

Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado

J. Jesús Orozco Henríquez*

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

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

I. Noción de “justicia electoral”

Por “justicia electoral”, en sentido técnico o estricto (también conocida como “contencioso electoral”), cabe entender los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional y/o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho, esto es, a los principios de constitucionalidad y/o legalidad, corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa electoral (a los anteriores cabría agregar, en su caso y por su especificidad, los medios de control de la constitucionalidad de las leyes o normas generales de carácter electoral).

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

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

J. JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ

a asegurar la constitucionalidad y/o legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia de los comicios.

II. Tipología de los sistemas de justicia electoral

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

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

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

b) El sistema que se puede calificar de **austríaco** y que predomina en Europa, que se caracteriza por un contencioso de jurisdicción constitucional, es aquel que confiere a un tribunal constitucional la decisión última de los medios de impugnación electoral respectivos, en el entendido de que en

ocasiones este sistema se combina con otros medios de impugnación previos de carácter también jurisdiccional o, incluso —como se verá— de naturaleza política;

c) El sistema que se puede denominar **inglés** o contencioso de jurisdicción ordinaria, es aquel que confiere a los jueces ordinarios, pertenecientes al respectivo poder judicial, la atribución de resolver en única instancia, o bien, en combinación con algunos otros medios de impugnación previos (ya sean de carácter administrativo o político), las correspondientes controversias electorales, y

d) El sistema que se puede considerar **latinoamericano**, que se caracteriza por el establecimiento de tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales especializados, encargados de la resolución de las controversias sobre los resultados electorales, cuya naturaleza es jurisdiccional y/o administrativa y, en ocasiones, se combina con otro tipo de medios de impugnación previos o posteriores, pudiéndose considerar como una de las aportaciones más significativas de la región a la ciencia política y al derecho electoral, al haberse constituido en un factor importante para los recientes procesos de redemocratización y consolidación democrática en América Latina, así como a la vigencia del Estado de derecho y a la consiguiente solución de los conflictos electorales por vías institucionales.

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

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

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

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

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

No obstante la calificación de tradicional o clásico para este tipo de contencioso electoral de naturaleza predominantemente política, cabe advertir que, en realidad, en los orígenes del parlamentarismo en Gran Bretaña, con motivo de las primeras impugnaciones electorales que se presentaron desde principios del siglo XV en Inglaterra durante la época de Enrique IV de la dinastía de Lancaster, las mismas tuvieron un carácter jurisdiccional, en tanto que la cancillería se consideró competente sobre el particular (como antecedente de los tribunales de *equity* surgidos en forma paralela a los tribunales reales de justicia del *common law* y que se encontraban bajo la influencia del canciller, que era un funcionario de la corona y consejero del Rey), por lo que los tribunales de la cancillería eventualmente se arrogaron el derecho de modificar los escrutinios. Sin embargo, en 1604 el parlamento revocó una decisión de los tribunales de la cancillería sobre la impugnación de un resultado electoral (a pesar de la

protesta del rey Jacobo I de la dinastía de los Estuardo, en el sentido de que eran tales jueces quienes tenían el derecho de decidirlo) estableciendo a partir de allí que los miembros del Parlamento eran los jueces de sus propias elecciones, lo cual rigió hasta la reforma legal de 1868 que posteriormente se analizará.

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

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

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

Similar situación ocurre en Italia y Suiza, en tanto que el artículo 66 de la Constitución de la República Italiana de 1948 establece que corresponde a cada cámara —diputados y senado de la República— la facultad de juzgar “los títulos de admisión de sus miembros y los motivos de incompatibilidad e inhabilitación para el cumplimiento”, una vez resueltos los reclamos y protestas de naturaleza administrativa por la Oficina Electoral Central Nacional que es la autoridad encargada de organizar la elección, mientras que en la Federa-

ción Suiza es atribución del Consejo Nacional y del Consejo de los Estados resolver en definitiva sobre la elección de sus respectivos miembros, una vez decididos los recursos sobre los escrutinios y verificación de los resultados por las autoridades de los gobiernos cantonales.

