

LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ELECTORAL

RUBEN HERNANDEZ VALLE*

*Profesor de Derecho Constitucional y Electoral en Cursos de Posgrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

SUMARIO: I. La importancia de los principios en el Derecho Electoral. II. Naturaleza, eficacia y tipología de los principios electorales. 1. Concepto, naturaleza y eficacia de los principios electorales. 2. La tipología de los principios electorales. III. El principio de la calendarización. 1. La etapa preparatoria. 2. La etapa constitutiva. 3. La fase integrativa de la eficacia. IV. El impedimento del falseamiento de la voluntad popular. V. La conservación del acto electoral. VI. El principio de unidad del acto electoral. VII. Conclusión.

I. LA IMPORTANCIA DE LOS PRINCIPIOS EN EL DERECHO ELECTORAL

El Derecho Electoral es uno de los instrumentos concretos para actuar el principio democrático en el Estado moderno, pues las elecciones constituyen el mecanismo jurídico usual no sólo para la escogencia de los titulares de los órganos representativos, sino, además, para que éstos participen, en alguna medida, en la determinación, ejecución y control de las decisiones políticas a lo largo de todo el proceso gubernamental.

Dado su particular objeto de estudio, el Derecho Electoral ha desarrollado una serie de principios propios, que son inherentes a su naturaleza y que informan todo el ordenamiento electoral. Dentro de esta perspectiva, los procesos electorales están regidos por una serie de principios que son indispensables para su normal desarrollo y para que, en última instancia, se respete y haga realidad el principio democrático.

De ahí que sea importante determinar cuál es la naturaleza, eficacia y tipología de tales principios.

II. NATURALEZA, EFICACIA Y TIPOLOGIA DE LOS PRINCIPIOS ELECTORALES

1.- Concepto, naturaleza y eficacia de los principios electorales

El ordenamiento jurídico electoral está integrada no sólo por disposiciones escritas (reglas), sino también por principios.

Los principios electorales tienen una doble finalidad: sirven no sólo para interpretar normas, sino también para alcanzar proyección normativa. Esta última permite que aquellos sean desarrollados tanto por el legislador como por el juez como veremos luego.

Los principios electorales se rigen por criterios objetivos que proporciona el propio Derecho. No obstante, presentan un grado de indeterminación respecto de las normas en que pueden transmutarse. En otros términos, las reglas que se derivan de un principio electoral están indeterminadas en él, pero su contenido puede ser determinable y delimitable, pues se trata de una especie de “Derecho Condensado” (Aragón), como enunciado que tiene no sólo forma jurídica externa, sino también estructura jurídica interna. De donde se deduce que no existe libertad para desarrollar los tipos de reglas contenidos en él, pues tales preceptos se encuentran previamente determinados dentro de su estructura. Por ello, en la proyección normativa de los principios opera la categoría de la discrecionalidad jurídica y no sólo la política, que utiliza también el legislador en estos casos.

De esa forma, la proyección normativa de los principios le corresponde realizarla tanto al legislador como al juez. Sin embargo, el primero ve constreñida su libertad, por cuanto su discrecionalidad política, se ve limitada por la discrecionalidad jurídica, dado que cualquier desviación de la primera violación de la primera respecto de la segunda puede ser controlada por el juez. Los principios le sirven al legislador no sólo como marco fundamentador de su actuación, sino, además, como criterio interpretativo del ordenamiento.

El juez, en cambio, debe circunscribirse a controlar la discrecionalidad jurídica, ya que corresponde al juez descubrir la regla de Derecho y no inventarla (Dworkin), dado que la norma se encuentra indeterminada, pero predicha en la formulación del principio. La proyección normativa del juez puede tener tres vertientes: utilizar el principio como parámetro de validez del acto impugnado, interpretar el ordenamiento o integrarlo cuando exista laguna de disposición aplicable al caso concreto.

