

TENDENCIAS RECIENTES DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA

José de Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

I. INTRODUCCIÓN

Constituye un significativo y grato honor participar en el homenaje al profesor Dieter Nohlen, uno de los científicos sociales más prominentes de los últimos 30 años. Su enfoque metodológico histórico-empírico, con énfasis en la perspectiva comparativa y la importancia del contexto,¹ ha enriquecido las ciencias sociales, identificándosele como el líder académico de la llamada Escuela de Heidelberg. Dicho enfoque también ha impactado y mostrado su utilidad en la consultoría política relacionada con los procesos de reforma constitucional y política en varios países, interesados en modernizar su respectivo sistema de gobierno, sistema electoral y/o sistema de partidos.²

Los latinoamericanos —especialmente, los mexicanos— nos sentimos afortunados de que las inquietudes académicas del profesor Nohlen se hayan dirigido de manera destacada hacia nuestra región. Sus aportaciones metodológicas y agudas apreciaciones politológicas respecto de nuestros países son un insumo valioso y referente indispensable para cualquier interesado en la ciencia política e ingeniería constitucional.

He seleccionado el tema de las tendencias recientes de la justicia electoral en América Latina para rendirle homenaje al doctor Dieter Nohlen, como actualización del trabajo equivalente que me invitó a elaborar y se

¹ Véase Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

² Véase Nohlen, Dieter, “La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”, *Memoria de la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales*, México, Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, 1996, pp. 19-41.

publicó hace 15 años en la primera edición del *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, bajo su atinada y docta coordinación. Desde entonces, he tenido el privilegio de aprender directamente de él —no sólo a través de su basta obra— y disfrutar de su honrosa amistad.

Así, el propósito de este trabajo es analizar las principales tendencias en el ámbito de la justicia electoral latinoamericana a partir de la “tercera ola democratizadora”.³ Una de las áreas que mayor desarrollo ha tenido en la región es precisamente la justicia electoral. En efecto, a partir de hace poco más de tres décadas, se generalizó la tendencia a encomendarle a los comúnmente llamados tribunales electorales la competencia para resolver las impugnaciones en contra de los actos vinculados con los procesos electorales, si bien en algunos casos, como se expondrá, sus resoluciones pueden ser impugnadas —por razones de constitucionalidad—, ante la respectiva Corte Suprema, o bien ante el correspondiente Tribunal Constitucional o el órgano de justicia administrativa.

La existencia de este tipo de tribunales electorales se ha traducido —en mayor o menor medida— en un factor importante para los procesos de redemocratización, transición y consolidación democrática en varios de los países de la región, pudiéndose considerar una de las aportaciones más importantes de América Latina a la ciencia política y al derecho electoral.⁴

II. LOS TRIBUNALES ELECTORALES LATINOAMERICANOS COMO UN TIPO O MODELO ESPECÍFICO DE JUSTICIA ELECTORAL

Una de las características esenciales de los sistemas latinoamericanos de justicia electoral —que los diferencian de los de otras partes del mundo— es la existencia, en todos y cada uno de los países de América Latina continental, así como la República Dominicana, de organismos electorales especializados (previstos generalmente a nivel constitucional) con funciones

³ Huntington, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Londres, Norman, 1991.

⁴ *Cfr.* Orozco Henríquez, José de Jesús, “El contencioso electoral, la calificación electoral”, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Dieter Nohlen *et al.*, (comps.), México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 1152.

jurisdiccionales y, algunos de ellos, también administrativas en la materia: los comúnmente llamados tribunales (corte, jurado, cámara, junta o consejo supremo) electorales. Incluso, algunos de los 18 países involucrados⁵ cuentan con dos organismos electorales, uno con atribuciones administrativas, encargado predominantemente de la organización de los comicios, y otro con funciones jurisdiccionales para resolver los conflictos que surjan con motivo de los mismos.

Dichos organismos frecuentemente tienen una naturaleza autónoma respecto de los tradicionales órganos del poder público (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), si bien en ocasiones constituyen una rama especializada dentro del correspondiente Poder Judicial, en el entendido de que todos son independientes del Ejecutivo y la gran mayoría tiene un carácter permanente en la actualidad. Incluso, las Constituciones de Nicaragua de 1987 y de Venezuela de 1999, expresamente, les confieren a los respectivos organismos electorales el carácter de “Poder Electoral” (en tanto que algunas otras lo hacen de manera implícita, por el cúmulo y relevancia de las atribuciones que les confieren, particularmente las de Costa Rica y Uruguay).

En efecto, de acuerdo con el manual de IDEA Internacional sobre resolución de conflictos electorales que se encuentra en proceso de elaboración,⁶ es posible clasificar los diversos sistemas de justicia electoral del mundo en cuatro grandes tipos o modelos, atendiendo a la naturaleza del órgano encargado de emitir la decisión final sobre las impugnaciones relacionadas con la validez y resultados de las elecciones legislativas nacionales (en su caso, federales) y, en ciertos países, presidenciales:⁷

⁵ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

⁶ En cuya elaboración he tenido el privilegio de participar como autor principal.

