

Sección

doctrinal

Los Sistemas Contenciosos Electorales en América Latina

J. Jesús Orozco Henríquez*

SUMARIO:** *Introducción; I. Delimitaciones conceptuales; II. Tipología del contencioso electoral en el Derecho comparado; III. Evolución del contencioso electoral en América Latina; IV. Regulación vigente; V. Los sistemas contenciosos electorales contemporáneos en la región; 1. Contencioso electoral administrativo; 2. Contencioso electoral jurisdiccional, a) Tribunales electorales autónomos, y b) Tribunales electorales dentro del Poder Judicial; 3. Contencioso electoral mixto, a) Administrativo y jurisdiccional, y b) Administrativo y/o jurisdiccional y político; VI. Garantías de los órganos encargados del contencioso electoral; 1. Consagración jurídica de su independencia y autonomía; 2. Designación; 3. Requisitos de idoneidad; 4. Estabilidad; 5. Responsabilidades; 6. Autonomía financiera; 7. Atribuciones normativas; VII. Consideraciones finales.*

Introducción

El objeto del presente trabajo es proporcionar un panorama sobre los diversos sistemas contenciosos electorales en América Latina,¹ en el entendido de que en esta ocasión se pondrá énfasis en los aspectos orgánicos de tales sistemas más que en los distintos medios de impugnación que los conforman.

Como se podrá apreciar, una de las características fundamentales del contencioso electoral en América Latina —que lo diferencian del de otros países—, es la existencia de órganos electorales especializados (previstos generalmente a nivel constitucional) con funciones jurisdiccionales y/o administrativas en la materia —los llamados tribunales (cortes, jurados, cámaras, juntas o consejos supremos) electorales—, ya sea que tengan una naturaleza autónoma o constituyan una rama especializada dentro del 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.²

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 las 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 aun de alguno que arroje información estadística sobre el sentido de las resoluciones de los órganos competentes sobre el particular).

* Magistrado de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral de México; asimismo, es Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e Investigador Nacional, encontrándose bajo licencia.

** El presente trabajo es parte de una investigación más amplia que el autor se encuentra preparando sobre “El contencioso electoral en América Latina”, la cual se incorporará a la obra colectiva *Tratado de legislación electoral comparada de América Latina* que el doctor Dieter Nohlen se encuentra coordinando, bajo el patrocinio de la Universidad de Heidelberg y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Asimismo, el autor agradece el valioso apoyo de los licenciados José Félix Cerezo Vélez y Juan Carlos Silva Adaya en la recopilación y ordenación de una parte importante del material utilizado en este trabajo.

¹ Los dieciocho países objeto de análisis serán llamados *región* y son los siguientes: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

² Algunas reflexiones sobre los procesos de redemocratización y consolidación democrática en diversos países de América Latina, pueden consultarse en Dieter Nohlen y Juan Rial, “Reforma política y consolidación democrática. Perspectivas comparadas”, en *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1988, pp. 327-358.

I. 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 control (impugnaciones, 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, a efecto de corregir eventuales errores o infracciones a la normativa electoral.³

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”,⁴ la cual abarca sólo a los medios procesales de control de la regularidad de los actos y procedimientos electorales, esto es, hace referencia 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).⁵

³ Vid., Aragón Reyes, Manuel, “Legislación electoral comparada y garantías jurídicas del proceso electoral”, en *Elecciones y democracia en América Latina*, San José, Costa Rica, 1988, pp. 106-107; Brewer-Carías, Allan R., “La nulidad de los actos electorales: Una perspectiva constitucional comparada”, en *Transición democrática en América Latina: Reflexiones sobre el debate actual*, San José, IIDH-CAPEL, 1990, pp. 89-92; Fix-Zamudio, Héctor, “Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral”, en *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México*, Instituto Federal Electoral-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1992, p. 8; Hernández Valle, Rubén, *Derecho electoral costarricense*, San José, Costa Rica, Editorial Juricentro, 1990, p. 243; Orozco Henríquez, J. Jesús, “Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparativa”, en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, México, Cámara de Diputados-IFE-TFE-UNAM, 1993, pp. 793-796.

⁴ Conforme a 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 litigio 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” (vid., por ejemplo, Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, México, UNAM, 3a. ed., 1991, pp. 112 y ss.; Calamandrei, Piero, *Instituciones de derecho procesal civil*, vol. I, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1986, pp. 317 y ss.; Carnelutti, Francesco, *Instituciones del proceso civil*, vol. I, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1989, pp. 21 y ss.; Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, México, Harla, 8a. ed., 1990, pp. 122 y 132).

⁵ 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.

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 aludirá a los órganos encargados de resolver los juicios, impugnaciones, 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/o 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 órganos encargados de resolver sobre la comisión o no de delitos electorales —aun cuando su juzgamiento corresponda en algunos países a los tribunales electorales,⁶ ya que las resoluciones sobre el particular no inciden propiamente en la validez o nulidad de los actos y procedimientos electorales, 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—, si bien eventualmente sí se analizarán los medios de control de la constitucionalidad de los actos (de aplicación del Derecho) encaminados propiamente a la elección periódica de los órganos públicos del Estado.⁷

⁶ Como ocurre en Brasil y Panamá, parcialmente en Argentina y, sólo tratándose de los cometidos por autoridades, en Bolivia y Uruguay.

⁷ 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 (vid., Kelsen, Hans, “La garantía jurisdiccional de la constitución”, traducción de Rolando Tamayo, en *Anuario Jurídico*, núm. I, México, UNAM, 1974, pp. 471-515, y Orozco Henríquez, J. Jesús, *El derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, 2a. ed., 1993, pp. 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; en tanto

II. Tipología del contencioso electoral en el Derecho comparado

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 para integrar el legislativo o, en su caso, las 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 determinada 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— entre el contencioso político y el contencioso jurisdiccional, según la función respectiva se confíe a una asamblea política o a un órgano jurisdiccional,⁸ a los anteriores cabe 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 contempla alguna combinación de aquellos órganos (político y/o jurisdiccional y/o administrativo) en la solución de las controversias electorales.⁹

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 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, equivocadamente, se conoció como “autocalificación”.¹⁰ Al respecto, es posible y conveniente distinguir 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 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 conforme

que para los actos que no lo están más que mediatamente, es su legalidad la que debe ser controlada.