En síntesis, la consagración o enunciación de un principio implica la prefiguración, aunque imprecisa, de sus contenidos jurídicos, los cuales, al ser actualizados en su proyección normativa por el legislador o el juez, se traducen en reglas concretas de Derecho que sirven no sólo para regular una situación concreta, sino también, en otros casos, como criterios vinculantes de interpretación de otras disposiciones normativas o para integrar una laguna del ordenamiento.

2. La tipología de los Principios Electorales

Los principios electorales derivan de un principio básico del Estado democrático: la soberanía popular, según el cual el fundamento jurídico - político de cualquier sociedad estatal es la voluntad libremente expresada del pueblo.

Aunque en cada ordenamiento se suelen tipificar diferentes principios electorales, existen cuatro que son universalmente aceptados:

- a) El principio de la calendarización;
- b) El impedimento de falseamiento de la voluntad popular;
- c) La conservación del acto electoral y;
- d) El principio de unidad del acto electoral.

En los próximos acápites analizaremos, con algún detalle, cada uno de tales principios.

Debe aclararse, sin embargo, que tales principios no constituyen presupuestos estancos, sin ninguna relación entre ellos. Por el contrario, algunos de ellos derivan lógicamente de otros, de manera que entre todos ellos se produce un elevado grado de interacción y coherencia.

III. EL PRINCIPIO DE LA CALENDARIZACION

Una de las características del moderno Derecho Electoral es la brevedad y preclusividad de sus plazos, dado que los procesos electorales se realizan siempre dentro de plazos cortos.

Además, tales procesos afectan a una pluralidad de sujetos durante su duración, lo que hace necesario que todas sus etapas estén claramente delimitadas y precisadas en el tiempo. Asimismo, los procesos electorales afectan, directa o indirectamente, la vida política del país.

Por ello, la actividad electoral se presenta como una secuencia de actos regulada por el ordenamiento jurídico. Su objetivo es obtener una representación política del pueblo en los órganos de dirección del Estado.

El proceso electoral, por consiguiente, está constituido por una serie de actos que integran etapas definidas, ubicadas temporalmente en forma secuencial.

De esa forma podemos distinguir tres etapas dentro de los procesos electorales:

- 1) La etapa preparatoria;

2) La constitutiva y;

3) La integrativa de la eficacia.

1. La etapa preparatoria

La primera de ellas, sea la preparatoria, incluye dos fases:

a) La de inscripción de los candidatos, que se inicia con la convocatoria que realiza el órgano electoral y;

b) La campaña políticamente propiamente dicha.

2. La etapa constitutiva

La etapa constitutiva, por su parte, se divide en dos etapas fundamentales:

a) La manifestación de la voluntad soberana del electorado, mediante el ejercicio del sufragio y;

b) La cuantificación y valoración de esa voluntad por parte de los organismos electorales, para traducirla en resultados electorales concretos, contenidos en una declaración formal.

La secuencia procesal de esta etapa incluye, a su vez, tres fases:

I) La votación,

II) El escrutinio y;

III) La adjudicación de plazas y la declaratoria de elecciones.

3. La fase integrativa de la eficacia

Finalmente, la fase integrativa de la eficacia se produce mediante los actos sucesivos a la declaratoria, que son idóneos para comunicar al electorado los resultados obtenidos en las urnas. Esta fase de comunicación constituye técnicamente la fase integrativa de la eficacia del proceso electoral.

De lo dicho se deriva el primer principio fundamental del Derecho Electoral: el de calendarización de los procesos electorales, según el cual los diferentes actos de los órganos electorales y de los partidos políticos dentro de éstos se deben producir en un determinado plazo, con el fin de que no se altere la secuencia normal del proceso.

