

EL CONTROL JURÍDICO SOBRE LA JUSTICIA ELECTORAL

Eduardo Valdés Escoffery*

SUMARIO: I. Introducción; II. Actuaciones en materia laboral; III. Actuaciones en materia administrativa; IV. Actuaciones en materia electoral.

I. INTRODUCCIÓN

Los que estamos involucrados en la administración de la justicia electoral, en cualquiera de sus aspectos, es decir, administrativos o bien propiamente jurisdiccionales, o en ambos, estamos conscientes y somos muy sensitivos en cuanto a los controles que se ejercen sobre nuestras actuaciones, y si los mismos provienen de la propia justicia electoral o de la justicia ordinaria, todo ello conforme al sistema constitucional que rija en el respectivo país. ¿Se trata acaso de un mero sentimiento egoísta y de querer rechazar controles? ¿Cuál es la importancia del tema? ¿Cuál es el principio fundamental que hay que analizar? En nuestra opinión, el principio que está en juego, dentro de un régimen democrático, radica en la efectiva autonomía de la justicia electoral y si puede o debe haber un control sobre la misma, para garantizar la plena vigencia de los derechos políticos en un régimen democrático.

Ahora bien, como quiera que la justicia electoral tiene diversas estructuras y competencias según el país de que se trate, es que existen o pueden existir diversos tipos de controles jurídicos que limiten su autonomía jurisdiccional. Por ello, el control jurídico tiene diversas aristas según la naturaleza del acto que se pretende impugnar o contra el cual se desee recurrir. Y es que la defensa de la autonomía jurisdiccional de los organismos electorales, por lo menos en el caso de Panamá, se da en función de los actos meramente electorales, mas no así, sobre los no electorales, cuya esencia no amerita la independen-

cia jurídica que se reclama, para los que están vinculados con el proceso del ejercicio del sufragio popular.

Clasifiquemos, entonces, las actuaciones del organismo electoral que están sujetas a controles jurídicos:

II. ACTUACIONES EN MATERIA LABORAL

Son aquellos actos administrativos del organismo electoral, relacionados con la administración de su recurso humano. Los actos típicos que suelen ser impugnados en estas actuaciones, tienen que ver con las destituciones o declaraciones de insubsistencia del personal y en donde los afectados consideran que estas acciones han sido llevadas a cabo en contra de la ley. Estos actos son típicamente recurribles ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, que tiene competencia para conocer de los actos de las autoridades públicas atacados de ilegalidad. No son actos que tienen que ver con la materia electoral, aunque se trate de funcionarios del organismo electoral.

La naturaleza de la relación laboral que une a una persona con el organismo electoral, puede ser de dos tipos:

- a) Aquella que esté protegida con algún régimen jurídico de estabilidad, normalmente denominado «de carrera» o «servicio profesional», y por lo tanto, las destituciones de dicho personal deben ser fundamentadas en alguna de las causales legales de ese régimen y deben respetar un procedimiento específico contemplado en el mismo, y
- b) Aquella relación laboral que no esté protegida con ningún régimen jurídico de estabilidad y, por lo tanto, los funcionarios son de libre nombramiento y remoción.

* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Panamá.

Ambos casos implican que las actuaciones del organismo electoral pueden ser revisadas, en el caso panameño, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia cuando sean atacadas de **ilegalidad**, y los afectados disponen, para recurrir ante esa superioridad, de dos meses a partir de la fecha en que el acto considerado ilegal ha quedado en firme, es decir, cuando ya el organismo electoral ha decidido el recurso de reconsideración que cabe presentar ante el mismo y por lo tanto, el acto ha quedado ejecutoriado o bien, cuando se haya presentado un recurso de reconsideración, éste no ha sido fallado en el término de dos meses, se agota en ambos casos la vía gubernativa, queda como único remedio, la vía jurisdiccional.

La ley que se aplica en el ejercicio de la autoridad de administración del personal que trabaja para el organismo electoral, no es en esencia una ley electoral, y por lo tanto no es competencia exclusiva de éste. De ahí que la Corte Suprema de Justicia, que es la entidad contemplada en la Constitución Política panameña para revisar la legalidad de los actos de los diversos entes que integran el sector público, es la llamada a ejercer el control de legalidad de los actos laborales del organismo electoral, a través del ejercicio de la jurisdicción contencioso administrativa. Desde este punto de vista, el organismo electoral es uno más de la administración pública y debe estar sujeto a los mismos controles de legalidad.

III. ACTUACIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA

Son aquellas que realiza el organismo electoral, para la adjudicación de bienes y servicios, con base en contrataciones públicas. Las empresas que pierden los concursos de precio o licitaciones, y que consideran que la adjudicación a uno de sus competidores ha sido ilegal, también tienen, en Panamá, el derecho de reconsiderar ante el propio organismo y posteriormente recurrir ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

De igual manera encajan dentro de esta categoría, aquellas actuaciones del organismo electoral que se refieren a la resolución administrativa de contratos que ha celebrado con alguno de sus proveedores. La empresa afectada con la terminación de su contrato, tiene derecho a recurrir ante la referida

Sala de la Corte, cuando se considere afectada con dicha actuación.

Un tercer tipo de actuación administrativa, por lo menos en el caso de Panamá, sería aquel relacionado con temas del Registro Civil y Cedulación. Si bien estos casos se deciden en primera instancia ante las respectivas y referidas direcciones sustantivas, llegan al Tribunal Electoral en grado de apelación, y éste puede confirmar el acto apelado al generar una inconformidad en el afectado, quien puede entonces recurrir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para alegar causas de ilegalidad en las actuaciones del organismo electoral en función de las normas jurídicas que regulan la materia. Dicho recurso puede ser interpuesto dentro de los dos meses siguientes al agotamiento de la vía gubernativa.

IV. ACTUACIONES EN MATERIA ELECTORAL

Llegamos, finalmente, a los actos cuya esencia y naturaleza únicamente es ejercida por el organismo electoral. Ninguna otra entidad de la administración pública puede ejercer actos similares y, por ende, su competencia es privativa y excluyente. No hay otra entidad prevista en la Constitución Política panameña que tenga la prerrogativa de interpretar, reglamentar y aplicar la ley electoral. Es en este ámbito de competencia, donde surge la protección a la autonomía jurisdiccional en materia de legalidad, en la mayoría de los países de América Latina. Hay unos cuantos países (Costa Rica, Uruguay y México, por ejemplo) en donde la autonomía ampara no solamente el aspecto de la legalidad sino, además, el de la constitucionalidad. Es decir, el único competente para conocer tanto de la ilegalidad como de la inconstitucionalidad de actos típicamente electorales, es el organismo electoral. Estaríamos hablando de una autonomía jurisdiccional plena. Pero ese no es el caso de Panamá, el cual se enmarca dentro de aquel grupo de países en donde prevalece la autonomía jurisdiccional parcial, al amparar exclusivamente la legalidad de los actos electorales, mas no así la constitucionalidad de los mismos.

Con esta perspectiva, procederemos a examinar la diversa gama de actuaciones de un organismo electoral, en materia electoral, que pueden motivar en la parte afectada, la necesidad de impugnar la co-

El control jurídico sobre la justicia electoral

rrespondiente decisión. Unas actuaciones pueden ser de carácter eminentemente administrativo (no contenciosos), y otras de carácter jurisdiccional, estas últimas pueden ser jurisdiccionales administrativas o bien jurisdiccionales penales electorales. Si bien en este grupo hablamos de algunos actos administrativos, al igual que en el punto 2 anterior, la diferencia consiste en la legislación sobre la cual descansa cada actuación. En este tercer grupo se enmarcan aquellas que tienen como sustento jurídico el Código Electoral y se refieren a una de las materias reguladas por dicho código. Hay temas pues, que se refieren a actos de naturaleza administrativa-electoral que tienen que ver con los partidos políticos (su reconocimiento, extinción, y el decidir en última instancia sobre las controversias internas que planteen sus afiliados ante el organismo electoral); con el padrón electoral y las impugnaciones al mismo; con la organización de las elecciones, la presentación de postulaciones y las impugnaciones a las mismas; la proclamación de los resultados electorales y sus impugnaciones, y finalmente, la entrega de credenciales y las posibles impugnaciones a esta actuación.

Por otro lado, el Código Electoral panameño regula la justicia penal electoral, estableciendo cuáles son las actuaciones que constituyen delito y las sanciones correspondientes, es decir, la tipificación del delito.

