

LA CALIFICACION ELECTORAL EN ALEMANIA FEDERAL*

* Conferencia dictada por el autor en el Coloquio "Sistemas de calificación electoral Conclusiones para México.", organizado por los Institutos de Investigaciones Legislativas de la H Cámara de Diputados, y de Investigaciones Jurídicas de la UNAM México, D F, 3 de abril de 1992.

DIETER NOHLEN**

**Decano de la Facultad de Filosofía Historia Institut für Politische Wissenschaft. Universität Heidelberg, Alemania.

SUMARIO I. Introducción. II. Contexto político y premisas básicas. III. El procedimiento de calificación electoral en Alemania. IV. La práctica de la calificación electoral. V. Observaciones finales.

I. INTRODUCCION

La calificación electoral es un ámbito en el proceso electoral que es uno de los menos atendidos por las ciencias sociales. Este hecho refleja un poco la menor importancia que se le dé en las democracias occidentales en comparación con otros aspectos o ámbitos del proceso electoral, como por ejemplo las cuestiones que tienen que ver con el sistema electoral propiamente tal. Esto refleja, por su parte, el grado de perfeccionamiento y las controversias que existen respecto a los diferentes ámbitos de la materia electoral.

Voy a hablar primero en forma de síntesis sobre algunas condiciones y circunstancias que explican un poco el sistema alemán de calificación electoral. Después me dedicaré, en forma más pormenorizada, al procedimiento de la calificación electoral y sus ideas o conceptos guías.

Mi propósito es entregarles una visión comprensiva del sistema alemán de calificación electoral que se apoya en los detalles sólo en la medida en que su conocimiento sea necesario para comprender este sistema.

II. CONTEXTO POLITICO Y PREMISAS BASICAS

Vale recordar primero que Alemania es un país con elecciones competitivas y libres. Desde 1949 en adelante los resultados electorales en cuanto a su legitimidad nunca han sido cuestionados. Existe una administración electoral supuestamente imparcial y eficaz, lo que ha permitido que la calificación electoral -que sin lugar a dudas forma parte del régimen electoral con estas características de imparcialidad y eficacia- tenga menos importancia, dado que es y representa la última fase del proceso electoral, que tiene que atender problemas de irregularidad. En la medida en que éstos no se presentan (o cuando se presentan, no sean de una dimensión a cuestionar la legitimidad del acto electoral). La calificación electoral juega en la práctica un rol de menor importancia. Su visibilidad pública -en el caso alemán- se acerca a cero.

Esta situación nos lleva a formular algunas premisas y conclusiones que marcan el alcance y las características de la calificación electoral en Alemania:

PRIMERA PREMISA. Se supone que no habrá fraude electoral. Ni los actos políticos ni la opinión pública en general suponen que el proceso electoral o parte de él es fraudulento. No se excluye la posibilidad de irregularidades, fallas técnicas-administrativas que lesionan las normas legales; pero se supone que éstas no sean masivas o incluso políticamente intencionadas de manera de lesionar principios constitucionales y la legitimidad del acto electoral.

SEGUNDA PREMISA. Se supone alta probabilidad de que los reclamos o protestas sean o infundados o insignificantes respecto al acto electoral, cuya función principal es determinante para medir la importancia del reclamo electoral.

Esta función es la creación de la representación política que corresponde a la voluntad del pueblo expresada en una votación masiva de los ciudadanos.

TERCERA PREMISA. La elección parlamentaria es un acto de Derecho Constitucional, a través del cual se constituye el poder político legítimo, premisa o máxima que lleva a tres conclusiones:

1. Primera conclusión: la calificación electoral se ejerce fuera de la jurisdicción ordinaria o administrativa.
2. Segunda conclusión: prevalece el Derecho Electoral objetivo por sobre el Derecho Electoral Subjetivo o individual, lo que implica que la calificación electoral tenga como objetivo principal la protección de la constitución de la instancia representativa, es decir, el Parlamento.
3. Tercera conclusión: prevalece como segundo objetivo la conservación del acto electoral, lo que implica restringir los derechos y posibilidades de los ciudadanos de hacer valer sus protestas y reclamos en el proceso de calificación electoral.

En síntesis: la filosofía socio-política detrás del procedimiento de calificación electoral en Alemania es ésta:

Hay que proteger al acto electoral como un acto de primer orden constitucional y político-estadual frente a cualquier abuso del procedimiento de calificación electoral por parte de terceros.

Me parece que ésta es una filosofía, una óptica, que dista mucho de la problemática latinoamericana.