⁸ Cfr., Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6ª ed., Barcelona, Ariel, 1988, pp. 105-106; asimismo, Cotteret Jean Marie, y Emeri, Claude, *Los sistemas electorales*, Barcelona, Oikos-tau, 1973, pp. 57-60.

⁹ Vid., Orozco Henríquez, *op. cit.*, *supra*, nota 3, pp. 796-826.

¹⁰ 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, 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 recae, en México, en caso de elecciones sin impugnación, en los correspondientes consejos del Instituto Federal Electoral; en tanto que respecto de aquellas que sí fueron impugnadas, en el Tribunal Federal Electoral.

a 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.¹¹

En la actualidad, prácticamente ya no hay sistemas que tengan un contencioso electoral exclusivamente político (quizás la excepción podría ser Suiza y, en cierta medida, Italia),¹² 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 previo o posterior, lo que les convierte en sistemas contenciosos mixtos.

Entre los medios de impugnación jurisdiccionales es posible distinguir según éstos 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.¹³

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 y/o uno jurisdiccional y/o uno político)—, con gran variedad de modalidades que resulta relevante puntualizar.

III. Evolución del contencioso electoral en América Latina

¹¹ Vid. Aragón Reyes, *op. cit.*, *supra*, nota 3, pp. 106-112.

¹² Vid., Orozco Henríquez, *op. cit.*, *supra*, nota 3, pp. 801-803. En cuanto a los Estados Unidos de América, cabe concebirlo como un sistema contencioso electoral mixto, que combina 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 (Vid., Orozco Henríquez, J. Jesús, "Contencioso electoral y calificación de las elecciones en los Estados Unidos de América", en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, México, 1993, No. 2, pp. 25-33).

¹³ 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 (cfr. Rosenn, Keith S., "The Protection of Judicial Independence in Latin America", en *Estudios en Homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, tomo II, Derecho comparado, México, UNAM, 1988, pp. 1258 y 1267-1269).

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 presente: La Constitución Federal de los 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, 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.¹⁴

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, quizás, 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)¹⁵ 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)—, el sistema contencioso político, al reservar a las cámaras legislativas, a los presuntos legisladores o a una parte de los 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

¹⁴ Por lo que se refiere a la Constitución de Estados Unidos de 1787, la sección 5a. de su artículo I —que 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.

¹⁵ Vid., Franco González Salas, J. Fernando, "La calificación de elecciones", en *Derecho y legislación electoral. Problemas y proyectos*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1993, pp. 235-236; Orozco Henríquez, J. Jesús, "Sistemas de calificación electoral", en *Sistemas de calificación electoral. Conclusiones para México*, México, Cámara de Diputados-UNAM, 1992, pp. 115-126.

¹⁶ Cfr., 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*, t. IV, Bogotá, Biblioteca Banco Popular, 4ª ed., 1986, pp. 230 y 249.

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 es 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.¹⁷

Al respecto y ya en el presente siglo, 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.¹⁸

Esta nueva forma de contencioso electoral fue seguida por varias de las constituciones de la primera postguerra, 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— para controlar la constitucionalidad de todas las leyes y actos subordinados a la norma fundamental. Resulta relevante también aludir 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.¹⁹

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 diversos países a la paulatina creación de órganos electorales especializados (generalmente de carácter constitucional) con funciones jurisdiccionales y/o administrativas en la materia —los llamados tribunales (cortes, jurados, cámaras, juntas o consejos supremos) electorales—, ya sea que tengan una naturaleza autónoma 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 a nivel 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: Nombramiento 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.²⁰

¹⁷ 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 Cancillería 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 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 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.

¹⁸ *Id.*, Nohlen, Dieter, "La calificación electoral en Alemania Federal", en *Sistemas de calificación electoral. Conclusiones para México* México, Cámara de Diputados-UNAM, 1992, pp. 15-25.

¹⁹ *Id.*, Gros Espiell, Héctor, *La Corte Electoral del Uruguay*, San José, IIDH-CAPEL, 1990, pp. 28-31.

²⁰ *Id.*, *ibidem*, pp. 33 y 61-90; Urruty, Carlos A., "La justicia electoral en la República Oriental del Uruguay", *Justicia Electoral, Revista del Tribunal*

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 a 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).²¹

Es pertinente citar también la Constitución de Brasil de 1934, la cual organizó la justicia electoral dentro del Poder Judicial, previendo como órgano supremo el Tribunal Superior Electoral (cuyo antecedente fue el Código Electoral de 1932, bajo la inspiración de Getulio Vargas), que si bien la Constitución de 1937 la suprimió, tal organización fue restablecida con la Constitución de 1946 y ratificada por la Constitución de 1988.²²

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, confirniéndosele igualmente competencia respecto de elecciones presidenciales y considerándosele, junto con los demás organismos electorales subordinados, como integrantes del llamado Poder Electoral.²³

De especial importancia resulta la creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, conforme a la Constitución de 1949, el cual está concebido 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.²⁴

Federal Electoral, vol. I, núm. 1, México, 1992, pp. 31-41.

²¹ Vid., Cortés Macías, Daniel, "Contencioso y calificación electoral en la República de Chile", en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, México, 1993, No. 3, pp. 45-57; García Rodríguez, Juan Ignacio, "Proceso y justicia electoral", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, México, Cámara de Diputados-IFE-TFE-UNAM, 1993, pp. 729-731.

²² Vid., Da Silva, Jose Afonso, *Curso de direito constitucional positivo*, 9ª ed., São Paulo, Malheiro Editores, 1993, pp. 69-70, 333 y 497-498; Jardim, Torquato, "Processo e justiça eleitoral (Introdução ao sistema eleitoral brasileiro)", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, México, Cámara de Diputados-IFE-TFE-UNAM, 1993, pp. 761-787.

²³ Fiallos Oyanguren, Mariano, "Derecho electoral y procesos electorales democráticos. La experiencia de Nicaragua (1984-1990)", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, México, Cámara de Diputados-IFE-TFE-UNAM, 1993, pp. 35-48.

²⁴ Villegas Antillón, Rafael, "El Tribunal Supremo de Elecciones en la Constitución de Costa Rica", en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, México, 1992, No. 1, pp. 43-51.