Por su parte, en Argentina, en tanto sistema contencioso electoral mixto político-administrativo, tratándose sólo de las impugnaciones en contra de los resultados de las elecciones legislativas y presidenciales (ya que los restantes actos electorales únicamente pueden impugnarse ante la Cámara Nacional Electoral que forma parte del poder judicial), una vez que las correspondientes juntas nacionales electorales (cuya naturaleza es propiamente administrativa, si bien se integran con funcionarios judiciales) deciden sobre las impugnaciones presentadas contra tales resultados, es el caso que la decisión final sobre la validez de las elecciones es atribución de un órgano político. En efecto, la reforma constitucional de 1994 prevé como atribución de la Asamblea Legislativa (esto es, ambas Cámaras del Congreso) resolver sobre las elecciones directas de Presidente y Vicepresidente de la República; por lo que se refiere a las elecciones de diputados y senadores, se conserva como facultad de la Cámara de Diputados y del Senado, respectivamente, el ser “juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez”, sin que exista expresamente recurso alguno contra sus decisiones, si bien hay autorizados tratadistas, como Germán Bidart Campos, que consideran que cabría un control judicial por parte de la Corte Suprema de Justicia.

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

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

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

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

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

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

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

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

d) Sistema latinoamericano o de tribunales electorales especializados. Mientras que el siglo XIX y la primera cuarta parte del presente se caracterizó por la adopción de sistemas contenciosos electorales de carácter político en América Latina, en el transcurso de los últimos setenta años paulatinamente se han venido estableciendo en los diversos países tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales especializados encargados de la resolución de las controversias derivadas de las elecciones e, incluso, en algunos casos de la organización de los propios comicios, cuya naturaleza ha

sido jurisdiccional y/o administrativa (ya sea con un carácter autónomo, formando parte del poder judicial o del contencioso administrativo), habiendo figurado entre los primeros la Corte Electoral de Uruguay, prevista originalmente a nivel legal desde 1924, y el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, contemplado a nivel constitucional desde 1925.

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

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

De dieciocho países de la región, dos establecen un contencioso electoral administrativo (ante órganos electorales autónomos de naturaleza propiamente administrativa, como es el caso de Nicaragua y República Dominicana); nueve establecen un contencioso electoral jurisdiccional (tres de los cuales exclusivamente ante tribunales electorales autónomos, como ocurre en Costa Rica, Ecuador y Uruguay, mientras que los otros seis ante tribunales electorales autónomos o pertenecientes al poder judicial y ulteriormente ante la jurisdicción constitucional, ya sea que la jurisdicción constitucional esté a cargo de la respectiva Corte Suprema de Justicia, como en El Salvador, Honduras, Panamá y Paraguay; de un Tribunal Constitucional, como en Bolivia, o bien, primero ante la Corte Suprema de Justicia y después ante la Corte de Constitucionalidad, como ocurre en

Guatemala, en el entendido de que Paraguay es el único de esos países cuyo Tribunal Superior de Justicia Electoral forma parte del poder judicial), en tanto que los siete restantes establecen un contencioso electoral mixto, ya que *seis de ellos prevén un contencioso electoral administrativo y jurisdiccional* (esto es, ante un órgano electoral autónomo de carácter administrativo, cuyas resoluciones pueden impugnarse ante un tribunal electoral autónomo, como en Chile y Perú; ante la respectiva Corte Suprema de Justicia, como en Venezuela, tratándose de la elección de Presidente de la República; ante un tribunal electoral que forma parte del poder judicial, como en México, donde las sentencias del respectivo Tribunal Electoral son definitivas e inatacables, o en Brasil, donde las resoluciones de su Tribunal Superior Electoral pueden ser impugnadas, por razones constitucionales, ante el correspondiente Supremo Tribunal Federal; o bien, ante la jurisdicción contenciosa administrativa, como ocurre en Colombia y, tratándose de elecciones de diputados y senadores, en Venezuela), a la vez que *el otro contempla un contencioso electoral administrativo y/o jurisdiccional y/o político* (en virtud de que si bien en Argentina todos los actos electorales, con excepción de los resultados electorales, son susceptibles de impugnación ante un órgano electoral administrativo y después ante la Cámara Nacional Electoral que forma parte del poder judicial, en el entendido de que las resoluciones de ésta sólo pueden ser posteriormente impugnadas por razones constitucionales ante la correspondiente Corte Suprema de Justicia, sin posibilidad de ulterior impugnación ante algún órgano de carácter político, es el caso de que las resoluciones de los órganos electorales administrativos sobre los resultados de las elecciones presidenciales y legislativas pueden ser impugnadas, como se mencionó, ante un órgano de naturaleza política).

