SFDE-SELC-01

SISTEMAS DE JUSTICIA ELECTORAL EN CENTROAMERICA

Jorge Mario GARCIA LAGUARDIA +

SUMARIO: I. CONTENCIOSO ELECTORAL. II. EL SISTEMA CENTROAMERICANO. A. Autoritarismo y transición; B. El marco constitucional y legal. C. Organismos electorales. Los Tribunales Supremos autónomos. D. El Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica: modelo regional. E. El Tribunal Supremo Electoral de Guatemala: garantía de la transición. F. El Salvador y Honduras: la presencia de los partidos. III. UNA MUESTRA. MEDIOS DE IMPUGNACION EN LA LEY ELECTORAL GUATEMALTECA. IV. EL CONTENCIOSO CONSTITUCIONAL. RECURSO DE AMPARO. V. CALIFICACION DE CREDENCIALES DE DIPUTADOS ELECTOS EN GUATEMALA.

+ Ex-Director fundador del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Ex-Presidente de la Corte de Constitucionalidad (Tribunal Constitucional) y ex-Procurador de los Derechos Humanos (Ombudsman) de Guatemala. Coordinador del Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, Presidente de la Academia de Geografía e Historia de Guatemala y Secretario del Comité Directivo del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

I. CONTENCIOSO ELECTORAL.

Los procesos electorales tienen el permanente riesgo de que las normas que los presiden puedan ser quebrantadas por violaciones de diverso signo. Y ante esta situación, ha surgido el contencioso electoral -judicial o administrativo- que consiste en los procedimientos que se deben realizar para mantener la transparencia de las elecciones y la pureza del orden jurídico, evitando por todos los medios las patologías electorales, lo que en América Latina adquiere importancia especial por el contexto histórico y estructural de sus regimenes políticos. Se puede producir un quebrantamiento del proceso jurídico electoral, caso en el cual intervienen autoridades administrativas específicas, o violaciones a los derechos políticos de participación, considerados como derechos públicos subjetivos, caso en el cual, intervienen autoridades judiciales. Puede decirse que el contencioso electoral es "...el sistema de medios de impugnación que, previsto en la Constitución y desarrollado por la ley, tiene como fín garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y de legalidad"[1]

Como apunta Héctor Fix Zamudio, se ha iniciado una nueva disciplina, el Derecho Procesal Electoral, que se ocupa del estudios de los instrumentos de solución de los conflictos que surgen con anterioridad o durante las jornadas electorales y que son resueltos por organismos administrativos o judiciales.[2] Y dentro de este nuevo derechoelectoral tienen importancia especial las garantías electorales orientadas a proteger el derecho de participación política en condiciones de igualdad y la pureza de los comicios y respeto de la voluntad ciudadana expresada en las urnas. En las diferentes Constituciones se han establecido garantías con las que se trata de salvaguardar el fundamental derecho de los

ciudadanos de participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos, principio que tambien se ha reconocido como un derecho humano fundamental en los diversos tratados y convenciones internacionales sobre la materia. El Tribunal Constitucional Español ha sentado la tesis de que el artículo 23.1 de la Constitución que establece el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos, incluye la exigencia de un sistema electoral democrático y libre, que cuente con mecanismos queaseguren una elección correcta que respete la voluntad expresada por los electores.[3] De ahí la importancia de que existan órganos independientes e imparciales que resuelvan, y procedimientos que garanticen el respeto de los derechos políticos de participación y el principio de igualdad.

Dos principios fundamentales son tutelados por el Derecho Electoral: el principio de legalidad y el de constitucionalidad. Significa que todos los actos o procedimientos electorales deben estar fundados en normas legales a las cuales los órganos encargados deben sujetarse, y que a su vez, estas normas jurídicas deben estar encuadradas dentro del marco constitucional.[4] Todo el sistema se orienta a proteger estos principios, y a asegurar la definitividad de todos los actos y etapas del proceso.