⁷ Con algunas variantes, la siguiente clasificación se aborda en Orozco, José de Jesús, “Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado”, *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Instituto Federal Electoral, UNAM, International Foundation for Electoral Systems, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2000, pp. 45-60; *id.*, “The Mexican System of Electoral Conflict Resolution from a Comparative Perspective”, *Taiwan Journal of Democracy*, vol. 2, núm. 1, julio de 2006, pp. 51-60; *id.*, *El contencioso electoral en las entidades federativas de México* (tesis doctoral), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 93-133. Una clasificación muy difundida de SJE es la adoptada por Duverger y después utilizada por Cotteret y Emiri, quienes distinguen entre un contencioso electoral político y un contencioso electoral jurisdiccional, según la función respectiva se confíe a una asamblea política

1. *Órgano legislativo*, ya sea la legislatura u otra asamblea política (como en Estados Unidos de América, Bélgica, Dinamarca, Italia, Suiza, así como Islandia y, en cierta medida, Argentina). Su característica fundamental es que, si bien se encuentran regidos por el marco constitucional y legal aplicable a la elección respectiva, dada su naturaleza, conformación y proclividad a actuar políticamente, además de la inexistencia de mecanismos para controlar que sus resoluciones electorales se ajusten a derecho, ha sido frecuente que en sus decisiones prevalezcan los criterios políticos (como el de oportunidad y negociación de intereses en pugna) sobre las razones jurídicas. Incluso, tales decisiones han sido proclives a favorecer a las fuerzas políticas que, eventualmente, han conformado la mayoría legislativa. De ahí que sea frecuente calificar a este tipo como contencioso político. En la actualidad, prácticamente ya no hay sistemas que tengan un contencioso electoral conferido exclusivamente a un órgano legislativo o asamblea política, ya que aquellos países que aún lo conservan para los comicios legislativos o, en su caso, presidenciales, lo hacen coexistir con medios de control jurisdiccional o, incluso, administrativos, previos (como en Argentina, Estados Unidos de América e Italia) o posteriores (como en Alemania), lo que les convierte en sistemas de justicia electoral mixtos legislativo-jurisdiccionales o legislativo-administrativos.
2. *Órgano jurisdiccional*, encomendado a alguna de las siguientes cuatro clases de órganos:
 - a) tribunal ordinario del Poder Judicial (no especializado en materia electoral), generalmente encomendado a la respectiva Corte Suprema, ya sea directamente o vía apelación (como en Inglaterra, desde 1868; Australia, Canadá, India y en prácticamente todos los países de la *Commonwealth*; incluso, en esencia, a este tipo corresponden los

o a un órgano jurisdiccional. Véase Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6a. ed., Barcelona, Ariel, 1988, pp. 105-106, y Cotteret, J. y Emeri, C., *Los sistemas electorales*, Barcelona, 1973, pp. 57-60. El connotado iuscomparativista mexicano Héctor Fix-Zamudio, por su parte, distingue entre contencioso político, contencioso jurídico (en donde incluye a los órganos administrativos y los jurisdiccionales) y contencioso mixto, cuando contempla la combinación de los anteriores. Véase Fix-Zamudio, Héctor, "Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral", *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Instituto Federal Electoral, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, pp. 5-19.

casos de Bosnia y Herzegovina, Hungría, Moldavia, Polonia, Rusia, Serbia y Ucrania, así como Etiopía, Kenia, Lesotho y Uganda, además de Japón, República de Corea y Taiwán);

b) tribunal o consejo constitucional, siguiendo, en cierta medida, el modelo de la Corte Constitucional de la Constitución de Austria de 1920, como en Alemania y, según se mencionó, España y Portugal, además de Bulgaria, Croacia, Lituania, Rumania y Níger; igualmente, Armenia, Eslovaquia e Indonesia, pero en estos últimos tres el tribunal constitucional forma parte del Poder Judicial a diferencia de los primeros. Asimismo, bajo la denominación de Consejo Constitucional, siguiendo en buena medida el modelo francés, se adopta, además de Francia, en Burkina Faso, Camboya, Camerún y Mozambique;

c) tribunal administrativo, ya sea de naturaleza autónoma, como en Colombia (denominado Consejo de Estado), Finlandia y Latvia, o bien, formando parte del Poder Judicial, como en la República Checa (llamado Suprema Corte Administrativa);

d) tribunal electoral especializado (sin atribuciones administrativas), ya sea perteneciente al Poder Judicial o autónomo de los tres poderes tradicionales, como ocurre predominantemente en los países de América Latina y cuyo análisis se profundizará más adelante, si bien también se ha adoptado en Albania, Grecia, Suecia y Sudáfrica, así como recientemente en Palestina (en el entendido de que en estos últimos tres países tiene naturaleza autónoma).

