo tribunal electoral dentro del Poder Judicial, como ha ocurrido con el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay en 1995, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México en 1996 y la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela a partir de 1999.

#### *1.4. Regulación vigente*

Las disposiciones de los ordenamientos constitucionales o legales que regulan el contencioso electoral en los países analizados se especifican en el cuadro XLIV.1. Todos y cada uno de esos ordenamientos constitucionales establecen, cuando menos, el órgano (ya sea de naturaleza administrativa, jurisdiccional o política) encargado de decidir, en última instancia, la validez de las elecciones presidenciales y legislativas (Gallegos, 1990: 3-35; Valadés, 1993: 251-273; Villanueva, 1994: 208).

Salvo el caso de Argentina, los demás países prevén en sus respectivas constituciones la existencia de órganos electorales especializados encargados de la dirección, administración y vigilancia de los procedimientos electorales, o bien, de la resolución jurisdiccional o, en su caso, emanada de un órgano político, de los conflictos electorales, en el entendido de que algunos países contemplan órganos distintos para una y otra tarea, en tanto que

<sup>14</sup> En términos muy generales, se puede apreciar una evolución frecuente en los países que nos ocupan en cuanto, primero, la creación legislativa de un órgano administrativo o jurisdiccional especializado en materia electoral y su posterior elevación al nivel constitucional con garantías para su autonomía e imparcialidad, transformándose las más de las veces en un órgano primordialmente jurisdiccional (pero conservando muchos de esos organismos atribuciones materialmente administrativas), si bien es claro que lo anterior hay que tomarlo con reservas pues cada país ha tenido su propio desarrollo histórico.

CUADRO XLIV.1. *Regulación del contencioso electoral por país*

<i>País</i>	<i>Ordenamiento</i>	<i>Promulgación</i>	<i>Edición consultada</i>
Argentina	Constitución de la Nación Argentina	1994	2002
	Código Electoral Nacional	1983	2004
	Ley Orgánica de los Partidos Políticos (Ley 23.298)	1985	2002
	Ley de financiamiento de los partidos políticos (Ley 25.600)	2002	2002
	Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación	1996 2002	2004 2003
Bolivia	Constitución Política del Estado	1995	2004
	Código Electoral, Ley 1984	1999	2004
	Ley de Partidos Políticos, Ley 1983	1999	2004
	Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas	2004	2004
Brasil	Constitución de la República Federativa de Brasil	1988	2003
	Ley 4.737 del 15 de julio de 1965 (Código Electoral)	1965	2002
Colombia	Constitución Política de Colombia	1991	2004
	Decreto 2241 de julio 15 de 1986 (Código Electoral)	1986	2003
	Código Contencioso Administrativo	1984	2003
	Ley 130 de 1994, por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones	1994	2003

Costa Rica	Constitución Política de la República de Costa Rica	1949	2004
	Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones del Registro Civil (Ley 3504)	1965	2003
	Código Electoral (Ley 1536)	1952	2004
	Constitución Política de la República de Chile	1980	2003
Chile	Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (Ley 18.700)	1988	2004
	Ley Orgánica Constitucional sobre el Tribunal Calificador de Elecciones (Ley 18.460)	1985	2004
	Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral (Ley 18.556)	1986	2004
	Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (Ley 18.603)	1987	2004
	Ley de los Tribunales Electorales Regionales (Ley 18.593)	1986	2004
	Ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral (Ley 19.884)	2003	2004
	Constitución Política de la República de Ecuador	1998	2004
Ecuador	Ley de Elecciones (Ley 59. Incluye interpretaciones del Tribunal de Garantías Constitucionales)	1986	2004
	Reglamento General a la Ley de Elecciones	2000	2004
	Ley de Partidos Políticos	2000	2004
	Reglamento de la Ley de Partidos Políticos	1978	2004
	Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral	2000	2004

CUADRO XLIV.1. *Regulación del contencioso electoral por país (continuación)*

<i>País</i>	<i>Ordenamiento</i>	<i>Promulgación</i>	<i>Edición consultada</i>
	Reglamento a la Ley Orgánica del Control de Gasto y de la Propaganda Electoral	2000	2004
El Salvador	Constitución de la República de El Salvador	1983	2004
	Código Electoral (Decreto No. 417)	1992	2004
	Reglamento para la Observación Internacional de los Procesos Electorales en El Salvador	2003	2003
Guatemala	Constitución Política de la República de Guatemala	1985	2004
	Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto 1-85)	1985	2003
	Reglamento a la Ley Electoral (Acuerdo 181-87)	1987	2004
	Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad (Decreto 1-86)	1986	2003
Honduras	Constitución de la República. (Incluye interpretaciones del Congreso Nacional)	1982	2004
	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (Decreto No. 44-2004)	2004	2004
México	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	1917	2004
	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	1990	2004
	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	1996	2004



	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	1995	2005
	Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	1997	2004
	Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación		2005
Nicaragua	Constitución Política de la República de Nicaragua (Ley 192) Ley Electoral (Ley 192)	1986 2000	2004 2004
Panamá	Constitución Política de la República de Panamá Código Electoral (Ley 11) Decreto 31 del 18 de abril de 1994, por el cual se aprueban las normas para la observación internacional	1972 1983 1994	2002 2003 1994
Paraguay	Constitución Nacional de la República de Paraguay Código Electoral de Paraguay (Ley 834/96) Ley 635 del 22 de agosto de 1995 que reglamenta la justicia electoral y las modificaciones a la anterior ley que se efectuaron con la Ley 744/95	1992 1996 1995	2004 2004 2004
Perú	Constitución Política del Perú Ley Orgánica de Elecciones ( Ley 26859) Ley 26304 Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones. (Ley 26486)	1993 1997 1994 1995	2004 2004 1995 2002

CUADRO XLIV.1. *Regulación del contencioso electoral por país (continuación)*

<i>País</i>	<i>Ordenamiento</i>	<i>Promulgación</i>	<i>Edición consultada</i>
	Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (Ley 26487)	1995	2003
	Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. (Ley 26497)	1995	2004
	Ley de Elecciones Municipales (Ley 26864)	1997	2004
	Ley 26533	1995	1995
	Ley de Partidos Políticos (Ley 28094)	2003	2004
	Reglamento a la Ley de Partidos Políticos	2004	2004
	Constitución Política de la República Dominicana	1994	2004
República Dominicana	Ley Electoral de la República Dominicana (Ley 275-97)	1997	2004
	Diversos Reglamentos de la Junta Central Electoral		2004
	Constitución de la República Oriental del Uruguay	1967	2004
	Ley de Elecciones (Ley 7.812)	1925	2003
	Ley Complementaria de la de Elecciones (Ley 7.912)	1925	2003
	Decreto-ley 10.254 (que modifica artículos de la Ley 7.812 en lo referente a la recepción de votos, reforzándose unos recursos)	1942	2003
	Ley 13.041 (Registro Cívico Nacional)	1962	2003
	Ley 13.882 (normas sobre el Registro Cívico Nacional y se reglamenta la obligatoriedad del voto)	1970	2003

	Reglamentación sobre Depuración del Registro Cívico Nacional	1970	2003
	Decreto Ley 14.331 (oficinas electorales departamentales)	1974	2003
	Ley 14.725 (modifica la composición de las juntas departamentales electorales)	1977	2003
	Ley 15.739 (Ley de enseñanza)	1985	2004
	Ley 16.019 (normas sobre publicidad política para elecciones, plebiscitos y referéndum)	1989	2003
	Ley 16.021 (nacionalidad uruguaya)	1989	2003
	Ley 17.045 (normas referidas a la publicidad electoral de los partidos políticos)	1989	2003
	Ley 17.063 (normas relativas a las elecciones internas de los partidos políticos)	1998	2004
Venezuela	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela	1999	2004
	Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política	1997	2004
	Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado	1989	2004
	Ley Orgánica del Poder Electoral (Ley 37573)	2002	2003
	Estatuto Electoral del Poder Público	2000	2004
	Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones	1964	2004
	Ley Orgánica del Régimen Municipal	1989	2004
	Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia	2004	2004

otros le asignan ambas a un mismo órgano;<sup>15</sup> asimismo, cabe advertir que, en ocasiones, se contempla constitucionalmente la existencia de órganos electorales, pero no se regula su integración y ni siquiera su denominación (por ejemplo, Bolivia y Venezuela).

En la mayoría de los países se ha optado por establecer en las constituciones sólo principios genéricos sobre el contencioso electoral —siendo algunos algo más explícitos, al incluir la forma de designación de los integrantes del órgano electoral cúspide, ya sea administrativo o jurisdiccional— y dejar a la legislación secundaria, entre otras cuestiones, la regulación de los aspectos técnicos específicos. Lo anterior obedece a que el procedimiento para reformar la legislación secundaria es más flexible, si bien hay casos (como los de Argentina, Guatemala, Nicaragua y Uruguay) en los que la Constitución exige una mayoría calificada para reformar la legislación electoral.

Es necesario señalar que, con frecuencia, la regulación de los medios de impugnación electoral en los países que nos ocupan adolece de vaguedad, en cuanto que son insuficientes e imprecisas las disposiciones respectivas, en tanto que en algunos se advierte cierta sobrerreglamentación de la materia, en ocasiones, compleja y farragosa, todo lo cual dificulta la comprensión del respectivo régimen contencioso electoral, incluso para el especialista.

Asimismo, muchas veces la regulación del contencioso electoral se encuentra dispersa en varios ordenamientos; por ejemplo, los países que tienen, por separado, leyes electorales y de partidos políticos (Argentina y Chile) o leyes electorales sustantivas y procesales (como en México); igualmente, los casos en que existe la posibilidad de que las resoluciones de los órganos electorales sean revisadas por órganos políticos hay que acudir a las leyes del Congreso o a los reglamentos de las cámaras (Argentina), en tanto que los que admiten la ulterior impugnación ante la jurisdicción contenciosa administrativa o la Corte Suprema de Justicia, o bien, ulteriormente, la Corte Constitucional (por ejemplo Colombia, Honduras y Guatemala, respectivamente), la misma se encuentra regulada en los códigos o leyes procesales relativos; del mismo modo, en ocasiones la propia ley electoral remite a estos últimos para la regulación de ciertos aspectos (como en los casos de Bolivia, Guatemala y Paraguay); adicionalmente, hay que tomar en cuenta las leyes orgánicas del Tribunal Electoral correspondiente (Costa

<sup>15</sup> Al respecto, véase la integración y forma de designación de los principales órganos electorales latinoamericanos en el cuadro XLIV.3.

Rica y Chile) o del respectivo Poder Judicial junto con el reglamento interno del tribunal electoral específico (México).

En general, se aprecia una deficiente técnica legislativa y procesal en la regulación del contencioso electoral en la mayoría de los ordenamientos analizados. Ello obedece a que, con frecuencia, su contenido es resultado de negociaciones entre las diversas fuerzas políticas sin la participación de juristas (las cuales, además, tienden a privilegiar otros temas, como sistema electoral, sistema de partidos o integración de órganos electorales, en detrimento de los aspectos contenciosos) y la renuencia de éstas a que, por supuestos pruritos técnicos, se pretenda modificar alguna cuestión previamente pactada. Aun cuando tal suspicacia es comprensible, se estima que debe reflexionarse seriamente en las consecuencias que se derivan de tales deficiencias técnicas, máxime cuando de ahí pueden generarse problemas de acceso a la justicia y de seguridad jurídica (aun cuando una conformación y funcionamiento adecuados del respectivo tribunal permitirán que éste supere tales cuestiones). Incluso, la eventual ausencia de reglas claras, congruentes y sencillas para la solución de conflictos electorales puede generar impugnaciones o cuestionamientos políticos que pretendan canalizar aquéllos al margen de las vías institucionales.

En todo caso, cabría impulsar la permanente superación profesional del personal jurídico de los organismos encargados del contencioso electoral en la región para contrarrestar, a través de interpretaciones técnicamente sustentables, eventuales insuficiencias o deficiencias normativas.

## 2. LOS SISTEMAS CONTENCIOSOS ELECTORALES CONTEMPORÁNEOS

Como se mencionó, en los países latinoamericanos es posible distinguir entre el contencioso electoral administrativo, el contencioso electoral jurisdiccional y el contencioso electoral mixto (caracterizado este último por la interposición sucesiva de impugnaciones ante un órgano administrativo o uno jurisdiccional o uno político), tal como puede apreciarse en el cuadro XLIV.2.

### *2.1. Contencioso electoral administrativo*

Varios países de la región cuentan con un contencioso electoral administrativo, caracterizado por recursos administrativos que se sustancian ante

CUADRO XLIV.2. Sistemas contenciosos electorales en América Latina (según la naturaleza del órgano que resuelve las impugnaciones)

País	Actos elect. impugnables	Órgano				Sistema contencioso electoral			
		Administ. electoral autónomo	Jurisdiccional		Tribunal constitucional	Político	Administrativo	Jurisdiccional	Mixto
Electoral autónomo		Ordinario	Contencioso administr. ordinario						
			Electoral dentro del Poder Judicial	Órgano judicial supremo					
	Todos, salvo los casos siguientes	X	X	CSJa				X <sup>b</sup>	A-J <sup>b</sup>
Argentina	Resultados de elecciones legislativas presidenciales	X					C D; S; AL <sup>c</sup>		A-P
Bolivia	Todos		X			X		X	
Brasil	Todos	X	X	STF <sup>a</sup>				X <sup>b</sup>	A-J
Chile	Todos	X	X					X	
Colombia	Todos	X			X			X	A-J

Costa Rica	Todos		X								X	
Ecuador	Todos		X								X	
El Salvador	Todos		X		CSJ(SC) <sup>a</sup>						X	
Guatemala	Todos		X		CSJ <sup>a</sup>		X				X	
Honduras	Todos		X		CSJ <sup>a</sup>						X	
México	Todos, salvo el caso siguiente	X		X							X	A-J
	Resultados de elecciones presidenciales			X							X	
Nicaragua	Todos	X				X						
Panamá	Todos		X		CSJ <sup>a</sup>						X	
Paraguay	Todos			X	CSJ(SC) <sup>a</sup>						X	

CSJ: Corte Suprema de Justicia; SC: Sala Constitucional; STF: Supremo Tribunal Federal; CD: Cámara de Diputados; S: Senado; AL: Asamblea Legislativa (Reunión de ambas Cámaras); CN: Congreso Nacional; A-J: Administrativo y jurisdiccional; A-P: Administrativo y político.

<sup>a</sup> Sólo cabe impugnación por cuestiones de constitucionalidad.

<sup>b</sup> Algunas impugnaciones electorales se hacen exclusivamente ante un órgano jurisdiccional (esto es, los respectivos juzgados o tribunales electorales); sin embargo, otras tienen un carácter mixto, pues primero se interponen ante un órgano administrativo (las juntas electorales) y después ante uno jurisdiccional (los correspondientes tribunales electorales).

<sup>c</sup> La Cámara de Diputados y el Senado juzgan las elecciones de sus respectivos miembros, en tanto que la Asamblea Legislativa hace el cómputo general y la proclamación de Presidente de la República electo.

CUADRO XLIV.2. *Sistemas contenciosos electorales en América Latina (según la naturaleza del órgano que resuelve las impugnaciones) (conclusión)*

País	Actos elect. impugnables	Órgano					Sistema contencioso electoral						
		Administ. electoral autónomo	Electoral autónomo	Ordinario	Contencioso administ. ordinario	Tribunal constitucional	Político	Administrativos	Jurisdiccional	Mixto			
				Electoral dentro del Poder Judicial	Órgano judicial supremo								
Perú	Todos	X	X										A-J
República Dominicana	Todos	X <sup>d</sup>	X <sup>d</sup>										A-J
Uruguay	Todos		X								X		
Venezuela	Todos	X		X									A-J

A-J: Administrativo y jurisdiccional.

<sup>d</sup> El organismo electoral autónomo es la Junta Central Electoral, la cual se divide en una Cámara Administrativa y una Cámara Contenciosa Electoral.



los propios órganos electorales (o su superior jerárquico) encargados de la dirección, organización, administración y vigilancia de los procedimientos electorales, cuando tales órganos tienen naturaleza estrictamente administrativa (excluyéndose, por tanto, los casos en que tales funciones se encomiendan a órganos que tienen propiamente un carácter jurisdiccional, ya sea que las ejerzan directamente o a través de alguna de sus áreas o dependencias, como ocurre en Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay), pudiéndose distinguir entre aquel sistema que cuenta exclusivamente con un contencioso electoral administrativo de los que lo combinan con alguna impugnación posterior ante un órgano jurisdiccional o político dando lugar estos últimos a un contencioso mixto.

El sistema que contempla en forma exclusiva un contencioso electoral administrativo es el del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, al cual se le confieren atribuciones para conocer y decidir en última instancia sobre todas las controversias que se produzcan a causa de las elecciones —incluyendo las impugnaciones que se interpongan contra las resoluciones de los organismos o juntas electorales subordinados o dependientes de aquél—, así como para realizar el escrutinio de las elecciones nacionales y la proclamación de los respectivos electos.

Cabe advertir que, aun cuando al citado Consejo Supremo Electoral de Nicaragua se le atribuyen funciones materialmente tanto administrativas como jurisdiccionales e, incluso, reglamentarias (además de que sus miembros son designados de manera similar a los del máximo órgano del Poder Judicial del respectivo país y se les otorgan garantías equivalentes a las judiciales, como se analizará en el siguiente apartado), en el presente trabajo se le considera como órgano propiamente administrativo, atendiendo al criterio formal de su denominación y al estatus que guarda en su correspondiente orden jurídico.

En general, los diversos órganos electorales de carácter administrativo (como el de Nicaragua y aquellos otros que coexisten con órganos jurisdiccionales electorales) están estructurados en una forma piramidal, en cuya cúspide aparece una instancia suprema central a nivel nacional (en su caso, federal), a la que se subordinan otras de carácter intermedio que, mayormente, obedecen a la división territorial, política, administrativa y electoral del Estado (denominándoseles con frecuencia consejos o juntas regionales, estatales, provinciales, departamentales, municipales o distritales), hasta llegar a la mesa directiva de casilla o junta receptora del voto, lugar específico donde el ciudadano sufraga.

Así es como los recursos administrativos pueden ser interpuestos ante el propio órgano electoral del que emanó el acto impugnado (los respectivos consejos o juntas, así como otros órganos ejecutivos como direcciones o registros electorales), o bien, ante el superior jerárquico, hasta llegar al órgano cúspide de carácter administrativo (como es el caso del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, sin que las resoluciones de este último sean susceptibles de ulterior impugnación ante otro órgano).

Finalmente, es conveniente subrayar que existen otros países que también prevén órganos electorales autónomos de naturaleza administrativa, esto es, no subordinados sino independientes de los órganos jurisdiccionales o, en su caso, políticos, ante los cuales cabe impugnar las resoluciones de aquéllos, lo que les convierte en sistemas contenciosos electorales mixtos (los cuales se analizarán más adelante), como ocurre, por ejemplo, con las juntas electorales de Argentina y Brasil, el Consejo Nacional Electoral de Colombia, el Servicio Electoral de Chile, el Consejo General del Instituto Federal Electoral de México, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil de Perú, así como el Consejo Nacional Electoral de Venezuela.

## *2.2. Contencioso electoral jurisdiccional*

Por contencioso electoral jurisdiccional se entiende, en términos generales, aquellas controversias jurídicas que surgen respecto a ciertos actos o resoluciones electorales y que son planteadas entre dos partes contrapuestas ante un juez o tribunal que, con el carácter de tercero y como órgano del Estado, decide dichas controversias de manera imperativa e imparcial.<sup>16</sup>

Como se señaló, cada vez es más acentuada la tendencia a establecer medios de impugnación jurisdiccionales en los diversos regímenes electorales, pudiendo distinguirse según sean interpuestos ante la jurisdicción ordinaria (esto es, ante los jueces ordinarios, como en Canadá y Gran Bretaña); una rama especializada en materia electoral perteneciente al Poder Judicial (como en Argentina, Brasil, México, Paraguay y Venezuela); una jurisdicción especializada en materia electoral autónoma (los llamados tri-

<sup>16</sup> De acuerdo con Alcalá Zamora, la jurisdicción es la función pública que tiene por objeto resolver las controversias jurídicas que se plantean entre dos partes contrapuestas, y que deben someterse al conocimiento de un juez o tribunal que, como órgano del Estado, decide dichas controversias de manera imperativa e imparcial (citado por Fix-Zamudio, 1992: 26).

bunales o cortes electorales, predominantes en América Latina); una jurisdicción contenciosa administrativa (como en Colombia); una jurisdicción constitucional (los tribunales o cortes constitucionales, como ocurre en Austria),<sup>17</sup> o bien, ante alguna combinación de jurisdicciones (por ejemplo, hay casos en que ciertas impugnaciones se interponen ante la jurisdicción contenciosa administrativa y, posteriormente, las resoluciones de estos órganos se impugnan ante la jurisdicción constitucional, como ocurre con el Tribunal Constitucional en España o el Consejo Constitucional en Francia,<sup>18</sup> presentándose también en América Latina —como se explicará más adelante— diversos sistemas de jurisdicción mixta en materia electoral.

Por lo que se refiere concretamente al contencioso electoral jurisdiccional de los países en estudio, cabe distinguir los medios de impugnación que se interponen ante una jurisdicción electoral autónoma, o bien, ante una jurisdicción electoral dentro del Poder Judicial, en el entendido de que en ambos casos se puede presentar alguna combinación de jurisdicciones, en tanto que puede interponerse un recurso ulterior ante el propio Poder Judicial (concretamente, el órgano judicial supremo) o el correspondiente tribunal o corte constitucional; cabe advertir que cuando la combinación de impugnaciones sucesivas se presenta entre un órgano administrativo y después uno jurisdiccional (como ocurre respecto de ciertas materias, por ejemplo, en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela), estrictamente se trata de un contencioso electoral *mixto*, cuyos supuestos son objeto de estudio más adelante.

Entre los países que cuentan con una jurisdicción especializada en materia electoral, es conveniente diferenciar aquellos tribunales, cortes o juntas electorales de carácter autónomo cuyas resoluciones son definitivas e inatacables (como ocurre en Costa Rica, Ecuador, República Dominicana y Uruguay), de aquellos otros en que las resoluciones de los tribunales electorales, ya sean autónomos o pertenecientes al Poder Judicial, pueden ser impugnadas ante un órgano jurisdiccional de carácter constitucional,

<sup>17</sup> A la Corte de Justicia Constitucional (*Verfassungsgerichtshof*) le corresponde juzgar sobre la impugnación de las elecciones de presidente de la Federación; de los cuerpos de representación (Consejo Nacional y las Dietas de cada *Länd*); de los órganos constituyentes y representativos de profesionales que determine la ley; de los gobiernos de cada *Länd* y de los órganos comunales ejecutivos, así como de los recursos contra las inhabilitaciones decretadas por los superiores jerárquicos en los casos señalados, siempre y cuando así lo disponga la ley (Orozco Henríquez, 1993a: 812-813, 2001: 46-47 y 50-51).

<sup>18</sup> Véase Aragón Reyes (1988: 112-124); Fernández Segado (1993: 59-78); Orozco Henríquez (1993a: 803-819, 2001: 50-51); De la Peza (1993: 19-23); Patiño Camarena (1993: 51-74).

ya sea ante el órgano supremo del Poder Judicial (como se presenta en El Salvador, Honduras, Panamá y Paraguay), ante el respectivo tribunal constitucional (como es el caso de Bolivia), o bien, primero ante el órgano judicial supremo y después ante la Corte de Constitucionalidad (como ocurre en Guatemala).

*a) Tribunales electorales autónomos cuyas resoluciones no son susceptibles de ulterior impugnación.* En esta situación se encuentran el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, el Tribunal Supremo Electoral de Ecuador, la Junta Central Electoral de la República Dominicana y la Corte Electoral de Uruguay, los cuales tienen competencia para conocer y resolver en última instancia las impugnaciones interpuestas contra las resoluciones de los órganos electorales subordinados —incluyendo, en su caso, las que reclamen la nulidad de una elección—, así como para practicar el escrutinio definitivo, entre otras, de las elecciones presidenciales (en lo que se refiere a Costa Rica y Ecuador, también para vicepresidente) y legislativas.

Como se mencionó, contra las resoluciones de los referidos tribunales electorales no cabe recurso alguno (al respecto, cabe señalar que en Costa Rica el art. 103 constitucional establece como salvedad el de prevaricato, sin embargo, debe advertirse que estrictamente el prevaricato no es un recurso sino una acción penal en contra de ciertos servidores públicos, además de que la posibilidad de ejercer dicha acción penal existe sin necesidad de que expresamente se prevea la referida salvedad, en el entendido de que los eventuales efectos de ésta no afectan el sentido de las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica).

Cabe advertir que, por lo que se refiere a Ecuador, las resoluciones del correspondiente Tribunal Supremo Electoral causan, por lo general, ejecutoria y ya no pueden ser revisadas a través de recurso judicial o constitucional alguno, máxime que las reformas constitucionales publicadas el 16 de enero de 1996, al crear un Tribunal de lo Constitucional que sustituye al Tribunal de Garantías Constitucionales, no prevén entre sus atribuciones conocer de algún medio de impugnación contra las resoluciones de aquél.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Por tanto, quizá podrían considerarse implícitamente derogadas las dos excepciones que preveía la ley electoral en cuanto a la inatacabilidad de las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral de Ecuador (cuando éste se abstenía de expedir la convocatoria a elecciones o negaba la inscripción de una proclamación de candidato), las cuales podían recurrirse ante el Tribunal de Garantías Constitucionales que desapareció con motivo de la reforma indicada.

Entre los órganos electorales subordinados a los citados tribunales electorales se encuentran las correspondientes juntas electorales —que en Costa Rica se subdividen en provinciales o cantonales—, y las juntas o comisiones receptoras de votos; a las anteriores cabe agregar, por su importancia, al director del Registro Civil en Costa Rica, así como a la Oficina Electoral Nacional de Uruguay, de la cual depende el Registro Cívico Nacional, los cuales también conocen de impugnaciones electorales. Es pertinente mencionar que, con motivo de la reforma de 2002, se puntualizó que la Junta Central Electoral de la República Dominicana es la máxima autoridad en materia electoral, cuyo pleno se integra con nueve miembros, incluyendo al presidente, en tanto que tres de aquéllos conforman la Cámara Administrativa y los otros cinco la Cámara Contenciosa Electoral, dependiendo de aquélla las diversas juntas electorales, una en el Distrito Nacional y otra en cada uno de los municipios.

*b) Tribunales electorales contra cuyas resoluciones procede una revisión de carácter constitucional.* En esta sección se incluye a los sistemas que contemplan la posibilidad de que contra las resoluciones del respectivo tribunal electoral, ya sea autónomo o perteneciente al respectivo Poder Judicial, se interponga alguna impugnación, exclusivamente, por cuestiones constitucionales; esto es, si bien las decisiones de tales tribunales electorales son irrevisables por la vía ordinaria (en lo que se refiere a su legalidad), en algunos países las mismas son objeto de control por parte de la justicia constitucional.