III. EL PROCEDIMIENTO DE CALIFICACION ELECTORAL EN ALEMANIA

La calificación de las elecciones en Alemania se realiza por el propio Parlamento, posterior a su elección. Es decir, no existe ninguna instancia independiente del poder político que califique las elecciones. Las decisiones sobre recursos y reclamos electorales toman el pleno de la Dieta Federal. A ese efecto se constituye dentro del Parlamento, la Comisión de Calificación de Elecciones -compuesta de siete miembros ordinarios, siete suplentes y de un miembro con voz por cada grupo parlamentario que no tenga un miembro ordinario- cuyas funciones son exclusivamente preparatorias y no decisorias. Las resoluciones de la Dieta Federal son exclusivamente reclamables ante la Corte Constitucional Federal, cuyas decisiones son definitivas.

Este sistema de calificación electoral parlamentario o de autocontrol con un consecutivo procedimiento ante la Corte Constitucional es -grosso modo- conforme al desarrollo del derecho en el ámbito de la calificación electoral desde la Constitución de 1871, en el sentido de que la calificación electoral se realice por procedimientos claramente distintos de otros de defensa de legalidad.

Sin embargo, contrario al esquema de la República de Weimar, donde una Corte de Calificación Electoral del Parlamento ejercía el derecho de calificación de las elecciones, hoy, en concordancia con la Constitución de 1871, el máximo órgano de la soberanía popular, el Bundestag, cumple con esta función.

El procedimiento de calificación electoral en sus dos partes, es decir, el parlamentario y el de reclamo ante la Corte Constitucional Federal, tiene como objetivo -como decíamos ya- la protección del derecho electoral objetivo, es decir, de la validez y garantía de la composición legal del Parlamento.

El objetivo no es la protección de los derechos subjetivos del elector, de los miembros de los partidos, de los delegados de los partidos, de los candidatos al Bundestag o de los diputados que -en diferentes etapas del proceso electoral- puedan ser lesionados por decisiones tomadas por los órganos electorales y de apoyo al proceso electoral, sino la validez de la elección como tal. Infracciones a los derechos de los electores, partidos y candidatos, pueden motivar la interposición de los recursos y reclamos electorales. Sin embargo, no constituyen el objeto principal de la calificación electoral. El objeto central de la calificación electoral es la validez de la última elección, es decir, la composición legal del Parlamento últimamente elegido. El que en el proceso electoral se dañen los derechos de individuos, es secundario frente a la necesidad de garantizar la efectividad del derecho electoral de la ciudadanía en su conjunto acorde a los valores democráticos del orden establecido.

Dicho en otras palabras, la necesidad es ésta de cohesionar los votos de una enorme cantidad de ciudadanos en una decisión electoral unitaria y efectiva.

Acorde con este objetivo, sólo irregularidades que atañen directamente la composición del Parlamento en forma objetiva o virtual pueden legitimar y provocar intervenciones de diferente índole por parte de las instancias de calificación electoral en el proceso electoral. No basta la hipotética relación causal entre la irregularidad denunciada y el resultado de la reclamada elección. Es necesaria la demostración del efecto concreto de una irregularidad por sobre el resultado electoral concreto. Se entiende por resultado electoral no la distribución de los votos, sino la adjudicación de los escaños. Un vicio de procedimiento, una lesión de una norma legal tiene que afectar el resultado de la adjudicación de los escaños. El concepto “Mandatsrelevant” o “determinante del resultado de la elección”, es decir, el efecto que tenga una irregularidad sobre la composición del Parlamento es el criterio máximo para juzgar sobre el recurso o reclamo electoral. Este criterio es extremadamente excluyente: el reclamo puede ser fundado por las pruebas de irregularidad que lo acompañan, pero el reclamo carece de efecto sobre la composición de la Dieta Federal en la medida en que sean fundamentadas. Los recursos electorales, en vez de cuestionar el resultado electoral, tienen su principal función en subsanar prácticas en el proceso electoral que quedarían inadvertidas sin este mecanismo de control amplio y espontáneo.

Resulta obvia la tendencia conservadora inherente al sistema de calificación electoral en Alemania de defensa de la elección en la medida que sea posible. Esto se explica en primer lugar por la complejidad del acto electoral, las consecuencias gravísimas de una posible intervención en forma de repetición de una elección y el status constitucional y político de la Dieta Federal dentro del sistema político alemán. Tiene prioridad el criterio de la función y del funcionamiento del Parlamento, esta priorización tiene su inicio en la convicción generalizada de la ciudadanía de que no ha habido fraude electoral. Si se puede excluir con certeza lógica matemática un efecto de la irregularidad enunciada sobre el resultado de la adjudicación de escaños, un vicio en el procedimiento, a pesar de su posible gravedad, es- desde la óptica de la calificación electoral- en última instancia irrelevante.

Ahora bien, cuanto más grande sea la diferencia de votos entre el primero y el segundo candidato o partido, tanto más grande y grave tendría que ser la irregularidad para provocar una falla electoral de proporciones para tomarla en cuenta. Es decir, el propio resultado electoral influye en base a los criterios expuestos en la valorización de los vicios electorales en los procesos de calificación electoral en Alemania.