A partir de tales antecedentes, combinados con experiencias particulares de los respectivos países, proliferó en América Latina la creación (frecuentemente a nivel constitucional y, de manera destacada, con motivo de los procesos democratizadores de la década de los ochenta) 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 era jurisdiccional y/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 lo contencioso electoral.²⁵

IV. Regulación vigente

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, sobre la validez de las elecciones presidenciales y legislativas.²⁶

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 otros le asignan ambas a un mismo órgano,²⁷ 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, Venezuela).

En la gran mayoría de los países se ha optado por establecer a nivel constitucional sólo principios genéricos sobre el contencioso electoral —siendo algunos poco más

²⁵ 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 y/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.

²⁶ Vid., Gallegos, Francisco Román, "Los tribunales electorales", en *Conferencia Interamericana sobre Sistemas Electorales* Caracas, 1990, IFES, pp. 3-35; Valadés, Diego, "La calificación electoral en América Latina", en *Derecho y legislación electoral. Problemas y proyectos* México, UNAM-Miguel Angel Porrúa, 1993, pp. 251-273; Villanueva, Ernesto, *Autonomía electoral en Iberoamérica. Una visión de derecho comparado* México, Triana Editores, 1994, 208 pp.

²⁷ Al respecto, *vid.*, *infra*, la integración y forma de designación de los principales órganos electorales latinoamericanos en la Tabla III.

explícitos, al incluir la forma de designación de los integrantes del órgano electoral cúspide, ya sea administrativo y/o jurisdiccional— y dejar a la legislación secundaria, entre otras cuestiones, la regulación de los aspectos técnicos específicos. Lo anterior obedece al procedimiento más flexible para reformar la legislación secundaria, 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, 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); 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 y/o los reglamentos de las cámaras (Argentina y México), en tanto que los que admiten la ulterior impugnación ante la jurisdicción contenciosa administrativa o la Corte Suprema de Justicia (v. gr., Colombia y Venezuela, 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, Paraguay y Venezuela); adicionalmente, hay que tomar en cuenta las leyes orgánicas o reglamentos interiores del tribunal electoral correspondiente (Costa Rica y Chile, en el primer supuesto, o México, en el segundo).

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 quizás otros temas, v. gr., 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, por lo que pudiera resultar conveniente la revisión normativa a fin de lograr una mejor sistematización y precisión de las disposiciones respectivas. Al respecto, pareciera que la reunión en un solo código u ordenamiento de todas las disposiciones aplicables a la materia electoral, incluyendo las de carácter procesal, proporciona varias ventajas en esa dirección. Incluso, la eventual ausencia de reglas claras, congruentes y sencillas para la solución de conflictos electorales puede generar impugnaciones políticas que pretendan canalizar éstos al margen de las vías institucionales.

V. Los sistemas contenciosos electorales contemporáneos en la región

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 y/o uno jurisdiccional y/o uno político), tal como puede apreciarse en la Tabla I.

1. Contencioso electoral administrativo

Varios países de la *región* cuentan con un contencioso electoral administrativo, caracterizado por aquellos recursos administrativos que se sustancian ante 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 primordialmente un carácter jurisdiccional, ya sea que las ejerzan directamente o a través de alguna de sus dependencias, como ocurre en Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Uruguay), pudiéndose distinguir entre aquellos sistemas que cuentan exclusivamente con un contencioso electoral administrativo de los que lo combinan con alguna impugnación posterior ante un órgano jurisdiccional o político —dando estos últimos lugar a un contencioso mixto—, en el entendido de que en este apartado sólo se hará referencia a los sistemas que en forma exclusiva contemplan un contencioso electoral administrativo.

Este último sería el caso del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua y la Junta Central Electoral de la República Dominicana. En efecto, a ambos órganos se les 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 aquéllos—, así como para realizar el escrutinio de las elecciones nacionales y la proclamación de los respectivos electos, excepción hecha de esta última atribución por lo que se refiere al Presidente de la República en la República Dominicana, pues allí es competencia de la Asamblea Nacional.

Cabe advertir que, aun cuando al citado Consejo Supremo Electoral de Nicaragua y a la Junta Central Electoral de la República Dominicana se les 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 o a los de tribunales supremos electorales de otros países, y se les otorgan garantías equivalentes a las judiciales, como se analizará en el siguiente apartado), en el presente trabajo a aquéllos se les considera como órganos administrativos, atendiendo al criterio formal de su denominación y al *status* que guardan en su correspondiente orden jurídico.

Por lo general, los diversos órganos electorales de carácter administrativo (como los de Nicaragua y República Dominicana) se encuentran 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 en donde el ciudadano sufra.

Es así 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 y la Junta Central Electoral de la República Dominicana, sin que las resoluciones de estos últimos sean susceptibles de ulterior impugnación ante otro órgano, si bien en el caso

de la República Dominicana cabe el recurso de revisión ante la propia Junta Central Electoral).

Finalmente, es conveniente subrayar que existen otros países que contemplan también órganos electorales autónomos de naturaleza administrativa, esto es, no subordinados sino independientes de 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 y se analizan 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 Supremo Electoral de Venezuela.

2. Contencioso electoral jurisdiccional

Como se señaló, cada vez es más acentuada la tendencia a establecer medios de impugnación jurisdiccionales en los diversos regímenes electorales,²⁸ pudiendo distinguirse según sean interpuestos ante la jurisdicción ordinaria (esto es, ante los jueces ordinarios, como en Gran Bretaña,²⁹ o bien, una rama especializada en materia electoral perteneciente al Poder Judicial, como en Argentina y Brasil); una jurisdicción especializada en materia electoral autónoma (los llamados tribunales 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),³⁰ 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

²⁸ 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, *op. cit.*, *supra*, nota 3, p. 26).

²⁹ *Vid.*, Mora Fernández, Daniel, "Elecciones parlamentarias y sistema recursal en el Reino Unido", *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, vol. II, núm. 2, México, 1993, pp. 107-110; Orozco Henríquez, *op. cit.*, *supra*, nota 3, pp. 803-819.

³⁰ 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 (*cf.*, Orozco Henríquez, *op. cit.*, *supra*, nota 3, pp. 812-813).

Francia,³¹ presentándose también diversos sistemas de jurisdicción mixta en América Latina).

