
SUSTENTO POLÍTICO Y CONSTITUCIONAL DE LA MAGISTRATURA ELECTORAL

*Rafael DENDIA**

SUMARIO: I. Introducción; II. Afianzamiento del Poder Judicial de la Justicia Electoral; III. Deberes, facultades e inmunidades de los jueces; IV. El magistrado electoral. Sus atributos. Sus atribuciones; V. La jurisprudencia electoral.

I. INTRODUCCIÓN

Señalo en primer lugar algunas de las circunstancias en que se produjo en Paraguay el entronque de la Justicia Electoral dentro de la denominada Justicia Ordinaria o constitucional, después de haber sido la nuestra una institución electoral llanamente administrativa.

La Constitución paraguaya de 1992 se caracteriza por ser una respuesta a la situación política del país, en especial a los decenios de la dictadura militar imperante hasta el 89. Introduce instituciones, modos operativos y figuras nuevas; básicamente busca restituir a la sociedad política las condicionantes formales para su democratización.

Tras el golpe de Estado de 1989 y la inmediata expectativa de la sociedad por el proceso de democratización, se organizó la Constituyente buscando renovar las bases para una “nueva República”, la que deliberó desde diciembre de 1991 hasta junio de 1992, que culminó con la promulgación de la nueva Constitución.

* Miembro del Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay.

La clase política estaba muy consciente de que un punto de partida ineludible en el proceso que se iniciaba debía ser una Constitución en la que el gobierno como actividad de lo universal y el pueblo como voluntad subjetiva debían limitarse mutuamente, porque como expresaba Hegel: “hay cierta perversidad en el antagonismo entre pueblo y gobierno” que fácilmente lleva a la dictadura o a la anarquía, perversidad que conocemos por experimentarlo permanentemente los latinoamericanos.

En el instrumento jurídico constitucional se basa el ordenamiento de la democracia y la libertad, no solamente en el plano político gubernamental sino como modo cotidiano de comportamiento de la población, por eso el cambio político comienza por la renovación constitucional.

II. AFIANZAMIENTO DEL PODER JUDICIAL DE LA JUSTICIA ELECTORAL

Existe un plano de igualdad entre todos los magistrados aunque los del fuero electoral, dada su peculiar característica y la necesidad política de resaltar su rango constitucional, figuren explicitados en una Sección especial del Capítulo que la Constitución dedica al Poder Judicial.

La Constitución paraguaya de 1992 busca afianzar el nuevo sistema judicial, en general, con algunas instituciones.

1. El Consejo de la Magistratura es una institución nueva en nuestro ordenamiento constitucional, un instrumento que pretende coadyuvar a la independencia del Poder Judicial mediante un proceso de selección de los candidatos para la magistratura, selección en que participan representantes de las tres funciones del Estado, además de otros provenientes de la actividad jurídica: ejercicio y cátedra del derecho.

En el sistema constitucional precedente era potestad del Presidente de la República nombrar a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, con acuerdo de la Cámara de Senadores y, con acuerdo de la Corte Suprema, nombraba también a los magistrados de los Tribunales y Jueces del Poder Judicial; la destitución de magistrados inferiores era competencia de la Corte y ésta era juzgada en juicio

político, por “mal desempeño de funciones”, concepto discrecional condicionado generalmente por factores políticos.

Distintamente, ahora el Poder Judicial tiene también garantizada constitucionalmente su independencia, inamovilidad, inmunidad y autarquía presupuestaria y, quienes atentasen contra la independencia del Poder Judicial y la de sus magistrados quedarán inhabilitados para ejercer toda función pública además de las penas que imponga la ley, según expresa la Constitución.

2. Para posibilitar el control del magistrado, su accionar y, si necesario fuere, por un mecanismo también confiable, poder destituir a quienes incumplan sus funciones o lo hagan deficientemente, la Constitución creó el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.

Es un Jurado, no más una autoridad superior, quien juzga el comportamiento de los magistrados; de esa forma su autonomía jurisdiccional no corre riesgo de sucumbir ante presiones de superiores.

Esta posibilidad no está ajena a la hipótesis legislativa, la Ley 131, en su artículo 14, califica como causal de destitución del magistrado: “No conservar la independencia personal en el ejercicio de sus funciones y someterse, sin que Ley alguna les obligue, a órdenes, indicaciones y sugerencias de magistrados de jerarquía superior o de funcionarios de otros poderes y órganos del Estado”.