Podríamos resumir diciendo que existen tres sistemas contencioso electorales. Uno de ellos, encomienda el juzgamiento de los procesos electorales, a órganos que se integran a la justicia ordinaria y en los que miembros de los órganos electorales, son funcionarios judiciales de carrera: son los casos de Brasil y Argentina, y después de la reforma de 1996, México.[5] El otro, es el tradicional, que confiere esa atribución a órganos de naturaleza política, especialmente al Congreso de los Diputados, práctica que viene desde el derecho

francés de la revolución y se inidia en nuestra tradición en el primer constituyente español y en la Constitución de Cádiz de 1812: es un contencioso estrictamente político. El tercero tiene una data mas reciente y encomienda el control de la regularidad de los actos electorales a organismos especiales, privativos, que no se mueven dentro del sistema del poder judicial: son Tribunales Electorales diversamente integrados que concentran la administración y la resolución de las situaciones que se derivan de los procesos electorales.

II. EL SISTEMA CENTROAMERICANO.

A. Autoritarismo y transición.

A partir de 1980, en la región centroamericana se inició un difícil y precario proceso, que aún hoy se recorre dificultoaamente, de transiciones democráticas y abandono de regimenes autoritarios sumamente duros, que con base en la doctrina de la seguridad nacional y persiguiendo reales y supuestos adversarios de un régimen democrático liberal (tutelado por las Fuerzas Armadas, partidos conservadores de extrema derecha, representantes de intereses económicos privados y por intereses extranjeros sobre todo norteamericanos) cometieron aberrantes y dantescas violaciones a los derechos humanos.

Esas transiciones, tenían un signo variado, porque no se limitaban a retornar a un régimen democrático, que en varios casos durante muchos años no había existido. Era un proceso en varias direcciones: de la guerra a la paz, porque en muchos países había surgido una insurgencia armada antisistema; del militarismo al fortalecimiento del poder civil, porque las fuerzas armadas se habían hecho cargo del gobierno ejerciendo competencias que nadie les había otorgado; y del autoritarismo a la democracia, buscando una nueva forma institucional que recuperara, donde había existido, o que creara, donde era necesario, una nueva institucionaliza

ción del estado de derecho.

En ninguno de los procesos de transición, que caminaron todos por consultas electorales, muchas de ellas "elecciones de apertura", se reimplantó el andamiaje institucional de los regimenes conservadores. Estas elecciones, aunque fueron libres y limpias, fueron organizadas por los viejos regimenes autoritarios y semi-autoritarios, y produjeron cambios esenciales, abriendo el camino de la transición y estableciendo nuevas reglas del juego político.

En los diversos países, se dictaron nuevos textos constitucionales y nuevas leyes electorales, que vinieron a modificar el régimen de exclusión política que caracterizaba a los gobiernos dictatoriales y se abrieron espacios políticos que permitieron el surgimiento de un nuevo marco institucional y el aparecimiento en el escenario de nuevos actores. Y la reforma electoral estuvo en el centro del proceso, porque era indispensable encontrar nuevas fórmulas que garantizaran el ejercicio de los derechos políticos, y la realización, preterida, de una competencia equitativa y legítima. Y un aporte especial en esta línea, poco subrayado todavía, consiste en la creación del Poder Electoral, rompiendo el viejo esquema de la división clásica de poderes y rescatando una vieja idea bolivariana del diecinueve.

Ya en el Decreto Número 17 de la Junta Fundadora de la Segunda República en Costa Rica, en 1948, se estableció que el Tribunal Electoral se llamara Supremo, por tratarse de un organismo "...que disfrutará de todas las ventajas de un Poder del Estado"; y en la Constitución de Nicaragua de 1987, en su artículo 7, se indica expresamente que los órganos de gobierno son: "El Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Electoral". Tendencia que parece tomar forma al establecerse Tribunales Electorales independientes y con amplias

atribuciones en la mayoría de los países. Esto ha permitido que las elecciones sean libres, limpias y competitivas, y que la oposición haya triunfado envarias ocasiones, y accedido al gobierno.