Por lo que se refiere concretamente al contencioso electoral jurisdiccional en los países bajo estudio, cabe distinguir aquellos medios de impugnación que se interponen ante una jurisdicción electoral autónoma, o bien, 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, estrictamente, se trata de un contencioso electoral mixto, cuyos supuestos son objeto de estudio más adelante.

a) Tribunales electorales autónomos

Entre los países que cuentan con una jurisdicción especializada autónoma en materia electoral, es conveniente diferenciar aquellos tribunales, cortes o jurados electorales cuyas resoluciones son definitivas e inatacables (como ocurre en Costa Rica, Ecuador y Uruguay), de aquellos otros en que las mismas pueden ser ulteriormente impugnadas ante un órgano jurisdiccional de carácter constitucional, 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 respectiva corte constitucional (como ocurre en Guatemala).

i) 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 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 adelantó, contra las resoluciones de los referidos tribunales electorales no cabe recurso alguno (al respecto, cabe señalar que en Costa Rica el artículo 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 sustituirá al Tribunal de Garantías Constitucionales, no prevén entre sus atribuciones conocer de algún medio de impugnación contra las resoluciones de aquél.³²

Entre los órganos electorales subordinados a los citados tribunales electorales se encuentran las correspondientes juntas electorales —las cuales 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.

ii) Tribunales electorales autónomos 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 autónomo se interponga alguna impugnación, exclusivamente, por cuestiones constitucionales; esto es, si bien las decisiones de tales tribunales electorales son irrevisables por la vía ordinaria (por lo que se refiere a su legalidad), como una garantía más del Estado de derecho, en algunos países las mismas

³¹ *Vid.*, Aragón Reyes, *op. cit.*, *supra*, nota 3, pp. 112-124; Fernández Segado, "Los recursos contra la proclamación de candidaturas y candidatos en el ordenamiento electoral español", *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, vol. II, núm. 3, México, 1993, pp. 59-78; Orozco Henríquez, *op. cit.*, *supra*, nota 3, pp. 803-819; asimismo, De la Peza, José Luis, "Contencioso electoral y calificación de elecciones en España", y Patiño Camarena, Javier, "Panorámica del sistema político electoral francés", estos dos últimos trabajos publicados en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, vol. II, núm. 2, México, 1993, pp. 19-23 y 51-74.

³² Por tanto, quizás 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 abstenia 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 desaparecerá con motivo de la reforma indicada.

son objeto de control por parte de la justicia constitucional.

En este sentido, es posible distinguir según la impugnación constitucional sea competencia de la Corte Suprema de Justicia (como ocurre con el Tribunal Nacional de Elecciones 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 el recurso de inconstitucionalidad, así como del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador y el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay, cuyas resoluciones pueden impugnarse ante la Sala Constitucional de la correspondiente Corte Suprema de Justicia, según el caso, mediante el recurso de amparo o la acción de inconstitucionalidad), o bien, que la impugnación sea competencia del respectivo tribunal o corte constitucional (en esta hipótesis se encuentra la Corte Nacional Electoral de Bolivia, cuyas resoluciones son irrevisables, inapelables y de cumplimiento obligatorio, salvo las que infrinjan preceptos constitucionales que pueden ser impugnadas ante el recién creado Tribunal Constitucional;³³ 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 a este último puede ser recurrida en apelación ante la Corte de Constitucionalidad.³⁴

b) Tribunales electorales dentro del Poder Judicial

En algunos países latinoamericanos las impugnaciones procesales electorales se presentan ante una rama especializada en materia electoral dentro del Poder Judicial (como en Argentina y Brasil), en el entendido de que en ambos países cabe ulteriormente una impugnación de carácter constitucional ante el correspondiente órgano judicial supremo.

En efecto, 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; 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.

Por su 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 jueces 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 (artículos 102, fracciones II y III, así como 121, segundo párrafo, constitucionales).

Es importante distinguir las llamadas juntas electorales que actúan en ambos países de los correspondientes jueces electorales, ya que aquéllas tienen un carácter temporal (para cada proceso electoral, integrándose sesenta días antes de la jornada electoral) y, si bien en el caso de Argentina las juntas nacionales electorales se integran con funcionarios judiciales,³⁵ en

³³ Al parecer, según reforma constitucional de 1994 a los artículos 118 y 120, la competencia que antes tenía la Corte Suprema de Justicia sobre el particular, se traslada en la actualidad al Tribunal Constitucional de Bolivia.

³⁴ *Vid.*, García Laguardia, Jorge Mario, "Nuevas instituciones del derecho electoral centroamericano", en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, México, 1992, No. 1, pp. 5-17; Vázquez Arias, Enrique, "Régimen del contencioso electoral guatemalteco", en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, México, 1994, No. 4, pp. 57-74.

³⁵ 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. *Vid.*, Aguayo Silva, Javier, "Contencioso y calificación electoral en la República Argentina", en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, México, 1993, No. 3, pp. 5-19; González Roura, Felipe, "La Justicia Nacional Electoral", en *El Derecho. Jurisprudencia General* Tomo 117, Buenos Aires, 1986, pp. 826-837. Por otra parte, cabe señalar que en Argentina

tanto que en Brasil 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 de cada país, se les podría considerar como órganos electorales administrativos autónomos y, en tal sentido, las impugnaciones contra sus resoluciones sobre resultados electorales (en Argentina, ante las respectivas cámaras o el Congreso, y en Brasil, ante el Tribunal Superior Electoral) pudieran dar lugar a un contencioso electoral mixto: Administrativo-político, en el caso de Argentina —como se verá más adelante— y administrativo-jurisdiccional, por lo que se refiere a Brasil, en el entendido de que hay otras impugnaciones electorales que son resueltas exclusivamente por el respectivo juzgado o tribunal electoral, razón por la cual se les ubicó en esta sección.

3. Contencioso electoral mixto

El contencioso electoral mixto se caracteriza por combinar sucesivamente impugnaciones ante órganos administrativos y/o jurisdiccionales y/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 Colombia, Chile, Perú, Venezuela y, generalmente, México) de aquellos otros que lo hacen entre un contencioso electoral administrativo y/o jurisdiccional con alguno político (como parcialmente ocurre, en Argentina y México).

a) Administrativo y jurisdiccional

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 autónomo (como en Chile y Perú, así como, por lo general, en México), de aquellos otros en que después de recurrir ante un órgano electoral administrativo autónomo se puede impugnar ante la jurisdicción ordinaria (como ocurre, parcialmente, en Venezuela) o la contenciosa administrativa (como es el caso de Colombia y, parcialmente, Venezuela).

i) Órgano electoral administrativo autónomo y ulterior impugnación ante tribunal electoral autónomo. 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 y el resto del aparato estatal, a uno de los cuales se les encomienda propiamente lo administrativo, esto es, la organización, dirección y vigilancia de los procedimientos electorales, y al otro la resolución de las impugnaciones jurisdiccionales.