3. *Organismo electoral-administrativo* con atribuciones jurisdiccionales; bajo este modelo, la decisión final sobre la validez de las elecciones, incluso si son impugnadas, corresponde al propio órgano electoral administrativo encargado de organizar las elecciones, el cual también cuenta con atribuciones para resolver de manera final y definitiva las impugnaciones correspondientes (como ocurre en Costa Rica, Nicaragua y Uruguay), y
4. *Órgano ad hoc*, de carácter provisional y derivado de un régimen transitorio, generalmente, como una solución promovida por organismos o instancias internacionales ante algún conflicto interno grave, según ocurrió, por ejemplo, en las elecciones de Camboya en 1993, Bosnia y Herzegovina en 1996 y Afganistán en 2005.

Por otra parte, cabe advertir que además de las impugnaciones ante los referidos órganos de cada uno de los primeros dos modelos (legislaturas;

tribunales ordinarios o cortes supremas, tribunales o consejos constitucionales, tribunales administrativos y tribunales electorales), con frecuencia, previamente, se contemplan impugnaciones administrativas ante el propio órgano encargado de organizar las elecciones, ya sea que tenga carácter autónomo o independiente [como en Canadá (Elecciones Canadá), Chile (Servicio Electoral), México (Instituto Federal Electoral) y Perú (Organización Nacional de Procesos Electorales)]; formalmente se le ubique en el Poder Legislativo, pero tenga garantías de autonomía [como en Hungría, así como, parcialmente en Argentina (con las juntas electorales) y España (con la Junta Central Electoral)], o bien, formalmente se le ubique en el Ejecutivo [por lo general en el respectivo ministerio del interior o secretaría de gobierno, como ocurre en Alemania y Estados Unidos, así como, parcialmente, en Argentina y España].

En todo caso, cabe destacar la tendencia contemporánea en el derecho comparado hacia la “judicialización” de los procedimientos electorales, con el objeto de que cualquier conflicto que surja sea resuelto conforme a derecho y de acuerdo con los principios de constitucionalidad y legalidad mas no según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad y negociación política;⁸ lo anterior no sólo respecto de los resultados electorales, sino también de las controversias durante la etapa de preparación de la elección e, incluso, con motivo de procedimientos internos en los partidos políticos para seleccionar sus dirigentes y candidatos a cargos de elección popular o para la imposición de sanciones a sus afiliados.⁹

Como puede observarse, el establecimiento de tribunales electorales especializados es una fórmula típicamente latinoamericana —aun cuando empieza a extenderse a otros contextos—, cuyo origen lo encontramos en la segunda década del siglo XX, con cierto antecedente hacia finales del siglo XIX, según se explica a continuación.

⁸ Cfr. Aragón Reyes, Manuel, “Legislación electoral comparada y garantías jurídicas del proceso electoral”, *Elecciones y democracia en América Latina*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1988, p. 106; Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota anterior, p. 8.

⁹ Véase Orozco Henríquez, José de Jesús, “La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, julio-diciembre de 2004, pp. 219-245.

III. EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE JUSTICIA ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA

Aun cuando el primer antecedente de jueces electorales especializados se encuentra en la Constitución de Colombia de 1886 (si bien la decisión final sobre la validez de las elecciones de los legisladores, en ese entonces, correspondía a la respectiva cámara del Congreso), no fue sino a partir de la década de los veinte del siglo pasado cuando surgieron organismos electorales especializados y permanentes de carácter autónomo, independientes del Ejecutivo.

En efecto, en 1924, en la República Oriental del Uruguay se crea a nivel legislativo la Corte Electoral, 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 (la reunión de ambas cámaras). 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,¹⁰ cuya competencia se amplió por reforma de 1996 para organizar las elecciones internas de los partidos políticos para la selección de ciertos órganos y candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República.

Cabe destacar, además, el establecimiento del Tribunal Calificador de Elecciones en la Constitución de Chile de 1925, al cual 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. En la Constitución de 1980, se le confieren al referido Tribunal básicamente las mismas atribuciones, junto

¹⁰ Véase Gros Espiell, Héctor, *La Corte Electoral del Uruguay*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1990, pp. 61-90; Urruty, Carlos A., “La justicia electoral en la República Oriental del Uruguay”, *Justicia Electoral*, México, Tribunal Federal Electoral, núm. 1, 1992, pp. 31-42.

con las relativas a las impugnaciones con motivo de la organización y calificación de los plebiscitos.¹¹

En la siguiente década se fueron creando organismos similares. Así, en 1931, se crea el Jurado Nacional de Elecciones en Perú como órgano autónomo, en tanto que la Constitución de Brasil de 1934 organizó la justicia electoral dentro del Poder Judicial, previendo como órgano supremo el Tribunal Superior Electoral, al cual también se le han conferido no sólo atribuciones jurisdiccionales sino también administrativas.¹²

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, confiándosele igualmente competencia respecto de elecciones presidenciales y considerándosele expresamente, junto con los demás organismos electorales subordinados, como integrantes del llamado “Poder Electoral”.¹³

De especial importancia resulta la creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, conforme con la Constitución de 1949, el cual está concebido implícitamente 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.¹⁴

¹¹ Véase García Rodríguez, Juan Ignacio, “Proceso y justicia electoral”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, 1993, pp. 729-731.