B. El marco constitucional y legal.

Todas las Constituciones vigentes son relativ-amente recientes. La mas antigua es la de Costa Rica de 1949 y la mas reciente la de Nicaragua de 1986. La de Honduras es de 1981; El Salvador, 1983; y la de Guatemala de 1985 que entró en vigencia en enero de 1986. Y todas han sido objeto de reformas derivadas del difícil proceso en el que están inscritas, antes descrito.

El tratamiento de la materia electoral, tiene en todas ellas un papel especial, dado el contexto y los objetivos perseguidos, y se recoge don diversos matices, aunque en todas ellas se expresan los valores y principios democráticos en que se deben basar los procesos electorales, esto es, el principio de soberanía popular, el régimen representativo, los requisitos de ciudadanía, el sufragio y sus garantías, los derechos políticos y otros derechos coadyuvantes. La de Honduras, es la mas explícita y amplia en eltratamiento, en tanto que la de Guatemala, en su artículo 223 indica que todo loreferente al sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades yórganos electorales y proceso electoral, será regulado por la Ley de la materia; pero es de hacerse notar, que esta Ley, tiene el carácter de ley constitucional, y fué dictada por la misma Asamblea Constituyente que dictó la Constitución an-tes de disolverse, la cual también promulgó otra Ley constitucional de especial importancia, de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Estas leyes, por su carácter especial, solo pueden ser reformadas por una mayoría calificada del poder legislativo. Este mismo carácter de ley constitucional, tiene la

Ley Electoral de Nicaragua (Artos. 184 y 195 de la Constitución).

Si el cuerpo legal constitucional es bastante homogeneo, moderno y avanzado, lo mismo sucede con las leyes electorales dictadas en desarrollo de los principios constitucionales. En el siglo pasado la influencia de la Constitución de Cádiz, encuya elaboración participaron importantes representantes de la región con una gran calidad,[6] y que estuvo vigente durante largos períodos, es muy clara, sobre todo en dos aspectos: el sistema electoral indirecto en tres grados y el sufragio censitario que eliminó en un largo período vastos sectores de la población de la participación política. Y especialmente, en lo que interesa en este trabajo, el sistema de verificación parlamentaria de las actas, ya que el examen de la validez de las mismas se atribuye al propio poder legislativo, en un control estrictamente político.

C. Organismos electorales. Los Tribunales Supremos.

El estudio de la estructura de los órganos encargados de planificar y llevar acabo los procesos electorales, es de una gran importancia porque su integración y competencias, nos permiten descubrir el grado de independencia en dichos procesos y si los mismos están realmente controlados por los ciudadanos a traves del sufragio, sin intervención del Estado.

En los cinco países centroamericanos, existe un sistema piramidal de órganos que se encargan de los procesos, en cuyo vértice están los Consejos o Tribunales Supremos. Los órganos inferiores, en general, responden a exigencias de las divisiones territoriales, políticas o administrativas. En la base de esta pirámide, se encuentran las Juntas Receptoras de Votos, a las que se atribuyen competencias de gran importancia.[7] Y como órgano privilegiado, el REgistro Electoral.

En general, podemos indicar que los Tribunales o Consejos están formados por un número impar de miembros para facilitar la toma de decisiones, en general, designados por las Asambleas Legislativas con mayorías calificadas, a los que se otorgan consideraciones semejantes a las de los miembros de las Cortes Supremas de Justicia, y tienen el supremo control de toda la organización administrativa electoral. Las atribuciones mas importantes que se les han conferido son: a) organizar con absoluta independencia las elecciones de diverso tipo que se realicen de conformidad con la Constitución y la ley; b) proceder a la convocatoria y organizar el calendario electoral; c) vigilar el cumplimiento de la Constitución, leyes y tratados, a efecto de que garanticen los derechos políticos en ellos reconocidos; d) elaborar el padrón electoral; e) efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos y proclamar los resultados; f) inscribir y vigilar el funcionamiento de los partidos y asociaciones políticas; g) resolver los conflictos que puedan producirse; h) para el cumplimiento de sus funciones solicitar la colaboración de los poderes del Estado, contando con la asistencia de las fuerzas de seguridad para garantizar el orden en los procesos electorales; i) constituirse en Tribunal de instancia superior, para resolver las impugnaciones contra los distintos actos.