Tal sería el caso del Servicio Electoral —a cargo de un Director— y el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, 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 8º constitucional —como una peculiaridad entre los países de la *región*— le confiere al respectivo Tribunal Constitucional la competencia para declarar inconstitucionales a 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.

Aquí también 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 Federal Electoral de México, toda vez que las resoluciones de la Sala Central o las Salas Regionales de este último recaídas a 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 a los recursos de inconformidad o, en su caso, de la Sala de Segunda Instancia a los de reconsideración, contra los resultados de las elecciones de diputados y senadores (además de representantes a la Asamblea del Distrito Federal), son definitivas e inatacables, sin que contra ellas proceda recurso alguno (excepción hecha, como se verá, de las resoluciones recaídas a los recursos de inconformidad por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas en la elección presidencial, las cuales son susceptibles de

también se le encomiendan diversas funciones administrativo-electorales al Ministerio del Interior a través de su Dirección Nacional Electoral, como se explicará más adelante.

revisión ulterior ante la Cámara de Diputados al momento de calificar dicha elección).³⁶

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, 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 la jurisdicción ordinaria o la contencioso administrativa.* Es el supuesto del Consejo Supremo Electoral de Venezuela, órgano máximo encargado de la dirección, organización y vigilancia de los procedimientos y registros electorales, el cual goza de autonomía funcional y administrativa, entre cuyas atribuciones se encuentra la resolución de las reclamaciones en contra de las juntas electorales principales y, en segunda instancia, de los demás órganos electorales inferiores, así como el escrutinio total de los votos para Presidente de la República y la proclamación como

³⁶ En cuanto a las características del contencioso electoral mexicano y la evolución de su normativa, cabe destacar los siguientes trabajos: Barquín Álvarez, Manuel, *La reforma electoral de 1986-1987 en México. Retrospectiva y análisis*, San José, CAPEL, 1987; *idem*, "La evolución de la legalidad democrática. El marco jurídico de las elecciones federales de 1994", en *Elecciones, diálogo y reforma. México, 1994* México, Nuevo Horizonte Editores-CEPNA, 1995, pp. 175-199; Barraza, Eduardo, "El Tribunal Federal Electoral", en *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991* México, FLACSO-PYV, 1992, pp. 179-189; Barreiro, Javier, "La sustanciación de los recursos jurisdiccionales", en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, México, 1994, No. 4, pp. 5-19; Comisión Mexicana de Derechos Humanos, "Proceso Electoral Federal de 1994. Informe de las actividades de observación de los órganos que tuvieron a su cargo la procuración y administración de la justicia electoral", México, 24 de noviembre de 1994; De la Peza Muñoz Cano, José Luis, y Gómez Lara, Cipriano, "El contencioso electoral y la reforma de 1993", documento de trabajo inédito del Centro de Capacitación del Tribunal Federal Electoral; Eisenstadt, Todd, "Urned Justice: Institutional Emergence and the Development of Mexico's Federal Electoral Tribunal", Working Paper 7 of the Center for Iberian and Latin American Studies (CILAS) of the University of California, San Diego, 1994; *idem*, "Hacia la justicia electoral. Conflicto poselectoral, disputas resolutorias y la disolución del régimen unipartidista", en *Este País. Tendencias y opiniones*, México, número 60, marzo de 1996, pp. 2-11; Fix-Zamudio, *op. cit.*, *supra*, nota 3, pp. 24-39; Franco González Salas, J. Fernando, "La reforma electoral en México", en *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de elecciones* San José, IIDH-CAPEL, vol. III, 1991, pp. 193-214; *idem*, *op. cit.*, *supra*, nota 15, pp. 231-249; Galván Rivera, Flavio, "Medios de impugnación en el procedimiento electoral federal", en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal* México, 1989, núm. 1, pp. 73-83; González Oropeza, Manuel, "Los tribunales electorales", en *Las elecciones federales de 1991*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 161-180; Núñez Jiménez, Arturo, *El sistema electoral mexicana* México, FCE, 1991, pp. 239-293; Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicana* México, UNAM, 1994, pp. 463-559; Sánchez Bringas, Enrique, "Contencioso electoral", en *Renovación política y sistema electoral mexicana* México, Porrúa, 1987, pp. 243-259; Terrazas, Rodolfo, "El contencioso electoral y la calificación de las elecciones federales de 1994", en *La voz de los votos: Un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, FLACSO-Miguel Ángel Porrúa, 1995, pp. 347-364, así como García Ramírez, Sergio, "La apelación en el contencioso electoral" y Ovalle Favela, José, "El recurso de inconformidad", ambos en *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* México, UNAM-IFE, 1992, pp. 53-131.

Presidente del candidato elegido. Las resoluciones del Consejo Supremo Electoral sobre la elección presidencial pueden ser impugnadas por cuestiones de legalidad o constitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, siendo esta última la única facultada para declarar la nulidad de dicha elección; asimismo, corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo el fallo de los recursos en contra de las decisiones de los organismos electorales en los casos de las elecciones de diputados y senadores al Congreso.