IV. LA PRACTICA DE LA CALIFICACION ELECTORAL

Durante la República de Weimar, al producirse una irregularidad, la Corte de Calificación Electoral tenía que tratar el caso ex-officio. La calificación electoral era -por así decirlo- obligatoria y total, dado que el mandato se extendía a todo el proceso electoral.

Hoy, la calificación electoral por parte del Bundestag sólo se realiza cuando se interpone por algún individuo o grupo de individuos un recurso electoral. El que interpone el recurso define también el objeto del recurso y su ámbito. La revisión sólo se refiere a los hechos denunciados, los fundamentos de derecho y la petición. No siendo suficiente una invocación genérica de irregularidades, el recurso ha de señalar las irregularidades concretas de la impugnación debidamente substanciadas. Tiene que ser indicado en qué consistió la falla electoral (Wahlfehler) de modo que permita un examen de los hechos en función de un dictamen electoral calificadorio. Existe un plazo de 30 días a partir de la publicación del resultado final de las elecciones en el Informativo Federal (Bundesanzeiger). Tienen derecho a interponer un recurso electoral personas con derecho a sufragio, partidos políticos, grupos de independientes y -ex-officio- el Director Electoral Federal y los Directores Electorales de los Estados Federados.

Desde 1949, en las once elecciones hasta 1987, la cantidad de recursos ha oscilado entre 6 y 57. En las dos últimas fueron de 43 y 47. La media es de 32.2; las elecciones antes de 1969 inclusive, se ubican por debajo de la media, las elecciones posteriores por encima de la media con el máximo de 57 recursos en 1980.

Si pasamos ahora al reclamo ante la Corte Constitucional Federal, éste es solamente lícito previo dictamen del Parlamento, puede referirse a la decisión misma o al procedimiento del Bundestag y tiene que ser presentado dentro de un plazo de 30 días posteriores a la resolución del Parlamento. Es decir, la Corte Constitucional Federal ni puede intervenir en el proceso electoral por derecho propio en forma autónoma en base al “principio oficial”, ni puede ser llamado a intervenir cuando se le entrega información sobre irregularidades sin previa resolución (y rechazo del recuento) por parte del Bundestag. La calificación electoral por parte del Parlamento es condición sine qua non de un reclamo ante la Corte Constitucional Federal y la sentencia de la Corte sólo puede tomar en cuenta el dictamen del Bundestag y los hechos y fundamentos expuestos en el acta de decisión. La Corte no puede sustanciar su resolución en nuevos hechos y razones que no fueron objeto de la decisión del Parlamento. La revisión judicial del fallo se restringe al contenido y procedimiento de la decisión parlamentaria.

Esta restricción obedece a la necesidad de facilitar un fallo rápido de la Corte Constitucional Federal y de impedir que el reclamo produjera una demora en la decisión final de la Corte sobre la composición legal del Parlamento. otra restricción que se refiere al derecho de reclamo ante la Corte Constitucional Federal va en la misma dirección.

Pueden interponer reclamos sobre los grupos parlamentarios, grupos de diputados no menor a un diez por ciento del total de diputados y personas con derecho a voto, estos últimos sólo cuando su reclamo recibe el apoyo de cien firmas de ciudadanos. En este último caso se considera que tal cantidad de firmas garantiza que existe discrepancia en la ciudadanía con una decisión del Parlamento la que fundamenta un reclamo ante la Corte Constitucional Federal.

Estas restricciones tienen el efecto de reducir considerablemente los reclamos ante la Corte Constitucional Federal en comparación con los recursos ante el Parlamento a (por lo menos) un tercio. En las últimas elecciones, la cuota bajó a un 12 por ciento. En cifras absolutas los reclamos ante la Corte vacilaron entre dos y nueve, siendo la media para once elecciones 6.3.

V. OBSERVACIONES FINALES

PRIMERA. El sistema de calificación electoral depende de la confiabilidad del acto electoral.

SEGUNDA. La confiabilidad de las elecciones, a su vez, depende de un sinnúmero de variables que se podrían diferenciar entre factores de: Cultura Política, Instituciones Políticas y Experiencias Históricas .

En Alemania estos tres factores operan en la misma dirección, es decir, colaboran en función de una alta confiabilidad de las elecciones.

En estas circunstancias, la calificación electoral, que cumple con varias funciones, padece un cambio en el orden de las funciones.

La función de velar por el desarrollo del proceso electoral acorde a las normas legales pasa prácticamente a un segundo plano, mientras que la protección del acto electoral frente a denuncias sobre supuestas irregularidades entra en el centro de la preocupación .

Peligros de deslegitimación del acto electoral surgen de dos lados: de las irregularidades comprobables y de las supuestas o infundadas irregularidades. La calificación electoral tiene que defender el acto electoral en los dos frentes.

Más allá de impedir intentos de deslegitimación, tiene que impedir que se obstaculice a través del derecho a recurso electoral, el normal funcionamiento del Parlamento. Esta última función parece actualmente la prioritaria en Alemania. Muchas gracias.