Como explicamos supra, como los procesos electorales están montados sobre los goznes de etapas procedimentales sucesivas que presuponen para su validez y eficacia de la efectiva finalización de la etapa anterior, es necesario que todos los actos de los sujetos, en los procesos electorales, se produzcan dentro de un calendario previamente fijado por el ordenamiento y los órganos electorales encargados de su dirección. Verbigracia, el escrutinio de los votos no se puede realizar, si previamente los sufragantes no han emitido su voto; la comunicación de los elegidos no se puede realizar, si previamente no se ha hecho la declaratoria correspondiente por el órgano electoral competente, etc.

En resumen, la calendarización constituye un principio fundamental de los procesos electorales y, por ende, del Derecho Electoral.

IV. EL IMPEDIMENTO DEL FALSEAMIENTO DE LA VOLUNTAD POPULAR

Este principio, por derivar directamente del principio democrático que informa todo el Derecho Electoral, tiene prelación sobre los demás.

En esencia, este principio postula que la voluntad libremente expresada de los electores no se puede ser suplantada.

Dado que el principio del impedimento del falseamiento de la voluntad popular postula que toda la elección debe ser el resultado de la libre expresión de la voluntad mayoritaria del pueblo, la concurrencia de vicios en el proceso electoral que alteren el resultado de la votación, al punto de no conocerse lo realmente querido por los electores, conlleva naturalmente la anulación de la respectiva elección.

Sin embargo, los vicios invalidantes deben ser de tal gravedad que alteren efectivamente la voluntad mayoritaria de los electores, pues de lo contrario, por simples vicios formales o que impliquen, a lo sumo, la anulación de algunos pocos votos o mesas electorales, no se podría hacer nugatorio el derecho libremente expresado por la mayoría de los electores de hacer valer su voluntad política en una elección determinada.

El sufragio es el mecanismo jurídico por medio del cual el pueblo ejercita la soberanía en el Estado moderno, el cual es otorgado en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos. De allí se deriva, como corolario necesario, la prohibición para preterir cualquier voto que haya sido válidamente emitido. De donde se deriva, asimismo, que cualquier votación debe plasmar la verdadera voluntad de los ciudadanos.

Dentro de este orden de ideas, el Tribunal Constitucional Español ha dicho lo siguiente: “El mantenimiento por tanto de esa voluntad expresada en votos válidos debe constituir criterio preferente a la hora de interpretar y aplicar las normas electorales. Y desde esta perspectiva resulta claro que, si bien ha de protegerse el resultado de las votaciones de manipulaciones y falsificaciones que alterarían la voluntad popular, no cabe hacer depender la eficacia de los votos válidamente emitidos de irregularidades o inexactitudes menores, que siempre serán frecuentes en una Administración Electoral no especializada e integrada, en lo que se refiere a las Mesas Electorales, por ciudadanos designados pro sorteo” (Voto 26 del 19/2/90).

Posteriormente, en otra sentencia del mismo año, dijo el mismo Tribunal lo siguiente: “decretar indebidamente la nulidad de una votación supone privar del voto a los electores afectados y, en su caso, privar a un candidato de acceder a un escaño al que pudiera tener derecho... sólo en el supuesto de que la Sala no lograra alcanzar una conclusión cierta sobre el sentido de los votos emitidos, podría decretar la nulidad de la votación celebrada en las mesas impugnadas” (Voto 131 del 16/7/90).

La doctrina que emana de ambos votos es nítida: la soberanía popular impide el falseamiento de la voluntad popular, lo que implica que la nulidad de las elecciones o de las Mesas Electorales sólo puede decretarse en casos muy calificados, es decir, cuando sea imposible determinar cuál ha sido la verdadera voluntad libremente expresada de los electores. En las demás hipótesis, como veremos en el próximo acápite, deberá aplicarse el principio de la conservación del acto electoral.

La legislación costarricense se inscribe dentro de esta filosofía. Así, por ejemplo, el artículo 142 del Código Electoral restringe los motivos de nulidad de los actos electorales a hipótesis muy concretas. Sin embargo, en el caso de que se tratara de la impugnación de actos de las Juntas Electorales que hubieran estado integradas por un miembro que no reunía las condiciones requeridas por la ley, la respectiva votación se considera válida.