Por otra parte, 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 y/o jurisdiccional y político

Hay sistemas que contemplan la posibilidad de interponer impugnaciones ante el correspondiente órgano electoral administrativo autónomo y, en su caso, un tribunal electoral autónomo, además de 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 explicó al aludir al contencioso electoral jurisdiccional, 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, como también se apuntó, con funcionarios judiciales) 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 a 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 la República, determinar si se debe realizar una segunda vuelta conforme a 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”,³⁷ sin que exista recurso alguno contra sus decisiones,³⁸ si bien hay autorizados tratadistas que consideran que cabría un control judicial por parte de la Corte Suprema de Justicia.³⁹

Otro caso de contencioso electoral mixto es el de las impugnaciones en contra de los resultados (cómputos distritales) de la elección presidencial en México (recuérdese que las resoluciones del Tribunal Federal Electoral recaídas a las impugnaciones en contra de todos los demás actos electorales, incluidos los relativos a los resultados de las elecciones legislativas federales, son definitivas e inatacables, como se precisó en el inciso anterior), por nulidad de la votación emitida en una o varias casillas y, en consecuencia, la modificación de los respectivos cómputos realizados por los diversos

consejos distritales del Instituto Federal Electoral, a través del recurso de inconformidad que se interpone ante las Salas competentes (Central o alguna Regional) del Tribunal Federal Electoral. En su oportunidad, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se erige en Colegio Electoral para la calificación y cómputo total de los votos emitidos en todo el país, a fin de declarar electo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos a quien hubiese obtenido la mayoría de votos, basándose en los resultados consignados en las actas oficiales de cómputo distrital y, en su caso, las resoluciones de las Salas Central y Regionales del Tribunal Federal Electoral, en el entendido de que la resolución de la Cámara de Diputados sobre el particular es definitiva e inatacable, razón por la cual en este caso se está en presencia de un sistema contencioso electoral mixto: *Administrativo-jurisdiccional-político*.

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 legislativas correspondientes el calificar o examinar las credenciales de sus miembros y/o la proclamación de electo del Presidente de la República, sin que se defina el alcance de dicha atribución con 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 una mera “calificación” o 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).

VI. 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;

³⁷ Los artículos 2º a 9º del Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación, así como 1º a 6º 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.

³⁸ Cfr. Jaramillo, Juan Fernando, “Las cortes electorales en América Latina. Un primer intento de análisis comparativo con base en los casos de Argentina, Costa Rica y República Dominicana”, en *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, editado por Dieter Nohlen, San José, IIDH-CAPEL, 1992, pp. 47-48; conforme a 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.

³⁹ De manera destacada, véase a Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, t. II, Buenos Aires, EDIAR, 1986, pp. 78-80 y 458-462. Al respecto, *vid.*, *idem*, “El contralor jurisdiccional de constitucionalidad en materia electoral”, en *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, IIDH-CAPEL, 1991, pp. 47-64; Haro, Ricardo, “Las cuestiones políticas: ¿Prudencia o evasión judicial? (Análisis del derecho constitucional argentino)”, en *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, Tomo I, México, UNAM, 1988, pp. 337-339.

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 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,⁴⁰ cuyas características principales se precisan en las Tablas II y III de este trabajo.

1. Consagración jurídica de su independencia o autonomía

Mientras que a los órganos jurisdiccionales electorales de Argentina y Brasil 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 independencia y autonomía a los órganos electorales que nos ocupan respecto de 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 expresamente en la Constitución como un cuarto poder, al lado de los tradicionales. Aun cuando los de los demás países no son definidos constitucionalmente de tal manera, es incuestionable que no cabe ubicarlos dentro de alguno de los tres poderes clásicos 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) 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 ordenamientos 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 y/o legales con frecuencia establecen expresamente que tales órganos y/o sus respectivos miembros gozan de independencia o autonomía en el desempeño de sus funciones. Así, por ejemplo, el artículo 99 de la Constitución de Costa Rica subraya que “La organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido”; 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 legalmente al Instituto Federal Electoral—, el cual será autónomo en sus decisiones, en tanto que “El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración”, cuyos “cuerpos de magistrados y jueces instructores ... serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley”.

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

⁴⁰ 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 (*cfr., op. cit., supra*, nota 38, p. 39), considerándose relevante aludir en este trabajo sólo a aquellos que resultan trascendentes para el contencioso electoral.

ponderar cuál pudiera ofrecer hipotéticamente mayores elementos de autonomía, confiabilidad e imparcialidad, cuyas modalidades pueden apreciarse en la Tabla II.

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, es importante la publicidad de las sesiones de resolución de litigios electorales que se prescribe en algunos países (v. gr., México) y, todavía más, por ejemplo, el acuerdo del Tribunal Federal Electoral del propio país en el sentido de poner a disposición de los interesados y la opinión pública los expedientes relativos a los medios de impugnación que resolvió durante el proceso electoral federal de 1994, lo cual contribuyó a la transparencia de su actuación.⁴¹

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, Guatemala, México (sólo por lo que se refiere al Tribunal Federal Electoral), Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana—, de los que sí incluyen una representación minoritaria de partidos políticos (Uruguay y Venezuela), así como de los que contemplan una representación o participación mayoritaria de los mismos (Colombia, El Salvador y Honduras).

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 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 exministros y uno entre otros abogados, en tanto que un quinto miembro se

elige por sorteo entre los expresidentes de las cámaras legislativas).

Otro mecanismo consiste en la designación por el Legislativo, presentándose diversas modalidades: Una mayoría calificada de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta del Ejecutivo o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (como ocurre para la integración, respectivamente, de las Salas Central o Regionales, o bien, la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral de México, en el entendido de que el Ejecutivo debe proponer una lista de por lo menos dos candidatos para cada uno de los cargos de aquéllas); una mayoría calificada del 60 por ciento de la Asamblea Nacional de listas separadas propuestas por el Presidente de la República y los respectivos diputados (Nicaragua); 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 cinco miembros (República Dominicana), 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 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 exdecanos, 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

⁴¹ 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 (*cf.*, Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, traducción de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, pp. 68-69). En cuanto a la evaluación del funcionamiento del Tribunal Federal Electoral, *vid.*, los trabajos señalados *supra*, nota 36.

en Guatemala es obligatoria—, electo en asamblea general.

A los anteriores cabe agregar los 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 que en su integración participan partidos políticos en forma mayoritaria o minoritaria, los miembros restantes de los mismos 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. En Colombia, todos los integrantes son nombrados por el Consejo de Estado a propuesta de los partidos políticos. Cabe destacar que, en general, en los otros 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 (Colombia y, tratándose de los consejeros ciudadanos del Consejo General del Instituto Federal Electoral, México)— y la que equivale a la designación (El Salvador, Honduras, Uruguay y Venezuela), 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. 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 inevitablemente provocará 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 y social 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.⁴² En todo caso, debe tenerse presente que la suma de parcialidades no necesariamente conduce a la imparcialidad, además de que resulta 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, quizás, dañar el prestigio ahora también de dicha corte), o bien, a los propios órganos legislativos, pero exigiéndoles una mayoría calificada (quizás, de dos tercios de los legisladores, como en México y, por lo que hace a los miembros independientes, en Uruguay y Venezuela), 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 ejemplo, en Venezuela, a partir de la tercera votación, con intervalos de treinta días cada una, sólo se exige la mayoría absoluta) para asegurar su imparcialidad e idoneidad.