¹² Da Silva, José Afonso, *Curso di direito constitucional positivo*, 9a. ed., Sao Paulo. Malheiros, 1993, pp. 69 y 70; Jardim, Torcuato, “Processo e justiça electoral (introdução ao sistema electoral brasileiro)”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, 1993, pp. 761-787.

¹³ Fiallos Oyanguren, Mariano, “Derecho electoral y procesos electorales democráticos. La experiencia de Nicaragua (1984-1990)”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, 1993, pp. 35-48.

¹⁴ Véase Villegas Antillón, Rafael, “El Tribunal Supremo en la Constitución de Costa Rica”, *Justicia Electoral*, México, Tribunal Federal Electoral, núm. 1, 1992, pp. 43-51. En 1946 se creó un Tribunal Electoral independiente (el anterior dependía de la Secretaría de Gobernación), pero cuyo veredicto tenía que ser ratificado por el Congreso. En 1948, el Congreso, dominado por el partido gobernante, anuló las elecciones y llamó al candidato oficialista, quien había perdido, a asumir bajo el título de Designado a la Presidencia; sin

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. Incluso, varios de esos organismos desempeñan no sólo las referidas funciones jurisdiccionales sino también administrativas, relacionadas con la organización de los comicios, en tanto que su naturaleza jurídica, según se indicó, es generalmente autónoma de los tres poderes tradicionales; en algunos casos, se les ubica dentro del Poder Judicial o constituyen un cuarto poder especializado.

En términos muy generales —toda vez que cada país ha tenido su propio proceso evolutivo según sus respectivas condiciones políticas, sociales y culturales—, la historia del contencioso electoral latinoamericano se puede dividir, en cuanto a los órganos competentes para resolver los medios de impugnación contra los resultados electorales, en tres etapas, que van de la adopción de un contencioso predominantemente político, un contencioso mixto jurisdiccional y político, así como un contencioso plenamente jurisdiccional.

1. Contencioso predominantemente político encomendado a órgano legislativo

Este periodo va desde la adopción de los primeros ordenamientos constitucionales de los países recién independizados en la región hasta el primer cuarto del siglo XX con la creación de los primeros tribunales electorales (si bien en algunos países latinoamericanos este periodo ocupa hasta la década de los ochenta del mismo siglo, como parte de la “tercera ola democratizadora”). En efecto, siguiendo la tradición francesa (recogida a través de la Constitución de Cádiz de 1812 en los países hispanoamericanos), así como la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, la gran mayoría de los países bajo análisis adoptaron el sistema contencioso electoral de carácter predominantemente político (conocido como autocalificación), al reservar a las respectivas cámaras del Congreso o a una parte de

embargo, el pueblo se levantó en armas y después de 18 meses depuso al gobierno de facto, se instaló en la presidencia al candidato originalmente ganador y se expidió una nueva Constitución aún en vigor.

sus miembros (los llamados colegios electorales) la facultad de juzgar finalmente, según el caso, la elección de los diputados o senadores; por otra parte, se confería al propio Congreso o, generalmente, a su Cámara de Diputados (o, como en Uruguay, al Senado), la facultad de calificar la elección presidencial (dando lugar en este último caso a una heterocalificación política).

2. *Contencioso mixto jurisdiccional y político*

Con el establecimiento de los primeros tribunales electorales en la región, como el de Uruguay en 1924, se previeron los primeros medios de impugnación electoral de naturaleza jurisdiccional, si bien en varios países se conservó la competencia de los diversos congresos o sus respectivas cámaras para resolver finalmente sobre la validez de las elecciones.

En efecto, se trataba de sistemas mixtos, ya sea porque la competencia de los tribunales electorales sólo era respecto de impugnaciones interpuestas durante la etapa de preparación de la elección y se confería a las legislaturas la relacionada con las impugnaciones contra los resultados electorales (como ocurrió con la Corte Electoral del Uruguay entre 1924 y 1934, y hasta la fecha se presenta con la Cámara Nacional Electoral de la Argentina, toda vez que contra los resultados de los comicios emanados de las juntas electorales sólo procede la impugnación ante las respectivas cámaras del Congreso, tratándose de las elecciones legislativas, o la Asamblea General, por lo que se refiere a la elección presidencial); o bien porque a tales órganos legislativos se reservaba la facultad de modificar las resoluciones de los tribunales electorales recaídas a los medios de impugnación en contra de los resultados electorales (así ocurrió, por ejemplo, en México, entre 1987 y 1993, respecto de las elecciones legislativas, y hasta 1996 con motivo de las elecciones presidenciales, al igual que en Uruguay, hasta 1952, por lo que se refiere también a las elecciones presidenciales).