También el numeral 148 *ibídem* establece la prohibición para que una vez hecha la declaratoria de elección, no se pueda volver a tratar de 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.

Sin embargo, la Sala Constitucional en un caso reciente y a contrapelo de la legislación vigente y contra el citado principio del impedimento de falseamiento de la voluntad popular, anuló completamente unas elecciones distritales del Partido Liberación Nacional, en las que votaron alrededor de trescientas diez mil personas.

Para ello se basó en un recurso de amparo, interpuesto por dos miembros del partido, que reclamaron que no habían tenido tiempo para presentar candidaturas en esas elecciones, pues el plazo transcurrido entre la convocatoria y la celebración de los comicios era de escasos tres meses. Además, alegaron que la inscripción de las candidaturas causaba el pago de una pequeña suma, destinada a sufragar los gastos administrativos de la elección. El tercer argumento esgrimido por los recurrentes fue el que la elección se estaba celebrando con un año de anticipación a la fecha de vencimiento de los actuales miembros de las Asambleas distritales.

El citado voto de la Sala Constitucional (número 2456 del 21/8/92) se basó en que los hechos base del recurso de amparo implicaban una restricción ilegítima del derecho de elegir y ser electo que consagra no sólo el ordenamiento constitucional costarricense, sino también el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los recurrentes y de todos los demás miembros del Partido Liberación Nacional que se encontraran en su misma situación.

El voto en comentario constituye un craso error de nuestro máximo tribunal constitucional, por cuanto para supuestamente tutelar el derecho de dos recurrentes, pretirió el voto válida y libremente emitido por trescientos diez mil electores. Con la lógica de la Sala, para proteger los derechos de los recurrentes, le hubiera bastado con haber anulado las votaciones en los distritos donde supuestamente no pudieron participar los recurrentes y haber ordenado, de manera concomitante, la repetición de la votación en ellos.

De esa forma queda evidenciado que la citada sentencia violó, de manera flagrante, el principio electoral en estudio.

V. LA CONSERVACION DEL ACTO ELECTORAL

Este principio es una consecuencia lógica y necesaria del anterior.

Este principio es el traslado de la presunción de validez, *iuris tantum*, que revisten todos los actos públicos, especialmente los administrativos.

Así, por ejemplo, nuestra Ley General de la Administración Pública dispone en su artículo 168 que “En caso de duda sobre la existencia o calificación e importancia del vicio deberá estarse a la conservación más favorable a la conservación del acto”.

De este principio se derivan varios corolarios: primero, que mientras no se constaten infracciones legales graves que puedan producir la nulidad de las elecciones, los organismos electorales o jurisdiccionales, en su caso, no deberán decretar la nulidad del acto electoral, segundo, que un vicio en el proceso electoral que no sea determinante para variar el resultado de la elección, tampoco comporta la nulidad de la elección cuando no se altere el resultado final. En tercer lugar, la declaratoria de nulidad de un acto no implica necesariamente la de las etapas posteriores ni las de los actos sucesivos del proceso electoral, a condición de que la nulidad decretada no implique un falseamiento de la voluntad popular.

Dentro de esta óptica, nuestra legislación electoral dispone, en el artículo 127 del Código Electoral, que “Serán absolutamente nulos los votos: a)...b)...c)...d)...e)... Que ostentare la marca digital del elector, puesta de tal manera que no pudiera apreciarse con certeza cuál fue su voluntad electoral”. A contrario sensu, en los casos de simple duda, el voto se considera válidamente emitido.

También el numeral 128 *ibidem* dispone que “No será nula ninguna papeleta por borrones o manchas que contenga, ni por otros defectos que indiquen que se tuvo dificultad al utilizarla, siempre que sea posible determinar en forma cierta la voluntad electoral del votante”.