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 (*v. gr.*, 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, en Chile a quien sea ministro en ejercicio de la Corte Suprema de Justicia y, si hay varios, al de mayor antigüedad, mientras que en Honduras es ejercida por un año en forma rotativa por cada uno de los miembros que lo integran).

⁴² *Cfr.*, García Laguardia, *op. cit.*, *supra*, nota 34, p. 9.

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, cuyo órgano superior de dirección se denomina Consejo General, el cual se integra por un consejero del Poder Ejecutivo (el Secretario de Gobernación, quien lo preside); cuatro del Poder Legislativo (la mayoría de cada Cámara propone a uno de esos consejeros, en tanto que la primera minoría de cada una de ellas propone a otro); seis consejeros ciudadanos (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), así como un representante por cada uno de los partidos políticos nacionales (con registro), en el entendido de que estos últimos sólo tienen voz mas no voto.⁴³

Además del citado caso de México en que el Secretario de Gobernación preside el órgano supremo de

⁴³ Como puede observarse, la integración del referido Consejo General es mixta, ya que cuenta con funcionarios nombrados directamente por los órganos del poder público, así como con representantes de los partidos políticos y con representantes ciudadanos —los llamados consejeros ciudadanos—. Esta nueva conformación, según reforma de 1994, refleja la tendencia hacia la ciudadanización de los órganos electorales, que se observa también en el derecho comparado, y que 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 sufragaba, con el objeto de que ninguna fuerza política, por sí misma, pueda inclinar facciosamente las decisiones en materia electoral.

El Instituto Federal Electoral fue creado por reforma constitucional de 1990 y reformado nuevamente en 1993 y 1994, 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 y autonomía en sus decisiones. 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 y la Dirección General—, así como con órganos delegacionales —los correspondientes consejos, juntas y vocalías— 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.

dirección del Instituto Federal Electoral (aun cuando las decisiones de dicho órgano descansen principalmente, como se indicó, en los consejeros ciudadanos que conforman la mayoría),⁴⁴ 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 tendientes 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.⁴⁵

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 Federal Electoral, 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

⁴⁴ Es pertinente señalar que, en México, en diversas ocasiones (particularmente durante 1994 y 1995) el propio Secretario de Gobernación ha propuesto a las distintas fuerzas políticas su exclusión del referido Consejo General del IFE; sin embargo, ha sido principalmente el Partido Acción Nacional (segunda fuerza electoral, si se atiende al número de representantes a nivel nacional) el que ha insistido en que aquél lo siga presidiendo por estimar, entre otros aspectos, que así se puede identificar un centro de imputación, si bien tal situación es uno de los temas fundamentales de discusión en el actual proceso de reforma política.

⁴⁵ Cfr. Felipe González Roura, "La justicia nacional electoral", en *El Derecho. Jurisprudencia General* tomo 117, Buenos Aires, 1986, p. 836; asimismo, Jaramillo, *op. cit.*, supra, nota 38, pp. 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".

integrantes son independientes y responden sólo al mandato de la ley—, mientras que se asigna a los órganos del Instituto Federal Electoral las decisiones de carácter político-administrativo, donde la presencia y opinión de los partidos políticos es relevante, si bien cuidando que ninguna fuerza política pueda, por sí misma, inclinar facciosamente las decisiones respectivas, resultando de gran importancia la función de los consejeros ciudadanos 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 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 correspondientes se sujeten invariablemente al principio de legalidad, característica primordial de todo Estado de derecho.

3. Requisitos de idoneidad

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 quince 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 18 años (Venezuela) hasta 45 (en el caso de Perú, previéndose en este caso también una edad máxima de 70 años).

De especial importancia —dada la imparcialidad con que se deben resolver los diversos medios de impugnación electoral— resultan los requisitos 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 el 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, Nicaragua y Venezuela; incluso, no haber sido en el año anterior ministro de despacho o magistrado de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado, como ocurre en Colombia) 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, Honduras y Nicaragua), en tanto que otros más exigen no tener parientes en el propio órgano electoral (Bolivia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y República Dominicana) e, incluso, no serlo de ciertos funcionarios públicos o de legisladores (Honduras). 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 y Honduras, donde también se exige no ser deudor moroso de la hacienda pública).

Relacionado con la idoneidad es relevante aludir igualmente 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 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 Federal Electoral del propio país.

4. Estabilidad

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 bajo análisis 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 períodos 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 período determinado para el encargo, el más largo es de diez años sin que se haga referencia a la posibilidad de reelección (Panamá), así como de ocho años (México, por lo que se refiere a los miembros de las Salas Central o Regionales del Tribunal Federal Electoral) y seis años (Costa Rica), permitiendo en ambos casos la reelección en forma ilimitada; aun cuando varios ordenamientos permiten expresamente la reelección, algunos no se pronuncian sobre el particular y en uno (Colombia) se prohíbe explícitamente; otros países no definen la duración del encargo (Honduras y Nicaragua), pero tomando en cuenta que los respectivos órganos electorales supremos de ambos se integran con representantes de partidos políticos según su fuerza electoral, pareciera que sus miembros se renuevan después de cada proceso electoral nacional.

En general, se estiman positivos los sistemas donde el período del encargo de los miembros de tales órganos es mayor al del Presidente de la República, así como los que establecen la renovación parcial 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.

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, como también la existencia de mecanismos para imponer medidas disciplinarias e, incluso, la destitución a 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 período 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 y Guatemala), 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, República Dominicana y Venezuela) 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.

Cabe señalar como una peculiaridad el caso mexicano, donde los consejeros ciudadanos del Consejo General del Instituto Federal Electoral y los Magistrados del Tribunal Federal Electoral pueden ser removidos cuando incurran en conductas graves que sean contrarias a la función que la ley les confiere, por una Comisión de Justicia, integrada por el presidente del propio Tribunal, los dos consejeros de la Cámara de Diputados acreditados ante el citado Consejo General, dos consejeros ciudadanos de este mismo Consejo y dos magistrados del referido Tribunal, si bien dicha Comisión de Justicia sólo puede conocer de los casos que les presenten, respectivamente,

el presidente del Consejo General o el presidente del Tribunal.