En este sentido, es posible distinguir dependiendo de si la impugnación constitucional es competencia de la Corte Suprema de Justicia (como ocurre con el Tribunal Supremo Electoral de Honduras y el Tribunal Electoral de Panamá, cuyas resoluciones pueden ser impugnadas ante el pleno del mencionado órgano judicial supremo, respectivamente, a través del llamado recurso de amparo o del recurso de inconstitucionalidad, así como del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, cuyas resoluciones pueden impugnarse ante la Sala Constitucional de la correspondiente Corte Suprema de Justicia mediante el recurso de amparo), o bien, si la impugnación es competencia del respectivo tribunal o corte constitucional (en esta hipótesis se encuentra el caso de la Corte Nacional Electoral de Bolivia, cuyas resoluciones son irrevisables, inapelables y de cumplimiento obligatorio, salvo aquellas que infrinjan preceptos constitucionales que pueden ser impugnadas ante el Tribunal Constitu-

cional;<sup>20</sup> por su parte, contra las resoluciones definitivas del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala cabe el recurso extraordinario de amparo ante la Corte Suprema de Justicia, en el entendido de que la resolución que recaiga en este último puede ser recurrida en apelación ante la Corte de Constitucionalidad (García Laguardia, 1992: 5-17).

Mientras que todos los tribunales electorales mencionados tienen naturaleza autónoma, cabe incluir también en este apartado al Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay, el cual forma parte del Poder Judicial, en contra de cuyas resoluciones sólo cabe, por razones constitucionales, la acción de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, misma que la resuelve en forma sumarísima. Cabe señalar que la llamada justicia electoral en Paraguay se integra también con los tribunales electorales, los juzgados electorales, la Dirección del Registro Electoral y los organismos electorales auxiliares, por lo que tales órganos ejercen atribuciones tanto administrativas como jurisdiccionales, en cuya cúspide se encuentra el citado Tribunal Superior de Justicia Electoral.

### 2.3. *Contencioso electoral mixto*

El contencioso electoral mixto se caracteriza por combinar sucesivamente impugnaciones ante órganos administrativos, jurisdiccionales o políticos. En los países de la región es posible distinguir entre los sistemas que combinan un contencioso electoral administrativo con uno jurisdiccional (como en Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela), de aquellos otros que lo hacen entre un contencioso electoral administrativo con alguno político (como ocurre, parcialmente, en Argentina).

*a) Administrativo y jurisdiccional.* Existen sistemas que, a diferencia de la mayoría de los órganos electorales autónomos de América Latina —los cuales ejercen funciones tanto administrativas como jurisdiccionales e, incluso, reglamentarias—, prevén una dualidad de órganos especializados, autónomos entre sí, a uno de los cuales se le encomienda propiamente lo administrativo, esto es, la organización, dirección y vigilancia de los procedimientos electorales, y al otro la resolución de las impugnaciones jurisdiccionales.

<sup>20</sup> Por reforma constitucional de 1994 a los artículos 118 y 120, la competencia que antes tenía la Corte Suprema de Justicia sobre el particular, se trasladó al Tribunal Constitucional de Bolivia.

dicionales en contra de los actos de aquél. Al respecto, conviene diferenciar entre los sistemas que combinan la posibilidad de impugnar ante un órgano electoral administrativo autónomo y, posteriormente, ante un órgano electoral jurisdiccional, ya sea de naturaleza autónoma (como en Chile y Perú) o perteneciente al Poder Judicial (como ocurre en Brasil, México y Venezuela), de aquellos otros en que después de recurrir ante un órgano electoral administrativo autónomo se puede impugnar ante la jurisdicción contenciosa administrativa (como es el caso de Colombia).

*i) Órgano electoral administrativo autónomo y ulterior impugnación ante tribunal electoral autónomo.* Como se indicó, cabe distinguir entre los países que cuentan con un órgano administrativo electoral de naturaleza autónoma, cuyas resoluciones pueden impugnarse ante órganos jurisdiccionales electorales también de naturaleza autónoma (Chile y Perú), que se analizan en esta sección, de aquellos cuyos actos y decisiones se impugnan ante órganos jurisdiccionales electorales que pertenecen al Poder Judicial (Brasil, México y Venezuela), que se estudian en la próxima.

Entre los países que cuentan con un órgano administrativo electoral y otro jurisdiccional electoral, ambos de naturaleza autónoma, sería el caso de Chile, a través del Servicio Electoral —a cargo de un director— y el Tribunal Calificador de Elecciones, en el entendido de que contra las resoluciones de este último no cabe recurso alguno, siendo competente para resolver las reclamaciones electorales, así como para calificar los procesos electorales y proclamar a quienes resulten electos. Aun cuando, se insiste, las resoluciones del citado Tribunal Calificador de Elecciones no son susceptibles de ulterior recurso, cabe señalar que el artículo 8 constitucional (como una peculiaridad entre los países de la región) le confiere al respectivo Tribunal Constitucional la competencia para declarar inconstitucionales los movimientos, organizaciones o partidos políticos que por sus fines o la actividad de sus adherentes tiendan a propagar doctrinas que atenten contra la familia, o bien, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases.

De igual manera, las resoluciones del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones de Perú son dictadas en instancia final, definitiva y no son revisables, por lo que contra ellas no procede recurso alguno, teniendo un carácter jurisdiccional autónomo, en tanto que también hay una Oficina Nacional de Procesos Electorales a la que le corresponde organizar todos los procesos electorales, así como un Registro Nacional de Identificación y

Estado Civil al cual se le encomienda la preparación y actualización del padrón electoral, los cuales tienen una naturaleza administrativa y gozan de autonomía funcional.

ii) *Órgano electoral administrativo autónomo y ulterior impugnación ante tribunal electoral judicial.* En los países latinoamericanos donde las impugnaciones procesales electorales respecto de actos de autoridades electorales administrativas autónomas se presentan ante una rama especializada en materia electoral dentro del Poder Judicial, es posible distinguir entre los casos en que las resoluciones del respectivo tribunal electoral son definitivas e inapelables (México y Venezuela), de aquellos otros en donde contra tales resoluciones cabe ulteriormente una impugnación de carácter constitucional ante el correspondiente órgano judicial supremo (como en Brasil).

En este sentido, aquí encuadran el Instituto Federal Electoral —cuyo Consejo General es el órgano superior de dirección y, al igual que otros órganos inferiores, según el caso, conocen del recurso administrativo de revisión— y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, toda vez que las resoluciones de la Sala Superior o las salas regionales de este último, recaídas en los recursos de apelación (interpuestos contra actos y decisiones de los órganos del citado Instituto previos a la jornada electoral), así como las resoluciones de dichas salas recaídas en los juicios de inconformidad o, en su caso, de la Sala Superior en los recursos de reconsideración, contra los resultados de las elecciones presidenciales y de diputados y senadores, son definitivas e inatacables, sin que contra ellas proceda recurso alguno.<sup>21</sup>

En efecto, como parte de la relevante reforma constitucional y legal de 1996 en México, se consolidó el sistema contencioso electoral de carácter jurisdiccional, al incorporarse el Tribunal Electoral como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación (en lugar del Tribunal de lo Contencioso Electoral creado en 1987 y que fue sustituido por el Tribunal Federal Electoral creado en 1990, de naturaleza autónoma), concebido

<sup>21</sup> En cuanto a las características del contencioso electoral mexicano y la evolución de su normativa, cabe destacar los siguientes trabajos: Arenas, Ávila, Orozco Henríquez y Silva Adaya (2003); Barquín Álvarez (1987 y 1994); Barreiro (1994); Becerra, Salazar y Woldenberg (1997); Comisión Mexicana de Derechos Humanos (1994); De la Peza y Gómez Lara (1993); Eisenstadt (1994, 1996 y 2004); Fix-Zamudio (1992); Franco González Salas (1991 y 1993); Galván Rivera (1989); García Ramírez (1992); González Oropeza (1992); González Roura, Nohlen y Zovatto (1997); Núñez Jiménez (1991); Ovalle Favela (1992); Patiño Camarena (1999); Terrazas (1995).



como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con la única salvedad de la acción de inconstitucionalidad contra leyes y normas generales electorales que es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el entendido de que todas las impugnaciones contra actos y resoluciones de las autoridades electorales (por razones de constitucionalidad o legalidad) relacionados con las elecciones presidenciales y de diputados y senadores son competencia de la Sala Superior o de las diversas salas regionales (una en cada ciudad cabecera de circunscripción electoral) del Tribunal Electoral, cuyas sentencias son definitivas e inatacables (salvo aquellas de las salas regionales que puedan impugnarse ante la Sala Superior), por lo que ninguna otra autoridad (incluida la Suprema Corte) puede revisarlas, ni mucho menos modificarlas (si bien para salvaguardar la uniformidad de la interpretación constitucional se prevé que corresponderá al Pleno de la Suprema Corte decidir, ante la eventual contradicción de criterios de interpretación sobre un precepto constitucional entre alguna de las salas del Tribunal Electoral y de la propia Suprema Corte, cuál de ellos debe prevalecer en el futuro); incluso, respecto de la calificación de la elección presidencial, se eliminó la injerencia del Congreso en el particular y se confirió a la Sala Superior del propio Tribunal Electoral la atribución de realizar el cómputo final, una vez resueltas, en su caso, las respectivas impugnaciones, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de presidente electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos. En general, el sistema de medios de impugnación de que conoce el Tribunal Electoral tiene por objeto garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Asimismo, los actos u omisiones del Consejo Nacional Electoral de Venezuela pueden ser impugnados ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, sin que se prevea medio de impugnación alguno contra las resoluciones de esta última. Cabe señalar que el Consejo Nacional Electoral de Venezuela es el órgano máximo encargado de la dirección, organización y vigilancia de los procedimientos y registros electorales, incluyendo el escrutinio total de los votos para presidente de la República y la proclamación como presidente del candidato elegido.

Por otra parte, el artículo 118 de la Constitución de la República Federal de Brasil de 1988 establece que la organización de la justicia electoral está a cargo del Tribunal Superior Electoral, los tribunales regionales electorales (uno en la capital de cada estado y en el Distrito Federal), los jue-

ces electorales y las juntas electorales, los cuales también —con excepción de estas últimas— forman parte del Poder Judicial. Las decisiones del Tribunal Superior Electoral de Brasil son irrecurribles, salvo que, en única o última instancia, contravengan la Constitución o las que, en única instancia, denieguen el *habeas corpus* o el *mandato de segurança* (mandamiento de seguridad), siendo procedente, en el primer caso, el recurso extraordinario, y en el segundo, el correspondiente recurso ordinario, ambos ante el Supremo Tribunal Federal (art. 102, fracciones II y III, así como 121, segundo párrafo, constitucionales).

Es importante distinguir las llamadas juntas electorales que actúan en Brasil (de manera similar a lo que ocurre en Argentina, según se analiza con posterioridad) de los correspondientes jueces electorales, ya que aquéllas tienen un carácter temporal (para cada proceso electoral, integrándose 60 días antes de la jornada electoral) y, si bien se conforman con un juez de derecho y de dos a cuatro ciudadanos de notoria idoneidad (designados por el presidente del respectivo tribunal regional electoral, con aprobación de este último), cabe advertir que atendiendo a la naturaleza de dichas juntas (entre cuyas funciones se encuentra la decisión, en primera instancia, de las impugnaciones interpuestas contra los resultados electorales, así como la proclamación de electos y la entrega de los diplomas o certificados correspondientes), aun cuando formalmente se les ubica como parte de la justicia electoral del respectivo país, se les podría considerar como órganos electorales administrativos autónomos y, en tal sentido, las impugnaciones contra sus resoluciones sobre resultados electorales (ante el Tribunal Superior Electoral) dan lugar a un contencioso electoral mixto, administrativo-jurisdiccional, razón por la cual se le ubicó en esta sección.

*iii) Órgano electoral administrativo autónomo y ulterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.* El Consejo Nacional Electoral de Colombia, junto con la Registraduría Nacional del Estado Civil y otros órganos electorales subordinados, conforman la organización electoral, al primero de los cuales le corresponde elegir y remover al titular del segundo, además de resolver los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios (quienes, previamente, conocen de las impugnaciones contra las resoluciones dictadas por las respectivas comisiones escrutadoras), así como efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar; al respecto, se prevé acción popular ante la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de

Estado, en contra de los actos de las corporaciones electorales, con el objeto de que se anulen, rectifiquen, modifiquen o adicionen aquellas resoluciones por medio de las cuales se declare indebidamente alguna nulidad, se computen votos a favor de ciudadanos que constitucional o legalmente sean inelegibles, se hubiere dejado de computar un registro o se hubiere alterado o cambiado el nombre de uno o varios candidatos.

*b) Administrativo, jurisdiccional o político.* Hay sistemas que contemplan la posibilidad de interponer impugnaciones ante el correspondiente órgano electoral administrativo autónomo y, ulteriormente, ante algún órgano político, dando lugar a un contencioso electoral mixto típico.

Así, por ejemplo, en Argentina, tratándose sólo de los resultados de las elecciones legislativas y presidenciales (ya que los restantes actos electorales, como se explica con posterioridad, sólo pueden impugnarse ante la Cámara Nacional Electoral, que forma parte del Poder Judicial), una vez que las correspondientes juntas nacionales electorales (cuya naturaleza es propiamente administrativa, si bien se integran, de manera similar a lo que ocurre en Brasil, con funcionarios judiciales)<sup>22</sup> deciden sobre las impugnaciones, votos recurridos y protestas que se sometan a su consideración, además de la realización del escrutinio y, en caso de las elecciones legislativas, la proclamación de electos y el otorgamiento de los respectivos diplomas, es el caso que la decisión final sobre la validez de las elecciones es atribución de un órgano político, dando lugar a un sistema contencioso electoral mixto: administrativo-político.

En efecto, conforme con la reforma constitucional de 1994 que estableció la elección directa de presidente y vicepresidente de la República Argentina, los artículos 75, numeral 21, del mismo ordenamiento y 120 del Código Electoral Nacional, prevén como atribución de la Asamblea Legislativa (esto es, ambas Cámaras del Congreso) hacer el escrutinio general y proclamar a quienes resulten electos como presidente o vicepresidente de

<sup>22</sup> En la Capital Federal, la Junta Nacional Electoral se integra con el presidente de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, el presidente de la Cámara de Nacional de Apelaciones en lo Civil y el juez electoral o, de no haber sido designado aún, el juez federal con competencia en lo electoral; en las capitales de provincia, con el presidente de la Cámara Federal, el juez electoral y el presidente del Superior Tribunal de Justicia de la provincia (González Roura, 1986: 826-837). Por otra parte, cabe señalar que en Argentina también se le encomiendan diversas funciones administrativo-electorales al Ministerio del Interior a través de su Dirección Nacional Electoral, como se explicará más adelante.

la República, determinar si se debe realizar una segunda vuelta conforme con lo dispuesto en el artículo 96 constitucional o, incluso, declarar que es el caso de proceder a una nueva elección. Por lo que se refiere a las elecciones de diputados y senadores, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 64 constitucional, se conserva como facultad de la Cámara de Diputados y del Senado, respectivamente, el ser “juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez”,<sup>23</sup> sin que exista recurso alguno contra sus decisiones,<sup>24</sup> si bien hay autorizados tratadistas que consideran que cabría un control judicial por parte de la Corte Suprema de Justicia (véase Bidart Campos, 1986: 78-80 y 458-462; 1991: 47-64; Haro, 1988: 337-339).

Por su parte, la Cámara Nacional Electoral de Argentina es el órgano electoral cúspide, al cual se le encomiendan funciones tanto administrativas como jurisdiccionales relativas a los procedimientos electorales; es el tribunal superior en la materia electoral previsto legalmente desde 1962 y constituye una rama de la función judicial compuesta exclusivamente por miembros de dicho poder. Asimismo, el artículo 42 del Código Electoral Nacional de 1983 prevé la existencia de jueces electorales y que, mientras los mismos son designados, corresponde a los jueces federales desempeñar las funciones respectivas; estos jueces forman parte del Poder Judicial y son de carácter permanente. La jurisdicción de la Cámara Nacional Electoral abarca toda la República —en materia federal— y actúa como tribunal de alzada al resolver sobre las apelaciones contra las decisiones de los jueces electorales y las juntas electorales nacionales (que no tengan que ver con los resultados electorales); sus decisiones en la materia judicial son finales —con excepción de aquellos casos en que procede el recurso extraordinario de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia— y tienen fuerza de fallo plenario, por lo que su jurisprudencia prevalece sobre los criterios de las juntas electorales y de los jueces de primera instancia.

Antes de concluir este apartado, cabe advertir que algunas constituciones (por ejemplo, Guatemala, Honduras, Panamá, República Dominicana y Venezuela), conservan como facultad de las cámaras o asambleas legisla-

<sup>23</sup> Los artículos 2° a 9° del Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación, así como 1° a 6° del Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación, establecen los procedimientos para la sustanciación y resolución de las impugnaciones contra la incorporación de los diputados y senadores electos.

<sup>24</sup> Véase Jaramillo (1992: 47-48); de acuerdo con este autor, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia le ha confirmado a las dos cámaras la competencia exclusiva sobre el particular, negando la posibilidad de revisión judicial de tales decisiones.

tivas correspondientes el calificar o examinar las credenciales de sus miembros o la proclamación de electo del presidente de la República, sin que se defina el alcance de dicha atribución respecto a los otros mecanismos previstos para resolver las impugnaciones sobre los resultados electorales y a los cuales se ha hecho mención, pero de un análisis integral de la normativa electoral correspondiente pareciera que se reduce a un mero examen de carácter formal o administrativo para certificar la autenticidad de la credencial respectiva y, en su caso, hacer la proclamación a que haya lugar, sin que procediese la revocación o modificación de las resoluciones que les dan origen, razón por la cual no se les concibe como sistemas contenciosos electorales mixtos (en tanto que la intervención del órgano político sólo tiene carácter formal). Situación similar ocurre, por ejemplo, con la atribución que se le confiere en México a la Cámara de Diputados para “Expedir el bando solemne para dar a conocer a toda la República la declaración de presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”.

### 3. GARANTÍAS DE LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DEL CONTENCIOSO ELECTORAL

Un aspecto fundamental en la administración de justicia electoral es la existencia de las llamadas *garantías judiciales* o *jurisdiccionales*, es decir, aquellos instrumentos jurídicos para lograr que los órganos electorales puedan actuar con autonomía e independencia frente a los demás órganos del poder público y los propios partidos políticos, a fin de estar en aptitud de resolver en sus méritos, de manera objetiva e imparcial, los casos litigiosos que se les presenten; incluso, la independencia jurisdiccional no sólo implica resolver conforme a derecho, sin importar las presiones políticas que pretendan ejercerse en sentido opuesto, sino también que los demás órganos públicos y fuerzas políticas se abstengan de imponer sanciones o represalias a jueces honestos que decidan casos en su contra o de recompensar a aquellos que los resuelvan en forma favorable a sus intereses.

Entre las garantías judiciales o jurisdiccionales que con diversas modalidades se confieren a los órganos electorales y resultan relevantes en materia contencioso electoral, cabe señalar: el reconocimiento jurídico de la independencia o autonomía del órgano electoral supremo (ya sea de naturaleza propiamente administrativa o jurisdiccional); el mecanismo de de-

signación de los miembros del órgano electoral supremo; los requisitos profesionales y apartidistas que deben satisfacer; la estabilidad en el ejercicio de su encargo (que incluye la llamada carrera “jurisdiccional” electoral); el régimen de responsabilidades aplicable; su autonomía financiera, y el ámbito de sus atribuciones normativas en materia contencioso electoral,<sup>25</sup> cuyas características principales se precisan en los cuadros XLIV.3 y XLIV.4 de este trabajo.

### *3.1. Consagración jurídica de su independencia o autonomía*

Mientras que a los órganos jurisdiccionales electorales de Argentina, Brasil, México, Paraguay y Venezuela se les ubica como parte del respectivo Poder Judicial (lo cual implica que sus miembros cuentan con las garantías inherentes al correspondiente organismo judicial), la inmensa mayoría de los ordenamientos constitucionales restantes les confieren una amplia autonomía a los órganos electorales e independencia a sus respectivos miembros en relación con los poderes públicos tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

Los casos más sobresalientes son los del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica y el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua (este último junto con otros organismos electorales), los cuales son concebidos implícita o expresamente en la Constitución como un poder al lado de los tradicionales. Aun cuando los de los demás países no son definidos constitucionalmente de tal manera, es incuestionable su relevancia, debido a su amplísima autonomía constitucional, funcional (particularmente, en aquellos casos en que sus resoluciones tienen carácter definitivo y están al margen de cualquier posibilidad de revisión por algún otro órgano de gobierno, tal como ocurre en Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) e, incluso, presupuestal. Cabe advertir que, de acuerdo con la teoría y estructura, constitucional contemporánea, es posible la existencia de órganos creados constitucionalmente (piénsese, por ejemplo, en los tribunales o cortes constitucionales), que no integren alguno de los tres poderes clásicos; en efecto, los ordena-

<sup>25</sup> Como puede apreciarse, los anteriores criterios coinciden parcialmente con los señalados con agudeza por Juan Fernando Jaramillo para establecer el grado de autonomía de los diversos tribunales electorales (1992: 39), considerándose relevante aludir en este trabajo sólo a aquellos que resultan trascendentes para el contencioso electoral.

CUADRO XLIV.3. Integración y forma de designación de los principales órganos electorales

País	Órgano	Regulación		Carácter		Estabilidad en el cargo		Designación																
		Constitucional	Legal	Naturaleza jurídica	Permanente	Temporal	Inmovilidad	Duración en el cargo (años)	Posibilidad de reelección	Legislativo			Judicial			Partidos Políticos								
										A propuesta de la Corte Suprema de Justicia	A propuesta del Ejecutivo	A propuesta de partidos políticos	Organismo Judicial	Consejo de la Magistratura	Otro órgano	Propuesta de Estado a consejos de partidos políticos	Ejecutivo	Otros sectores	Electoral supremo	Propone miembros con voz y voto	Designa miembros sólo con voz	Designa miembros con voz y voto		
Argentina	Cámara Nacional Electoral	E	J	J	X	X	X				3-			X <sup>a</sup>										
	Jueces electorales <sup>b</sup> Juntas electorales	V	J	J	X	X					S <sup>a</sup>			X										
Bolivia	Corte Nacional Electoral	V	J	J	X	X																		
	Cortes departamentales	V	J	J	X	X	4	X	4CN															
	Juzgados electorales	V	J	J	X	X	4	X	4 <sup>4C</sup>															
	Notarios electorales y otros funcionarios que la ley respectiva instituya	V	E	A		X			N															

V = Vaga. E = Explicita. A = Administrativa. J = Jurisdiccional. P = Política. S = Senado. D = Cámara de Diputados. AN = Asamblea Nacional. CN = Congreso Nacional. AL = Asamblea Legislativa. AG = Asamblea General. CL = Cámaras Legislativas. C/PP = Cada Partido Político. CR = Congreso de la República.

<sup>a</sup> La propuesta del Ejecutivo se integra de una terna vinculante para cada cargo formada por el Consejo de la Magistratura

<sup>b</sup> Mientras se establecen los jueces electorales, es competencia de los jueces federales.

<sup>c</sup> A excepción de las Cortes Departamentales de La Paz y Santa Cruz que se compondrán de 10 vocales que funcionarán en dos Salas y la Corte Departamental de Cochabamba que se compondrá de siete vocales.

<sup>d</sup> En el caso de las cortes departamentales electorales de La Paz y Santa Cruz, el Congreso designará nueve vocales y en el de Cochabamba seis vocales. Los juzgados electorales y notarios electorales son designados por las cortes departamentales.

País	Órgano	Regulación		Naturaleza jurídica	Carácter		Número de miembros	Estabilidad en el cargo			Designación							
		Constitucional	Legal		Permanente	Temporal		Inamovilidad	Duración en el cargo (años)	Possibilidad de reelección	Legislativo				Judicial			
Brasil	Tribunal Superior Electoral	E	E	J	X	X	7	2	X <sup>e</sup>	5	2f	Consejo de Estado a propuesta de partidos políticos	5	5	Electoral supremo	Propone miembros con voz y voto	Designa miembros sólo con voz	Designa miembros con voz y voto
	Tribunales regionales electorales	E	E	J	X	X	5	2	X <sup>e</sup>	3	2f	Otro órgano	3	2f	Otros sectores			
	Jueces electorales	E	E	J	X	X	5	2	X <sup>e</sup>	X	5	Consejo de la Magistratura	X					
	Juntas electorales	E	E	A	X	X	5	1/5	X <sup>e</sup>		5	Órgano Judicial Supremo	5					
Chile	Tribunal Calificador de elecciones	E	E	J	X	X	5	4	X	4			4		li			
	Tribunales electorales regionales	E	E	J	X	X	3	4	X				1		2			
	Director del Servicio Electoral		E	A	X	X		1		S								
Colombia	Consejo Nacional Electoral	E	E	A	X	X	9	4	X <sup>e</sup>									
	Registratura Nacional del Estado Civil	E	E	J	X	X	1	4	X <sup>e</sup>									
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	E	E	J	X	X	3/5	6	X									
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral	V	E	J	X	X	7	4	X									
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	V	E	J	X	X	5	5										
										2	AL <sup>b</sup>	3	AL					



Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	V	E	J	X	5	6	X		5f								
Honduras	Tribunal Supremo Electoral	E	E	J	X	3	5	X	CN <sup>h</sup>									
México	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)	V	E	J	X	7	10			7								
	Salas regionales (5) del TEPJF	V	E	J	X	3	8	X <sup>m</sup>		3								9 <sup>l</sup>
	Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE)	V	E	A	X	9 <sup>j</sup>	7 <sup>k</sup>	X	X <sup>l</sup>									C/P
	Consejos locales y distritales del Instituto Federal Electoral (IFE)	V	E	A	X	7												P
	Juntas General, Locales y Distritales del Instituto federal Electoral (IFE)	V	E	A	X	7/5 <sup>i</sup>												C/P

V = Vaga. E = Explicita. A = Administrativa. J = Jurisdiccional. P = Política. S = Senado. D = Cámara de Diputados. AN = Asamblea Nacional. CN = Congreso Nacional. AL = Asamblea Legislativa. AG = Asamblea General. CL = Cámaras Legislativas. C/PP = Cada Partido Político. CR = Congreso de la República.

<sup>e</sup> Reelección por una sola vez.

<sup>f</sup> De una propuesta formulada por el Supremo Tribunal Federal o, tratándose de tribunales regionales, por el Tribunal de Justicia.

<sup>g</sup> Tratándose del Consejo Nacional Electoral la designación se hace mediante el sistema de cifra repartidora.

<sup>h</sup> Tratándose de la Registraduría Nacional del Estado Civil se designan de entre los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos

<sup>i</sup> Por mayoría calificada de dos tercios.

<sup>j</sup> Entre los ex presidentes de cámaras legislativas.

<sup>k</sup> Tratándose del Consejo General, sin contar consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo. La Junta General se integra por siete miembros y es presidida por el presidente del Consejo General. Las juntas locales y distritales se integran por cinco miembros, todos incluyendo los consejeros de los consejos locales y distritales son elegidos por el Consejo General del IFE a propuesta del consejero presidente.

<sup>l</sup> Sólo consejero presidente y consejeros electorales

<sup>m</sup> El consejero presidente y los consejeros electorales (8) son los únicos con voz y voto, son elegidos a propuesta de los grupos parlamentarios por las dos terceras partes de los miembros presente de la Cámara de Diputados. Cada grupo parlamentario de ambas cámaras y cada partido político nacional designa un representante sólo con voz. El secretario ejecutivo es el secretario general del órgano y sólo tiene voz.

<sup>n</sup> A propuesta en tema del pleno de la Suprema Corte, se eligen por el voto favorable de dos tercios partes de los senadores presentes. Los magistrados de las salas regionales sólo pueden reelegirse en caso de que sean promovidos a la Sala Superior.