Por lo que hace a los aspectos orgánicos, también puede apreciarse 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 con posterioridad de órganos temporales (reunidos poco antes de los comicios y desapareciendo una vez concluida la elección) en permanentes (donde, al menos, el órgano de mayor jerarquía tiene este último carácter).

3. *Contencioso plenamente jurisdiccional*

Esta etapa corresponde a la supresión de la competencia de las legislaturas y demás asambleas políticas para decidir finalmente acerca de la validez de las elecciones, con el objeto de conferírsela a un órgano jurisdiccional. Al efecto, fuera del caso de Argentina que, según se comentó, aún reserva tal atribución a las cámaras del Congreso respecto de las elecciones de diputados y senadores, así como a la Asamblea General con relación a la elección presidencial, en todos y cada uno de los demás países latinoamericanos, la decisión final acerca de la validez de las elecciones y la proclamación de los resultados y los elegidos es competencia de un órgano de naturaleza jurisdiccional. Es oportuno señalar que, en algunos casos, como en el del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile en 1925, el tránsito de sistemas contenciosos electorales predominantemente políticos a otros plenamente jurisdiccionales se dio directamente sin mediar alguna etapa de contencioso mixto.

En cuanto al órgano jurisdiccional encargado de emitir la decisión final sobre la validez de una elección, cabe diferenciar según se trate del mismo organismo que organizó las elecciones (en cuyo caso desempeña tanto funciones administrativas, relacionadas con la organización de los comicios, como jurisdiccionales, consistentes en la resolución de los conflictos surgidos durante su desarrollo), del órgano de justicia constitucional (sea la respectiva Corte Suprema de Justicia o un tribunal constitucional), del órgano de justicia administrativa o de un tribunal electoral especializado distinto al que organizó los comicios.

En consecuencia, atendiendo al órgano jurisdiccional competente para resolver las impugnaciones contra los resultados electorales, es posible distinguir los siguientes sistemas de justicia electoral en América Latina:

a) *Impugnación ante el propio organismo electoral que organizó la elección.* Como se adelantó, varios de los referidos tribunales electorales no sólo realizan funciones jurisdiccionales, con el objeto de resolver las impugnaciones interpuestas en contra de diversas decisiones relacionadas con el desarrollo de los comicios, sino también desempeñan funciones administrativas relacionadas con la organización de los respectivos comicios. Incluso, en tres (Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Consejo Supremo Electoral de Nicaragua y Corte Electoral del Uruguay) de los 18 países analizados, las resoluciones del respectivo organismo electoral son

definitivas e inatacables, por lo que no pueden ser objeto de revisión por órgano alguno.

Por tanto, en los quince restantes, las decisiones del organismo electoral encargado de organizar los comicios (con independencia de que también tenga competencia para resolver algunos medios de impugnación de naturaleza propiamente administrativa) son susceptibles de ser impugnadas ante la justicia constitucional, la justicia administrativa o la justicia electoral especializada.

b) Impugnación ante la justicia constitucional. En nueve países las decisiones del respectivo organismo electoral administrativo y/o jurisdiccional son impugnables, por cuestiones de inconstitucionalidad, ante la justicia constitucional, que en la región generalmente se le encomienda a la respectiva Corte Suprema de Justicia y, sólo en algunos casos, a algún Tribunal Constitucional.

En cuanto a los países en que procede la impugnación de decisiones electorales, por presunta inconstitucionalidad, ante la Corte Suprema de Justicia se encuentran siete: Argentina [por lo que se refiere a las decisiones de la Cámara Nacional Electoral, pues las de las juntas electorales relacionadas con el escrutinio de los resultados electorales son juzgados, finalmente, por cada una de las cámaras respecto de las elecciones de sus miembros y por la Asamblea General (reunión de la Cámara de Diputados y el Senado) con relación a la elección presidencial; por tanto, cabe clasificar al régimen contencioso electoral de Argentina como de carácter mixto político-jurisdiccional, atendiendo a la naturaleza de los órganos involucrados], Brasil (si bien se le denomina Tribunal Federal Supremo), El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y República Dominicana.