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 (*v. gr.*, Chile, Ecuador y Panamá), por lo que pudiera interpretarse que se aplican las disposiciones comunes en materia presupuestal, habitualmente consistentes 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 (Honduras y México); 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 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 y Brasil).

7. Atribuciones normativas

Por su eventual trascendencia en materia contenciosa 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) o proponer al Ejecutivo tal reglamentación (Ecuador y, parcialmente, México, sólo por lo que hace al servicio profesional electoral), así como los órganos jurisdiccionales electorales que están facultados para expedir su reglamento interno (México).

VII. Consideraciones finales

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.

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 bajo análisis, sino de la que se puede 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) —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 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 de seguridad jurídica. Al respecto, pareciera que la reunión en un solo código u ordenamiento de todas las disposiciones aplicables a la materia electoral, incluyendo las de carácter procesal, proporciona varias ventajas en esa dirección.

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 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, pudiéndose considerar como una de las aportaciones más importantes de la *región* a la ciencia política y al derecho electoral en materia contencioso electoral.

5. En términos muy generales, se puede apreciar una evolución en la *región* 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/o 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 y/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 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 a los recurrentes cuestionamientos y acechanzas político-partidistas.

8. De los dieciocho países analizados, dos establecen un contencioso electoral administrativo (ante órganos electorales autónomos de naturaleza propiamente administrativa);⁴⁶ nueve establecen un contencioso electoral jurisdiccional (tres de los cuales exclusivamente ante tribunales electorales autónomos,⁴⁷ mientras que los otros seis ante tribunales electorales autónomos y ulteriormente ante la jurisdicción constitucional),⁴⁸ en tanto que los siete restantes establecen un contencioso electoral mixto, ya que *cinco de ellos prevén un contencioso electoral administrativo y jurisdiccional* (esto es, ante un órgano electoral autónomo de carácter administrativo, cuyas resoluciones pueden impugnarse

⁴⁶ Es el caso de Nicaragua y República Dominicana.

⁴⁷ Como ocurre en Costa Rica, Ecuador y Uruguay.

⁴⁸ 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.

ante un tribunal electoral autónomo,⁴⁹ la respectiva Corte Suprema de Justicia,⁵⁰ un tribunal electoral que forma parte del Poder Judicial,⁵¹ o bien, ante la jurisdicción contenciosa administrativa),⁵² a la vez que *los otros dos contemplan un contencioso electoral administrativo y/o jurisdiccional y/o político* (en virtud de que si bien en tales países todos los actos electorales, con excepción de los resultados electorales, son susceptibles de impugnación ante un órgano electoral autónomo administrativo y después ante un tribunal electoral autónomo,⁵³ o bien, un tribunal electoral que forma parte del Poder Judicial,⁵⁴ sin posibilidad de ulterior impugnación ante algún órgano de carácter político, es el caso que en Argentina se admite que las resoluciones de los órganos electorales administrativos sobre los resultados de las elecciones presidenciales y legislativas sean impugnadas ante un órgano político, mientras que en México las resoluciones respectivas, pero sólo las relativas a las elecciones presidenciales, pueden ser impugnadas ante un tribunal electoral autónomo, reservándose la posterior decisión final a un órgano de naturaleza política).

9. 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, *doce de ellos son tribunales electorales autónomos* (Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay), otros *dos son tribunales electorales especializados que forman parte del Poder Judicial* (Argentina y Brasil) y *los dos restantes son órganos de la correspondiente jurisdicción contenciosa administrativa u ordinaria* que conocen en última instancia de impugnaciones contra resoluciones de

órganos electorales autónomos de naturaleza administrativa (Colombia y Venezuela).

10. Asimismo, de los referidos dieciocho países, ocho contemplan un sistema contencioso electoral en que las decisiones de los respectivos órganos electorales autónomos (ya sean de naturaleza administrativa y/o jurisdiccional) son definitivas e inatacables (Costa Rica; Chile; Ecuador; México, en todos los casos salvo tratándose de los resultados de las elecciones presidenciales; 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 inconstitucionalidad 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 los dos casos en que se conserva parcialmente un contencioso político, toda vez que las respectivas decisiones de los órganos electorales (de naturaleza administrativa y, en su caso, también jurisdiccional) pueden ser impugnadas ante un órgano político (en Argentina, tratándose de resultados de las elecciones legislativas y presidenciales, en tanto que en México sólo por lo que se refiere a estas últimas).

11. En general, se aprecia una marcada tendencia hacia la “jurisdiccionalización” 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 y/o se les otorgan garantías equivalentes a las de otros funcionarios jurisdiccionales).⁵⁵

12. La consecuencia de esta “jurisdiccionalización” 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 legalidad y no según los criterios ampliamente*

⁴⁹ Como en Chile y Perú.

⁵⁰ Es el caso de Venezuela, tratándose de la elección de Presidente de la República.

⁵¹ Como en Brasil, cuyas resoluciones pueden ser impugnadas, además, por razones constitucionales ante el correspondiente Supremo Tribunal Federal.

⁵² Así ocurre en Colombia y, tratándose de elecciones de diputados y senadores, en Venezuela.

⁵³ Como en México, donde las resoluciones del Tribunal Federal Electoral, salvo las recaídas a las impugnaciones contra los resultados de las elecciones presidenciales, son definitivas e inatacables.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Cfr., Aragón Reyes, *op. cit.*, *supra*, nota 3, pp. 97 y 122.

discrecionales de la oportunidad política.⁵⁶ 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 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/o 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 los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.⁵⁷

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 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 las controversias electorales de carácter federal se sustancian ante el Tribunal Federal Electoral y las relativas a elecciones locales ante los correspondientes tribunales electorales creados y sostenidos en cada

entidad federativa, sin que a la fecha se prevean mecanismos de control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones relativos (México, en el entendido de que el establecimiento de tales mecanismos es uno de los aspectos que forman parte de la agenda de la reforma electoral en proceso al momento de elaborar este estudio).

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.

⁵⁶ Cfr., Fix-Zamudio, *op. cit.*, *supra*, nota 3, p. 7.

⁵⁷ 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 y Paraguay), 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.