Uruguay	Corte Electoral	E	E	J	X	9	5	X	5AG	4AG			4
	Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia	V	E	J	X	5	9	X	CR				
	Consejo Nacional Electoral	V	E	A	X	5	7	X <sup>v</sup>	AN <sup>h</sup>				
Venezuela	Junta Nacional Electoral	V	E	A	X	3	X <sup>w</sup>		X <sup>x</sup>				
	Comisión de Registro Civil y Electoral	V	E	A	X	3	X <sup>w</sup>		X <sup>x</sup>				
	Comisión de Participación Política y Financiamiento	V	E	A	X	3	X <sup>w</sup>		X <sup>x</sup>				

V = Vaga. E = Explicita. A = Administrativa. J = Jurisdiccional. P = Política. S = Senado. D = Cámara de Diputados. AN = Asamblea Nacional. CN = Congreso Nacional. AL = Asamblea Legislativa. AG = Asamblea General. CL = Cámaras Legislativas. C/PP = Cada Partido Político. CR = Congreso de la República.

<sup>h</sup> Por mayoría calificada de dos tercios.

<sup>n</sup> La Asamblea Nacional elige con el voto de cuando menos 60% de los diputados, de entre las listas separadas propuestas para cada cargo por el presidente de la república y por los diputados de la Asamblea Nacional, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes.

<sup>n</sup> Nominados por el Senado con acuerdo del Poder Ejecutivo y de temas integradas por el Consejo de la Magistratura.

<sup>o</sup> En cada circunscripción judicial de la república funciona un tribunal electoral integrado por tres magistrados.

<sup>p</sup> Como mínimo hay un juez o fiscal en cada capital departamental, salvo en los casos de cuatro departamentos.

<sup>q</sup> A propuesta en terna del Consejo de la Magistratura.

<sup>r</sup> Un miembro es elegido por la Junta de Fiscales Supremos, otro por el Colegio de Abogados de Lima, uno más por decanos de facultades de Derecho de universidades públicas y otro por los de las privadas.

<sup>s</sup> Un presidente y ocho miembros, de los cuales tres miembros se encuentran en la cámara administrativa y cinco miembros en la cámara contencioso electoral.

<sup>t</sup> La Junta Electoral del Distrito Nacional se compondrá de un presidente y cuatro vocales, las demás juntas electorales se compondrán de un presidente y dos vocales.

<sup>u</sup> La Junta Central Electoral podrá removerlos y aceptarles su renuncia.

<sup>v</sup> Pueden ser reelectos hasta por dos periodos adicionales.

<sup>w</sup> Son de libre nombramiento y remoción.

<sup>x</sup> Está integrado por dos rectores y un suplente distinto a los que conforman la Junta Nacional Electoral, y serán presididos por un Rector Electoral postulado por la sociedad civil.

CUADRO XLIV. 4. Régimen financiero de responsabilidades y atribuciones normativas de los órganos electorales

País	Órgano	Presupuesto			Responsabilidad de miembros del órgano supremo			Facultades normativas				
		Elabora y somete al Legislativo	Elabora y presenta al Ejecutivo	Porcentaje del erario público	Inmunidad procesal penal	Legislativo (impachment)	Órgano Jurisdiccional	Iniciativa legislativa	Opinión legislativa	Expede el reglamento interno	Reglamenta la ley electoral	
Argentina	Cámara Nacional Electoral	X <sup>a</sup>			X	X						
Bolivia	Corte Nacional Electoral	X					X <sup>b</sup>		X	X	X	
Brasil	Tribunal Superior Electoral	X					X <sup>c</sup>			X	X	
Chile	Tribunal Calificador de Elecciones		X		X						X <sup>d</sup>	
	Director del Servicio Electoral				X						X <sup>e</sup>	
Colombia	Consejo Nacional Electoral							X <sup>f</sup>		X	X	
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones		X <sup>g</sup>		X			X <sup>h</sup>		X		
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral		X		X				X			
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral		X			X			X	X	X	
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral			X	X					X		
Honduras	Tribunal Supremo Electoral		X		X						X	
México	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	X <sup>a</sup>			X <sup>i</sup>	X				X <sup>j</sup>		
	Instituto Federal Electoral		X		X <sup>k</sup>	X				X		



mientos constitucionales generalmente establecen que, a través de tales poderes (Legislativo, Ejecutivo o Judicial), se ejerce indirectamente la soberanía, pero ninguno prohíbe que existan órganos, creados constitucionalmente y dotados de autonomía, no integrantes de estos tres poderes.

Asimismo, la autonomía funcional y política de los órganos electorales que nos ocupan no sólo deriva del sistema de designación y los altos requisitos de idoneidad exigidos para sus miembros —los cuales serán analizados a continuación—, sino que los propios preceptos constitucionales o legales con frecuencia establecen expresamente que tales órganos y sus respectivos miembros gozan de autonomía o independencia en el desempeño de sus funciones. Así, por ejemplo, el artículo 99 de la Constitución de Costa Rica subraya: “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”; por su parte, el artículo 41 de la Constitución mexicana prescribe que la independencia será principio rector en el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, misma que se le encomienda a un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral (IFE), el cual será autoridad en la materia e independiente en sus decisiones, en tanto que según el artículo 99 del propio ordenamiento establece que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) será, con excepción de la acción de inconstitucionalidad contra leyes y normas generales electorales, que es competencia de la Suprema Corte, la máxima autoridad jurisdiccional de la materia, en el entendido de que el artículo 17 constitucional también prevé que las leyes —y así lo hace la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación— establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

### 3.2. *Designación*

Aun cuando es evidente que la particular integración de los órganos electorales 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, por lo que difícilmente se pueden extraer fórmulas susceptibles de exportación a contextos históricos y políticos diferentes, resulta importante establecer algunos parámetros sobre la forma de designación de los miembros de tales

órganos a fin de ponderar cuál pudiera ofrecer hipotéticamente mayores elementos de autonomía orgánica, así como independencia, confiabilidad e imparcialidad para sus miembros, cuyas modalidades pueden apreciarse en el cuadro XLIV.3.

Antes de aludir a las diversas formas de designación e integración de los órganos electorales, cabe advertir que mientras la confiabilidad de las fuerzas políticas y la ciudadanía en sus órganos electorales pareciera referirse a elementos previos y en gran medida formales y normativos, la imparcialidad, por su parte, es un factor que más bien puede analizarse *a posteriori* y de manera recurrente, esto es, confrontando la actuación real de tales órganos en el desempeño de sus funciones y su estricto apego al derecho. Con el objeto de contar con mayores elementos para evaluar la imparcialidad y en beneficio de la transparencia en su actuación, es importante la publicidad de las sesiones de resolución de litigios electorales que se prescribe en algunos países (por ej. México) y, todavía más, por ejemplo, el acuerdo de la Sala Superior del Tribunal Electoral Poder Judicial de la Federación para transmitir vía internet tales sesiones e incorporar en su página *web* las sentencias recaídas en todos y cada uno de los medios de impugnación que resuelve, además de lo dispuesto en el artículo 19 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que establece que, concluido el medio de impugnación, cualquier persona que tenga interés podrá consultar los expedientes respectivos.<sup>26</sup>

Entre los órganos electorales autónomos (en especial el de mayor jerarquía en determinado país), es posible distinguir aquellos en cuya integración no hay participación alguna de partidos políticos —Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela—, de los que sí incluyen una representación minoritaria de partidos políticos (Nicaragua y Uruguay), así como de los que contemplan una representación o participación mayoritaria de los mismos (Colombia y El Salvador).

Por lo que se refiere a los sistemas que no contemplan participación alguna de partidos políticos, cabe aludir a aquellos órganos cuyos miembros son designados por el Poder Judicial (como ocurre en Costa Rica, donde los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones son nombrados

<sup>26</sup> Recuérdese el aserto de Bobbio de que todo régimen democrático, en tanto gobierno directo del pueblo o controlado por el pueblo, exige el gobierno del poder público en público y, por tanto, *la publicidad*, visibilidad, cognoscibilidad, accesibilidad y, en consecuencia, controlabilidad de sus actos por la opinión pública (Bobbio, 1986: 68-69).

por una mayoría calificada de dos tercios de la Corte Suprema de Justicia), o bien, por dicho Poder Judicial y algún otro mecanismo (como se presenta con el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, donde la Corte Suprema de Justicia elige libremente a cuatro miembros, tres entre sus ministros o ex ministros y uno entre otros abogados, en tanto que un quinto miembro se elige por sorteo entre los ex presidentes de las cámaras legislativas).

Otro mecanismo consiste en la designación por el Legislativo, en su caso con la participación de otros órganos públicos, presentándose diversas modalidades: 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 (como ocurre para la integración de las salas Superior y regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, en el entendido de que los primeros miembros designados en octubre de 1996 fueron elegidos por la unanimidad de los senadores); el Congreso Nacional elige tres miembros de fuera de su seno en representación de la ciudadanía, así como dos de ternas enviadas por el Ejecutivo y dos de ternas enviadas por la Corte Suprema de Justicia (Ecuador); otro caso es donde el Senado elige a los nueve miembros (República Dominicana), o bien, donde el Congreso de la República elige a los cinco miembros (Venezuela), y uno más es cuando el Senado nombra a los tres miembros, con acuerdo del Poder Ejecutivo, de ternas integradas por el Consejo de la Magistratura (Paraguay).

Una variante más es el nombramiento por distintos órganos públicos: cuatro por las dos terceras partes del Congreso Nacional y uno por el presidente de la República (Bolivia), o bien, el Ejecutivo, el Legislativo y la Corte Suprema de Justicia nombran uno cada uno (Panamá).

Igualmente, cabe destacar los casos de Guatemala y Perú en que se da cierta participación a algunos gremios o corporaciones. En efecto, el Jurado Nacional de Elecciones de Perú se integra con cinco miembros: uno elegido por la Corte Suprema de Justicia entre sus magistrados jubilados o en actividad; uno elegido por la Junta de Fiscales Supremos, entre los jubilados o en actividad; uno elegido por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros; uno elegido por los decanos de las facultades de derecho de las universidades públicas, entre sus ex decanos, y uno elegido por los decanos de las facultades de derecho de las universidades privadas, entre sus ex decanos. Por su parte, el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala se conforma con miembros designados por mayoría calificada del Congreso de la República, de una nómina de 30 candidatos que elabora una Comisión



de Postulación, integrada por el rector de la universidad Nacional, quien la preside; el decano de la Facultad de Derecho de la misma universidad; un representante de los rectores de las universidades privadas del país, y otro del Colegio de Abogados —cabe recordar que la colegiación profesional en Guatemala es obligatoria—, electo en asamblea general.

A los anteriores casos deben agregarse los otros órganos electorales jurisdiccionales que forman parte del Poder Judicial —como ocurre en Argentina y Brasil—, los cuales tampoco contemplan intervención alguna de los partidos políticos en su conformación. 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, de una terna vinculante integrada por el Consejo de la Magistratura. Por su parte, el Tribunal Superior Electoral de Brasil se integra, cuando menos, con siete miembros: tres de entre los ministros del Supremo Tribunal Federal y dos de entre los ministros del Tribunal Superior de Justicia, en tanto que otros dos son designados por el presidente de la República de entre seis abogados propuestos por el Supremo Tribunal Federal.

En cuanto a los órganos electorales en los que en su integración participan partidos políticos en forma mayoritaria o minoritaria, los miembros 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 la Corte Suprema de Justicia), o bien, directamente por esta última. Cabe destacar que, en general, 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 éstos la aprobación de dos tercios del total de ambas cámaras).

Es importante advertir que, tratándose de los sistemas que sí prevén alguna participación de partidos políticos, ésta debe diferenciarse entre 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— (México, tratándose de los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral) y la que equivale a la designación (El Salvador y Uruguay), ya que en este último caso se corre el riesgo de que el designado sea estigmatizado como supuestamente parcial (en favor del partido político que lo postuló) durante el desempeño de sus funciones; incluso, en Colombia, por lo que se refiere al órgano electoral administrativo, todos los integrantes (nueve) son nombrados por el Congreso de la República a propuesta de los partidos políticos y a través del sistema de cifra repartidora. Al

respecto, aun cuando hay quien considera que la presencia de diversos representantes de partidos políticos en el órgano electoral puede generar un control recíproco de frenos y contrapesos, cierto es que se trata de una fórmula que generalmente provoca conflictos y entrampamientos (particularmente cuando los miembros partidistas integran la mayoría del órgano), al ostentar sus integrantes la doble calidad de miembros de un órgano colegiado con responsabilidad pública que deben resolver conforme a derecho, así como de representantes de un partido político, los cuales en momentos de crisis difícilmente pueden evadir la presión de su respectivo partido, a riesgo de ser considerados como un traidor o un inepto (García Laguardia, 1992: 9). En todo caso, debe tenerse presente que la suma de parcialidades no necesariamente conduce a la imparcialidad, además de que resulta frecuentemente lamentable que ciertas decisiones técnicas tengan que supeditarse a negociaciones políticas, ya que la mayoría de las veces aquéllas resultan afectadas.

Para evitar esto último, cabe destacar los mecanismos que confieren la atribución de designación a las respectivas cortes supremas de justicia (aun cuando en países donde la desconfianza se vuelve metódica llega a haber voces que alertan del riesgo de que, entonces, se cuestionen los nombramientos de la respectiva Corte Suprema de Justicia por estimar que los miembros de ésta, en su oportunidad, designarán a alguien proclive a los intereses de quien a ellos los postuló, lo cual sólo consigue trasladar el problema y, quizá, dañar el prestigio ahora también de dicha corte), o bien, a los propios órganos legislativos, pero exigiéndoles una mayoría calificada (quizá, 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 miembros de partidos políticos de oposición (en el entendido de que para evitar que algunas minorías pretendan bloquear la toma de decisiones, se llegan a establecer mecanismos alternos).

Por lo que se refiere al presidente del respectivo tribunal, corte, jurado o consejo electoral, si bien en la mayoría de los casos se deja a la decisión del propio órgano electoral, en algunos es seleccionado por el correspondiente órgano que los nombra (por ejemplo, la Asamblea Nacional tratándose de Nicaragua), o bien, por disposición constitucional o legal se atribuye la presidencia *ex officio* a determinado miembro (por ej., en El Salvador se le asigna al propuesto por el partido político o coalición legal que haya obtenido el mayor número de votos en la más reciente elección presidencial, en tanto que en Perú le corresponde al designado por la Corte Suprema de

Justicia, y en Chile a quien sea ministro en ejercicio de la Corte Suprema de Justicia y, si hay varios, al de mayor antigüedad).

Resulta relevante también aludir a aquellos sistemas en que, junto a tribunales electorales autónomos, existen órganos electorales administrativos autónomos, cuyos titulares o miembros son designados en forma distinta; así, por ejemplo, el director del Servicio Electoral de Chile es designado por el Senado a propuesta del presidente de la República, en tanto que los jefes de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil de Perú son nombrados por el Consejo Nacional de la Magistratura.

Mención especial merece el organismo electoral propiamente administrativo de México, que es el Instituto Federal Electoral,<sup>27</sup> cuyo órgano superior de dirección se denomina Consejo General, el cual se integra por un consejero presidente y ocho consejeros electorales (electos por el voto de cuando menos las dos terceras de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios de la propia Cámara, con lo cual se requiere el concurso de los legisladores pertenecientes a partidos de oposición, pues ningún partido puede llegar a tener más de 60% de los diputados), que son los únicos con voz y voto, así como un consejero legislativo por cada grupo parlamentario de ambas cámaras y un representante por cada uno de los partidos políticos nacionales (con registro), además del secretario ejecutivo del Instituto, en el entendido de que estos últimos sólo tienen voz mas no voto.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> El Instituto Federal Electoral, como organismo público autónomo, fue creado por reforma constitucional de 1990 y reformado nuevamente en 1993, 1994 y 1996, al cual se le encomienda la función estatal de organizar las elecciones y se le dota de personalidad jurídica y patrimonio propios, así como de un carácter permanente. Al citado Instituto se le atribuye autoridad en la materia electoral, profesionalismo en su desempeño e independencia en sus decisiones y funcionamiento. Para el efecto, se consagran en la Constitución los principios rectores que rigen y orientan el ejercicio de la función estatal electoral: la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad. La estructura nacional del Instituto cuenta con órganos centrales con residencia en la capital de la República —el Consejo General, la Junta General Ejecutiva, la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva—, así como con órganos delegacionales —los correspondientes consejos y juntas locales— en cada una de las 32 entidades federativas y con órganos subdelegacionales en los 300 distritos electorales uninominales, además de órganos municipales en varios casos. Para su funcionamiento se distinguen los órganos de dirección, de los ejecutivos y los técnicos, además de los de vigilancia que se integran mayoritariamente por representantes de los partidos políticos y se conforman a nivel nacional, estatal y distrital.

<sup>28</sup> Como puede observarse, la integración del referido Consejo General es mixta y data de 1996, eliminando la antigua presencia del secretario de Gobernación en dicho órgano y refle-

El único caso en que legalmente se prevé una intervención directa (aunque limitada) del gobierno en la organización de las elecciones es el de Argentina (recuérdese que esta última básicamente es tarea de las Juntas Nacionales Electorales que tienen un carácter temporal y se integran con diversos funcionarios judiciales), a cuyo Ministerio del Interior (a través de la Dirección Nacional Electoral) le corresponde la elaboración y actualización del registro nacional de las personas, cuya información sirve de fundamento a los jueces electorales para la preparación del registro electoral; la provisión de los elementos necesarios para el acto de la votación (urnas, formularios, sellos, etc.); la colaboración en las actividades tendentes a actualizar la legislación electoral, prestando asesoría y contribuyendo con propuestas; la regulación de lo relacionado con las franquicias de los partidos y la administración del Fondo Partidario Permanente, destinado a la financiación de los partidos, así como la convocatoria a elecciones.<sup>29</sup>

Antes de concluir la presente sección, es conveniente señalar que el recurrente debate sobre la pertinencia de que los órganos electorales se encuentren o no integrados con representantes de los partidos políticos, pudiera escindirse en dos aspectos: cuando se trate de órganos encargados exclusivamente de la preparación y administración del proceso electoral, o bien, de aquellos casos en que se trate de órganos que deben resolver jurisdiccionalmente las impugnaciones a las decisiones electorales administrativas. Al respecto, cabría sostener que la dualidad de funciones y de órganos que caracteriza a algunos regímenes —como el mexicano—, al distinguir entre los órganos administrativos que conforman al Instituto Federal Electoral y, por otro lado, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resulta viable, en tanto que reserva a éste la resolución jurisdiccional de las cuestiones electorales que deben resolverse conforme a derecho, sin que la conformación de este último pueda estar determinada por los partidos políticos —ya que sus integrantes son independientes—, mientras que jando la tendencia hacia la ciudadanización de los órganos electorales, que se observa también en el derecho comparado, lo cual no sólo se presenta en el órgano superior de dirección del Instituto al que se ha hecho referencia sino en los consejos locales (en cada entidad federativa), los consejos distritales (en cada distrito electoral) hasta las mesas directivas de casilla donde el ciudadano sufraga, con el objeto de que ninguna fuerza política pueda inclinar facciosamente las decisiones en materia electoral.

<sup>29</sup> Véase González Roura (1986: 836); asimismo, Jaramillo (1992: 48-49). Este último advierte que el artículo 17, numeral 10, de la Ley de Ministerios (ley 22.250, reformada por las leyes 22.641 y 23.023, ordenadas a través del decreto 132 de 1983) establece que al Ministerio del Interior le corresponde “entender lo relacionado con [...] programación y ejecución de la legislación electoral, empadronamiento y Registro Nacional de Personas”.

se asigna a los órganos del Instituto Federal Electoral las decisiones de carácter administrativo, donde la presencia y opinión de los partidos políticos es relevante, si bien cuidando que ninguna fuerza política pueda inclinar facciosamente las decisiones respectivas, resultando determinante la función de los consejeros electorales en el órgano superior de dirección de dicho Instituto.

Por otra parte, esta dualidad de órganos proporciona, sin duda, un control interorgánico adicional en un régimen electoral, que propicia la prevención de conflictos electorales o la eventual reparación de violaciones por vía administrativa o jurisdiccional —debiendo aspirarse a que esta última se utilice sólo excepcionalmente—, dando definitividad a las distintas fases del proceso electoral, en beneficio de la seguridad jurídica, y garantiza que los actos y resoluciones de las autoridades electorales administrativas se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, característica primordial de todo Estado constitucional democrático de derecho.

### *3.3. Requisitos de idoneidad y profesionalismo*

A pesar de que los órganos electorales a que nos referimos son competentes en materia contencioso electoral (lo que reclama conocimientos jurídicos para la sustanciación y resolución de los medios de impugnación), sólo la mitad de los ordenamientos de los países analizados prevén como requisito para el cargo el de ser abogado (algunos, como Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala y México, exigen, cuando menos, requisitos equivalentes a los de ministro de la Corte Suprema de Justicia), llegando a requerir una experiencia de 15 años (como en Chile), en el entendido de que algunos de los países que no prevén dicho título, implícitamente sí lo hacen respecto de alguno(s) de sus miembros en tanto que proviene(n) del Poder Judicial (como ocurre en Perú).

Prácticamente todos los ordenamientos prevén como requisito el ser ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos, fluctuando la edad exigida entre un mínimo de 30 años (Venezuela) hasta 45 (en los casos de Perú y Nicaragua, se prevé también una edad máxima de 70 y 75 años, respectivamente).

De especial importancia —dada la imparcialidad con que se deben resolver los diversos medios de impugnación electoral— resultan los requi-

sitos de no haber desempeñado algún cargo partidista (por lo menos, durante cierto tiempo reciente, tal como ocurre en Argentina, Chile, Guatemala, México y Perú) o de no ser afín a algún candidato (como en Costa Rica). Asimismo, en otros más se exigen explícitamente condiciones de honorabilidad, moralidad o buena reputación (Brasil, El Salvador, Guatemala y México), a la vez que en gran número se exige que no haya sido condenado por delito intencional o que merezca pena corporal.

Es pertinente aludir también a aquellos ordenamientos que establecen como requisito de elegibilidad el no desempeñar ciertos cargos públicos (Chile y Nicaragua; incluso, no haber sido en el año anterior secretario de Estado o ministro de despacho, como en México) o como incompatibilidad una vez ocupado el cargo electoral (la gran mayoría de los casos). Del mismo modo, algunos requieren ser de estado seglar (Costa Rica y El Salvador) y el no ser militar (El Salvador y Nicaragua), en tanto que otros más exigen no tener parientes en el propio órgano electoral (Bolivia, Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana) e, incluso, no serlo de ciertos funcionarios públicos o de legisladores. En este mismo sentido, resulta atinado que se requiera no tener negocios con el Ejecutivo (Costa Rica) o no ser concesionario o contratista del Estado (como en El Salvador).

Relacionado con la idoneidad es relevante aludir a los esfuerzos que se han desarrollado en diversos países de la región en favor del profesionalismo, aspecto fundamental para la óptima organización de los comicios y la correcta sustanciación y resolución de los medios de impugnación electorales; al respecto, piénsese, por ejemplo, en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y Personal del Instituto Federal Electoral de México, que establece concursos para el ingreso, promoción y estabilidad del personal de carrera, así como la realización de programas de formación y desarrollo profesional; de manera similar, se encuentra legalmente previsto y funcionando el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación del propio país.

### *3.4. Estabilidad y carrera electoral*

Una de las garantías jurisdiccionales que se consideran más importantes es la estabilidad de los jueces en el cargo, observándose entre los miembros de los órganos analizados un espectro que va desde la inamovilidad (que se presenta en Argentina, en tanto que los integrantes de la Cámara Nacional

Electoral son miembros del Poder Judicial, con motivo de la cual y según la tradición angloamericana éstos permanecen en sus cargos hasta la edad de retiro, salvo que sean destituidos por mala conducta a través de un procedimiento contradictorio), hasta periodos breves de dos años con posibilidad de reelección por una sola vez en forma consecutiva (como es el caso de Brasil).

Entre los que también establecen un periodo determinado para el encargo, el más largo es de 10 años, improrrogables (como en México, tratándose de los miembros de la Sala Superior del Tribunal Electoral) o sin que se haga referencia a la posibilidad de reelección (Panamá), así como de nueve años con posibilidad de reelección (Venezuela), ocho años (México, por lo que se refiere a los miembros de las salas regionales del propio Tribunal Electoral, siendo también improrrogables, salvo si se es promovido para cargos superiores) y seis años, permitiendo la reelección en forma ilimitada (Costa Rica); aun cuando varios ordenamientos permiten expresamente la reelección, algunos no se pronuncian sobre el particular y en otros se prohíbe explícitamente.

En general, se estiman positivos los sistemas donde el periodo del encargo de los miembros de tales órganos es mayor al del presidente de la República, así como los que establecen la renovación parcial y escalonada del órgano (Costa Rica), ya que esto favorece la estabilidad del propio órgano ante los eventuales cambios de sus integrantes e impide que una específica correlación de fuerzas políticas (cuando a éstas les compete el nombramiento) influya en la designación de todos los miembros; igualmente, se considera saludable la posibilidad de reelección, pues permite la evaluación periódica del desempeño, con la consecuente oportunidad de conservar los cuadros profesionalmente aptos e idóneos (aunque frecuentemente la reelección de éstos se encuentre sujeta más bien a coyunturas políticas, derivadas de la conformación del órgano que designa, que al respectivo desempeño) y la incorporación de nuevos elementos que enriquezcan las tareas jurisdiccionales.

Aquí también conviene aludir a la estabilidad, ya no de los miembros del órgano electoral supremo sino a la del propio órgano. En este sentido, se aprecia una evolución que va de la existencia de órganos que tenían carácter temporal, frecuentemente sólo coincidente con cada proceso electoral y el tiempo necesario para resolver las impugnaciones respectivas, hacia el establecimiento de órganos permanentes, lo cual se ha traducido en un factor fundamental para la profesionalización y depuración de los

procedimientos electorales, máxime que en varias ocasiones el costo (económico, ya no se diga el político) de la improvisación llegaba a ser mucho mayor.

Vinculada con la estabilidad y el profesionalismo se encuentra la carrera “jurisdiccional” electoral que, como otra de las garantías judiciales, se prevé en diversos países, caracterizada, entre otros aspectos, por el establecimiento de concursos u otros procedimientos objetivos para el ingreso, promoción y estabilidad del personal del servicio electoral, como se mencionó al final del numeral anterior.

### 3.5. *Responsabilidades*

El régimen de responsabilidades en los diversos países estudiados presenta un doble aspecto, como garantía procesal para los miembros de los órganos electorales en cuanto a no ser destituidos sino después de un procedimiento en que se demuestre su conducta indebida, así como también la existencia de mecanismos para imponer medidas disciplinarias e, incluso, la destitución de tales miembros cuando incurran en conductas indebidas en el desempeño de sus funciones.

En cuanto al primer aspecto, es frecuente la inmunidad para los miembros de los órganos electorales supremos durante el periodo del encargo, en el sentido de que para proceder penalmente en su contra lo debe autorizar 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 del Tribunal de Apelaciones de Santiago).

Casi todos los sistemas prevén un régimen disciplinario para el personal de los respectivos órganos electorales, encomendándosele, en última instancia, su aplicación al órgano electoral supremo. Por otra parte, es frecuente que los miembros de los órganos electorales supremos sean sujetos de juicio político, equivalente al *impeachment* angloamericano, ante las cámaras del Congreso (Argentina, México y República Dominicana) o, en el supuesto de ser unicamerales, el 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, son responsables directamente ante la Corte Suprema de Justicia por los delitos y faltas cometidos en ejercicio de sus funciones (Panamá).