Unas y otras son competencia exclusiva de la justicia electoral y, por lo tanto, no caben los recursos de ilegalidad fuera de la competencia del organismo electoral, ya que nadie más que el organismo electoral puede interpretar la ley electoral por ser su competencia privativa. No hay, pues, control externo de legalidad sobre las actuaciones en materia electoral.

Las decisiones en materia electoral pueden entonces adoptar la forma de resoluciones, acuerdos e incluso de decretos cuando se reglamenta alguna norma o materia específica del Código Electoral, o bien por vía de sentencias, cuando en un proceso ya sea administrativo electoral se decide una controversia, o bien en uno penal electoral, se decide la suerte de alguna persona que ha sido llamada a juicio por la comisión de un delito penal electoral.

En otro orden, si bien en Panamá no hay control externo por ilegalidad, sí existe un control de inconstitucionalidad. Es decir, cuando el organismo electoral adopta una decisión en materia electoral,

ya sea ésta de carácter administrativo o penal, y el afectado considera que algunas de sus garantías constitucionales han sido violadas durante el respectivo proceso en el que se le aplicó justicia, la Constitución Política contempla el recurso de inconstitucionalidad, como mecanismo para la guarda de la integridad de la misma. Dicho recurso debe interponerse, luego de que la decisión ha sido proferida y se encuentra debidamente ejecutoriada. En Panamá, el recurso de inconstitucionalidad, por su propia naturaleza, no suspende el acto atacado ni tiene efectos retroactivos. Estas características son particularmente importantes para la seguridad jurídica de los actos del organismo electoral relacionados con las elecciones, los cuales no pueden quedar en un limbo jurídico, sobre todo porque existen plazos concatenados e improrrogables, de cara a una logística electoral, que producirán en una fecha específica, por mandato constitucional, la transferencia del poder político de todos los cargos de elección popular, tanto a nivel nacional como a nivel de los gobiernos locales. El Órgano Ejecutivo (presidente y vicepresidentes de la República); el Órgano Legislativo (integrado por legisladores, principales y suplentes), dos órganos claves de todo Estado, así como la administración de los gobiernos locales (alcaldes y miembros de los consejos municipales), cumplen sus períodos constitucionales cada cinco años y el 1° de septiembre del año en que se celebran las elecciones, debe producirse la transferencia del poder a quienes han sido legítimamente elegidos por el sufragio popular y han superado con éxito las impugnaciones que puedan haber sido interpuestas en su contra. Por ello, el constituyente panameño, desde que creó la jurisdicción electoral con la reforma constitucional de 1956, consagró claramente que las decisiones del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante el mismo, y una vez cumplidos los trámites de ley, serán **definitivos, irrevocables y obligatorios**. Se exceptúa lo referente al recurso de inconstitucionalidad, en los términos indicados.

Es decir, hay recurso de reconsideración ante el mismo organismo electoral, pero sus decisiones no son apelables por ser un tribunal de única instancia, en materia de legalidad y específicamente sobre interpretación de la ley electoral. La única posibilidad de atacar una decisión es alegar que la misma es in-

constitucional, porque el organismo electoral violó alguna de las garantías fundamentales de la Carta Magna.

Por otra parte, si un recurso de inconstitucionalidad prospera, y la Corte Suprema de Justicia considera que el organismo electoral, al administrar justicia, ha incurrido en la violación de alguna de las garantías consagradas en la Constitución Política, debe regresar el expediente a la justicia electoral para que la misma vuelva a emitir un fallo que deje subsanado el vicio detectado, si ese fuese el caso, ya que solamente el organismo electoral es el que puede administrar justicia electoral, interpretando y aplicando la ley electoral. No puede la Corte, al declarar la inconstitucionalidad del acto atacado, decidir en lugar del organismo electoral en cuanto al fondo de la controversia electoral, porque estaría interpretando y aplicando la ley electoral, la cual no es de su competencia. Esa fue la intención del constituyente cuando decidió crear una justicia electoral autónoma e independiente de la justicia ordinaria con rango constitucional. La Corte debe limitarse, pues, a decidir si se ha violentado o no alguno de los derechos fundamentales que tenía el recurrente al recibir justicia por parte del organismo electoral.

Veamos cuáles son las otras dos acciones de inconstitucionalidad que se pueden interponer en la legislación panameña, además del recurso de inconstitucionalidad.