El órgano de juzgamiento de los magistrados está compuesto por ocho miembros, una mitad legisladores y la otra por partes iguales Ministros de la Corte Suprema de Justicia y miembros del Consejo de la Magistratura.

3. La Constitución de 1992 crea la Justicia Electoral y en la sistemática legislativa la incluye en el capítulo correspondiente al Poder Judicial; le otorga competencia para el juzgamiento de las cuestiones electorales y demás litigios derivados de los partidos y movimientos políticos, es decir, le da potestad jurisdiccional, propia y exclusiva del Poder Judicial; sus resoluciones ejecutoriadas causan estado con la sola limitación de que los fallos están sometidos a revisión por inconstitucionalidad. Es en su arquitectura y funcionalidad parte integrante del Poder Judicial.

En consecuencia, sus magistrados son seleccionados por el Consejo de la Magistratura y nombrados por la Corte Suprema de Justicia, exactamente como los demás magistrados del fuero ordinario, a excepción de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia

Electoral, que tal cual los Ministros de la Corte Suprema de Justicia son seleccionados en terna por el Consejo de la Magistratura y nombrados por la Cámara de Senadores con acuerdo del Poder Ejecutivo.

Por expresa disposición constitucional, los Ministros de la Corte y los de Tribunal Superior Electoral, una vez designados solo podrán ser removidos por juicio político o cesarán en el cargo una vez cumplidos 75 años.

La competencia de la Justicia Electoral en su nueva conformación está determinada por la Constitución en su artículo 273, que dispone: “La convocatoria, el juzgamiento, la organización, la dirección, la supervisión y la vigilancia de los actos y de las cuestiones derivadas de las elecciones generales, departamentales y municipales, así como de los derechos y de los títulos de quienes resulten elegidos, corresponden en forma exclusiva a la Justicia Electoral. Son igualmente de su competencia las cuestiones provenientes de todo tipo de consulta popular, como así mismo lo relativo a elecciones y al funcionamiento de los partidos y de los movimientos políticos”.

El fuero electoral adquiere constitucionalmente categoría judicial y es así porque tiene a su cargo exclusivo y excluyente el juzgamiento de las cuestiones electorales en general: en la conformación de las autoridades electorales poseen atribuciones y gozan de las garantías constitucionales, tienen las inmunidades e incompatibilidades genéricas y las obligaciones que hacen a su investidura: poder jurisdiccional, garantía de independencia para decidir por sí en actos de carácter contencioso, inamovilidad en cuanto al cargo, la sede y el grado.

Creado el fuero electoral no podría encargarse a otro distinto una cuestión contenciosa-electoral, atentaría contra el principio de razonabilidad interna del acto legislativo constitucional, contra su coherencia. Cualquier cuestión política o electoral judicializada corresponde dirimir al fuero electoral.

En esta línea de interpretación se ubica el artículo 134 de la Constitución que dispone sobre el amparo, en su normativa final: “Del amparo. ...Si se trata de una cuestión electoral, o relativa a organizaciones políticas, será competente la justicia electoral”. De ahí que todos los amparos electorales y todos los amparos políticos irán a la justicia electoral, ella es la única competente, incluso si se

tratará de una cuestión política en una organización intermedia de carácter civil que no tenga fines de lucro. Y como sabemos, una cuestión política es una cuestión donde se discuten asuntos de poder, mandatos de gobierno.

III. DEBERES, FACULTADES E INMUNIDADES DE LOS JUECES

Los jueces en general tienen deberes, facultades, inmunidades, etc. impuestos u otorgados por el derecho positivo, esto los diferencia de las demás personas quienes deben cumplir pasivamente las prescripciones de la ley.

La del juez es una “tarea judicial”, un deber jurídico que corresponde a los mismos según la ley. Paralelamente a ese deber, el juez tiene la obligación de cumplir las disposiciones legales, al igual que las otras personas, por ser ciudadano.

Se distingue entonces un “deber jurídico” de las personas y un “deber jurídico” adicional de los jueces.

Ese “otro deber jurídico” no es sino la competencia o potestad extraordinaria en comparación a terceras personas.