### 3.6. *Autonomía financiera*

Otro aspecto relevante para evaluar el grado de autonomía de los organismos electorales y que impacta en la materia contenciosa electoral son sus atribuciones de carácter presupuestal. En general, pueden distinguirse los casos en que el anteproyecto correspondiente es formulado por el respectivo presidente del órgano electoral o por el propio órgano colegiado.

Aun cuando en ninguno de los países analizados se puede hablar de autarquía financiera de los órganos electorales, se presenta un espectro que va desde la asignación anual de determinado porcentaje prevista por ley constitucional (es el caso de Guatemala, donde se prevé el medio por ciento del Presupuesto General de Egresos Ordinarios, en el entendido de que en año de elecciones dicha asignación se aumentará en la cantidad que sea necesaria según estimación del Tribunal Supremo Electoral, llegándose a facultar al citado órgano para que, de no recibir los fondos requeridos, contrate préstamos bancarios o solicite ayuda exterior que no comprometa las finanzas estatales ni su independencia), a los casos en que no se prevé alguna disposición específica (por ej., Chile, Ecuador y Panamá), por lo que pudiera interpretarse que se aplican las disposiciones comunes en materia presupuestal, que habitualmente consisten en realizar gestiones (esto es, negociaciones) ante la dependencia competente del Ejecutivo, quien es el encargado de formular el proyecto de presupuesto que se somete a la consideración y aprobación del Legislativo, o bien, se establece expresamente que este último es el procedimiento que debe seguirse, llegándose a prever la modalidad de que si bien el Ejecutivo puede modificar el anteproyecto del órgano electoral, deberá someter ambos al Legislativo para que éste decida (Uruguay).

Como estadios intermedios cabe mencionar los casos en que se permite a los órganos electorales presentar directamente al Legislativo su presupuesto de egresos (Bolivia y Perú), o bien, se excluye la posibilidad de que alguna dependencia del Ejecutivo pudiera modificarlos (Costa Rica y, como parte del correspondiente al del Poder Judicial, México y Venezuela).

Por otra parte, en ocasiones, con el carácter de garantía jurisdiccional en favor de los integrantes del órgano electoral, no tanto de la institución en sí, algunos sistemas prevén el principio, derivado también de la tradición angloamericana, de que las remuneraciones de tales miembros no pueden ser disminuidas durante el ejercicio de sus funciones (como ocurre en Argentina, Brasil y México).

Por otra parte, siguiendo la tendencia en el derecho comparado de que los organismos jurisdiccionales no se involucren en cuestiones propiamente administrativas, encomendándoles estas últimas a los denominados consejos de la magistratura o consejos judiciales o de la judicatura, 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 jurisdiccional se encomienda a una Comisión de Administración, que se integra con el presidente del citado tribunal, quien la preside, un magistrado de su Sala Superior seleccionado al azar, así como tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

### *3.7. Atribuciones normativas*

Por su eventual trascendencia en materia contencioso electoral, cabe destacar también las atribuciones normativas que diversos países prevén en favor de los órganos electorales supremos. Aquí pueden distinguirse los sistemas que le confieren a tales órganos la facultad de iniciar leyes en la materia (Ecuador y Perú) y los que establecen que se requiere recabar su opinión en el proceso legislativo (Costa Rica, en el entendido de que para apartarse de la opinión del Tribunal Supremo de Elecciones se requiere una mayoría de dos tercios, y El Salvador). Igualmente, los que están facultados para reglamentar la correspondiente ley electoral (El Salvador, Perú y, parcialmente, México, sólo respecto de algunas cuestiones, como ocurre con la atribución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del servicio profesional electoral) o proponer al Ejecutivo tal reglamentación (Ecuador), así como los tribunales electorales que están facultados para expedir su reglamento interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento (México).

Lo anterior, sin perjuicio de los sistemas que prevén la facultad del correspondiente tribunal para establecer jurisprudencia obligatoria, como ocurre, por ejemplo, cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México reitera un mismo criterio en tres casos consecutivos o cuando resuelve alguna contradicción de criterios entre dos salas regionales o entre alguna de éstas y la Sala Superior e indica cuál debe prevalecer, vinculando tal jurisprudencia en casos futuros a las autoridades electorales jurisdiccionales y administrativas.

#### 4. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL

El análisis de los medios de impugnación electoral que se han establecido en los diversos ordenamientos de la región resulta sumamente complejo, en virtud de la confusión prevaleciente en la legislación, la práctica e, incluso, la doctrina científica, en cuanto a la naturaleza del respectivo medio de impugnación (por ejemplo, con frecuencia se le llama *recurso* a lo que estrictamente sería un *juicio* o *proceso impugnativo*), así como la anarquía e imprecisión en cuanto a la denominación de los correspondientes medios de impugnación (por ej., además de la multiplicidad de nombres asignados a los diversos recursos en los distintos ordenamientos para combatir actos similares, en ocasiones no se les atribuye denominación alguna, o bien, el calificativo que se utiliza para referirse a un recurso administrativo en determinado país se usa en otro para aludir a uno propiamente procesal). Un problema adicional, como se había señalado, es la frecuente vaguedad de la regulación de los medios de impugnación electoral, toda vez que ciertos aspectos de éstos no se encuentran definidos legalmente, así como su dispersión en diversos ordenamientos electorales o, incluso, procesales a los cuales aquéllos remiten.

Conforme con un ampliamente compartido punto de vista, los medios de impugnación son aquellos instrumentos jurídicos previstos legalmente para corregir, modificar, revocar o anular los actos o resoluciones administrativos o jurisdiccionales cuando éstos adolecen de deficiencias, errores o ilegalidad.<sup>30</sup>

A continuación se expondrán algunas características básicas de los medios de impugnación electoral, cuyas modalidades se precisan en el cuadro XLIV.5. de este trabajo.

##### 4.1. Clases

En términos generales, es posible distinguir entre medios de impugnación electoral de carácter administrativo y jurisdiccional; al respecto, ante las dificultades derivadas de la anarquía prevaleciente en los ordenamientos electorales de la región, se adoptará un criterio formal, atendiendo a la

<sup>30</sup> Véase Fix-Zamudio, (1992: 20). Para el desarrollo de este tema, se seguirá, en gran medida, el enfoque metodológico propuesto por el destacado jurista mexicano Héctor Fix-Zamudio.

CUADRO XLIV.5. Características básicas de los medios de impugnación electoral en América Latina

País	Medio de impugnación	Actos impugnables	Órgano que los resuelve	Naturaleza jurídica	Legitimación para interponerlo						Plazo para interponerlo (días)	Plazo para resolverlo (días)	Medios de prueba					Valoración de pruebas									
					De oficio	Ciudadanos	Partidos políticos	Candidatos	Ministerio Público o fiscal electoral	Otro			Indefinidos	Cualquiera	Se exige adjuntar documentales	Limitados	Diligencias para mejor proveer	Libre	Tasado	Sana crítica							
Argentina	Reclamación	Padrón electoral a) Aplicación ley electoral o partidos políticos (salvo casos competencia juntas electorales) b) Constitución, funcionamiento, extinción partidos políticos	Juez electoral Juez electoral	J J	X	X	X	X	X	X <sup>1</sup>	15-20	X	X	X	X												
					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Innominado	c) Control patrimonial partidos políticos d) Resoluciones de las juntas electorales sobre elecciones internas de dirigentes y candidatos de partidos políticos	J J	J J	X	X	X	X	X	OP	5	10	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Innominado	Documentación electoral; integración, ubicación y funcionamiento mesas	Juntas nacionales electorales	A	A	X	X	X	X	X	3	5	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Impugnaciones y protestas	Resultados electorales	Juntas nacionales electorales	A	A	X	X	X	X	X	2 <sup>3</sup>			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X



CUADRO XLIV.5. Características básicas de los medios de impugnación... (continuación)

País	Medio de impugnación	Actos impugnables	Órgano que los resuelve	Naturaleza jurídica	Legitimación para interponerlo						Plazo para interponerlo (días)	Plazo para resolverlo (días)	Medios de prueba						Valoración de pruebas		
					De oficio	Ciudadanos	Partidos políticos	Candidatos	Ministerio Público o fiscal electoral	Otro			Indefinidos	Cualquiera	Se exige adjuntar documentales	Limitados	Diligencias para mejor proveer	Libre	Tasado	Sana crítica	
Bolivia	Recurso de apelación	Resoluciones dictadas por las cortes departamentales electorales	Corte Nacional Electoral	J	X	X	X				X										
	Recurso de nulidad	Resoluciones sobre resultados electorales dictadas por las cortes departamentales electorales	Corte Nacional Electoral	J	X	X	X			X <sup>6</sup>	1	X									
	Demandas de inhabilidad	a) Inhabilidad de candidatos b) Inhabilidad de elegidos	Corte Nacional Electoral	J					X <sup>2</sup>	X <sup>7</sup>	5	X									
	Inominado	Resoluciones de la Corte Nacional Electoral que infrinjan preceptos constitucionales	Tribunal Constitucional	J		X															
	Recurso de queja	Resoluciones internas y reformas estatutarias de partidos políticos que violen derechos ciudadanos	Corte Nacional Electoral	J					X <sup>8</sup>				X								
	Inominado	Infracciones de las direcciones nacionales y militantes a la ley de partidos políticos	Corte Nacional Electoral y Cortes departamentales	J	X	X													X		



CUADRO XLIV.5. Características básicas de los medios de impugnación... (continuación)

País	Medio de impugnación	Actos impugnables	Órgano que los resuelve	Naturaleza jurídica	Legitimación para interponerlo						Plazo para interponerlo (días)	Plazo para resolverlo (días)	Medios de prueba					Valoración de pruebas		
					De oficio	Ciudadanos	Partidos políticos	Candidatos	Ministerio Público o fiscal electoral	Otro			Indefinidos	Cualquiera	Se exige adjuntar documentales	Limitados	Diligencias para mejor proveer	Libre	Tasado	Sana crítica
Brasil	Innominado	b) Registro y cancelación de registro de partidos políticos, de sus directorios nacionales y de candidatos a la presidencia y vicepresidencia; reclamaciones impuestas a partidos políticos por contabilidad, origen y aplicación de sus recursos, proclamación de electos y expedición de diplomas de presidente o vicepresidente; etcétera	Tribunal Superior Electoral	J	X <sup>8</sup>	X <sup>8</sup>	X <sup>8</sup>	X <sup>8</sup>		3	X									
	Recurso ordinario o extraordinario	Resoluciones inconstitucionales o denegatorias del mandamiento de seguridad o <i>habeas corpus</i> del Tribunal Superior Electoral, tribunales regionales Electorales y jueces electorales	Supremo Tribunal Federal	J		X	X	X		3										
	Oposición	Constitución y registro de un partido político	Director del Servicio Electoral	A		X			X <sup>10</sup>	30	15	X								





CUADRO XLIV.5. Características básicas de los medios de impugnación... (continuación)

País	Medio de impugnación	Actos impugnables	Órgano que los resuelve	Naturaleza jurídica	Legitimación para interponerlo			Plazo para interponerlo (días)	Plazo para resolverlo (días)	Medios de prueba					Valoración de pruebas					
					De oficio	Ciudadanos	Partidos políticos			Candidatos	Ministerio Público o fiscal electoral	Otro	Indefinidos	Cualquiera	Se exige adjuntar documentales	Limitados	Diligencias para mejor proveer	Libre	Tasado	Sana crítica
Chile	Reclamación	a) Elecciones de carácter gremial y grupos intermedios	Tribunal Electoral Regional	J	X <sup>13</sup>			10		X										
		b) Incompatibilidades e inhabilidades	Tribunal Electoral Regional	J	X			X <sup>14</sup>			X									
		Errores en las sentencias de reclamación	Tribunal Electoral Regional	J	X			5				X								
-----	Reposición	Sanción por incumplimiento de funciones de jurado de votación	Registrador Nacional del Estado Civil	A	X <sup>13</sup>							X								
	Apelación	Negativa del recurso de reposición	Registrador Nacional del Estado Civil	A	X <sup>13</sup>			30												
	Innominado	Padrón electoral	Registrador Nacional del Estado Civil	A	X															



CUADRO XLIV.5. Características básicas de los medios de impugnación... (continuación)

País	Medio de impugnación	Actos impugnables	Órgano que los resuelve	Naturaleza jurídica	Legitimación para interponerlo			Plazo para interponerlo (días)	Plazo para resolverlo (días)	Medios de prueba			Valoración de pruebas			
					De oficio	Ciudadanos	Partidos políticos			Candidatos	Ministerio Público o fiscal electoral	Otro	Se exige adjuntar Cuadriera	Limitados	Diligencias para mejor proveer	Libre
Costa Rica	Acción de nulidad	a) Actos, acuerdos y resoluciones de junta ilegalmente integrada, reunida y que funcione en lugar diverso al autorizado b) Padrón-registro, acta, documento, inscripción o cómputo que resultare de modo evidente no ser expresión fiel de la verdad c) La votación y elecciones recaídas en personas que no reúnan las condiciones legales para servir un cargo	Tribunal Supremo de Elecciones	J	X	X	X		X <sup>16</sup>	X	X					
					X	X	X		X <sup>15</sup>	X						
					X	X	X		X <sup>15</sup>	X						
	Apelación	Constitución de partidos	Director general del Registro Civil	A				X <sup>17</sup>	3	3						



CUADRO XLIV.5. Características básicas de los medios de impugnación... (continuación)

País	Medio de impugnación	Actos impugnables	Órgano que los resuelve	Naturaleza jurídica	Legitimación para interponerlo					Plazo para interponerlo (días)	Plazo para resolverlo (días)	Medios de prueba						Valoración de pruebas							
					De oficio	Ciudadanos	Partidos políticos	Candidatos	Ministerio Público o fiscal electoral			Otro	Indefinidos	Cualquiera	Se exige adjuntar documentales	Limitados	Diligencias para mejor proveer	Libre	Tasado	Sana crítica					
Ecuador	Innominado	Negativa a partidos políticos para realizar manifestaciones o desfiles públicos	Tribunales Provinciales Electorales	J	X						3	X													
	Innominado	Solicitud de inscripción de ciudadanos o movimientos políticos para constituir un partido político	Tribunal Supremo Electoral	J	X						15	X													
	Recurso de apelación	a) Resoluciones de los tribunales provinciales electorales sobre gastos de campaña y propaganda electoral b) Suspensión de los derechos políticos e imposición de multas por aportaciones excesivas c) Sanciones por no entregar la información requerida a los funcionarios públicos, en los plazos previstos en la ley (incluyendo a medios de comunicación)	Tribunal Supremo Electoral	J	X						3		X												



CUADRO XLIV.5. Características básicas de los medios de impugnación... (continuación)

País	Medio de impugnación	Actos impugnables	Órgano que los resuelve	Naturaleza jurídica	Legitimación para interponerlo			Plazo para interponerlo (días)	Plazo para resolverlo (días)	Medios de prueba					Valoración de pruebas				
					De oficio	Ciudadanos	Partidos políticos			Candidatos	Ministerio Público o fiscal electoral	Otro	Indefinidos	Cuadripartita	Se exige adjuntar documentos	Limitados	Diligencias para mejor proveer	Libre	Tasado
El Salvador	Recurso de revisión	Resoluciones definitivas de organismos electorales	El mismo órgano que la pronunció	J	X <sup>20</sup>	X	X <sup>21</sup>	1	2	X									
	Recurso de apelación	Resoluciones de organismos electorales (v. gr. negativa de inscripción de un partido político)	Superior jerárquico del órgano electoral	J		X	X <sup>21</sup>	1	3	X									
	Declaratoria de nulidad	Inscripción de un candidato	Órgano electoral que conoció	J		X		3	3	X									
	Recurso de nulidad elección	Causas de nulidad previstas legalmente	Tribunal Supremo Electoral	J		X		2	6		X								
	Recurso de nulidad escrutinio	a) Por falta de notificación a los partidos políticos; b) por violaciones al procedimiento, y c) por falsedad de datos consignados en las actas y documentos del escrutinio final	Tribunal Supremo Electoral	J		X		2	6		X								
	Amparo	Violaciones a los derechos de los ciudadanos	Corte Suprema de Justicia	J															





CUADRO XLIV.5. Características básicas de los medios de impugnación... (continuación)

País	Medio de impugnación	Actos impugnables	Órgano que los resuelve	Naturaleza jurídica	Legitimación para interponerlo						Plazo para interponerlo (días)	Plazo para resolverlo (días)	Indefinidos	Medios de prueba						Valoración de pruebas							
					De oficio	Ciudadanos	Partidos políticos	Candidatos	Ministerio Público o fiscal electoral	Otro				Se exige adjuntar documentales	Limitados	Diligencias para mejor proveer	Libre	Tasado	Sana crítica								
Honduras	Objeciones o impugnaciones	Solicitud de inscripción como partido político	Tribunal Supremo Electoral	A	X	X						15	X														
	Recurso de amparo	Cancelación de la personalidad jurídica de un partido político	Corte Suprema de Justicia	J									10														
Recurso	Resoluciones de la Comisión Nacional Electoral y de resultados de elecciones internas de partidos políticos	Tribunal Supremo Electoral	J									10															
Inmominado	Solicitud de registro de candidaturas independientes	Tribunal Supremo Electoral			X	X	X	X				5	X														



CUADRO XLIV.5. Características básicas de los medios de impugnación... (continuación)

País	Medio de impugnación	Actos impugnables	Órgano que los resuelve	Naturaleza jurídica	Legitimación para interponerlo			Plazo para interponerlo (días)	Plazo para resolverlo (días)	Medios de prueba					Valoración de pruebas		
					De oficio	Ciudadanos	Partidos políticos			Candidatos	Ministerio Público o fiscal electoral	Otro	Cualquiera	Se exige adjuntar documentales	Limitados	Diligencias para mejor proveer	Libre
México	Juicio de inconstitucionalidad	a) Resultados elección presidencial	Sala Superior del Tribunal Electoral Salas regionales del Tribunal Electoral	J	X			4	X <sup>25</sup>	X	X <sup>24</sup>	X	X	X	X	X	X
		b) Resultados elecciones de diputados y senadores			X			4	X <sup>25</sup>	X	X <sup>24</sup>	X	X	X	X	X	X
	Recurso de reconsideración	a) Resoluciones recaídas a juicios de inconstitucionalidad sobre elecciones legislativas	Sala Superior del Tribunal Electoral	J	X			3	X <sup>27</sup>		X <sup>24</sup>	X	X	X	X	X	X
		b) Asignación curules por representación proporcional			X			2	X <sup>27</sup>			X	X	X	X	X	X
Juicio para la protección de derechos políticos-electorales del ciudadano	Padrón electoral y violaciones a derechos políticos-electorales previstos en la Constitución (incluidos actos intrapartidarios)	Salas Superior o regionales del Tribunal Electoral	J	X		X	4				X <sup>24</sup>	X	X	X	X	X	
Juicio de revisión constitucional electoral	Actos y resoluciones de autoridades electorales locales	Sala Superior del Tribunal Electoral	J	X		X	4	X <sup>26</sup>					X	X	X	X	







CUADRO XLIV.5. Características básicas de los medios de impugnación... (continuación)

País	Medio de impugnación	Actos impugnables	Órgano que los resuelve	Naturaleza jurídica	Legitimación para interponerlo						Plazo para interponerlo (días)	Plazo para resolverlo (días)	Medios de prueba						Valoración de pruebas											
					De oficio	Ciudadanos	Partidos políticos	Candidatos	Ministerio Público o fiscal electoral	Otro			Plazo para interponerlo (días)	Plazo para resolverlo (días)	Indefinitos	Cualquiera	Se exige adjuntar documentales	Limitados	Diligencias para mejor proveer	Libre	Tasado	Sana crítica								
Panamá	Demanda de nulidad	Resultados electorales, consultas populares, referéndum, plebiscitos	Tribunal Electoral	J	X	X					3				X															
	Recurso de inconstitucionalidad	Resoluciones del Tribunal Electoral (incluidas las relativas a estatutos de partidos políticos)	Corte Suprema de Justicia	J	X	X	X	X <sup>1</sup>																						
Paraguay	Tachas y reclamaciones	Inclusiones u omisiones indebidas en las inscripciones del Registro Electoral	Juzgado Electoral Competente	J	X	X				X <sup>34</sup>	30 <sup>35</sup>	X <sup>36</sup>																		
	Sumario	Sanciones por fallas electorales		J																										
	<i>Habeas corpus</i>	Los que correspondan		J																										
	Tachas e impugnaciones	Candidaturas de aquellos que carezcan del derecho de sufragio pasivo o del procedimiento de inscripción	Tribunal electoral de la circunscripción o juzgado electoral <sup>37</sup>	J	X				X <sup>38</sup>	5	3	X	X	X	X															



Innominado	Tribunal Electoral de la circunscripción	J	X	X	X	X <sup>2</sup>														
Cuestiones o litigios internos de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales		J	X	X	X	X <sup>2</sup>														
Propaganda de partidos, movimientos políticos o alianzas que induzcan a engaño o confusión del electorado		J		X																
Nullidad de elecciones en el rango de mesa o sección		J	X	X <sup>39</sup>		5	5	X	X											
Utilización de nombres, emblemas, lemas y demás bienes incorporeales de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales		J		X					X											

A = Administrativo, J = Jurisdiccional, P = Político, OP = Organizaciones políticas.

<sup>1</sup> Cualquier elector. Tratándose del presente caso, como de aquellos en que se establece una acción popular o pública, en el cuadro se marca la legitimación de ciudadanos, partidos políticos, candidatos y, en su caso, ministerio público o fiscal electoral.

<sup>2</sup> Afiliados o militantes de partidos políticos una vez agotadas instancias partidarias.

<sup>34</sup> Movimientos políticos y alianzas, al igual que los partidos políticos, a través de sus representantes. Los extranjeros, siempre que estén inscritos, igualmente podrán ejercer el derecho a deducir una tacha sobre la inscripción de otro ciudadano o extranjero inscrito.

<sup>35</sup> Durante el mes de noviembre de cada año.

<sup>36</sup> El juez deberá resolver la tacha o el reclamo antes del 20 de diciembre de cada año.

<sup>37</sup> Las reclamaciones sobre candidaturas a cargos nacionales y departamentales se presentan ante los tribunales electorales respectivos y cargos municipales ante los juzgados electorales.

<sup>38</sup> Movimientos políticos y alianzas.

<sup>39</sup> Como terceros coadyuvantes.

CUADRO XLIV.5. Características básicas de los medios de impugnación... (continuación)

País	Medio de impugnación	Actos impugnables	Órgano que los resuelve	Naturaleza jurídica	Legitimación para interponerlo			Plazo para interponerlo (días)	Plazo para resolverlo (días)	Indefinidos	Medios de prueba			Valoración de pruebas		
					De oficio	Ciudadanos	Partidos políticos				Candidatos	Ministerio Público o fiscal electoral	Otro	Se exige adjuntar	Limitados	Diligencias para mejor proveer
Paraguay	Nulidad, queja por apelación denegada o por retardo de justicia	Decisiones de los jueces electorales	Tribunal Superior de Justicia Electoral	J	X	X	X	X <sup>41</sup>	X							
					X											
	Impugnaciones, recusaciones e inhibiciones	Jueces y fiscales electorales de su jurisdicción	Tribunal Electoral de la circunscripción	J				3	X							
Paraguay	Apelación	Conflictos derivados del control de los espacios acordados a los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales de los medios de comunicación social para la propaganda electoral	Tribunal Electoral de la circunscripción	J				3 <sup>42</sup>	2	X						
	Oposición	Decisiones recaídas a las tachas y reclamos de los juzgados electorales de su jurisdicción	Tribunal Electoral de la capital	J				3 <sup>42</sup>	2	X						
		Solicitud de reconocimiento de un partido político en formación	Tribunal Electoral de la capital	J		X		15		X				X		



CUADRO XLIV.5. Características básicas de los medios de impugnación... (continuación)

País	Medio de impugnación	Actos impugnables	Órgano que los resuelve	Naturaleza jurídica	Legitimación para interponerlo						Plazo para interponerlo (días)	Plazo para resolverlo (días)	Indefinidos	Medios de prueba						Valoración de pruebas
					De oficio	Ciudadanos	Partidos políticos	Candidatos	Ministerio Público o Fiscal electoral	Otro				Se exige adjuntar documentales	Limitados	Diligencias para mejor proveer	Libre	Tasado	Sana crítica	
Paraguay	Recusaciones e inhibiciones	Miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral y de los tribunales electorales	Tribunal Superior de Justicia Electoral	J	De oficio							3	X							
					Ciudadanos															
	Reposición, aclaratoria o ampliatoria	Decisiones del Tribunal Superior de Justicia Electoral	Tribunal Superior de Justicia Electoral	J	De oficio						246		X							
					Ciudadanos															
	Nulidad, queja por apelación denegada o retardo de justicia	Decisiones de los tribunales electorales	Tribunal Superior de Justicia Electoral	J	De oficio			X	X	X <sup>38</sup>	5	10	X							
Acción de inconstitucionalidad	Resoluciones recaídas en el juicio de amparo	Corte Suprema de Justicia	J	De oficio			X	X	X <sup>38</sup>	5	10	X								
	Innominado	Conflictos de competencia entre órganos electorales a) Funcionarios de organismos electorales	Tribunal Constitucional Jurado Electoral Especial	J	De oficio							15	X							
					Ciudadanos															

Perú	Tachas	b) Funcionarios de las mesas de sufragio	Jurado Electoral Especial	J	X	X	X <sup>47</sup>	3	1	X <sup>48</sup>		
		c) Solicitud de inscripción de un partido político	Registro de organizaciones políticas, ONPE	A	X			5	5	X		
		d) Inscripción de un partido político o agrupación independiente o alianza	Jurado Nacional de Elecciones	J	X			3	3		X <sup>48</sup>	
		e) Registro de candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la República	Jurado Nacional de Elecciones	J	X			2	3		X <sup>49</sup>	
		f) Registro de candidatos al Congreso	Jurado Electoral Especial	J	X			3			X <sup>49</sup>	
		Recurso de apelación	Resoluciones del Jurado Electoral Especial recaídas a las tachas interpuestas	Jurado Nacional de Elecciones	J			X <sup>47</sup>	3	5	X	
		Reclamaciones	Diseño de la cédula de sufragio	Jurado Nacional de Elecciones	J			X <sup>47</sup>	3	3	X	
		Innominado	Padrón electoral	Oficina del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	A	X			5			

A = Administrativo, J = Jurisdiccional, P = Político, OP = Organizaciones políticas.

<sup>38</sup> Movimientos políticos y alianzas.

<sup>46</sup> El plazo es para el recurso de reposición.

<sup>47</sup> Personeros legales de partidos políticos, alianzas de partidos, agrupaciones o listas independientes.

<sup>48</sup> Prueba instrumental.

<sup>49</sup> Empece en el Banco de la Nación.