Tenemos primero la acción de **Amparo de Garantías Constitucionales**, garantía extraordinaria, de carácter expedita, que la Constitución consagra para hacer frente a violaciones de garantías constitucionales, por la orden de hacer o no hacer de un servidor público. Muchos tratan, por la vía del amparo, evitar usar los trámites normales u ordinarios de la justicia, pero ya la Corte Suprema de Justicia ha aclarado de manera reiterada el carácter extraordinario que tiene el Amparo y que solamente procede cuando no hay otra alternativa jurídica, para salvaguardar el derecho que se alega violado.

Frente a las posibilidades de interponer amparos ante decisiones de la justicia electoral, la legislación panameña, con fundamento en la norma constitucional que establece el carácter definitivo, irrevocable y obligatorio de sus decisiones (las cuales sólo son recurribles ante la misma), ha previsto que la acción de amparo de garantías constitucionales, no procede

en contra las decisiones que en materia electoral profiera el Organismo Electoral. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia sí ha admitido y acogido los recursos de amparos que se han interpuesto en contra de las decisiones adoptadas por dicho organismo en materia de Registro Civil cuando se han suspendido inscripciones de nacimiento por encontrar anomalías en las mismas.

La segunda acción que existe, es la denominada **Advertencia de Inconstitucionalidad**, la cual se interpone cuando se quiere advertir a un funcionario encargado de impartir justicia, o cuando el propio funcionario considera que la disposición legal o reglamentaria, que se está aplicando a un caso, puede ser inconstitucional. En este evento, el funcionario debe someter la cuestión al pleno de la Corte Suprema de Justicia, salvo que la disposición ya haya sido objeto de pronunciamiento por parte de ésta, y continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir.

El Tribunal Electoral y la Corte Suprema de Justicia, hasta el presente, han coincidido en que las advertencias de inconstitucionalidad no caben en la justicia electoral por las razones indicadas previamente. La advertencia sería un mecanismo idóneo para permitir la intromisión de la Corte Suprema en una competencia ajena a ella y detener la administración de la justicia electoral e impedir o detener el desarrollo de un proceso electoral y por lo tanto, la transición constitucional de los poderes del Estado con ocasión de las elecciones generales que se celebran cada cinco años. De ahí que la misma Constitución Política al reglamentar la efectividad de las decisiones del organismo electoral, ha señalado que **solamente** cabe contra ellas el recurso de inconstitucionalidad.

Sin embargo, frente a esta realidad jurídica, hay quienes arguyen que el organismo electoral debe estar sometido a un control constitucional prejudicial, es decir, antes de emitir su fallo electoral y que la norma constitucional ya referida debe ser interpretada ampliamente y no de manera restrictiva, ya que la misma Constitución Política contempla la advertencia de inconstitucionalidad como uno de los controles prejudiciales a quienes administran justicia. Quizás esta tesis tenga valor jurídico en abstracto para quienes defienden la tesis de que debe existir un control constitucional absoluto sobre todas las jurisdicciones especiales,

El control jurídico sobre la justicia electoral

incluyendo la electoral, pero nuestra realidad en América Latina, en donde los procesos electorales eran en el pasado dominados por los órganos ejecutivos, controlados a su vez por los partidos políticos que exigían independencia del organismo electoral y elecciones libres cuando estaban en oposición, nos indica claramente cuál es la tesis que debe prevalecer. Esos críticos, cuando estaban en la oposición, una vez en el poder, se inclinaban por repetir el mismo modelo de sus adversarios. Otra lucha similar ha ocurrido con el control sobre la Corte Suprema de Justicia, en una época controlada, también, por el órgano ejecutivo. La plena autonomía tanto del máximo órgano judicial, así como del órgano electoral, ha representado una

bandera histórica de la sociedad civil para avanzar en la garantía plena de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos y, por lo tanto, para profundizar el sistema democrático.

De ahí la necesidad de sustentar tesis jurídicas que respondan a la realidad cultural de nuestros países para poder superar los vejámenes que en el pasado han sufrido nuestros pueblos y poder garantizar la legitimidad de nuestros gobernantes porque responden a elecciones libres y justas. Por eso, los constituyentes panameños, sabiamente y conscientes de nuestro pasado, crearon un Tribunal Electoral autónomo, responsable de garantizar, él solo, es decir, con competencia privativa, la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular. 