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

torales especializados que forman parte del poder judicial (Argentina, Brasil, México y Paraguay) y los dos restantes son órganos de la correspondiente jurisdicción contencioso administrativa u ordinaria que conocen en última instancia de impugnaciones contra resoluciones de órganos electorales autónomos de naturaleza administrativa (Colombia y Venezuela).

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

IV. Evaluación y perspectivas

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

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

La consecuencia de esta “judicialización” de los sistemas contenciosos electorales estriba en que *la resolución de los conflictos e impugnaciones sobre los procedimientos electorales debe basarse en el principio de juridicidad (constitucionalidad y/o legalidad)* y no según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad política, como ha advertido el doctor Fix-Zamudio. Lo anterior también ha implicado —como la experiencia en el derecho comparado lo demuestra— un cambio en la actitud asumida por los partidos políticos, funcionarios electorales y demás partes o terceros interesados en determinada impugnación electoral, ya que los hechos, argumentaciones y medios de prueba planteados eventualmente ante el órgano jurisdiccional competente, han requerido ajustarse a exigencias técnico-jurídicas para su procedencia y fundamentación, ya que es evidente que la mera movilización o deslegitimación política no proporciona los medios y fundamentos suficientes para resolver un litigio electoral de manera objetiva, imparcial y conforme a derecho.

En todos aquellos sistemas contenciosos electorales que prevén medios de impugnación de carácter propiamente jurisdiccional para la solución de las controversias electorales, se puede afirmar, en términos muy generales, que con los mismos se atiende el derecho a un recurso efectivo público ante un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley con las debidas garantías, tal y como lo prescriben diversos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos (concretamente, los artículos 2º, sección 3, inciso a), y 14, sección 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 8º, sección 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; en el entendido de que aquellos países que no prevén medios de impugnación ante un órgano estrictamente jurisdiccional sino tan sólo ante uno electoral autónomo de carácter administrativo, como Nicaragua y República Dominicana, o bien, ante algún órgano de tal naturaleza y posterior impugnación en ciertos

casos ante un órgano político, como Argentina, teniendo en cuenta que sus miembros son nombrados de igual forma que otros funcionarios jurisdiccionales, se les exigen los mismos requisitos y/o se les otorgan garantías equivalentes, se estima que es posible sostener la referida afirmación).

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

Finalmente —como uno de los objetivos estratégicos del presente seminario—, se encuentra la posible identificación de las medidas normativas y, en su caso, estructurales y organizativas, que contribuyan, con independencia del tipo contencioso electoral que se adopte en determinado país, a garantizar la impartición de una cabal justicia electoral. Al respecto, es posible distinguir entre las llamadas garantías orgánicas y las garantías procesales de las partes.

En efecto, con el objeto de fortalecer la administración de justicia electoral, los sistemas contenciosos electorales tienden a establecer diversas “garantías orgánicas, judiciales o jurisdiccionales”, conformadas por medidas constitucionales y legales para lograr la autonomía funcional y la efectividad y eficiencia de los órganos encargados de impartir la justicia electoral, así como la independencia e imparcialidad de sus miembros frente a los demás órganos del poder público y los propios partidos políticos, a fin de estar en aptitud de resolver en sus méritos, de manera objetiva e

imparcial, los casos litigiosos que se les presenten, las cuales esencialmente consisten, por ejemplo, en la consagración jurídica de su autonomía y/o independencia del órgano electoral supremo y sus miembros, el mecanismo de designación de los miembros del órgano electoral supremo (destacando al respecto los sistemas que le confieren tal atribución a la correspondiente Corte Suprema de Justicia y/o a una mayoría calificada de alguna o, en su caso, ambas cámaras del respectivo Congreso a fin de asegurar su idoneidad y la obtención del consenso entre las respectivas fuerzas políticas, además de la importancia de que haya una renovación parcial de los integrantes del propio órgano en beneficio de su estabilidad); los requisitos de idoneidad, tanto profesional como apartidista, que deben satisfacer; la permanencia del órgano y la estabilidad de los miembros en el ejercicio de su encargo (que incluye la llamada carrera “jurisdiccional” electoral); el régimen de responsabilidades aplicable; su autonomía financiera, y el ámbito de sus atribuciones normativas en materia contencioso electoral.

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

En este sentido, por ejemplo y por lo que se refiere a los medios de impugnación contra los resultados electorales en América Latina, mientras que todos y cada uno de los dieciocho países analizados confieren legitimación a los partidos políticos para su impugnación, doce de ellos le

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

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

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