CUADRO XLIV.5. Características básicas de los medios de impugnación... (continuación)

País	Medio de impugnación	Actos impugnables	Órgano que los resuelve	Naturaleza jurídica	Legitimación para interponerlo					Plazo para interponerlo (días)	Plazo para resolverlo (días)	Medios de prueba					Valoración de pruebas						
					De oficio	Ciudadanos	Partidos políticos	Candidatos	Ministerio Público o fiscal electoral			Otro	Indefinidos	Cualquiera	Se exige adjuntar documentales	Limitados	Diligencias para mejor proveer	Libre	Tasado	Sana crítica			
Perú	Innominado	Resoluciones de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil relativas a referéndum u otro tipo de consultas populares	Jurado Nacional de Elecciones	J						3	3	X											
							X			X <sup>50</sup>						X <sup>49</sup>							
						X	X			X <sup>4</sup>			3										
República Dominicana	Recurso de nulidad de elecciones	a) Elecciones realizadas en una o más de las oficinas consulares b) Nulidad de la votación de las mesas de sufragio c) Elecciones de distritos, provincias, nulidad total de las elecciones	Jurado Electoral Especial	J			X																
						X	X			X <sup>47</sup>													
													3										
República Dominicana	Revisión	Registro de candidaturas	Juntas Electorales	J						3	5	X											
									X <sup>2</sup>														
													2 <sup>51</sup>	3	X								
									X				2	2	X								



CUADRO XLIV.5. Características básicas de los medios de impugnación... (conclusión)

País	Medio de impugnación	Actos impugnables	Órgano que los resuelve	Naturaleza jurídica	Legitimación para interponer						Plazo para interponer (días)	Plazo para resolverlo (días)	Medios de prueba				Valoración de pruebas									
					De oficio	Ciudadanos	Partidos políticos	Candidatos	Ministerio Público o fiscal electoral	Otro			Indefinidos	Cuadripartita	Se exige adjuntar documentales	Limitados	Diligencias para mejor proveer	Libre	Tasado	Sana crítica						
Uruguay	Protesta de anulación	Resultados electorales	Junta Electoral o, en su caso, Corte Electoral	J	X <sup>2</sup>	X <sup>2</sup>	X <sup>2</sup>				5	X														
	Apelación	a) Resoluciones recaídas al de reposición ante las juntas electorales por actos previos a la elección b) Resoluciones de las juntas electorales recaídas a los recursos por observaciones y votos observados ante comisiones receptoras, cuando no exista unanimidad c) Resoluciones recaídas al de reposición en materia de resoluciones y procedimientos de las juntas electorales durante los escrutinios	Corte Electoral	J		X						X														
	Inominado	Actos y procedimientos electorales referentes a elecciones internas de partidos políticos	Corte Electoral	J																						





naturaleza y denominación del órgano que conoce y resuelve el correspondiente medio de impugnación electoral a fin de determinar si éste es administrativo o jurisdiccional.

a) *Administrativos*. Los medios de impugnación electoral de carácter administrativo, en términos también muy generales, son aquellos instrumentos jurídicos previstos dentro de la esfera interna del organismo electoral administrativo, por los cuales los afectados (partidos políticos, candidatos o ciudadanos) pueden oponerse a un acto o resolución electoral de naturaleza administrativa, mediante un procedimiento en que el mismo órgano o autoridad, u otro jerárquicamente superior, decide la controversia respectiva (Fix-Zamudio, 1992: 24).

Es así como en diversos países se contemplan impugnaciones electorales administrativas, las cuales son resueltas por el propio órgano electoral administrativo cuyo acto o resolución se impugna (piénsese, por ejemplo, en el que conoce y resuelve el Registrador Nacional del Estado Civil de Colombia por indebida expedición o cancelación de cédulas de ciudadanía, así como en el llamado “recurso de revisión” ante el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua contra los cómputos realizados por dicho Consejo) o por su superior jerárquico (como ocurre con la revocatoria ante el director general del Registro de Ciudadanos en Colombia contra resoluciones definitivas dictadas por dependencias del referido Registro de Ciudadanos; la reclamación ante las comisiones escrutadoras de Colombia contra actos realizados durante el escrutinio por un jurado de votación, o bien, el recurso de revisión que se interpone contra actos del secretario ejecutivo y de los órganos colegiados locales y distritales del Instituto Federal Electoral de México ante el respectivo superior jerárquico).<sup>31</sup>

b) *Jurisdiccionales*. Los medios de impugnación electoral de carácter jurisdiccional, en congruencia con lo apuntado, son aquellos instrumentos jurídicos de naturaleza procesal previstos legalmente, a través de los cuales se controvierte ante un órgano jurisdiccional la presunta deficiencia, error o ilegalidad de los actos o resoluciones electorales.

<sup>31</sup> Obsérvese cómo en Nicaragua y en México se utiliza el término “recurso de revisión” para referirse a las impugnaciones que se pueden interponer, en el primer caso, ante el propio órgano cuyo acto se impugna, y, en el segundo, ante el superior jerárquico, lo cual no es sino un reflejo de la anarquía prevaleciente en cuanto a la denominación de los medios de impugnación electoral en la región.

Siguiendo al distinguido iusprocesalista mexicano Héctor Fix-Zamudio, es posible clasificar los diversos medios de impugnación que nos ocupan en tres sectores: remedios procesales, recursos procesales y procesos impugnativos (Fix-Zamudio, 1992: 20-28).

*i) Remedios procesales:* son los instrumentos que pretenden la corrección de los actos o resoluciones jurisdiccionales ante el mismo órgano del cual emanaron. Un remedio procesal típico y que se presenta en algunos de los países estudiados es lo que se conoce como “aclaración de sentencia” (así, el art. 78 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México faculta a las salas para que de oficio o a petición de parte aclaren un concepto o precisen los efectos de una resolución aprobada, siempre y cuando esto no implique una alteración sustancial de los puntos resolutivos o del sentido del fallo; de manera similar, el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile y el Tribunal Electoral de Panamá pueden aclarar sus resoluciones, ya sea de oficio o a petición de parte, en tanto que el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala también lo hace pero sólo a petición de parte, cuando los términos de una resolución sean oscuros, ambiguos o contradictorios).

*ii) Recursos procesales:* son los instrumentos que se pueden interponer dentro del mismo procedimiento, generalmente ante un órgano jurisdiccional superior, contra violaciones cometidas tanto en el propio procedimiento como en el fondo de las resoluciones jurisdiccionales respectivas. Los recursos procesales constituyen el sector más importante de los medios de impugnación electoral de carácter jurisdiccional, pudiendo interponerse dentro y como continuación de un juicio. También siguiendo a Fix-Zamudio, de acuerdo con la doctrina predominante, los recursos procesales se pueden dividir en tres categorías: Ordinarios, extraordinarios y excepcionales (Fix-Zamudio, 1992: 26).

*iii) Recursos ordinarios:* el recurso ordinario por antonomasia, y que posee carácter universal, es el de apelación, por medio del cual, a petición de la parte agraviada por una resolución jurisdiccional, el tribunal de segundo grado, generalmente colegiado, examina todo el material del proceso, tanto fáctico como jurídico, así como las violaciones al procedimiento, y de fondo, cuyos efectos pueden ser confirmar, modificar o revocar la resolución impugnada, sustituyéndose al juez o tribunal de primer grado, o bien, ordenando la reposición del procedimiento cuando existen motivos graves de nulidad del mismo.

Piénsese aquí en los recursos de apelación que se interponen ante la Cámara Nacional Electoral de Argentina contra actos o resoluciones de los jueces o juntas electorales (con la salvedad de los relativos a los resultados electorales); la Corte Nacional Electoral de Bolivia contra actos o resoluciones de las cortes electorales departamentales; la Corte de Apelaciones competente de Chile contra sentencias pronunciadas por jueces del crimen respecto de negativas de inscripción electoral o exclusión; la Corte de Constitucionalidad de Guatemala contra sentencias de amparo de la Corte Suprema de Justicia relacionadas con cuestiones electorales; el Jurado Nacional de Elecciones de Perú contra resoluciones de los jurados provinciales de elecciones, así como la Corte Electoral de Uruguay contra resoluciones de las juntas electorales.<sup>32</sup>

*iv) Recursos extraordinarios:* son aquellos que sólo pueden interponerse por motivos específicamente regulados en las leyes procesales e implican, únicamente, el examen de la legalidad del procedimiento o de las resoluciones jurisdiccionales impugnadas; en consecuencia, sólo comprenden las cuestiones jurídicas, ya que la apreciación de los hechos, por regla general, se conserva en la esfera del tribunal que pronunció el fallo combatido.

Bajo este supuesto encuadra el llamado “recurso de reconsideración”,<sup>33</sup> que se puede interponer ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México para combatir las resoluciones de las salas regionales del propio Tribunal recaídas en el juicio de inconformidad en que se impugnan los resultados de las elecciones de diputados y senadores, ya que sólo procede, ente otros requisitos, cuando pueda tener como consecuencia la modificación del resultado de una elección.

De igual modo, aquí se ubican aquellas impugnaciones que pueden interponerse ante la respectiva Corte Suprema de Justicia en contra de las resoluciones de los tribunales electorales que infrinjan preceptos constitucionales, como ocurre con el recurso extraordinario de inconstitucionalidad.

<sup>32</sup> Conforme con la terminología iusprocesalista prevaleciente y que ha quedado indicada, resulta inadecuada la denominación de *recurso de apelación* que se utiliza en otros casos, como en el específico de México, para referirse a las impugnaciones que pueden interponer los partidos políticos o las agrupaciones políticas en contra de alguna resolución electoral administrativa, ya que no existe un previo proceso jurisdiccional de primer grado cuya resolución se impugne, sino meramente una resolución administrativa que se combate a través de un proceso impugnativo cuya naturaleza se analiza más adelante.

<sup>33</sup> A pesar de que es más frecuente que tal denominación se utilice para designar el recurso administrativo que se hace valer ante la misma autoridad que expidió el acto o resolución de carácter administrativo impugnado, en el caso que se comenta se trata de un recurso jurisdiccional.

dad en Argentina, el recurso extraordinario de amparo en Guatemala, el recurso de amparo en El Salvador y Honduras, el recurso de inconstitucionalidad en Panamá, así como la acción de inconstitucionalidad en Paraguay; aquí cabe incluir también la impugnación que puede interponerse por igual razón ante el Tribunal Constitucional de Bolivia, o bien, el juicio de revisión constitucional electoral ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México para controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales.

v) *Recursos excepcionales*: son aquellos que sólo proceden en casos muy complicados, ya que se interponen contra las resoluciones firmes que han adquirido la autoridad de cosa juzgada, cuando con posterioridad a su pronunciamiento con carácter firme sobrevienen circunstancias que desvirtúan la motivación esencial del fallo. Como ejemplo en la materia que nos ocupa, cabe citar lo previsto en el artículo 148 del Código Electoral de Costa Rica: “Después de la declaratoria de elección, no se podrá volver a tratar la validez de la misma ni de la aptitud legal de la persona electa, a no ser por causas posteriores que la inhabiliten para el ejercicio del cargo”. Esta misma situación pareciera derivarse de lo previsto en el artículo 228 de la Ley Orgánica del Sufragio de Venezuela, en tanto que establece que el recurso de nulidad no tendrá lapso de caducidad cuando se base en algún supuesto de inelegibilidad del candidato electo o cuando hubiere mediado fraude, cohecho, soborno o violencia en las inscripciones, votaciones o escrutinios, y dichos vicios afecten el resultado de la elección.

vi) *Procesos impugnativos*: son los instrumentos que dan lugar a un verdadero proceso diverso al procedimiento en el cual se dictó la resolución que se impugna; a diferencia de lo que ocurre con los recursos procesales, donde el órgano jurisdiccional de segundo grado continúa un juicio ya iniciado, en los procesos impugnativos con anterioridad sólo existe un procedimiento de carácter administrativo, en el cual no hay un órgano imparcial que decida la controversia en una posición superior a las partes y por medio de un proceso jurisdiccional de carácter contradictorio.

En este sentido, cabe mencionar la demanda directa que se puede promover ante la sección quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de Colombia en contra de los actos y resoluciones del Consejo Nacional Electoral sobre resultados electorales; el llamado “amparo del elector” en Argentina o el *habeas corpus* o *mandato de segurança* en Brasil, contra los actos que impidan ejercer el derecho constitu-

cional al sufragio y que se puede presentar, respectivamente, ante el magistrado más cercano o un funcionario nacional, o bien, ante el juez electoral, tribunal regional electoral o el Tribunal Superior Electoral, así como la reclamación ante el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile para impugnar las resoluciones del tribunal supremo interno de un partido político. Igualmente, el juicio de inconformidad contra los resultados consignados en los cómputos distritales o de entidad federativa y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano por presuntas violaciones a sus derechos de votar, ser votado, asociación y afiliación, los cuales se presentan ante las salas Superior o regionales del Tribunal Electoral de México, así como el denominado “recurso contencioso electoral” contra las resoluciones del Consejo Nacional Electoral de Venezuela que se promueve ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia.

#### 4.2. *Actos impugnables*

Desde una perspectiva muy general y esquemática, es posible distinguir los siguientes tipos de actos susceptibles de impugnación electoral: los relativos al registro electoral y la credencial para votar; los correspondientes al régimen de los partidos políticos y su democracia interna; los relacionados con los actos preparatorios a la jornada electoral; los vinculados con los resultados electorales, así como los relacionados con procedimientos electorarios distintos a los cargos públicos de representación política u otro tipo de actos de la autoridad electoral. Es claro que la anterior clasificación tiene propósitos exclusivamente analíticos y no coincide con determinada regulación positiva de los actos y procedimientos electorales; incluso, pudiera haber actos relacionados, por ejemplo, con el padrón electoral que, en forma simultánea, se estimen preparatorios de la jornada electoral, a pesar de lo cual se insiste en la agrupación propuesta para su estudio.

a) *Registro electoral y credencial para votar.* Entre los actos impugnables vinculados con este rubro es pertinente incluir todos aquellos realizados por los órganos encargados del registro o padrón electoral o ciudadano, la expedición individual o no de la cédula de identidad ciudadana (cuando ésta tiene efectos electorales) o de la correspondiente credencial para votar (en su caso, con fotografía), así como la conformación de las listas nominales de electores, particularmente por la inclusión o exclusión inde-

bida de algún ciudadano; dos cuestiones íntimamente relacionadas, pero que constituyen actos distintos (por lo general, inmersos en la preparación de la jornada electoral), son la impugnación de la publicación general del padrón o registro electoral o de los listados globales definitivos de electores. Como se verá en el siguiente apartado, mientras que la legitimación para impugnar el primer tipo de actos, generalmente corresponde a los ciudadanos interesados, la de los segundos se le confiere a los partidos políticos.

*b) Régimen de los partidos políticos y su democracia interna.* En cuanto al régimen de los partidos políticos, es posible distinguir los siguientes tipos de actos impugnables:

*i) Declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de un partido político, así como determinaciones sobre el otorgamiento, negativa o cancelación del registro respectivo.* En efecto, los actos susceptibles de impugnación vienen a ser, por una parte, 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 (o de otras agrupaciones políticas), o bien, la negativa, suspensión o cancelación del mismo.

Siguiendo el sistema alemán,<sup>34</sup> los artículos 15 y 82, numeral 7, de la Constitución Política de la República de Chile establecen la competencia del Tribunal Constitucional 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.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> En conformidad con lo dispuesto en la Ley Fundamental de Bonn de 1949, el Tribunal Constitucional Federal proscribió en 1952 al Partido Socialista del Reich y en 1956 al Partido Comunista de Alemania.

<sup>35</sup> Por lo que se refiere a España, el Tribunal Supremo en Sala Especial del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial —conformada por el presidente del Tribunal Supremo, los presidentes de sala, así como el magistrado más antiguo y el más reciente de cada una de ellas— tiene competencia para declarar ilegal un partido político “cuando su actividad vulnere los principios democráticos, particularmente cuando con la misma persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático”, conforme con lo dispuesto en la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos; asimismo, dicho órgano jurisdiccional es competente para acordar la disolución de un partido político no sólo cuando su actividad vulnere en forma reiterada y grave los principios mencionados con anterioridad sino “cuando vulnere de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos”, en el entendido de que en contra de la sentencia del referido Tribunal Supremo en Sala Especial sólo procede el recurso de

En términos generales, además de por decisión de sus miembros, acordada por las causas y según los procedimientos previstos en sus estatutos, sólo procede la disolución o extinción de un partido político y, en su caso, la cancelación de su registro, por decisión del órgano jurisdiccional competente en los supuestos taxativamente previstos en la Constitución o la ley, entre los cuales con frecuencia se incluye en los países bajo estudio el que deje 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 (México) o durante cierto periodo (Argentina, en tres elecciones consecutivas); no obtener determinado porcentaje mínimo de votación en determinado proceso electoral general ordinario (por ejemplo, 3 000 electores en el caso de Costa Rica, 2% en el de México, 3% en Bolivia, 4% en Nicaragua o 5% en Chile o Panamá) o no alcanzar representación en el Congreso (Colombia), así como abstenerse de realizar elecciones partidarias durante cierto periodo (por ejemplo, cuatro años en Argentina).

Adicionalmente, en Paraguay son causas de extinción de los partidos políticos, la constitución de organizaciones paramilitares, así como sus actuaciones atentatorias a los principios democráticos y republicanos consagrados en la Constitución, el Código Electoral, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados internacionales sobre la materia suscritos y ratificados por ese país, además de la comprobada subordinación o dependencia respecto de organizaciones o gobiernos extranjeros; en el mismo sentido, en Bolivia es causa de cancelación del registro de un partido político su participación en algún golpe de Estado o sedición.

*ii)* Financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Igualmente, son actos generalmente impugnables las determinaciones sobre las asignaciones de financiamiento público a los partidos políticos, así como su control patrimonial a través de las resoluciones que recaigan a los informes sobre el origen y destino de sus recursos y sobre sus gastos de campaña o respecto de las quejas o denuncias por presuntas irregularidades sobre el particular, además de la consecuente imposición de alguna

amparo ante el Tribunal Constitucional. Al respecto, véanse los autos acumulados núms. 6/2002 y 7/2002 relacionados con la sentencia del Tribunal Supremo en Sala Especial (art. 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), a través de la cual se declaró la ilegalidad de los partidos políticos Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna.



sanción si se incurrió en alguna infracción o, en su caso, la decisión de la autoridad electoral de no imponerla.<sup>36</sup>

*iii)* Democracia interna de los partidos políticos. La totalidad de los ordenamientos constitucionales o legales de los países latinoamericanos analizados prevén, en forma explícita o implícita, que los tribunales (electorales o, en su caso, constitucionales u ordinarios), conozcan de impugnaciones respecto de actos de partidos políticos relacionados con su democracia interna, por la presunta violación del derecho político-electoral de sus afiliados, ya sea en forma directa, donde se combata determinado acto interno partidario, o indirecta, a través del acto de autoridad administrativa electoral que se base, convalide u otorgue eficacia al respectivo acto partidario (Orozco Henríquez, 2004b: 7-44).

En efecto, la evolución histórica de la protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de los ciudadanos en los países de la región, las exigencias teóricas y jurídicas del modelo de Estado constitucional democrático de derecho que consagran los respectivos ordenamientos constitucionales y diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, el relevante papel que los partidos desempeñan para la participación política y el desarrollo de la vida democrática, la naturaleza de entidades de interés público que se les reconoce en diversos países y su posición de predominio frente a los ciudadanos, cuya eventual inmunidad al control jurisdiccional de la constitucionalidad y legalidad de sus actos podría hacer nugatorio el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, máxime el monopolio o cuasi monopolio que en los países de la región se les ha conferido para la postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como la tendencia que se observa en el derecho comparado, ha propiciado que se contemple la tutela judicial del derecho político-electoral de asociación de los ciudadanos en tales países, incluido el derecho del afiliado a que el partido político al que pertenece cumpla con lo dispuesto en sus estatutos, los cuales generalmente deben

<sup>36</sup> Al respecto, por ejemplo, cabe mencionar los casos en que el Consejo General del Instituto Federal Electoral de México impuso a un partido político una sanción por aproximadamente cien millones de dólares estadounidenses, por haber recibido dinero irregular por parte de un sindicato de la empresa pública petrolera, así como a los partidos políticos que conformaron la coalición ganadora en la elección presidencial de 2000 otra sanción por aproximadamente cincuenta millones de dólares estadounidenses, en virtud de haber recibido financiamiento paralelo al legalmente previsto, en el entendido de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó la imposición de la primera e incrementó el monto de la segunda (Orozco Henríquez, 2004a: 471-472).

establecer, entre otros aspectos, 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.

*iv)* Nulidad o rechazo de estatutos antidemocráticos. Si bien prácticamente todos los ordenamientos constitucionales y legales de los países de la región prevén determinadas bases y pautas generales o exigencias democráticas a seguir por los partidos políticos, simultáneamente 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, en el entendido de que generalmente tales ordenamientos contemplan la obligación de esos institutos políticos de registrar sus estatutos, así como todas las modificaciones a los mismos ante la autoridad electoral competente, oportunidad en la cual ésta generalmente revisa que los mismos se ajusten a las exigencias constitucionales y legales.

Cualquier controversia sobre la constitucionalidad o legalidad de los estatutos partidarios o sus respectivas modificaciones es competencia, por lo general, de los respectivos tribunales (cortes, consejos, juntas o jurados) electorales y, en aquellos países donde las resoluciones de éstos no son definitivas e inatacables, ulteriormente de la correspondiente Corte Suprema de Justicia o Tribunal Constitucional.

Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional de Bolivia consideró que la Corte Nacional Electoral tiene competencia para resolver, con plena jurisdicción, las controversias sobre modificaciones a los estatutos de un partido político en que se alegue que no se siguió el procedimiento previsto para el efecto.<sup>37</sup> De manera similar, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica se ha considerado competente para conocer de la impugnación de los estatutos de los partidos políticos que se consideren contrarios a la Constitución.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Al respecto, en la Sentencia Constitucional 37/2002, Sucre, 4 de abril de 2002, recaída en el recurso directo de nulidad bajo el expediente 2002-04071-08-RDN, respecto de actos de la Corte Nacional Electoral, el Tribunal Constitucional de Bolivia sostuvo lo siguiente: “vulnera el Estatuto Orgánico de Condepa-mp al haber sido convocado solamente con 11 miembros del Consejo Nacional Patriótico, vulnerando la democracia interna de ese partido porque no participó la mayoría del mencionado Consejo Nacional Patriótico, máxime si los artículos 19 y 23 de la citada Ley de Partidos Políticos claramente establecen que se debe garantizar y velar por el ejercicio de la democracia interna”.

<sup>38</sup> Costa Rica, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, materia: Constitucional, núm. de expediente 01-001414-0007-CO, 12/09/2001. Asimismo, en la resolución 1669-

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México resolvió que eran ilegales diversos artículos de los estatutos de un partido político que, no obstante haber sido aprobados con anterioridad por la autoridad electoral administrativa, no se ajustaban a los requisitos de establecer “procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos” del partido, así como el derecho de los afiliados de “participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos”, razón por la cual concedió al respectivo partido político un plazo para modificar sus estatutos y, una vez aprobados por la autoridad electoral en cuanto a su constitucionalidad y legalidad, proceder a renovar su dirigencia con base en la nueva normativa partidaria.<sup>39</sup>

1999 del 24/08/1999, Tipo de Recurso: Interpretación, promovido por Rolando González Ulloa, la propia Sala Constitucional sostuvo que si bien la Asamblea Nacional del Partido Liberación Nacional puede modificar normas del estatuto, para aplicar la norma modificada debe ser aprobada por las dos terceras partes de los miembros, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 74 del Código Electoral, así como 73, 96 y 103 del Estatuto del Partido Liberación Nacional; Jurisprudencia: 11095-1997 y Res. Sala Const.: 2881-95 / 2152-92.

<sup>39</sup> Véase sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-021/2002. Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, desde la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-781/2002, estableció la siguiente tesis relevante: “Estatutos de los partidos políticos. Elementos mínimos que deben contener para considerarse democráticos. El artículo 27, apartado 1, incisos c y g, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, impone a los partidos políticos la obligación de establecer en sus estatutos, *procedimientos democráticos* para la integración y renovación de los órganos directivos; sin embargo, no define este concepto, ni proporciona elementos suficientes para integrarlo jurídicamente, por lo que es necesario acudir a otras fuentes para precisar los elementos mínimos que deben concurrir en la democracia; los que no se pueden obtener de su uso lingüístico, que comúnmente se refiere a la democracia como un sistema o forma de gobierno o doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, por lo que es necesario acudir a la doctrina de mayor aceptación, conforme a la cual es posible desprender, como elementos comunes característicos de la democracia los siguientes: 1) la deliberación y participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones, para que respondan lo más fielmente posible a la voluntad popular; 2) igualdad, para que cada ciudadano participe con igual peso respecto de otro; 3) garantía de ciertos derechos fundamentales, principalmente de libertades de expresión, información y asociación, y 4) control de órganos electos, que implica la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan elegir a los titulares del gobierno, y de removerlos en los casos en que la gravedad de sus acciones lo amerite; estos elementos coinciden con los rasgos y características establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que recoge la decisión de la voluntad soberana del pueblo de adoptar para el Estado mexicano la forma de gobierno democrática, pues contempla la participación de los ciudadanos en las decisiones fundamentales, la igualdad de éstos en el ejercicio de sus derechos, los instrumentos para garantizar el respeto de los derechos fundamentales y, finalmente, la posibilidad de controlar a los órganos electos con

Resulta interesante citar también el caso en que la Corte Suprema de Justicia de Panamá resolvió que era inconstitucional determinado artículo de los estatutos de un partido político, por el cual se pretendía “disminuir o restringir el periodo para el cual es elegido el legislador —cinco años—, al imponérsele que tiene que permitir que cada suplente ejerza el cargo por un periodo mínimo de un año; cuando es una realidad incuestionable que este aspecto escapa a la autonomía que tienen los partidos políticos, en cuanto a la reglamentación de su estructura interna, por tratarse de una materia de rango constitucional, no delegada ni al legislador ordinario ni mucho menos a las agrupaciones políticas partidistas”.<sup>40</sup>

En términos generales, el reto para todo ordenamiento (constitucional o legal) que pretenda regular la democracia interna de los partidos políticos y, de manera especial, de cualquier órgano jurisdiccional al que le comotive de sus funciones. Ahora bien, los elementos esenciales de referencia no deben llevarse, sin más, al interior de los partidos políticos, sino que es necesario adaptarlos a su naturaleza, a fin de que no les impidan cumplir sus finalidades constitucionales, de lo anterior, se tiene que los elementos mínimos de democracia que deben estar presentes en los partidos políticos son, conforme al artículo 27, apartado 1, incisos b, c y g del Código Electoral Federal, los siguientes: 1) la asamblea u órgano equivalente, como principal centro decisor del partido, que deberá conformarse con todos los afiliados o, cuando no sea posible, de un gran número de delegados o representantes, debiéndose establecer las formalidades para convocarla, tanto ordinariamente por los órganos de dirección, como extraordinariamente por un número razonable de miembros, la periodicidad con la que se reunirá ordinariamente, así como el quórum necesario para que sesione válidamente; 2) la protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garanticen el mayor grado de participación posible, como son el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, libertad de expresión, libre acceso y salida de los afiliados del partido; 3) el establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas, como un procedimiento previamente establecido, derecho de audiencia y defensa, la tipificación de las irregularidades, así como la proporcionalidad en las sanciones, motivación en la determinación o resolución respectiva y competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad; 4) la existencia de procedimientos de elección donde se garanticen la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales, que pueden realizarse mediante el voto directo de los afiliados, o indirecto, pudiendo ser secreto o abierto, siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio; 5) adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido, a fin de que, con la participación de un número importante o considerable de miembros, puedan tomarse decisiones con efectos vinculares, sin que se exija la aprobación por mayorías muy elevadas, excepto las de especial trascendencia, y 6) mecanismos de control de poder, como por ejemplo, la posibilidad de revocar a los dirigentes del partido, el endurecimiento de causas de incompatibilidad entre los distintos cargos dentro del partido o públicos y establecimiento de periodos cortos de mandato.