El papel activo del magistrado es un conjunto complejo de deberes, potestades, inmunidades. El Código Procesal Civil consigna el haz de competencias, limitaciones, sujeciones a la que se somete el juez, a saber: dicta sentencia en un plazo determinado, dentro de un orden secuencial; sus resoluciones deben ser fundadas en la ley y según un orden jerárquico que establece la Constitución; no debe someter la legislación a consideraciones deónticas; etc.

Pero también la propia Constitución establece ciertas garantías procesales fundamentales y la doctrina impone deberes como por ejemplo la sujeción a los principios del derecho, igualdad de trato a los litigantes; imparcialidad al juzgar; transitoriedad y eficacia del proceso o la moralidad de su desarrollo; por citar algunos.

Al haz de deberes, facultades e inmunidades se denomina en la doctrina el “estatus normativo” que le confiere al juez un papel especial en el ordenamiento jurídico.

Si no considerásemos al juez dentro de ese “estatus normativo” especial podríamos caer en el error de juzgar su conducta con los

mismos parámetros con que lo haríamos en casos de otras personas corrientes, pensando que él solo tiene un “deber jurídico diferente” un tanto más amplio tal vez que la persona con quien le comparamos.

El estatus normativo de los jueces está establecido en el orden jurídico positivo de los Estados, hace parte del sistema.

Se reconocen cinco universos de normas que componen el estatus normativo de los jueces:

Los jueces tienen potestades: deciden causas judiciales declarando o constituyendo derechos o condenando a una acción u omisión; finiquitan los procesos, llenan lagunas en caso de oscuridad, insuficiencia o silencio de la ley (artículo 9° del Código de Organización Judicial); imparten justicia, dictan providencias y autos interlocutorios (artículo 156 del Código Procesal Civil); impulsan los procesos.

Los magistrados también son incompetentes para ciertos asuntos: en razón de la materia, grado o territorio juzgará solo los asuntos que le están expresamente autorizados en la ley; se excluye de su competencia la cosa juzgada, en razón del principio de seguridad jurídica y tampoco debe entender ciertas cuestiones no justiciables, cuando no existe posibilidad de conflictos sobre derechos o cuando se presenten asuntos no determinados tampoco puede pronunciar sentencia alguna.

Igualmente tienen deberes que observar cuando actúan: pronunciar necesariamente sentencias en las cuestiones que le son sometidas; fundar sus resoluciones, atender formalidades, solemnidades, etc., impulsar los procesos, cumplir los plazos, etc., sustanciar las demandas que se radican en sus juzgados.

Para garantía de imparcialidad, la ley les reviste de inmunidades y prerrogativas: inamovilidad del cargo, sede o grado (Art. 252 CN.), independencia en sus decisiones judiciales (Art. 248 CN), obligatoriedad de colaboración de las autoridades para con el juez.

Es importante señalar todavía que los jueces no son irrefutables, tienen limitaciones y sujeciones: son recusables y de esta forma se limita el ámbito de su competencia; están expuestos a juicio ante el Jurado, lo que marca el límite de su inamovilidad; existen personas que no reconocen sus potestades, tales como embajadores, menores inimputables, etc.

Cuando se habla del deber del juez, no existe un correlativo de derecho de un sujeto en particular, como ocurre en el derecho privado, un derecho que el titular puede o no hacer efectivo, voluntariamente. En el caso del juez tiene un deber, aunque sin correlativo personalizado, ese deber no puede ser exigido o desechado por el titular no personalizado, por el contrario el deber permanece incólume como deber perteneciente al derecho público.

El correlativo de derecho, que se ubica frente al deber, en el derecho civil es generalmente de orden patrimonial o personal, lo que no ocurre con el deber del juez, nadie puede exigirle un derecho subjetivo, salvo aquellos de carácter procedimental que le confiere al sujeto el derecho constitucional de acceso a la jurisdicción. Son entonces deberes útiles para sustentar el sistema pero no para beneficio de un sujeto específico, son herramientas técnicas de carácter público para el desenvolvimiento del juez dentro de su estatus normativo.