En cambio, en dos países proceden las impugnaciones contra los resultados electorales ante un tribunal constitucional. Lo anterior ocurre en Guatemala (en donde las decisiones del Tribunal Supremo Electoral son impugnables ante la Corte Suprema de Justicia y las de ésta, ulteriormente, ante la Corte Constitucional), así como en Bolivia (donde las resoluciones electorales son impugnables ante el respectivo Tribunal Constitucional).

c) Impugnación ante la justicia administrativa. Colombia es el único país donde las impugnaciones en contra de las decisiones del organismo electoral administrativo (el Consejo Nacional Electoral o la Registraduría Nacional del Estado Civil) son impugnables ante la justicia administrativa (el Consejo de Estado, cuyas resoluciones sí son definitivas e inatacables).

d) Impugnación ante un tribunal electoral especializado. En cambio, en los restantes cinco países, las decisiones del organismo electoral administrativo son impugnables ante la justicia electoral especializada, ya sea que tenga un carácter autónomo (Chile, Ecuador y Perú) o forme parte del respectivo Poder Judicial (México y Venezuela). Ciertamente, en estos países las resoluciones del correspondiente tribunal electoral son definitivas e inatacables, por lo que constituyen la última instancia para declarar la validez de determinada elección. Evidentemente, en estos últimos cinco países, los organismos electorales especializados y permanentes son dos, uno de carácter administrativo y otro jurisdiccional (mientras que los de Chile provienen desde 1925, los de Perú, México, Venezuela y Ecuador fueron creados en el periodo que abarca este estudio, 1993, 1996, 1999 y 2009,¹⁵ respectivamente).

Cabe señalar que el paso de un sistema contencioso electoral de carácter político a uno de naturaleza jurisdiccional, en cuanto a las impugnaciones contra los resultados electorales, ha implicado un cambio en la cultura política y jurídica que todavía no se encuentra plenamente enraizada ni comprendida en América Latina.

Ciertamente, como la experiencia de derecho comparado lo demuestra, en países que han tenido una evolución similar en el sentido de conferir a un órgano jurisdiccional la decisión última para resolver acerca de la validez de una elección (piénsese, por ejemplo, en Gran Bretaña a partir de 1869; Uruguay, 1924; Chile, 1925; Costa Rica, 1949, o bien, en Francia desde 1958), el establecimiento de un sistema contencioso electoral jurisdiccional ha requerido que las impugnaciones correspondientes ya no se resuelvan conforme al principio de la oportunidad política (de acuerdo con los intereses del grupo o partido político que conformaba la mayoría parlamentaria en determinado momento, ante quienes se ejercían presiones políticas para intentar una decisión favorable) sino que se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad, atendiendo a la satisfacción de los requisitos jurídicos y procesales para la formulación de agravios y la aportación de pruebas, lo cual ha propiciado que cada vez más los partidos

¹⁵ En efecto, la nueva Constitución de Ecuador sustituyó el antiguo Tribunal Supremo Electoral que aglutinaba funciones administrativas y jurisdiccionales en la materia, por dos órganos públicos autónomos: un Consejo Nacional Electoral, encargado de la organización de las elecciones, y un Tribunal Contencioso Electoral, a quien se encomienda juzgar acerca de su validez, cuyas resoluciones son de última instancia e inmediato cumplimiento.

políticos se vean en la necesidad de recurrir a abogados preparados y especializados en materia electoral para la defensa de sus intereses.

Una de las peculiaridades del sistema brasileño es que los tribunales electorales (tanto el superior como los regionales) no se integran con personal especializado y permanente sino propiamente con jueces de otras jurisdicciones que durante periodos de dos años desempeñan la función jurisdiccional electoral. De manera similar, aun cuando en Argentina, además de la Cámara Nacional Electoral que sí es especializada, se prevén jueces electorales, estrictamente, su competencia es ejercida por los jueces federales, todos ellos pertenecientes al Poder Judicial. Este carácter temporal ha sido objeto de controversia, pues mientras algunos lo consideran una desventaja en virtud de que impide la especialización y va en detrimento de la calidad por adolecer diversos juzgadores de inexperiencia en el ámbito electoral, otros estiman que es preferible, en tanto que, afirman, evita la politización de los juzgadores electorales.¹⁶

IV. PRINCIPALES REFORMAS A LOS SISTEMAS DE JUSTICIA ELECTORAL LATINOAMERICANOS EN LAS TRES DÉCADAS RECIENTES

En el periodo que abarca este estudio, prácticamente en todos y cada uno de los países latinoamericanos se realizaron reformas para fortalecer a los organismos electorales en cuanto a su autonomía funcional y técnica, garantizar su imparcialidad y ampliar sus atribuciones.

En relación con su autonomía funcional y técnica, por una parte, y, según se adelantó, las Constituciones de Nicaragua (1987) y Venezuela (1999) prevén expresamente la existencia de un Poder Electoral, al lado de los tres tradicionales. Asimismo, en todos estos países se han establecido medidas para asegurar la independencia de los organismos electorales, en especial, respecto del Ejecutivo, dotándoles expresamente de autonomía y confiriéndoles personalidad jurídica y patrimonio propio, además de atribuciones para manejar su presupuesto, elaborar el respectivo proyecto y emitir algunas normas reglamentarias.