<sup>40</sup> Panamá, Corte Suprema de Justicia, Pleno, 29/04/1998, nombre de las partes: Nohemí Spieguel de Méndez contra el artículo 139 de los Estatutos del Partido Papa Egoró, aprobado por el Tribunal Electoral en la Resolución 87 de 22 de mayo de 1996.

peta garantizarla, es lograr un equilibrio o armonización entre dos principios o valores aparentemente contrapuestos, como el derecho de los afiliados a la participación democrática en la formación de la voluntad partidaria y el derecho de los partidos políticos a su libre autoorganización como parte del contenido esencial del respectivo derecho fundamental político-electoral de asociación, en cuyo respeto se debe preservar la existencia de un ámbito *libre* de interferencias de los órganos del poder público en la organización y el funcionamiento interno de los partidos, en el entendido de 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 que consiste en el derecho de los propios afiliados a la participación democrática en su organización y funcionamiento.

v) Selección de dirigentes partidarios y candidatos a cargos de elección popular. Si bien, con frecuencia, se deja a los partidos políticos, en ejercicio de su derecho de autoorganización, la regulación de los respectivos procedimientos democráticos para la selección de sus dirigentes o candidatos a cargos electivos, varias veces también se establecen legalmente algunas bases generales a las cuales se deben ajustar aquéllos en sus correspondientes estatutos y actos concretos de aplicación.

Incluso entre las bases generales previstas legalmente, en ocasiones y según se explicará, se contempla alguna intervención de la autoridad electoral en la organización de los procedimientos partidarios internos de selección de dirigentes o candidatos, o bien, sólo se prevé la posibilidad de impugnar ante el órgano jurisdiccional competente los actos y decisiones respectivos.

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 (por ejemplo Chile) o la necesidad de que haya algunos del ámbito nacional, estatal (o departamental) y, en su caso, municipal (como en Brasil, Nicaragua y México), si bien excepcionalmente prescribe cómo deben integrarse algunos de esos órganos (Guatemala);<sup>41</sup> el periodo del mandato (no mayor de tres años, en Chile; de dos años, en Ecuador y Guatemala), así como los límites a la reelección (un solo periodo más y, en lo sucesivo, transcurrido un periodo, por otro periodo de dos años, en Ecua-

<sup>41</sup> Donde se prevé que la Asamblea Nacional es el órgano de mayor jerarquía del partido y se integra por dos delegados con voz y voto de cada uno de los municipios del país, los cuales serán electos por la Asamblea Municipal respectiva (véanse los artículos 24, 25 y 31 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos).

dor, en tanto que en Paraguay se delega en los estatutos la reelegibilidad en los cargos partidarios, asegurando la alternancia en los mismos); la obligación de registrar sus órganos directivos ante autoridad electoral (Argentina, Brasil, México y Nicaragua), así como de prever en los estatutos causas y procedimientos de revocatoria de mandatos (Bolivia, El Salvador y Nicaragua) o de control democrático de dirigentes (España).

Por lo que se refiere propiamente a los procedimientos de selección de dirigentes y órganos partidarios, así como de sus candidatos a cargos de elección popular, varias leyes prevén que se realice mediante “elecciones” periódicas, según los principios democráticos, pero sin precisar que sean directas o indirectas (Bolivia, Costa Rica, Nicaragua y Venezuela, así como Argentina, Panamá y Uruguay, si bien en el caso de estos tres últimos sí se precisa que debe ser a través de elecciones internas o primarias la postulación de candidatos para determinados cargos de elección popular), o bien, estableciendo que sea a través del sufragio libre y secreto (España, sólo por lo que hace a los órganos directivos partidarios) e, incluso, del voto directo, libre, igual y secreto de sus afiliados, mediante las llamadas elecciones internas o primarias de autoridades partidarias y sus candidatos (Honduras y Paraguay, así como Panamá sólo en cuanto al candidato a la Presidencia de la República) y, todavía más, del sufragio universal (elecciones abiertas), libre, directo, secreto y no obligatorio (Argentina, respecto de candidatos a presidente y vicepresidente de la República, así como a senadores y diputados nacionales) y Uruguay (por lo que hace a la elección del candidato a presidente de la República y de los 500 integrantes del órgano deliberativo nacional, que es la máxima autoridad del partido).

Asimismo, algunas leyes ponen 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 (Costa Rica y Ecuador) e, incluso, con el fin de reducir las desigualdades de hecho, establecen alguna cuota para las mujeres en todos los niveles de dirección partidaria y en las candidaturas a cargos representativos (no menor a 30% en Bolivia y a 20% en Paraguay), o bien, cuota sólo respecto de las candidaturas a cargos de elección popular (no menor a 30 % en México y Panamá), siendo interesante que tanto en Honduras como en Paraguay también se contempla la adopción del sistema de representación proporcional previsto legalmente para la distribución de escaños a fin de garantizar la participación de las corrientes o minorías internas en el gobierno partidario y las candidaturas a cargos electivos.

En cuanto a la mencionada intervención de la autoridad electoral en los procedimientos de selección de dirigentes partidarios y candidatos a cargos de elección popular, cabe señalar que en Colombia se prevé legalmente que la organización electoral colaborará tanto en la escogencia de las directivas nacionales de los partidos y movimientos políticos, cuando ésta se realice con la participación directa de sus afiliados, como en la de candidatos a la Presidencia de la República, gobernaciones departamentales y alcaldías distritales y municipales; asimismo, en Honduras, el Tribunal Nacional de Elecciones emite la convocatoria a elecciones internas y designa un representante ante la Comisión Nacional Electoral de cada partido político, encargada de la organización, dirección y supervisión de las elecciones internas de autoridades partidarias y candidatos a cargos de elección popular; por su parte, en República Dominicana, la Junta Central Electoral tiene facultades para fiscalizar, cuando lo estime necesario o conveniente, por iniciativa 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 lo cual serán nulas; en Chile, la elección interna del candidato a presidente de la República (o la necesaria ratificación por los afiliados de la postulación que haga el Consejo General del respectivo partido político), se hará en presencia de un fedatario público designado por el director del Servicio Electoral; asimismo, en Argentina la justicia federal nombra veedores de actos electorales partidarios a pedido de parte interesada.

Mención especial merece el caso de Uruguay, donde la Corte Electoral, según reforma de 1998, es la que 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 su respectivo órgano deliberativo nacional, las cuales se celebran en forma simultánea el mismo día en todo el país, siendo su participación como organizadora de tales comicios, dictando las reglamentaciones necesarias para su realización y, además, como juez de todas las reclamaciones y apelaciones que contra los actos electorales y partidarios se interpongan, cuyas resoluciones tienen carácter inatacable.

En general, la respectiva autoridad electoral (administrativa y jurisdiccional) de los países bajo análisis es competente para registrar las postulaciones de cada partido político a cargos de elección popular, oportunidad en la cual frecuentemente aquélla revisa la satisfacción de los requisitos de

elegibilidad del candidato y si el mismo fue elegido de conformidad con el procedimiento legal y estatutariamente establecido.

Asimismo, en caso de controversia sobre los procedimientos de elecciones internas o primarias de los partidos políticos para dirigentes o candidatos electivos, cabe acudir, generalmente, al órgano jurisdiccional para combatir el respectivo acto de autoridad que, en su caso, convalide, se base o haga efectivo determinado acto partidario que se estime violatorio de las disposiciones constitucionales, legales o estatutarias, o bien, con frecuencia, una vez agotados los medios de defensa partidarios internos, directamente en contra de este último.

Así, por ejemplo, en Argentina se prevé que corresponde a la justicia federal con competencia electoral ser el contralor, entre otros aspectos, de la vigencia efectiva de los derechos, atributos, poderes, garantías y obligaciones, así como registros de las autoridades partidarias, sus candidatos y afiliados; asimismo, es competencia de los jueces electorales, en primera instancia y con apelación ante la Cámara Nacional Electoral, conocer de la elección, escrutinio y proclamación de las autoridades partidarias de su distrito. En este sentido: “Los afiliados y autoridades partidarias pueden acudir a la justicia electoral, con la condición de encontrarse agotada la vía partidaria, ya sea por vía de acción como regla general, ya sea por vía de recurso en el caso de tratarse de una elección interna” (González Roura, 2001: 265).<sup>42</sup>

En Bolivia se establece, en términos generales, que la Corte Nacional Electoral tiene bajo su responsabilidad el control de la legalidad de los procesos electorales internos de los partidos políticos, en tanto que los militantes, siempre que hubieren agotado los recursos internos previstos en los estatutos de su partido, podrán recurrir ante la Corte Nacional Electoral en queja, cuando consideren vulnerados sus derechos o que se transgredieron las leyes referidas a la organización y funcionamiento de los partidos o a los derechos de los ciudadanos, así como el estatuto o las resoluciones internas del partido. Asimismo, en Costa Rica se prevé que el Tribunal

<sup>42</sup> El juez federal con competencia electoral resuelve, de manera inatacable, las resoluciones de la Junta Electoral acerca del desarrollo del proceso electoral interno, en tanto que el fallo de ésta sobre el escrutinio definitivo será recurrible ante el juez federal y el de éste, a su vez, será apelable ante la Cámara Nacional Electoral. Al respecto, cabe tener presente el caso en que una jueza federal anuló las elecciones internas del Partido Justicialista del año 2003 para candidato a la Presidencia de la República, lo que propició que los diversos contendientes internos se postularan como candidatos a la Presidencia por separado y sin arrogarse tal carácter partidario.



Supremo de Elecciones tiene como función vigilar, conforme con el ordenamiento jurídico y los estatutos respectivos, los procesos internos de los partidos políticos para la designación de candidatos a puestos de elección popular.<sup>43</sup> De manera similar, en Colombia, cualquier ciudadano puede impugnar ante el Consejo Nacional Electoral la designación de directivas de los partidos políticos por violación grave de los estatutos del respectivo partido, en tanto que en Nicaragua se contempla como atribución exclusiva del Consejo Supremo Electoral vigilar y resolver los conflictos sobre la legitimidad de los representantes y directivos de los partidos políticos.

En México los afiliados de determinado partido político, a través del denominado “juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, tienen legitimación para acudir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tanto para impugnar los actos de la autoridad electoral administrativa mediante los cuales se registra a los dirigentes o a los candidatos a cierto cargo de elección popular por parte de dicho partido (en caso de que se trate de una elección local, previo agotamiento de la instancia jurisdiccional de la correspondiente entidad federativa), o bien, una vez agotados los medios de defensa internos previstos estatutariamente, para combatir directamente el respectivo acto partidario que se estime violatorio de las disposiciones constitucionales, legales o estatutarias, habiéndose llegado en la práctica a revocar, atendiendo a los méritos de cada caso, actos o resoluciones de la autoridad electoral administrativa y de los órganos partidarios relacionados tanto con selección de dirigentes partidarios como de candidaturas electivas.

Por su parte, en Honduras, el Tribunal Nacional de Elecciones interviene en la organización, dirección y supervisión de las elecciones internas de los partidos, no sólo de candidatos sino de dirigentes, cuyos resultados, una vez agotados los recursos internos de cada partido, son apelables ante el Tribunal Nacional de Elecciones y, si éste no resuelve en el término legal, se podrá acudir en amparo ante la Corte Suprema de Justicia. De manera similar, en Paraguay es atribución del Tribunal Superior de Justicia Electoral juzgar las cuestiones y litigios internos de carácter nacional de los partidos políticos, previo agotamiento de las vías estatutarias internas. Igualmente,

<sup>43</sup> En ejercicio de dicha facultad, por ejemplo, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica resolvió en una ocasión revocar la resolución del Tribunal de Elecciones Internas del Partido Liberación Nacional por la cual se postulaba a determinada persona como precandidata a síndico (Resolución núm. 1329-E-2001, de 26 de junio de 2001, en el expediente núm. 1135-F-2001).

en República Dominicana se establece como atribución de la Junta Central Electoral conocer y decidir en instancia única de los conflictos internos que se produjeran en los partidos por la presunta violación de disposiciones a la Constitución, la ley, los reglamentos aprobados por la propia Junta o los estatutos partidarios, incluyendo los relativos a sanciones disciplinarias con motivo de discusiones de candidaturas a cargos electivos o a cargos internos de los órganos directivos de los partidos políticos.

*vi) Expulsión de afiliados y otras sanciones.* Con frecuencia se prevé, en términos generales, que todo afiliado o miembro de un partido político puede impugnar, ante el correspondiente tribunal electoral (o bien, la jurisdicción de amparo ante la Corte de Apelaciones y ulteriormente la Corte de Constitucionalidad en Guatemala) los actos y decisiones internos del propio partido que fuesen considerados ilegales o a través de las cuales se les desconoció algún derecho, particularmente el de asociación político-electoral en su vertiente de afiliación con motivo de su expulsión, una vez agotadas las instancias de defensa internas (como se prevé expresamente en Argentina, Bolivia, Colombia, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Paraguay, así como en España y Portugal), en el entendido de que en varios de estos países y en algunos otros de la región legalmente se exige que las decisiones partidarias internas sobre el particular respeten el respectivo derecho de defensa y debido proceso (legal o estatutario) del afiliado.

Aun cuando se encuentra escasamente explorado por la doctrina científica y la práctica forense el alcance del control jurisdiccional de los actos disciplinarios de los partidos políticos —con la salvedad, quizás, de España—, se estima que el mismo deber ser amplio o extenso en el ámbito procedimental o formal, en tanto que, en su caso, deber ser más limitado en el ámbito material o sustantivo.

Es conveniente advertir que la facultad disciplinaria con que cuentan los partidos políticos respecto de sus miembros o afiliados forma parte de su derecho de autoorganización y, en tal sentido, de su derecho fundamental político-electoral de asociación, con base en el cual cada partido regula en sus estatutos las causas por las cuales cabe sancionar a un socio con la expulsión, así como el procedimiento que ha de seguirse al efecto, cuyo 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 jurisdiccional.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> En este sentido, por ejemplo, el Tribunal Constitucional de España ha sostenido que “la potestad de organización que comprende el derecho de asociación se extiende con toda evi-

En todo caso, debe tenerse presente que, particularmente en este tipo de asuntos que involucran la exclusión de algún miembro del seno de una asociación, el derecho fundamental político-electoral de asociación también está integrado por el derecho del miembro o socio a permanecer en la misma mientras no incurra en causa o motivo (legal o estatutariamente) justificado alguno para su expulsión, lo cual también es susceptible de tutela por los órganos jurisdiccionales competentes a fin de no hacer nugatorio o menoscabar el ejercicio de algún derecho fundamental del afiliado, máxime que 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 (Vidal Marín, 2000: 261-278, y Navarro Méndez, 2000: 289-329).

En cuanto a los aspectos procedimentales, habida cuenta del carácter sancionador de la expulsión y con la finalidad de impedir la indefensión del afiliado afectado, los órganos jurisdiccionales competentes —una vez comprobado que los respectivos estatutos partidarios se ajustan al marco constitucional y legal— deben verificar si aquella decisión ha sido adoptada por el órgano competente y si la misma ha seguido el procedimiento establecido en los estatutos y, además, si dicho procedimiento se ha llevado a cabo observando las garantías suficientes, como el derecho a ser informado de los cargos que se le imputan, el derecho de defensa (como el de ser oído y aportar pruebas, además de la presunción de inocencia) y, en general, el derecho a un debido proceso (legal o estatutario). El procedimiento disciplinario seguido sin las debidas garantías supondría la indefensión del afiliado, 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 todas las garantías.

Por lo que se refiere a los aspectos sustantivos, en virtud de la libertad autoorganizativa que corresponde a los partidos políticos, el órgano jurisdiccional pareciera que habría de limitarse a contrastar si verdaderamente se han producido los hechos en que se fundamenta el acuerdo de expulsión de los órganos de gobierno del partido y si dicha decisión no carece de razonabilidad —incluyendo, en su caso, la proporcionalidad y la ausencia de arbitrariedad— a la vista de lo dispuesto en los estatutos y en las leyes. No obstante, esta restricción al conocimiento judicial podría tener excepciones; en concreto, dada la posición preponderante de los partidos políticos a regular en los Estatutos las causas y procedimientos de la expulsión de socios” (STC 218/88).

cos, 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 (como el derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad o, incluso, algún otro que no tuviera carácter político-electoral, por ejemplo el derecho al honor o alguno de contenido económico), en cuyo caso, quizá, los órganos jurisdiccionales podrían llevar a cabo una interpretación y valoración de los hechos independiente de la realizada por los órganos partidarios.

*c) Preparación de la elección.* Por lo que se refiere a los actos encaminados a la preparación de la jornada electoral, entre los actos susceptibles de impugnación cabe aludir a los relacionados con la documentación electoral, el registro de candidaturas o la llamada proclamación de candidatos, así como la integración y ubicación de las mesas, jurados, juntas o casillas receptoras de votos.

*d) Resultados electorales.* En este apartado es pertinente mencionar como actos impugnables tanto los resultados electorales como las condiciones de inelegibilidad, con las correspondientes, en su caso, declaraciones de validez de las elecciones y proclamaciones de electos, actos comúnmente conocidos como calificación de las elecciones. En este sentido, conviene señalar que mientras en algunos países las impugnaciones en contra de los resultados electorales se sustancian y resuelven antes de realizarse el escrutinio final, declararse la validez de una elección y proclamarse formalmente a los electos por parte de los correspondientes tribunales electorales (Costa Rica, Chile y, sólo por lo que se refiere a la elección presidencial, México), o bien, determinado órgano político (Argentina), por lo que después de esto ya no puede cuestionarse o impugnarse la referida elección,<sup>45</sup> en la mayoría de los sistemas contenciosos electorales los actos o resoluciones que se impugnan son precisamente los relativos a la calificación de las elecciones (declaración de validez de una elección y, en su caso, proclamación de electos), ya que los mismos se encomiendan a órganos electorales administrativos autónomos o, en su caso, a órganos jurisdiccionales electorales inferiores o, incluso, al de mayor jerarquía, pero se admite alguna impugnación posterior sobre el particular.

<sup>45</sup> Con la salvedad señalada respecto de Costa Rica en cuanto al surgimiento posterior de alguna inhabilidad.

e) *Otros actos impugnables.* Mención aparte merece la competencia de la mayoría de los órganos electorales estudiados para conocer y resolver impugnaciones contra otro tipo de elecciones, por ejemplo, las de órganos públicos locales (v. gr. autoridades municipales); cabe advertir que, incluso en algunos sistemas federales, el contencioso de las elecciones de órganos públicos locales se encuentra centralizada, en tanto que los órganos electorales previstos para conocer y resolver de impugnaciones contra elecciones presidenciales y legislativas federales son competentes para las relativas a las elecciones de los órganos públicos de las entidades federativas y municipios, esto es, de gobernadores y diputados locales o estatales, así como, en su caso, alcaldes, concejales o prefectos (como en los tribunales regionales electorales de Brasil y la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, así como en cierta medida con la Corte Suprema de Justicia de Argentina, ante la cual se puede impugnar vía recurso extraordinario de inconstitucionalidad alguna elección local); contrariamente a lo que se presenta en otro sistema federal como México, donde cada entidad federativa tiene bajo su responsabilidad el contencioso de sus elecciones locales, previendo todas ellas un tribunal electoral estatal, si bien a partir de la reforma de 1996 se contempla un juicio de revisión constitucional electoral para impugnar, por presunta inconstitucionalidad, los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales.

Además de la atribución que se les confiere a los tribunales electorales para conocer de procedimientos de democracia semidirecta, como referéndum y plebiscito en varios de los países de la región que los contemplan, resulta peculiar la competencia de los tribunales electorales regionales de Chile, entre cuyas atribuciones se encuentra la de conocer de las reclamaciones que se interpongan con motivo de las elecciones de carácter gremial y las de los grupos intermedios (por ejemplo, las de los que tengan el derecho de participar en la designación de los integrantes de los consejos regionales de desarrollo o de desarrollo comunal), competencia esta última que también se le atribuye al Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay y, respecto de otro tipo de elecciones, como las universitarias, a la Corte Electoral del Uruguay (artículo 31 de la Ley de Enseñanza 15.739) y al Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay; según lo sostuvo, por ejemplo, en su sentencia 10/99, asimismo, es única la que se le confiere a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México para conocer y resolver de las diferencias laborales entre las autoridades electorales (IFE y TEPJF) y sus respectivos servidores.

### 4.3. *Legitimación para interponerlos*

Prácticamente todos los países analizados confieren legitimación a los ciudadanos para interponer algún medio de impugnación en contra de su inclusión o exclusión indebida en el padrón electoral o lista nominal de electores, así como de la negativa a expedirle su respectiva cédula o credencial para votar. Mientras algunos países confieren también legitimación a partidos políticos y candidatos —incluso, al ministerio público o fiscal electoral— para impugnar cualquier resolución relacionada con el padrón electoral, aunque sólo se refiera a algún ciudadano en lo individual (Argentina, Bolivia y Costa Rica), en otros se reserva tal legitimación a los partidos políticos tratándose de la impugnación jurisdiccional al posterior informe del órgano electoral responsable con motivo de las observaciones formuladas por tales partidos políticos a la publicación de las listas nominales de electores (México).

Por otra parte, es frecuente que las decisiones de la autoridad electoral acerca del registro o negativa del mismo a un nuevo partido político sea susceptible de ser impugnada, respectivamente, por los otros partidos políticos o por los ciudadanos interesados en constituirlo.

Por lo que se refiere a los estatutos de los partidos políticos, aun cuando, por lo general, son los respectivos ciudadanos afiliados y los demás partidos políticos (en este último caso, cuando se trate de actos de autoridad que aprueben o convaliden los correspondientes estatutos) quienes se encuentran legitimados para impugnarlos, cabe mencionar que en Colombia se prevé que “Cualquier ciudadano, dentro de los 20 días siguientes a la adopción de la respectiva decisión, podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral las cláusulas estatutarias contrarias a la Constitución, a la ley o a las disposiciones del Consejo Nacional Electoral”.

Asimismo, los 18 países que nos ocupan confieren legitimación a los partidos políticos para impugnar las resoluciones de los órganos electorales que los involucran o cuando estiman que las mismas adolecen de ilegalidad (así como a las correspondientes organizaciones políticas, como en Argentina y México), así como las encaminadas a la preparación de las elecciones y las relativas a los resultados electorales o la inelegibilidad de los electos.

En cuanto a la legitimación para impugnar alguna elección ante un órgano político, como es el caso de las elecciones legislativas en Argentina, además de los partidos políticos, las de diputados pueden ser impugnadas

por un diputado en ejercicio o electo, en tanto que las de senadores por un senador electo, el candidato respectivo, o bien una institución o particular responsable a juicio del propio Senado.

En relación también con los resultados electorales, además de algunos casos en que se permite que los órganos competentes puedan revisar oficiosamente la legalidad de los mismos, 12 países le atribuyen legitimación a los candidatos para impugnarlos (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela, en tanto que Uruguay sólo para el caso de elecciones legislativas, puesto que reserva a las autoridades partidarias registradas ante la Corte Electoral la impugnación de elecciones presidenciales), dos de ellos sólo les otorga el carácter de coadyuvantes (México, salvo que involucre problemas de inelegibilidad en que sí pueden ser actores, y Paraguay) y los cuatro restantes no prevén expresamente legitimación alguna para los candidatos (Argentina, El Salvador, Guatemala y República Dominicana), si bien podría considerarse implícita, al menos en el primero de estos últimos. 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.

Adicionalmente, siete países establecen acción popular o pública para impugnar resultados electorales o condiciones de inelegibilidad (Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, Nicaragua, Perú y Venezuela, en el entendido de que Uruguay la prevé sólo para las elecciones legislativas), 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 a la justicia electoral, si bien debe advertirse que la eventual proliferación de impugnaciones (incluso, como estrategia política de algún partido minoritario o perdedor) puede influir negativamente en su adecuada sustanciación y resolución por los órganos electorales competentes (máxime ante plazos tan reducidos), afectando eventualmente la confiabilidad y legitimidad de determinados comicios.

Vinculado con el problema de ampliar el acceso a la justicia electoral y la necesidad de evitar que se distorsione el contencioso electoral como mecanismo indebido de deslegitimación de los comicios, cabe señalar que si bien la gran mayoría de los regímenes estudiados contemplan la gratuidad de la administración de justicia electoral —como en México, por ejemplo, donde se establece como derecho fundamental constitucionalmente garantizado que el servicio de justicia debe ser gratuito—, en algunos se

prevé algún tipo de gravamen como prerrequisito para acceder al sistema de administración de justicia electoral (así, en Perú, se establece la obligación de depositar determinada cantidad cuando se promueva algún recurso de tacha de inscripción de un partido político o de inscripción de candidaturas, o bien, un recurso de nulidad de alguna elección, la cual se devolverá sólo en caso de que el recurso sea declarado fundado). De manera similar, en algunos países se prevé la posibilidad de condenar en costas cuando alguna parte sostiene posiciones notoriamente infundadas que revelen temeridad o malicia (Paraguay, a pesar de que en el propio país se dispone la exención de todo impuesto o tasa judicial por actuaciones ante la justicia electoral), o bien, la imposición de una multa al partido político que interponga impugnaciones o escritos frívolos (México).

Antes de concluir este numeral es pertinente señalar que en algunos países se prevé que, con motivo de la interposición de determinado medio de impugnación, se dé vista del mismo, además del correspondiente partido político o candidato tercero(s) interesado(s), al fiscal electoral y al fiscal general de la República en representación del interés de la sociedad (Argentina, El Salvador, Panamá y Paraguay).

#### *4.4. Plazos para su interposición y resolución*

Debido a la necesaria renovación oportuna de las ramas políticas 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 reducidos, si bien no siempre se encuentran expresamente previstos.

En cuanto a la interposición, cabe distinguir los plazos establecidos para los medios de impugnación que pueden interponerse contra las resoluciones en materia de padrón electoral y demás actos preparatorios de las elecciones, respecto de los relativos a los resultados electorales.

Por lo que se refiere a los vinculados con el padrón electoral, existe gran variedad, fluctuando entre tres días (Costa Rica, Guatemala y Panamá), cuatro (México), algunos cinco (Chile, República Dominicana y Uruguay), llegando a establecerse plazos más amplios hasta de 15 o 20 (Argentina) e, incluso, 30 días (Colombia); tratándose, en general, de los actos preparatorios de la elección, la mayoría también prevé plazos de tres (Brasil y Guatemala), cuatro (México) o cinco días (Argentina y Uruguay), en el entendido de que para ciertos tipos de actos algunos países llegan a prever



periodos de impugnación más amplios, como es el caso de las resoluciones recaídas en inscripciones o registro de partidos políticos (de 10 en Perú, y de 30 en Paraguay).

Por lo que respecta a los plazos de interposición de impugnaciones contra los resultados electorales, éstos fluctúan entre la inmediatez de los escrutinios realizados en las mesas, casillas, juntas o jurados receptores de votos y, en consecuencia, pudiera interpretarse como menos de 24 horas (Bolivia y Colombia), así como aquellas otras “reclamaciones” y “protestas” que pueden interponerse ante órganos electorales superiores (en su caso, previamente a la calificación de las elecciones), que también tienen un plazo muy breve de dos días (Argentina, Ecuador, El Salvador y República Dominicana); igualmente, algunos países prevén un plazo de tres días para impugnar los resultados electorales (Brasil y Costa Rica), otro de cuatro días (México), un puñado más lo contemplan de cinco días (Honduras, Nicaragua, Panamá y Uruguay), uno lo establece de 15 días (Chile) y otro lo abre hasta por 20 días, aunque tratándose de elección presidencial contempla hasta 30 días (Venezuela), en tanto que alguno sólo prevé una referencia de ocasión, como el interponerlo antes de la correspondiente proclamación de electo (Perú).