IV. EL MAGISTRADO ELECTORAL. SUS ATRIBUTOS. SUS ATRIBUCIONES

“La jurisdicción consiste en la potestad de conocer y decidir en juicio y de hacer ejecutar lo juzgado”, así determina el artículo 5 del Código de Organización Judicial. Dice el Profesor Hernán Casco Pagano en su comentario al Código Procesal Civil: “La jurisdicción es un atributo de la soberanía, de allí que todos los jueces integrantes del Poder Judicial tienen jurisdicción, pero no todos tienen competencia para conocer y decidir en un determinado asunto”.

La doctrina reconoce como elementos de la jurisdicción la *notio*, *vocatio*, *coertio*, *iuditium* y *executio*. Cada uno de estos atributos se determina en la ley, de manera general. En ese sentido, afirma el citado doctor Casco Pagano: “Los elementos de la jurisdicción están fijados en la ley con prescindencia de todo caso concreto. La competencia, en cambio, debe fijarse con relación a cada caso concreto. Siendo así, ante cada caso litigioso deberá empezarse por examinar la competencia por razón del territorio, y dentro de ella la competencia por razón de la materia...”

La competencia es una facultad y una obligación que tiene el juez o tribunal para conocer un asunto que la ley, la voluntad de

las partes u otro tribunal ha colocado ante la esfera de sus atribuciones, de tal manera que reclamada la intervención en forma legal no podrán los jueces y tribunales excusarse de ejercer su actividad ni aun por falta de ley.

La facultad y obligación que impone la competencia se realiza conforme a ciertas reglas para que el ejercicio sea válido. Si se violan estos límites normados estaremos frente a acciones ejecutadas sin potestad. Quien tiene competencia para ciertos actos, también tiene prohibiciones para ciertos actos. Si viola las prohibiciones, el agente tendrá responsabilidades que asumir.

Hay dos tipos de limitaciones a la competencia:

Por incompetencia: la autoridad se halla limitada si carece de competencia para ejecutar el conjunto de actos que pretende. En este caso si el agente excede la norma de competencia se produce la invalidez de lo actuado.

Por prohibición: una determinada autoridad se halla limitada si tiene prohibido ejecutar el conjunto de actos que se propone. Si la misma excede la norma prescriptiva se produce responsabilidad civil, penal, política, etc.

Tres artículos de distintos cuerpos normativos obligan al magistrado al ejercicio de su jurisdicción, una vez que se lo reclame en forma: En la Constitución, el artículo 136 dispone: “Ningún magistrado judicial que tenga competencia podrá negarse a entender en las acciones o recursos previstos en los artículos anteriores; si lo hiciese injustificadamente será enjuiciado y, en su caso, removido”. El artículo 16 del Código Procesal Civil determina: “El incumplimiento de los deberes o el ejercicio irregular de las facultades que las leyes imponen u otorgan a los jueces, los hará incurrir en responsabilidad civil”. y el artículo 6º del Código Civil prescribe a su vez: “Los jueces no pueden dejar de juzgar en caso de silencio, oscuridad o insuficiencia de las leyes”.

La determinación de la competencia es de carácter legislativo. Es la ley que debe distribuir adecuadamente entre los diversos jueces —en razón del territorio, de la materia o del grado— la jurisdicción y la cantidad de jurisdicción que se da a cada tribunal o juez es lo que denominamos competencia. “... la función de los jueces llamada jurisdicción debe distribuirse adecuadamente entre diversos tribunales, para que ellos, en conjunto y obrando armóni-

camente, cumplan con el fin que la ley previó al investirlos con una parte de jurisdicción, que es su competencia”, nos indica Casco Pagano.

La organización del Poder Judicial en nuestra Constitución descansa sobre la jerarquización de sus componentes conformando una pirámide en cuyo vértice superior se ubica la Corte Suprema de Justicia, luego una diversidad de tribunales y juzgados —de creación legislativa— destinados a conocer los distintos asuntos que se atribuyan a su competencia, todo lo cual hace necesaria la existencia de un mecanismo para establecer a cuál de ellos corresponde determinada materia y en qué grado.

El Código de Organización Judicial establece las reglas de competencia en materia civil, comercial, laboral, contencioso-administrativo y criminal así como la competencia en razón de grado; pero nada dice —lógicamente— de la competencia en materia electoral, ya que este fuero es de creación posterior, pero se le aplica por analogía y por expresa disposición de la Ley 635, todo lo pertinente que fuera dispuesto para los demás fueros.