¹⁶ Cfr. Jaramillo, Juan, “Los órganos electorales supremos”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 377 y 378.

Además, junto a los casos de Argentina y Brasil previstos de tiempo atrás, tres de los casos más recientes han ubicado al respectivo Tribunal Electoral dentro del Poder Judicial, como ha ocurrido con el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay en 1995 (el cual también realiza funciones administrativas de organización de los comicios), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México en 1996 y la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela a partir de 1999, en el entendido de que estos dos últimos propiamente tienen sólo funciones jurisdiccionales, en tanto que la organización de las elecciones es competencia de otro organismo autónomo.

Respecto de aquellos organismos a los que se les asignan funciones jurisdiccionales, cada vez mayor número de tribunales electorales cuenta con competencia para resolver en última instancia acerca de la validez de los comicios, suprimiendo la intervención que en algunos países todavía se les reservaba a los órganos legislativo o judicial (Corte Suprema) para emitir la decisión final (así, por ejemplo, la Constitución de Ecuador de 2008 le confiere tal competencia al Tribunal Contencioso Electoral, modificando su integración).

En cuanto a las garantías de imparcialidad de estos organismos y sus miembros, la tendencia ha sido no sólo a despartidizar su conformación (excluyendo o, al menos, dejando en minoría a los representantes de partidos políticos,¹⁷ o bien permitiéndoles únicamente derecho de voz pero no de voto)¹⁸ y a depurar el sistema de designación de los miembros del máximo órgano electoral (exigiendo mayorías calificadas en el órgano legislativo¹⁹ o, incluso, involucrando a un órgano jurisdiccional de carácter técnico al efecto²⁰ o en las postulaciones,²¹ así como previendo la renovación escalonada del órgano),²² sino a conferir a los mismos garantías equivalentes a las que disfrutaban los pertenecientes al Poder Judicial (como la estabilidad

¹⁷ Como en Honduras, a partir de 2002, con el Tribunal Supremo Electoral, y en Ecuador, a partir de 2008, con el Tribunal Contencioso Electoral.

¹⁸ *V. gr.* respecto de la integración de los diversos consejos electorales del Instituto Federal Electoral en México, desde 1996.

¹⁹ Como en Bolivia, respecto de la Corte Nacional Electoral, según reforma de 1992.

²⁰ Como en Perú, desde 1993, con el jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, quien es designado por el Consejo Nacional de la Magistratura.

²¹ Así ocurre en México, con los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a partir de 1996.

²² Como en Panamá, México y Ecuador, a partir, respectivamente, de 2004, 2007 y 2008.

en el cargo, carácter permanente del órgano, dedicación exclusiva a la función, régimen de responsabilidades y remuneración decorosa).

En relación con el aumento de sus funciones y atribuciones, por lo que se refiere a los organismos encargados de la administración y organización de las elecciones, además de todas las funciones que éstas habitualmente involucran (como el registro de candidaturas, el escrutinio de los votos y la proclamación de electos), a varios de ellos se les ha encomendado también el registro electoral (incluyendo no sólo la elaboración del padrón electoral sino, en ocasiones, la emisión del documento para votar o, incluso, la del documento único de identidad nacional), la delimitación de los distritos electorales, la supervisión de las campañas electorales, las campañas de educación cívica, el registro y financiamiento de los partidos políticos. Asimismo, recientemente se les han conferido atribuciones relacionadas con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la supervisión (incluso, en Uruguay, desde 1996, su organización) de los procedimientos internos de los partidos políticos para la selección de sus dirigentes y candidatos a cargos de elección popular a fin de garantizar su democracia interna, así como, en su caso, la observación electoral, la transparencia y el acceso a la información político-electoral, la realización de los instrumentos de democracia participativa o semidirecta (plebiscito, referendos y/o revocaciones de mandato), el control de la legalidad de la propaganda electoral y la asignación de tiempo aire en la radio y la televisión, además de la reglamentación de normas legales electorales.

V. EL RECURRENTE DEBATE SOBRE LA PERTINENCIA DE UNO O DOS ORGANISMOS ELECTORALES Y LA PRESENCIA O NO DE REPRESENTANTES DE PARTIDOS POLÍTICOS

Entre los organismos electorales propiamente administrativos (en especial, el órgano de mayor jerarquía en determinado país), es posible distinguir aquellos en cuya integración no hay participación alguna de partidos políticos —Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Guatemala, México (sólo con voz), Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela—, de los que sí incluyen una representación minoritaria de partidos políticos (Nicaragua y Uruguay), así como de los que contemplan una representación o participación mayoritaria de los mismos (Colombia y El Salvador). En algunos 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 (México, tratándose de los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral) — y la que equivale a la designación (El Salvador y Uruguay), 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; incluso, en Colombia, por lo que se refiere al órgano electoral administrativo, todos los integrantes (nueve) son nombrados por el Congreso de la República a propuesta de los partidos políticos y a través del sistema de cifra repartidora.