En relación también con los resultados electorales, debe tenerse presente que algunos sistemas contenciosos electorales prevén, además, otra instancia dentro del respectivo órgano electoral, contemplando un plazo de tres días para la interposición de la nueva impugnación, como es el caso de Brasil (ante el Tribunal Superior Electoral respecto de las resoluciones de tribunales regionales electorales) y México (ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, tratándose de resoluciones de las salas regionales recaídas en los juicios de inconformidad respecto de elecciones legislativas), así como Bolivia, sin que se especifique plazo (ante la Corte Nacional Electoral, para combatir resoluciones de las cortes departamentales electorales), o bien, un medio de impugnación ante el propio órgano electoral cúspide (Guatemala y Nicaragua); adicionalmente, como se había señalado, algunos sistemas contemplan la posibilidad de ulterior impugnación ante un órgano jurisdiccional no electoral por razones de constitucionalidad (Bolivia; Brasil, tres días; Guatemala, cinco días para recurso de amparo ante Corte Suprema de Justicia y, en su oportunidad, dos días más para recurso de apelación ante la Corte de Constitucionalidad, así como Honduras y Panamá) o legalidad (Colombia, ocho días), o bien, ante un órgano político (Argentina, sin que se precise plazo).

Por otra parte, no siempre se encuentran expresamente regulados los plazos límites para resolver las impugnaciones electorales, presentándose gran diversidad entre los que sí lo regulan. Por lo que se refiere a las impugnaciones contra el padrón electoral, los plazos para resolverlas a partir de su admisión fluctúan entre seis (Chile y México), ocho (Guatemala) y diez días (Uruguay). En cuanto a las que combatan las resoluciones que recaigan sobre constitución de partidos políticos, varían entre tres (Costa Rica), cuatro (Perú), seis (México), diez (Argentina) y quince días (Chile). Asimismo, las impugnaciones que se interpongan contra los actos preparatorios de la jornada electoral deben resolverse dentro de un plazo de tres (Guatemala), cinco (Argentina) o seis días (México).

Finalmente, en cuanto a los plazos límite para que los órganos electorales resuelvan las impugnaciones contra los resultados de los comicios, los mismos varían entre un día a partir de su admisión (Bolivia, respecto de las impugnaciones que combatan resoluciones de órganos inferiores), tres (Guatemala), cinco (Ecuador, para el caso de elecciones legislativas), seis (El Salvador), ocho (Perú) y diez días (Ecuador, tratándose de elecciones presidenciales, Honduras y Nicaragua); asimismo, hay algunos sistemas que no prevén un plazo específico sino una referencia de ocasión, como el de que se resuelva antes de la declaratoria de la elección (Costa Rica) o antes de la toma de posesión o la instalación de los órganos elegidos (México, tratándose de las elecciones locales), o bien, un término o fecha límite específico (México, lo cual se traduce en un plazo aproximado de 20 días para las salas regionales del Tribunal Electoral tratándose de elecciones legislativas federales y de 10 a 15 días para la Sala Superior del propio Tribunal, respecto del recurso de reconsideración contra tales elecciones, o bien, 60 días para esta última Sala, tratándose de elecciones presidenciales).

Por lo que se refiere a los plazos que se confieren a órganos jurisdiccionales no electorales para resolver impugnaciones contra resoluciones de órganos electorales autónomos sobre resultados comiciales, varía entre tres días (para que la Corte Suprema de Justicia de Guatemala resuelva el recurso de amparo), cinco (para que la Corte de Constitucionalidad de Guatemala resuelva, en su caso, el recurso de apelación), y 50 días (Colombia).

Por lo que respecta a las impugnaciones de los resultados electorales ante órganos políticos, en Argentina, tratándose de las elecciones legislativas, 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 de las sesiones

ordinarias (lo cual implica que ciertos legisladores puedan incorporarse provisionalmente a su respectiva Cámara, sujetos al resultado de la impugnación correspondiente, pudiendo darse el caso de que con posterioridad alguno de ellos pierda su investidura y sea otro quien asuma el cargo).

#### 4.5. Pruebas

Las disposiciones de los códigos y leyes electorales estudiados en materia de pruebas son escasas, pues generalmente no hay referencia alguna sobre el particular; en ocasiones, como se apuntó, la propia ley electoral remite a los códigos procesales civiles o administrativos para la regulación de ciertos aspectos contenciosos electorales y, particularmente, los relativos a los medios de prueba y su valoración por parte de los órganos electorales que nos ocupan (Bolivia, Guatemala y Paraguay); además, en aquellos países en que se permite alguna impugnación ulterior ante órganos jurisdiccionales no electorales es claro que las pruebas se encuentran normadas por los códigos o leyes procesales aplicables a las impugnaciones de que conocen estos últimos órganos; sin embargo, es posible extraer las siguientes conclusiones:

a) *Medios de prueba.* La mayoría de los códigos y leyes electorales no definen cuáles son los medios de prueba autorizados en el contencioso electoral, en el entendido de que algunos, según se señaló, prevén la aplicación supletoria de ordenamientos procesales civiles o administrativos. Un buen número de países exige adjuntar las pruebas documentales pertinentes al escrito de interposición del medio de impugnación (Costa Rica; Chile, tratándose del padrón electoral; Ecuador; México y Perú). Asimismo, mientras que algunos expresamente prevén que las partes pueden ofrecer cualquier medio de prueba (Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Honduras y Panamá), en sólo dos países se establece alguna restricción, ya sea que admitan sólo los documentos electorales (respecto de las impugnaciones contra resultados electorales de que conocen el Consejo Nacional Electoral de Colombia o sus delegados, si bien para la ulterior impugnación ante la sección quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado expresamente se prevé en este país que se puede ofrecer cualquier medio de prueba, en el entendido de que el auto que deniegue alguna de las pruebas solicitadas puede ser recurrido en súplica y respecto de ella se

resolverá de plano), o bien, únicamente las documentales públicas y privadas, así como las pruebas técnicas, la instrumental de actuaciones y la denominada presuncional legal y humana, además de la confesional, testimonial y pericial, que se admiten bajo ciertas peculiaridades y restricciones (México).

Cabe destacar que la mayoría de los países autoriza al respectivo órgano electoral a ordenar la diligenciación de pruebas para mejor proveer, esto es, allegarse mayores elementos probatorios para resolver (Argentina, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, México y Panamá, así como Paraguay, Perú y Uruguay en determinados casos).

Resulta claro que, ante lo reducido de los plazos para resolver las impugnaciones electorales a fin de permitir la renovación oportuna de las instituciones republicanas y la naturaleza de los procedimientos electorales, los órganos electorales, cuya normativa no excluye ciertos medios probatorios en diversos casos, han requerido desarrollar criterios para admitir sólo 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 difícilmente puede ofrecer elementos de convicción al órgano jurisdiccional en determinados casos sobre resultados electorales, toda vez que tanto el partido impugnador como el partido tercero interesado podrían ofrecer innumerables testigos cuyos testimonios probablemente resultarían contradictorios).

Así pues, lo que es importante puntualizar es que en la práctica los referidos sistemas se asemejan, toda vez que mientras en uno abierto de ofrecimiento de pruebas el órgano jurisdiccional puede restringir su admisión a sólo aquellas idóneas y conducentes, en uno que limite los medios de prueba (como ocurre en Colombia y México), el respectivo órgano jurisdiccional puede ampliarlos, a través de las diligencias para mejor proveer, con el objeto de resolver en ambos sistemas con los elementos de convicción pertinentes dentro de los plazos establecidos.

*b) Sistemas de valoración.* De acuerdo con la doctrina iusprocesalista predominante, los sistemas de valoración de las pruebas se pueden clasificar en cuatro grupos: *i)* sistema de la prueba legal o tasada: cuando la ley señala por anticipado cuál es el grado de eficacia que el órgano jurisdiccional debe atribuir a determinado medio probatorio; *ii)* sistema de la prueba libre: cuando el órgano jurisdiccional puede apreciar las pruebas ofrecidas, admitidas y desahogadas sin traba legal alguna, de manera que pueda

formarse su convicción libremente, haciendo la valoración según su sentir personal, racional, moral o en conciencia, sin impedimentos de alguna especie y menos de orden jurídico; *iii*) sistema de libre apreciación razonada o de la sana crítica: cuando el órgano jurisdiccional tiene la facultad para determinar en forma concreta la eficacia de cada uno de los elementos que obren en autos, de acuerdo con las reglas de la lógica y las máximas de la experiencia, considerándose como un sistema intermedio entre los anteriores, y *iv*) sistema mixto: aquel que combina algunos de los sistemas que anteceden (Couture, 1984; Gómez Lara, 1996, y Varela, 1990: 98).

Muy pocos códigos y leyes electorales definen los sistemas de valoración de las pruebas que deben seguir los respectivos órganos electorales en los casos contenciosos de que conozcan. Mientras que tres países adoptan el sistema de la prueba libre (Colombia, parcialmente, en cuanto que el Consejo Nacional Electoral o sus delegados tienen plena y completa competencia para apreciar cuestiones de hecho; Chile, en tanto que el Tribunal Calificador de Elecciones procederá como jurado en la apreciación los hechos, y Perú, toda vez que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones está facultado para apreciar los hechos con criterio de conciencia), dos países establecen las reglas de la sana crítica (Costa Rica y Panamá), uno contempla cuando menos ciertos aspectos del tasado (El Salvador, al prescribir que en la prueba testimonial se podrá presentar un máximo de tres testigos y que la misma no será suficiente para declarar la nulidad solicitada) y otro más prevé un sistema mixto (México, en virtud de que combina el tasado, al conferirle legalmente eficacia plena a las documentales públicas, si bien admite prueba en contrario, con el de la sana crítica).

#### *4.6. Causales de nulidad*

Con el objeto de garantizar la legalidad de los actos y procedimientos electorales, los ordenamientos de la región analizados establecen diversas causales de nulidad (como una “sanción” a la violación de la misma), en el entendido de que en esta sección se hará referencia exclusivamente a las aplicables a los resultados electorales, pudiéndose distinguir, desde una perspectiva comparativa, entre la nulidad de un voto, la nulidad de una votación, la nulidad de una elección y, en su caso, la nulidad general de las elecciones (toda vez 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 éstos habrá que atender a las consecuencias previstas legalmente respecto de los actos irregulares susceptibles de ser anulados).<sup>46</sup>

Es importante advertir que, según disposición explícita en los diversos ordenamientos latinoamericanos que nos ocupan, la nulidad sólo puede ser decretada por las causales expresamente previstas en la ley (por ejemplo, Bolivia y El Salvador), si bien, como se analizará más adelante, hay algunos regímenes que otorgan cierto arbitrio al correspondiente órgano jurisdiccional electoral para decretar alguna nulidad, en tanto que se permite, por ejemplo, “protestar una elección y solicitar su anulación por actos que la hubieren viciado”, siempre y cuando los “hechos, defectos o irregularidades [...] influyan en los resultados generales de la elección” (Uruguay), o bien, después de regular en forma enunciativa diversas causales de nulidad de votación en alguna mesa, junta o casilla, entre éstas se incluye “cualquier otro acto que razonablemente pueda haber alterado el resultado de la votación” (Guatemala).

Asimismo, por lo general y como se expondrá, la nulidad sólo puede ser declarada cuando la misma sea determinante para el resultado de la elección o cause perjuicio evidente (Chile, México, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela), además de que la interposición de la impugnación no suspende los efectos (así sean provisionales) de la resolución o el acto impugnado y que, una vez transcurrido el plazo previsto sin que se haya interpuesto alguna impugnación, el acto o resolución correspondiente adquiere el carácter de definitivo. Otra cuestión relevante es que, en caso de duda, deberá estarse por la validez de las elecciones (Ecuador). 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 latino *utile per inutile non vitiatur*, el cual tiene especial relevancia en el derecho electoral latinoamericano, como lo han destacado jurisprudencialmente diversos órganos jurisdiccionales electorales de la región (como Costa Rica y México).<sup>47</sup>

<sup>46</sup> El presente tema es tratado con agudeza y minuciosidad por el destacado iuscomparativista Allan R. Brewer-Carías (1990: 92-106), varios de cuyos enfoques metodológicos nos permitimos utilizar en el desarrollo de esta sección.

<sup>47</sup> Al respecto, la entonces Sala Central del Tribunal Federal Electoral de México estableció jurisprudencia en los siguientes términos: “el principio general de derecho de conservación de los actos válidamente celebrados, recogido en el aforismo latino *utile per inutile non vitiatur*, tiene especial relevancia en el derecho electoral federal mexicano, de manera similar

Por otra parte, es conveniente advertir que, de acuerdo con lo dispuesto en las respectivas legislaciones, la nulidad no puede ser invocada por quien haya dado causa a la misma (México y Paraguay), según otro principio general de derecho que establece que nadie puede alegar en su beneficio los actos de su propia torpeza, plasmado en el brocardo latino *nemo admittitur aut auditur propriam turpitudinem allegans*.

a) *Nulidad de un voto*. Prácticamente todos los ordenamientos electorales analizados 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 (México); al respecto, varios países enuncian las distintas hipótesis que pueden presentarse: por ejemplo, utilización de boletas o papeletas no oficializadas, no entregadas o, en su caso, no firmadas por la mesa (o su presidente), junta, jurado o casilla de votación respectiva (Argentina, Bolivia, Perú y Venezuela); destrucción parcial, mutilación, alteración o tachaduras en las boletas (Argentina, Bolivia y Venezuela); marcaciones para más de un candidato o lista (Bolivia, Chile, Perú y Venezuela), o bien, la existencia de más

a lo que ocurre en otros sistemas jurídicos, caracterizándose por los siguientes aspectos fundamentales: a) la nulidad de la votación recibida en alguna casilla y/o de determinado cómputo y, en su caso, de cierta elección, sólo puede actualizarse cuando se hayan acreditado plenamente los extremos o supuestos de alguna causal prevista taxativamente en el Código, siempre y cuando los errores, inconsistencias, vicios de procedimiento o irregularidades detectados sean determinantes para el resultado de la votación o elección, y b) la nulidad respectiva no debe extender sus efectos más allá de la votación, cómputo o elección en que se actualice la causal, a fin de evitar que se dañen los derechos de terceros, en este caso, el ejercicio del derecho de voto activo de la mayoría de los electores que expresaron válidamente su voto, el cual no debe ser viciado por las irregularidades e imperfecciones menores que sean cometidas por un órgano electoral no especializado ni profesional, conformado por ciudadanos escogidos al azar y que, después de ser capacitados, son seleccionados como funcionarios a través de una nueva insaculación, a fin de integrar las mesas directivas de casilla; máxime cuando tales irregularidades o imperfecciones menores, al no ser determinantes para el resultado de la votación o elección, efectivamente son insuficientes para acarrear la sanción anulatoria correspondiente. En efecto, pretender que cualquier infracción de la normatividad jurídico-electoral diera lugar a la nulidad de la votación o elección, haría nugatorio el ejercicio de la prerrogativa ciudadana de votar en las elecciones populares y propiciaría la comisión de todo tipo de faltas a la ley dirigidas a impedir la participación efectiva del pueblo en la vida democrática, la integración de la representación nacional y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público" (*Memoria Tribunal Federal Electoral 1994*, México, 1995, t. II), en el entendido de que dicho criterio jurisprudencial fue convalidado y considerado obligatorio por la actual Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

de dos boletas de distinto partido para un mismo cargo (Argentina) o la pretensión de depositar en el sobre dos o más papeletas para un mismo cargo (Colombia) o una papeleta distinta a la entregada (Bolivia); marcaciones distintas en las boletas, al agregar o repetir nombres (Argentina y Perú), que la misma sea ilegible (Colombia) o incluir la palabra nulo (Bolivia); asimismo, por muerte o falta de remplazo oportuno del candidato (Chile) o falta de aceptación oportuna del candidato (Colombia) y cuando el elector exhiba su voto o haga alguna manifestación que viole la secrecía (Bolivia), como el firmar las boletas o incluir algún dato que permita identificar al elector (Perú).

Los anteriores casos de nulidad del voto se diferencian, por lo general, de aquellos en que no se marcan las boletas y que se consideran como votos en blanco (distinción que 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).

Aun cuando la gran mayoría de los países reservan a las correspondientes mesas, juntas, jurados o casillas receptoras de votos la competencia “soberana” para apreciar y declarar la nulidad de un voto individual, sin posibilidad de impugnación, lo cual se decide durante el acto de escrutinio respectivo, 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 sufragante, resolviendo el órgano electoral jerárquicamente superior (Argentina y Uruguay).

En principio, la nulidad bajo estudio sólo se aplica al voto individual de un elector particular, por lo que no afecta a la votación recibida en una mesa o casilla, ni a la elección que resulte de dicha votación. Sin embargo, algunos ordenamientos vinculan el número elevado de votos nulos con la posibilidad de nulidad de una votación o, incluso, una elección; por ejemplo, si hay más votos nulos que votos válidos en determinada mesa o casilla electoral (El Salvador) o si el número de los votos nulos afecta a más de la mitad de los votos de la respectiva elección (Brasil, requiriéndose de una nueva elección, y El Salvador) o si dos terceras partes de los votos emitidos son nulos o en blanco (Perú).

*b) Nulidad de una votación.* El presente supuesto se refiere a la nulidad de la votación recibida en una mesa, junta, jurado o casilla electoral. Al respecto, es posible clasificar las diversas causales de nulidad de votación en



mesa o casilla en los siguientes tres grupos: irregularidades en la constitución de la mesa, junta, jurado o casilla electoral; irregularidades en el desarrollo de la votación, o bien, irregularidades en el escrutinio o en las actas respectivas.

*i)* Irregularidades en la constitución de la mesa, junta, jurado o casilla electoral. En general, es causa de nulidad la constitución ilegal de la mesa o junta receptora de votos (Brasil, Panamá y Venezuela). Al respecto, se puede distinguir también entre la indebida integración de la mesa o junta (Costa Rica, si bien legalmente es válida la votación recibida por una junta aunque alguno de sus miembros no reúna los requisitos, y México), por vicios en la elección o designación de sus miembros (Chile), y aquellos casos en que la mesa se ha instalado en lugar distinto al autorizado, sin causa justificada (Brasil, Costa Rica, Perú, México y Venezuela).

*ii)* Irregularidades en el desarrollo de la votación. Entre las causales de nulidad previstas en los ordenamientos analizados por irregularidades durante la votación, cabe destacar las siguientes: cuando el registro electoral de la mesa resulte falso, apócrifo o alterado (Colombia y Ecuador); existan errores en las boletas en relación con los nombres de los candidatos (Colombia) o los emblemas de los partidos (El Salvador y Chile, si bien en este último sólo si se confundió al electorado o influyó en el resultado); se haya impedido votar a quien tiene derecho (México, siendo ello determinante para el resultado de la votación, y Perú); se haya permitido votar a quien no aparece en el padrón (México, siendo ello determinante para el resultado de la votación, y Paraguay) o sin verificar la identidad del elector (Brasil), o bien, se haya admitido el sufragio múltiple (Paraguay); se haya impedido la fiscalización a los representantes de los partidos políticos (Brasil, sólo si se protestó en ese momento, México y Paraguay).

Además, cuando se hubiere ejercido por la mesa actos de coacción contra los electores de manera que los hubiesen obligado a abstenerse de votar o a votar en contra de su voluntad o sin las garantías legales (Venezuela); violencia sobre los miembros de la mesa o casilla durante la votación (Colombia, Guatemala, Panamá y Paraguay, así como México y Venezuela cuando ello altere el resultado de la votación); violencia, coacción o amenaza contra los electores (Bolivia, Brasil, Guatemala y Paraguay, así como El Salvador y México cuando ello sea determinante para el resultado de la votación); fraude, cohecho, soborno, intimidación o violencia en favor de algún candidato (Chile y Perú); violencia generalizada que impida la libre y pacífica emisión del voto (Paraguay); violación de la secrecía del voto

(Brasil y Paraguay); vicios por falsedad, fraude o coacción (Brasil y Chile); realización de propaganda o captación de sufragios vedados legalmente (Brasil); interferencia económica o abuso de poder de la autoridad contra la libertad del voto (Brasil); cualquier otro acto que razonablemente pueda haber alterado el resultado de la votación (Guatemala).

Asimismo, cuando la votación se hubiere realizado en fecha distinta a la señalada por los órganos electorales competentes (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay y Venezuela), o bien, antes de las siete de la mañana o después de las cinco de la tarde (Ecuador) o en horas distintas a las previstas, salvo caso fortuito o fuerza mayor (El Salvador); cuando se hubiere producido una apertura tardía o una clausura anticipada de la votación de la mesa, privándose maliciosamente a los electores del derecho de votar (Argentina); cuando se hubiere iniciado la votación después de las 13 horas sin causa justificada o habiendo impedido el libre ejercicio del sufragio (Perú), después de las 14 horas y hubiere votado menos de 50% del electorado (Panamá), o bien, cerrado la votación antes de las 17 horas (Brasil); cuando la votación se hubiere practicado en lugar distinto al autorizado (Brasil, Colombia, Costa Rica, Paraguay y Venezuela). Igualmente, cuando la votación se hubiere recibido por personas no autorizadas (México, Paraguay y Perú) o, en general, que existan irregularidades graves que pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado (México).

*iii*) Irregularidades en el escrutinio o en las actas respectivas. Los ordenamientos electorales latinoamericanos prevén las siguientes tipos de causales de nulidad sobre el particular: la realización de escrutinios en lugar distinto al autorizado (Bolivia, Ecuador, Panamá y Paraguay, en tanto que en Colombia y México se admite que el cambio haya sido por alguna causa justificada, y en Chile tal situación sólo genera presunción de fraude); cuando se hubiere ejercido violencia sobre los miembros de la mesa en la realización del escrutinio, al extremo de haberse afectado el resultado de la votación (Venezuela); 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 (México); diferencia de cinco o más entre número de sufragantes y número de sobres utilizados (Argentina), un número de sufragantes mayor que número de electores (Colombia), más votos nulos que votos válidos (El Salvador) o si el número de boletas utilizadas supera ostensiblemente al padrón de la junta (El Salvador); error en la aplicación de la fórmula electoral (Colombia y Perú); vicios en el escrutinio

(Chile), así como errores (aritméticos) o alteraciones en el cómputo (Colombia, México y Panamá).

Asimismo, son causales de nulidad la elaboración o firma de actas por personas no autorizadas (Bolivia y Panamá) o la utilización de formularios no autorizados (Bolivia y Ecuador), así como la alteración o falsedad de las actas (Panamá y Paraguay); la ausencia, destrucción o desaparición de documentación electoral (Brasil, Colombia y Paraguay); la falta de firma de por lo menos tres jurados o la del presidente y del secretario (Bolivia, admitiéndose huella digital, y Ecuador), o bien, la falta de firma del presidente (Argentina), así como la violación de la llamada bolsa electoral (Guatemala). De igual modo, la entrega extemporánea de los paquetes, pliegos o bolsas electorales (Colombia, salvo caso fortuito, violencia o fuerza mayor; y México), en tanto que el depósito extemporáneo del acta de escrutinio en el correo hace presumir que sea fraudulenta (Chile).

Es conveniente mencionar que mientras en varios países, de acuerdo con el principio de preclusión, el escrutinio llevado a cabo en la mesa, junta, jurado o casilla es un acto irreplicable, por lo que no es posible realizar algún recuento (Bolivia y Perú), en algunos es posible llevarlo a cabo bajo ciertos parámetros legales (por ejemplo, en México, durante el cómputo distrital, si los resultados del acta de escrutinio contenida en el expediente de casilla no coincide con los del acta en poder del presidente del Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral, hubieren errores o alteraciones evidentes en las actas, o bien, no existiere el acta de escrutinio y cómputo de la casilla, se procederá a un nuevo escrutinio).<sup>48</sup>

Por otra parte, resulta especialmente importante referirse a los efectos que puede tener la nulidad de una votación. En principio, como advierte Brewer-Carías (1990: 99-100), los casos de nulidad de la votación recibida en una mesa, junta, jurado o casilla electoral sólo afecta la votación respectiva y, por tanto, no afecta la elección o el proceso electoral; el efecto inmediato de la nulidad de una votación es que deben excluirse los votos de esa mesa, junta, jurado o casilla del cómputo general de los votos emi-

<sup>48</sup> Al respecto, cabe advertir que en el recuento no está previsto expresamente que puedan llevarlo a cabo las salas del Tribunal Electoral de México, si bien en casos excepcionales las mismas, en ejercicio de las atribuciones para ordenar diligencias para mejor proveer, han dispuesto que se “verifique” o compruebe si el escrutinio llevado a cabo en determinada casilla fue correcto, en el entendido de que si se acredita que hubo un error que haya sido determinante para el resultado, se decreta la nulidad de la votación respectiva (en consecuencia, si no hubo error o si éste no fue determinante, se confirma el resultado que consta en el acta correspondiente).

tidos en la elección de que se trate (lo cual, eventualmente y según se explicará, podría producir que la recomposición del cómputo arroje un cambio de ganador en la elección). Sin embargo, puede darse el supuesto de que la nulidad de la votación en diversas mesas o casillas puede tener influencia en la elección, toda vez que casi todos los ordenamientos electorales analizados establecen el principio, formulado tanto en forma positiva como negativa, de que si la nulidad de la votación en una mesa o conjunto de mesas es determinante para el resultado general o validez de la elección, se requerirá de una nueva votación o, en su caso, de una nueva elección.

En efecto, 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 la mesa en concreto) no tendría influencia sobre el resultado general de la elección (Uruguay y Venezuela), en tanto que otras lo formulan en sentido positivo, al establecer que debe haber una nueva elección si las votaciones anuladas pueden alterar o ser determinantes para el resultado de la elección (Brasil, Chile, Ecuador, México, Nicaragua y Panamá), o bien, suficientes para decidir la subsistencia legal de un partido (Panamá).

En estos supuestos, es frecuente que en los ordenamientos (o jurisprudencialmente) se prevean presunciones para definir cuándo debe considerarse determinante la nulidad de la votación en una mesa o casilla respecto de una elección, en cuyo caso se requiere convocar a una nueva elección: Si la nulidad de las votaciones afecta a más de la mitad de las mesas o casillas (Argentina y Guatemala), o bien, si las nulidades de votación afectan a más de la mitad de los votos (Brasil) o representan un tercio de la votación nacional válida (Perú). En México se prevé un porcentaje menor, al establecer como causal de nulidad de una elección de diputados cuando se acredite la nulidad de votación, por lo menos, en 20% de las casillas, en tanto que para una de senadores se requiere, cuando menos, en 20% de las secciones de la entidad federativa correspondiente; en Paraguay también se establece 20% de las mesas anuladas.

Al respecto, es conveniente señalar que mientras varios países admiten la posibilidad de que la nueva elección se realice únicamente en las mesas cuya votación haya sido anulada (o, incluso, cuando en alguna mesa no se haya celebrado la elección), dando lugar a elecciones parciales (Chile, Panamá, Uruguay y Venezuela), algunos establecen que deberán llevarse a cabo nuevas elecciones, según el caso, en todo el distrito o entidad (México).