Nuevamente, se aplica aquí el principio de la conservación del acto electoral, en beneficio de la auténtica y libre expresión de la voluntad del elector.

En síntesis, el principio de la conservación del acto electoral postula que cuando las infracciones cometidas en un proceso electoral no falsean los resultados, no es procedente declarar la nulidad de las elecciones, ni siquiera de las mesas electorales en particular.

VI. EL PRINCIPIO DE UNIDAD DEL ACTO ELECTORAL

Como indicamos supra, la actividad electoral se presenta como una secuencia de actos regulada por el ordenamiento jurídico. Su objetivo es obtener una representación política del pueblo en los órganos de dirección del Estado.

El proceso electoral, por consiguiente, está constituido por una serie de actos que integra etapas definidas, ubicadas temporalmente en forma secuencial.

En consecuencia, los resultados finales de un proceso electoral se deben al concurso de una serie de actos, trámites y procedimientos, que a pesar de tener su propia autonomía, se encuentran concatenados formando una sola unidad, la cual debe ser respetada, salvo que con ello se lesionen otros principios de mayor jerarquía.

Dentro de este orden de ideas, el artículo 121 del Código Electoral costarricense establece que todas las mesas de votación se deben cerrar a las dieciocho horas.

También existe un plazo máximo para la inscripción de candidaturas, el cual vence, según el artículo 76 del Código Electoral, tres meses y quince días naturales antes del día de las elecciones.

El principio de unidad del acto electoral también se manifiesta en el día de las votaciones. Así, por ejemplo, el artículo 102 del Código Electoral señala que “La votación debe efectuarse sin interrupción durante el tiempo comprendido entre las cinco y las dieciocho horas del día señalado, en el local predeterminado con tal objeto. Si la votación no se iniciare a las cinco horas, podrá abrirse más tarde, siempre que no sea después de las doce horas”. El numeral 108 *ibídem* establece que “Por ningún motivo se interrumpirá la votación, ni se cambiará de local, ni se extraerán las papeletas depositadas en la urna, ni se retirará de la mesa el material que ha de servir para la votación, durante el lapso a que se refiere el artículo 102”.

Consecuencia lógica de dicho principio, aunque nuestra legislación electoral no lo diga expresamente, el acto del escrutinio no puede interrumpirse. Es decir, una vez comenzado el escrutinio de los votos, el mismo debe continuarse hasta su finalización.

Otra consecuencia importante de este principio es la prohibición para repetir nuevas elecciones en una o varias mesas electorales, ya que los electores nuevamente convocados saben de antemano y con carácter previo, la opción manifestada por los restantes electores de la respectiva circunscripción electoral.

Pareciera que la solución más acertada, en tales hipótesis, es anular los votos de las mesas respectivas y proceder a la adjudicación de plazas prescindiendo de los votos anulados. Esta solución, sin embargo, deberá ceder en aquellas hipótesis en que la anulación de una o varias mesas pueda alterar el resultado final de la elección, en cuyo caso deberá procederse de nuevo a la elección en las mesas anuladas. De lo contrario, se violaría el principio que prohíbe el falseamiento de la voluntad popular, el que impide, como vimos en su oportunidad, el preterir los votos libre y válidamente emitidos por los electores.

VII. CONCLUSION

El rápido análisis de cuatro principios electorales nos permite concluir que tanto los organismos electorales como los tribunales encargados de aplicar la legislación electoral, deben siempre tener muy en cuenta la

existencia de aquellos principios, los cuales sirven no sólo como informadores de la materia electoral, sino, además, como criterios interpretativos de toda la legislación.

Al encarnar el principio de la soberanía popular en la vida política de los Estados, los procesos electorales resultan auténticos certámenes democráticos donde se expresa libre y válidamente la voluntad de los electores, valga decir, del pueblo.

En suma: el principio democrático deja de ser una utopía para transformarse en una realidad política cotidiana.