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 generalmente provoca 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 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 un traidor o un inepto.²³ Al respecto, debe tenerse presente que la suma de parcialidades no necesariamente conduce a la imparcialidad, además de que resulta frecuentemente lamentable que ciertas decisiones técnicas tengan que supeditarse a negociaciones políticas, ya que la mayoría de las veces aquéllas resultan afectadas.

En todo caso, es claro que en aquellos órganos electorales que se integran con representantes de partidos políticos, la función de éstos jamás puede traducirse en pretender “torcer” la ley en beneficio de los intereses de la fuerza política que los impulsó al cargo sino, cuando más, a garanti-

²³ García Laguardia, Jorge Mario, “Nuevas instituciones de derecho electoral centroamericano”, *Justicia Electoral*, México, Tribunal Federal Electoral, 1992, núm. 1, p. 9.

zarle a ésta que vigilará que ningún miembro del órgano electoral pretenda aplicarles facciosamente la ley en su perjuicio.

En todo caso, el recurrente debate sobre la pertinencia de que los órganos electorales se encuentren o no integrados con representantes de los partidos políticos, pudiera escindir 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, al distinguir entre el administrativo y el propiamente jurisdiccional, 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 convenga que sea determinada por los partidos políticos —ya que sus integrantes son independientes y deben resolver con imparcialidad—, mientras que a los órganos a los que se confieren básicamente decisiones de carácter administrativo, donde la presencia y opinión de los partidos políticos podría ser relevante y justificarse, si bien cuidando que ninguna fuerza política pueda inclinar de manera facciosa las decisiones respectivas (como podría ocurrir si sólo se les confiere voz pero no voto).

Por otra parte, si bien deben ponderarse otras cuestiones como el gasto electoral, esta dualidad de órganos proporciona un control interorgánico adicional en un régimen electoral, que propicia la prevención de conflictos electorales o la eventual reparación de violaciones por vía administrativa o jurisdiccional. Aun cuando debe aspirarse a que esta última se utilice sólo de manera excepcional, la misma contribuye a la seguridad jurídica, garantizando que los actos y resoluciones de las autoridades electorales administrativas se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, característica primordial de todo Estado constitucional democrático de derecho.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ARAGÓN REYES, Manuel, “Legislación electoral comparada y garantías jurídicas del proceso electoral”, *Elecciones y democracia en América Latina*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1988.

- COTTERET, J. y EMERI, C., *Los sistemas electorales*, Barcelona, Oikos-Tau, 1973.
- DA SILVA, José Afonso, *Curso di direito constitucional positivo*, 9a. ed., Sao Paulo, Malheiros, 1993.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6a. ed., Barcelona, Ariel, 1988.
- FIALLOS OYANGUREN, Mariano, “Derecho electoral y procesos electorales democráticos. La experiencia de Nicaragua (1984-1990)”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, 1993.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral”, *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Instituto Federal Electoral, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, “Nuevas instituciones de derecho electoral centroamericano”, *Justicia Electoral*, México, Tribunal Federal Electoral, núm. 1, 1992.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, Juan Ignacio, “Proceso y justicia electoral”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, 1993.
- GROS ESPIELL, Héctor, *La Corte Electoral del Uruguay*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1990.
- HUNTINGTON, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Londres, Norman, 1991.
- JARAMILLO, Juan, “Los órganos electorales supremos”, en NOHLEN, Dieter et al. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- JARDIM, Torcuato, “Processo e justiça electoral (introdução ao sistema electoral brasileiro)”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, 1993.

- NOHLEN, Dieter, “La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”, *Memoria de la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales*, México, Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, 1996, pp. 19-41.
- , *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *El contencioso electoral en las entidades federativas de México* (tesis doctoral), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- , “El contencioso electoral, la calificación electoral”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- , “The Mexican System of Electoral Conflict Resolution from a Comparative Perspective”, *Taiwan Journal of Democracy*, vol. 2, núm. 1, julio de 2006.
- , “La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, julio-diciembre de 2004.
- , “Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado”, *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Instituto Federal Electoral, UNAM, International Foundation for Electoral Systems, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2000.
- URRUTY, Carlos A., “La justicia electoral en la República Oriental del Uruguay”, *Justicia Electoral*, México, Tribunal Federal Electoral, núm. 1, 1992.
- VILLEGAS ANTILLÓN, Rafael, “El Tribunal Supremo en la Constitución de Costa Rica”, *Justicia Electoral*, México, Tribunal Federal Electoral, núm. 1, 1992.