Es necesario diferenciar los anteriores casos en que la nulidad de la votación recibida en mesas o casillas acarrea la nulidad de una elección, requiriéndose convocar a una nueva, de aquellos otros en que la nulidad de votación tiene como efecto solamente la exclusión de los votos de esa mesa, junta, jurado o casilla del cómputo general de los votos emitidos en la elección de que se trate, dando lugar a una recomposición del cómputo (que puede influir, en algunos sistemas, en el número de asignaciones por representación proporcional) y, en su caso (como en México), a un cambio de candidato o fórmula de candidatos ganadora, en cuyo supuesto procede la revocación de la constancia expedida en favor de una fórmula o candidato a diputado o senador, así como el otorgamiento al candidato o fórmula que resulta ganadora como consecuencia de la anulación de la votación emitida en una o varias casillas.

Igualmente, deben diferenciarse los casos de nulidad de votación que anteceden del supuesto previsto en Colombia respecto a que en los jurados de votación o las comisiones escrutadoras participen cónyuges o parientes de los candidatos hasta el segundo grado, en cuyo supuesto no se anula toda la votación de la mesa o jurado sino tan sólo los votos emitidos en favor del candidato respectivo.

Por último, conviene advertir que algunos países contemplan expresamente la posibilidad de que oficiosamente, por parte del órgano electoral competente, bajo ciertos parámetros legales, se hagan valer algunas causas de nulidad de votación recibida en alguna mesa, casilla o junta, o bien, de determinada elección (Argentina, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana; en cuanto a México, tal atribución se reserva excepcionalmente, una vez que ha sido instado el órgano jurisdiccional electoral respectivo, para los casos en que, como resultado de la acumulación de las resoluciones a distintos medios de impugnación en que se haya declarado la nulidad de votación en diversas casillas, se actualice la nulidad de determinada elección de diputados o senadores, así como en el supuesto de que se presenten en forma generalizada violaciones sustanciales durante la jornada electoral que sean determinantes para el resultado de la elección). La razón de tal atribución es el interés público (superior al de las partes procesales) inherente a los procedimientos electorales, del cual es garante el órgano electoral competente (también conocido como interés en beneficio de la ley, esto es, asegurar que los actos y procedimientos electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad o legalidad). Vinculado con lo apuntado, conviene también aludir aquí a la atribución de algunos órga-

nos electorales para suplir la deficiencia de la queja o en la argumentación de los agravios (como ocurre igualmente en México).

No obstante lo apuntado en el párrafo que antecede, la regla en el resto de los países (así como en los citados anteriormente en aquellos aspectos en que no se encuentran facultados en forma expresa) es que las resoluciones jurisdiccionales sean congruentes con las cuestiones debatidas, sin que puedan abordar nulidades distintas a las demandadas, de acuerdo con los principios generales de derecho de que el juez no puede proceder de oficio (*Ne procedat iudex ex officio*) y de que la intervención judicial requiere de un actor que ponga en movimiento la administración de justicia (*Nemo iudex sine actore*), así como los que establecen que la intervención del juez y la definición del material relativo a cada juicio está limitada por los planteamientos de las partes (*Ne eat iudex ultra petita partium* y *Sententia debet esse conformis libellum*; Chiovenda, 1977: 185 ss., citado por De la Peza, 1989: 9; asimismo, Hernández Valle, 1990: 249).

*c) Nulidad de una elección.* Conforme con los ordenamientos latinoamericanos, es posible distinguir tres causales de nulidad de una elección: como consecuencia de la nulidad de votación en diversas mesas o casillas; por razones de inelegibilidad de un candidato o fórmula de candidatos, y cuando la elección no estuvo revestida de las garantías necesarias.

*i)* Como consecuencia de la nulidad de votación en diversas mesas o casillas: es el caso a que se hacía referencia al final del inciso anterior, distinguiéndose los casos en que la nulidad de las votaciones afecta a más de la mitad de las mesas o casillas (Argentina y Guatemala), más de la mitad de los votos (Brasil), un tercio de la votación nacional válida (Perú), o bien, 20% de las casillas o secciones (México y Paraguay).

*ii)* Por razones de inelegibilidad de un candidato o fórmula de candidatos: prácticamente todas las legislaciones estudiadas 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 las cualidades que exija la ley (Colombia, Costa Rica, Honduras, México y Venezuela), o bien, el candidato respectivo hubiere falseado los requisitos legales (Nicaragua y Venezuela).

*iii)* Cuando la elección no estuvo revestida de las garantías necesarias: así, es causal de nulidad de la elección cuando hayan ocurrido actos de violencia o coacción suficientes para alterar el resultado, así como la celebración de ellas sin las garantías requeridas (Panamá); la comisión en forma

generalizada de violaciones sustanciales durante la jornada electoral en el distrito o entidad de que se trate y las mismas sean determinantes para el resultado de la elección (México); la realización de actos que hubieren viciado la elección, siempre y cuando influyan en los resultados generales (Uruguay); la distorsión generalizada de los escrutinios por error, dolo o violencia (Paraguay); error o fraude en el cómputo de los votos, si ello decide el resultado de la elección (Honduras); fraude, cohecho, soborno o violencia en las inscripciones, votaciones o escrutinios, y dichos vicios alteren el resultado de la elección (Venezuela), o bien, cuando se comprueben graves irregularidades que, a juicio del órgano jurisdiccional competente, hubiesen modificado los resultados de la votación (Perú).

Como advierte Brewer-Carías, los anteriores supuestos contemplan diversos conceptos jurídicos indeterminados (por ejemplo, “garantías requeridas”, “violaciones sustanciales”, “actos que hubieren viciado la elección”, “distorsión generalizada de los escrutinios” o “graves irregularidades”), que no dan origen a la discrecionalidad (en cuanto a la potestad de decidir libre y prudencialmente, según el criterio de oportunidad) sino al arbitrio del órgano jurisdiccional electoral (entendido como la apreciación circunstancial dentro del parámetro legal), lo cual requiere la aplicación técnica de los llamados conceptos jurídicos indeterminados que exigen precisión del supuesto previsto en la norma por parte del órgano decisorio, con su respectiva calificación jurídica, la prueba para tomar una decisión y su adecuación al fin perseguido en la norma (Brewer-Carías, 1990: 103).

Al respecto, resulta aplicable lo expresado al final del inciso anterior en cuanto a los efectos de la nulidad de una elección, en el entendido de que si se trata de una elección uninominal procede la expedición de una convocatoria y la celebración de una nueva elección; si se trata de una elección plurinominal o por listas, no siempre se requiere de una nueva elección sino, por ejemplo, si fuese el caso de una nulidad por inelegibilidad, ello afecta al candidato que no reúna los requisitos respectivos, subiendo en orden el candidato siguiente de la lista (como en México).

*d) Nulidad general de las elecciones.* El presente supuesto se contempla en muy pocos países, en cuyo caso se convoca a nuevas elecciones, si bien en otros se encuentra expresamente prohibido (por ejemplo, en Bolivia se establece que: “En mérito de los principios de preclusión, repetición de elecciones, validación del voto ciudadano, las elecciones generales o municipales, no podrán ser anuladas por ninguna causa”).

Por su parte, en ciertos países se establece como causa de nulidad de la totalidad de las elecciones, la celebración de ellas sin la convocatoria previa del órgano competente (Panamá y Venezuela), así como la realización de ellas en día distinto al de la convocatoria (El Salvador), o bien, cuando hayan ocurrido actos de violencia o coacción suficientes para alterar el resultado de las elecciones o éstas se hayan realizado sin las garantías debidas (Panamá).<sup>49</sup>

Finalmente, es pertinente señalar que si bien en la gran mayoría de los ordenamientos electorales de la región se establece (en forma explícita, como en Costa Rica, o implícita) el carácter público y gratuito de la acción de nulidad, por lo que no se obliga a quien la interpone al rendimiento de depósito o fianza alguna, es el caso de que en Perú, como se mencionó, para ser admitido el recurso respectivo, se exige que éste se acompañe de un certificado de depósito del Banco de la Nación (por cien mil nuevos soles), mismo que se devolverá si es declarada fundada la nulidad planteada o, de lo contrario, incrementará los fondos electorales.

## 5. EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS

1) Los diversos sistemas contenciosos electorales establecidos en América Latina son resultado de la propia evolución histórica y tradición jurídica de cada país, así como de los específicos reclamos sociales y eventuales acuerdos entre las distintas fuerzas políticas involucradas en un momento dado, por lo que difícilmente se pueden extraer fórmulas susceptibles de exportación a contextos históricos y políticos diferentes, si bien la aproximación comparativa permite captar algunas tendencias y ofrecer mayores elementos de análisis para los interesados en las cuestiones electorales, así como identificar experiencias o prácticas exitosas, además de las fortalezas y debilidades de los respectivos sistemas.

2) Ante la escasez de trabajos que pongan énfasis en el análisis de los aspectos técnico-jurídicos relacionados con el contencioso electoral, resulta necesario promover no sólo el cultivo de la disciplina del derecho electoral, que ya es incipiente en los países analizados, sino de la que se puede

<sup>49</sup> En este sentido, véase el Decreto 58 de 10 de mayo de 1989 del Tribunal Electoral de Panamá, en el cual declaró "la nulidad de las elecciones celebradas el 7 de mayo de 1989 en su totalidad en todos los niveles de los cargos de elección popular previstos para ser proclamados en las mismas".



denominar derecho procesal electoral, encargada del estudio de los principios, conceptos e instituciones previstos en los diversos ordenamientos, con el objeto de solucionar los conflictos jurídicos e impugnaciones derivados de los actos y procedimientos electorales; incluso, resulta pertinente realizar un análisis interdisciplinario (jurídico, sociológico, político y económico, incluyendo información estadística) —que rebasa los propósitos y posibilidades del presente— sobre la administración de justicia electoral en América Latina a fin de encontrar los instrumentos adecuados para adaptarla a las necesidades de nuestra época. En efecto, es claro que el arribo a estadios democráticos, a través de la realización periódica de procedimientos electorales libres, auténticos, honestos y confiables en la región, no sólo requiere de específicos elementos sociopolíticos esenciales sino del establecimiento y desarrollo de otros elementos técnico-electorales —como es el caso de un adecuado sistema contencioso electoral—, cuya presencia y depuración contribuyen a la consolidación de la democracia en determinado país, así como a la vigencia del Estado constitucional democrático de derecho y a la consiguiente solución de las controversias electorales por vías institucionales.

3) En general, se aprecia una deficiente técnica legislativa y procesal en la regulación del contencioso electoral en la mayoría de los ordenamientos analizados, por lo que pudiera resultar conveniente su revisión a fin de lograr una mejor sistematización y precisión de las disposiciones respectivas, las cuales deberían redactarse en un lenguaje sencillo y claro para satisfacer exigencias de acceso a la justicia y seguridad jurídica, además de impulsar la permanente superación profesional del personal jurídico de los organismos encargados del contencioso electoral en la región para contrarrestar, a través de interpretaciones técnicamente sustentables, eventuales insuficiencias o deficiencias normativas.

4) Mientras que el siglo XIX y la primera cuarta parte del presente se caracterizó por la adopción de sistemas contenciosos electorales de carácter político en América Latina, en el transcurso de los últimos ochenta años paulatinamente se han venido estableciendo en los diversos países tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales especializados encargados de la resolución de las controversias derivadas de las elecciones e, incluso, en algunos casos de la organización de los propios comicios, cuya naturaleza ha sido jurisdiccional o administrativa, pudiéndose considerar como una de las aportaciones más importantes de la región a la ciencia política y al derecho electoral en materia contencioso electoral, así como

factor importante en los procesos de transición y consolidación democrática en la región.

5) En términos muy generales, se puede apreciar una evolución que va de la existencia de un contencioso electoral exclusivamente político hacia la adopción de sistemas contenciosos mixtos, al combinar uno de carácter político con ciertos medios de impugnación de naturaleza administrativa y jurisdiccional, para pasar después a sistemas contenciosos electorales exclusivamente administrativos o jurisdiccionales ante órganos electorales especializados, o bien, sistemas contenciosos electorales mixtos que combinan impugnaciones ante órganos electorales autónomos administrativos y algún órgano jurisdiccional (ya se trate de tribunales electorales autónomos o que forman parte del poder judicial u órganos de la jurisdicción ordinaria o la contenciosa administrativa).

6) Por lo que se refiere al paulatino establecimiento de tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales en la región, también en términos muy generales —en virtud de que cada país ha tenido su propio desarrollo histórico— se puede apreciar, primero, la frecuente creación legislativa de un órgano electoral administrativo, de carácter temporal, integrado predominantemente con representantes de partidos políticos y del ejecutivo, para su posterior elevación al nivel constitucional con garantías para su autonomía e imparcialidad (con cierta tendencia hacia la despartidización y consecuente ciudadanización en su integración, además de exigir mayorías calificadas en el órgano que finalmente designa a sus miembros), transformándose las más de las veces en un órgano permanente y especializado primordialmente jurisdiccional (si bien conservando muchos de esos órganos atribuciones materialmente administrativas, o bien, estableciéndose una dualidad de órganos electorales de carácter autónomo).

7) La competencia en materia contenciosa electoral asignada en la mayoría de los países latinoamericanos a tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales especializados y, en su caso, autónomos, con garantías equivalentes a las judiciales, ha sido la respuesta de la región a la necesidad de salvaguardar la naturaleza jurisdiccional de la función de juzgar las elecciones (extrayéndola de la competencia de asambleas políticas, cuyos miembros adquirirían frecuentemente el carácter de juez y parte, tendiendo a prevalecer en sus decisiones los intereses políticos), ajustándola a los principios de constitucionalidad y legalidad, sin exponer al respectivo Poder Judicial o, al menos, a su respectiva Corte Suprema de Justicia a los recurrentes cuestionamientos y acechanzas político-partidistas.

8) De los 18 países analizados, uno establece un *contencioso electoral administrativo* (ante un órgano electoral autónomo de naturaleza propiamente administrativa);<sup>50</sup> 10 establecen un *contencioso electoral jurisdiccional* (tres de los cuales exclusivamente ante tribunales electorales autónomos,<sup>51</sup> mientras que los otros siete ante tribunales electorales autónomos o pertenecientes al poder judicial y ulteriormente ante la jurisdicción constitucional),<sup>52</sup> en tanto que los siete restantes establecen un contencioso electoral mixto, ya que seis de ellos prevén un contencioso electoral administrativo y jurisdiccional (esto es, ante un órgano electoral autónomo de carácter administrativo, cuyas resoluciones pueden impugnarse ante un tribunal electoral autónomo,<sup>53</sup> un tribunal electoral que forma parte del Poder Judicial,<sup>54</sup> o bien, ante la jurisdicción contenciosa administrativa),<sup>55</sup> a la vez que el otro contempla un contencioso electoral administrativo o jurisdiccional o político (en virtud de que si bien en Argentina todos los actos electorales, con excepción de los resultados electorales, son susceptibles de impugnación ante un órgano electoral administrativo y después ante un tribunal electoral que forma parte del Poder Judicial,<sup>56</sup> sin posibilidad de ulterior impugnación ante algún órgano de carácter político, es el caso de que las resoluciones de los órganos electorales administrativos sobre los resultados de las elecciones presidenciales y legislativas pueden ser impugnadas ante un órgano de naturaleza política).

<sup>50</sup> Es el caso del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua.

<sup>51</sup> Como ocurre en Costa Rica, Ecuador y Uruguay.

<sup>52</sup> Ya sea que la jurisdicción constitucional esté a cargo del respectivo Tribunal Federal Supremo o Corte Suprema de Justicia, como en Brasil, El Salvador, Honduras, Panamá y Paraguay; de un Tribunal Constitucional, como en Bolivia, o bien, primero ante la Corte Suprema de Justicia y después ante la Corte de Constitucionalidad, como ocurre en Guatemala, en el entendido de que Brasil y Paraguay son los únicos de esos países cuyo Tribunal Superior Electoral o Tribunal Superior de Justicia Electoral, respectivamente, forman parte del Poder Judicial.

<sup>53</sup> Como en Chile, Perú y República Dominicana (en el entendido de que en este último país se trata propiamente de un solo órgano, la Junta Central Electoral, la cual se divide en una cámara administrativa y una cámara contenciosa electoral).

<sup>54</sup> Como en México y Venezuela, donde las sentencias del correspondiente tribunal o sala electoral, que forma parte del Poder Judicial e, incluso del Tribunal Supremo de Justicia, respectivamente, son definitivas e inatacables.

<sup>55</sup> Así ocurre en Colombia.

<sup>56</sup> Como en Argentina, donde las resoluciones de la Cámara Nacional Electoral sólo pueden ser ulteriormente impugnadas por razones constitucionales ante la correspondiente Corte Suprema de Justicia.

9) Como se desprende de lo anterior, los 18 países analizados contemplan órganos electorales especializados: nueve de ellos prevén órganos electorales autónomos de naturaleza administrativa, de los cuales *un país contempla exclusivamente un órgano electoral administrativo* (Nicaragua), en tanto que los otros ocho lo hacen en combinación con algún órgano jurisdiccional (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú, República Dominicana y Venezuela), en el entendido de que mientras siete de esos nueve órganos administrativos tienen carácter permanente, los otros dos son temporales, pues se reúnen unos dos meses antes de los comicios y se disuelven una vez realizados éstos (Argentina y Brasil); por su parte, *17 países prevén órganos jurisdiccionales* como parte de su contencioso electoral, 11 de ellos son tribunales electorales autónomos (Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay), otros cinco son tribunales electorales especializados que forman parte del Poder Judicial (Argentina, Brasil, México, Paraguay y Venezuela) y el restante contempla a un órgano de la correspondiente jurisdicción contencioso administrativa que conoce en última instancia de impugnaciones contra resoluciones del órgano electoral autónomo de naturaleza administrativa (Colombia).

10) Asimismo, de los referidos 18 países, nueve contemplan un sistema contencioso electoral en que las decisiones de los respectivos órganos electorales autónomos o pertenecientes al Poder Judicial (ya sean de naturaleza administrativa o jurisdiccional) son definitivas e inatacables (Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Venezuela y Uruguay), en tanto que los otros nueve prevén la posibilidad de que las correspondientes decisiones de tales órganos sean susceptibles de impugnación por razones de constitucionalidad o legalidad ante el órgano judicial supremo (Argentina, en todos los casos salvo los relativos a los resultados de las elecciones legislativas y presidenciales; Brasil, El Salvador, Honduras, Panamá y Paraguay), un órgano de lo contencioso administrativo (Colombia) y un tribunal constitucional (Bolivia y Guatemala, en el entendido de que en este último cabe primero la impugnación ante la respectiva Corte Suprema de Justicia y después ante la Corte de Constitucionalidad). A los anteriores cabe agregar el caso en que se conserva parcialmente un contencioso político, toda vez que las respectivas decisiones de los órganos electorales de naturaleza administrativa pueden ser impugnadas ante un órgano político (Argentina, tratándose de resultados de las elecciones legislativas y presidenciales).

11) En general, se aprecia una marcada tendencia hacia la “judicialización” de los procedimientos contenciosos electorales. Esta situación se advierte no sólo por la previsión de medios de impugnación ante órganos propiamente jurisdiccionales, sino por el hecho de que varios de los órganos encargados de la organización, administración y vigilancia de los procedimientos electorales se encuentran fuertemente “judicializados” en su integración (en cuanto que varios de sus miembros provienen del Poder Judicial o son nombrados de igual forma, se les exigen los mismos requisitos o se les otorgan garantías equivalentes a las de otros funcionarios judiciales (Aragón Reyes, 1988: 97 y 122).

12) La consecuencia de esta “judicialización” de los sistemas contenciosos electorales estriba en que la resolución de los conflictos e impugnaciones sobre los procedimientos electorales debe basarse en el principio de juridicidad (constitucionalidad o legalidad) y no según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad política (Fix-Zamudio, 1992: 7). 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, privilegiando la vía institucional para la solución de las controversias electorales, además de que los hechos, argumentaciones y medios de prueba planteados eventualmente ante el órgano jurisdiccional competente han requerido ajustarse a exigencias técnico-jurídicas para su procedencia y fundamentación, pues es evidente que la mera deslegitimación política no proporciona los medios y fundamentos suficientes para resolver un litigio electoral de manera objetiva, imparcial y conforme a derecho.

13) Teniendo en cuenta que todos y cada uno de los sistemas contenciosos electorales de la región prevén medios de impugnación de carácter administrativo y jurisdiccional para la solución de las controversias electorales, se puede afirmar, en términos muy generales, que con los mismos se atiende el derecho a un recurso efectivo público ante un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley con las debidas garantías, tal y como lo prescriben diversos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.<sup>57</sup>

<sup>57</sup> Concretamente, los artículos 2, sección 3, inciso a, y 14, sección 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 8, sección 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; en el entendido de que aquellos países que no prevén medios de impugnación ante un órgano estrictamente jurisdiccional sino tan sólo ante uno electoral autónomo

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

15) Finalmente, con el objeto de fortalecer la administración de justicia electoral, los sistemas contenciosos electorales de la región establecen diversas “garantías judiciales” o “jurisdiccionales” a los miembros de los órganos electorales competentes, siendo relevantes para el tema que nos ocupa y cuyas características se analizan en este trabajo, el reconocimiento jurídico de la independencia o autonomía del órgano electoral supremo (ya sea de naturaleza propiamente administrativa o jurisdiccional); el mecanismo de designación de los miembros del órgano electoral supremo; los requisitos profesionales y apartidistas que deben satisfacer; la estabilidad en el ejercicio de su encargo; el régimen de responsabilidades aplicable; su autonomía financiera y el ámbito de sus atribuciones normativas en materia contencioso electoral.

16) Los diversos sistemas contenciosos electorales de América Latina contemplan medios de impugnación de carácter administrativo (cuya resolución se encomienda al propio órgano que emitió el acto o a su superior

de carácter administrativo (como Nicaragua), o bien, ante algún órgano de tal naturaleza y posterior impugnación en ciertos casos ante un órgano político (como Argentina), teniendo en cuenta que sus miembros son nombrados de igual forma que otros funcionarios jurisdiccionales, se les exigen los mismos requisitos y se les otorgan garantías equivalentes, se estima que es posible sostener la referida afirmación.

jerárquico) y jurisdiccional (cuya resolución se encarga a un tercero imparcial de naturaleza jurisdiccional, los cuales pueden clasificarse en tres sectores: remedios procesales, recursos procesales y procesos impugnativos, en tanto que los segundos, a su vez, pueden ser ordinarios, extraordinarios o excepcionales), encontrándose ejemplos en los distintos sistemas analizados de todos y cada uno de estos tipos de medios de impugnación.

17) Desde una perspectiva muy general y esquemática, con propósitos exclusivamente analíticos, es posible distinguir los siguientes tipos de actos susceptibles de impugnación electoral: los relativos al registro electoral y la credencial para votar; los correspondientes al régimen de los partidos políticos y su democracia interna; los relacionados con los actos preparatorios a la jornada electoral; los vinculados con los resultados electorales, así como los relacionados con procedimientos eleccionarios distintos a los cargos públicos de representación política.

18) La totalidad de los ordenamientos constitucionales y legales de los países analizados prevén, en forma explícita o implícita, que los tribunales (electorales y, en su caso, constitucionales u ordinarios), conozcan de impugnaciones respecto de actos de partidos políticos relacionados con su democracia interna, por la presunta violación del derecho político-electoral de sus afiliados, ya sea en forma directa, donde se combata determinado acto interno partidario, o indirecta, a través del acto de autoridad administrativa electoral que se base, convalide u otorgue eficacia al respectivo acto partidario. En efecto, la evolución histórica de la protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de los ciudadanos en los países de la región; las exigencias teóricas y jurídicas del modelo de Estado constitucional democrático de derecho que consagran los respectivos ordenamientos constitucionales y diversos instrumentos internacionales de derechos humanos; el relevante papel que los partidos desempeñan para la participación política y el desarrollo de la vida democrática, la naturaleza de entidades de interés público que se les reconoce en diversos países y su posición de predominio frente a los ciudadanos, cuya eventual inmunidad al control jurisdiccional de la constitucionalidad y legalidad de sus actos podría hacer nugatorio el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, máxime el monopolio o cuasi monopolio que en los países de la región se les ha conferido para la postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como la tendencia que se observa en el derecho comparado, ha propiciado que se contemple la tutela judicial del derecho político-electoral de asociación de los ciudadanos en tales países,

incluido el derecho del afiliado a que el partido político al que pertenece cumpla con lo dispuesto en sus estatutos, los cuales generalmente deben establecer, entre otros aspectos, 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. En términos generales, el reto para todo ordenamiento (constitucional o legal) que pretenda regular la democracia interna de los partidos políticos y, de manera especial, de cualquier órgano jurisdiccional al que le compete garantizarla, es lograr un equilibrio o armonización entre dos principios o valores aparentemente contrapuestos, como el derecho de los afiliados a la participación democrática en la formación de la voluntad partidaria y el derecho de los partidos políticos a su libre autoorganización, como parte del contenido esencial del respectivo derecho fundamental político-electoral de asociación.

19) Los 18 países estudiados confieren legitimación a los ciudadanos para interponer algún medio de impugnación en contra de su inclusión o exclusión indebida del padrón electoral o lista nominal de electores, así como de la negativa a expedirle su respectiva cédula o credencial para votar. Mientras algunos países confieren también legitimación a partidos políticos y candidatos —incluso, al ministerio público o fiscal electoral, en su carácter de representantes del interés social o en beneficio de la ley— para impugnar cualquier resolución relacionada con el padrón electoral, aunque sólo se refiera a algún ciudadano en lo individual, en otros se reserva tal legitimación a los partidos políticos tratándose de la impugnación jurisdiccional a la publicación de las listas generales o nominales de electores.

20) En relación con los resultados electorales, mientras que todos y cada uno de los 18 países confieren legitimación a los partidos políticos para su impugnación, 12 de ellos le atribuyen tal legitimación también a los candidatos (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela, en tanto que Uruguay sólo para el caso de elecciones legislativas, puesto que reserva a las autoridades partidarias registradas ante la Corte Electoral la impugnación de elecciones presidenciales), dos de ellos sólo les otorga el carácter de coadyuvantes (México, si bien tratándose de cuestiones de inelegibilidad el respectivo candidato también puede ser actor, y Paraguay), en tanto que los cuatro restantes no prevén expresamente legitimación alguna para los candidatos (Argentina, El Salvador, Guatemala y República Dominicana, si bien se podría considerar que sí la contemplan implícitamente, al menos, en el pri-



mero de ellos, pues permite candidaturas independientes). Adicionalmente, siete países establecen acción popular o pública para impugnar resultados electorales o condiciones de inelegibilidad (Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, Nicaragua, Perú y Venezuela, en el entendido de que Uruguay la prevé sólo para las elecciones legislativas), toda vez que además de los partidos políticos y los candidatos se encuentran legitimados los propios ciudadanos para tal efecto.

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

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

23) Existe gran variedad de causales de nulidad de los resultados electorales, pudiendo distinguirse entre la nulidad de un voto, la nulidad de una votación en determinada mesa, casilla o junta, la nulidad de una elección y la nulidad general de las elecciones, en el entendido de que las diversas causales de nulidad de votación pueden clasificarse, a su vez, en tres grupos: irregularidades en la constitución de la mesa, junta, jurado o casilla electoral; irregularidades en el desarrollo de la votación, e irregularidades en el escrutinio o en las actas respectivas. Asimismo, entre las causales de nulidad de una elección cabe distinguir cuando la misma sea conse-

cuencia de la nulidad de la votación en diversas mesas o casillas, por razones de inelegibilidad de un candidato o fórmula de candidatos y aquellos casos en que la elección no estuvo revestida de las garantías necesarias, analizándose en el cuerpo de este trabajo las características y efectos de las referidas causales de nulidad.