A la competencia en materia electoral se refiere la Ley 635 que Reglamenta la Justicia Electoral en su artículo 3º, con características muy peculiares por el bien jurídico que debe proteger —derechos políticos— generalmente muy contingentes y ligados a mecanismos de presión política, a tiempos perentorios y a un margen de aplicación muy distinto a los solemnes o formales del derecho ordinario.

El artículo de referencia manda a la Justicia Electoral entender en:

1. Los conflictos derivados de las elecciones generales, departamentales, municipales y en los diversos tipos de consulta popular establecidos en la Constitución.
2. Las contiendas que pudieran surgir con relación a la utilización de nombres, emblemas, símbolos y demás bienes incorporados de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales.
3. Las cuestiones y litigios internos de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales, los que no podrán ser llevados ante la justicia sin antes agotar las vías estatutarias y reglamentarias internas de cada partido, movimiento político o alianza electoral.
4. Las faltas previstas en el Código Electoral.
5. Los amparos promovidos por cuestiones electorales o relativas a organizaciones políticas.

6. El juzgamiento de las cuestiones derivadas de las elecciones de las organizaciones intermedias previstas en las leyes.

V. LA JURISPRUDENCIA ELECTORAL

La producción jurisprudencial se enriquece en esta nueva especialidad del derecho en Paraguay mediante soluciones analíticas, propias del derecho anglosajón pero aplicables a sistemas del derecho francés o germano como el nuestro, especialmente cuando los pronunciamientos de magistrados aportan novedades originales, aunque a veces no ortodoxas.

Desde esta perspectiva valoramos la jurisprudencia producida en la magistratura electoral que incursiona en el campo novedoso a partir de la responsabilidad de la aplicación de normas del derecho en los conflictos de los partidos y movimientos políticos cualquiera sea su naturaleza y, de manera pacífica y sostenida, en los conflictos electorales de las sociedades intermedias.

Fueron múltiples las instituciones políticas o intermedias que concurrieron a la Justicia Electoral en procesos contenciosos y muchos fueron los temas sometidos a su jurisdicción, de carácter electoral o político. Ingente es el haz de conflictividad que se genera en las etapas de los procesos electorales que la propia Constitución enumera: convocatoria, juzgamiento, organización, dirección, supervisión, vigilancia y proclamación, además de otro campo igualmente amplio de discrepancia generado a partir del artículo 118 de la Constitución que determina las características del sufragio: el voto debe ser universal, libre, directo, igual y secreto, el escrutinio público y fiscalizado y el sistema de representación será la proporcionalidad, conforme al modelo que determine la ley. La Ley electoral establece el sistema D'Hondt, de aplicación obligatoria en toda organización donde las autoridades de conducción política se defina por el sufragio.

Los partidos políticos, los movimientos políticos y las alianzas electorales han concurrido a la Justicia Electoral en sus instancias de formación buscando el pronunciamiento jurisdiccional para su existencia legal, en sus procesos electorales al judicializar alguna cuestión para sus candidaturas en la elección de autoridades del

gobierno comunal, departamental o nacional o en la conformación de sus propias autoridades.

Las organizaciones intermedias inicialmente trataron de desconocer la competencia de la Justicia Electoral en sus conflictos electorales concurriendo a la justicia ordinaria y tratando de negar su propia naturaleza para su exclusión del ámbito del fuero electoral, pero los colegas de Juzgados y Tribunales Civiles, fundados en el principio de especialización y fundamentalmente en claras disposiciones de la ley, declinaron competencia a favor del fuero electoral.

Otros institutos trataron de evitar la aplicación del sistema de proporcionalidad D'Hondt y de no incluirlo en sus estatutos. Tema de conflicto también ha sido todo lo relacionado con padrones: quiénes deben ser incluidos o excluidos, los tiempos de tachas o reclamos, etc. La participación de las minorías en las conducciones políticas, la cesantía de la condición o la reconducción tácita, son otros temas de discusión.

La Justicia Electoral se ubica hoy en Paraguay en un sitio de respeto por su alta especialización, sus plazos procesales son cortos, sus resoluciones rápidas e indiscutidas por la comunidad política y ha logrado reimplantar la confianza en la administración de la democracia como sistema de elección ejercido a través del sufragio soberano.