Si tomamos en cuenta dos criterios para clasificar los Consejos o Tribunales, las características de su composición y el mecanismo de su integración, podemos considerar dos grupos para su análisis, según el grado de participación de los sectores políticos. En el primer grupo, están Costa Rica y Guatemala, en los cuales en su composición no se acepta la representación de los partidos políticos y además se da un mecanismo sui generis para la designación, completado el esquema, con un estatuto de autonomía funcional e incluso económica muy amplia. En los

otros, los partidos tienen especial participacion en su integración.

D. El Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica: modeloregional.

Hasta finales de la década del 40, la organización y control de los procesos electorales estaban en manos de los poderes ejecutivo, que se hacía cargo de su organización y administración, y del legislativo, a quien competía la calificación, lo que motivó muchos abusos y corruptelas bien conocidas y constituyó fuente de desarreglos en el sistema político. Es con la Constitución de Costa Rica de 1949, que se produce un cambio significativo en la estructura del marco constitucional. Se creó un nuevo órgano, el Tribunal Supremo de Elecciones, a quien corresponde en forma exclusiva, la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, el cual goza de independencia en el depacho de su cometido (Arto. 99). Está integrado por tres Magistrados propietarios y seis suplentes nombrados por la Corte Suprema de Justicia con una mayoría calificada de dos tercios de sus miembros, que deberán tener las mismas calidades que los Magistrados del Tribunal Supremo, lo que implica que no deberán pertenecer a ningún partido político; un año antes y seis meses despues de la celebración de las elecciones, el Tribunal deberá ampliarse con dos de sus Magistrados Suplentes, para constituirse en ese lapso, con cinco miembros. Entre sus atribuciones principales están la de interpretar la Constitución y las leyes en materia electoral (Arto. 102 inc. 3);el Congreso tiene obligación de solicitarle consulta previa para la discusión y aprobación de materias electorales (Arto. 97), necesitando una mayoría calificada para apartarse de su opinión. Tiene facultad para elaborar su propio presupuesto y estimar los gastos del proceso electoral, solamente aprobados por el Congreso. Dicta, con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de absoluta libertad; en este aspecto se

debe llamar la atención en un acto simbólico, que consiste en que al realizarse la convocatoria a elecciones, seis meses antes del día señalddo, el Ministerio de Seguridad Pública, se presenta a las oficinas del Tribunal y pone bajo sus órdenes a la fuerza pública (Arto. 102 inc. 6). Realiza el escrutinio definitivo y hace la declaratoria de la elección (Arto. 102 incs 7 y 9). Entre sas atribuciones está la de conocer en alzada de las resoluciones apelables que dicte el Registro Civil y las Juntas Electorales (Arto. 102 inc.4).

En la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil, se indica que del Tribunal dependen los demás organismos electorales (Arto. 1o); que le corresponde pronunciarse definitivamente acerca de las resoluciones del Registro Civil elevadas a su conocimiento en virtud de apelación o de consulta; y el artículo 103 de la Constitución establece que sus resoluciones no tienen otro recurso, salvo la acción por prevaricato.

También de acuerdo con el artículo 102 inciso 3 constitucional, el Tribunal tiene la función de "interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral". El hecho de que esta interpretación sea obligatoria puede indicar que al hacerlo en alguna forma realiza una labor constituyente al resolver lo que el texto fundamental ha establecido en la materia. Y limita las atribuciones del Poder Legislativo, ya que la Constitución, entre las de la Asamblea, incluye la de "dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darle interpretación auténtica. Salvo lo dicho en el artículo referente al Tribunal Supremo de Elecciones".

Un antiguo Presidente del Tribunal, ha expresado que "las garantías constitucionales del proceso electoral en Costa Rica han tenido éxito

en proveer a la función electoral la capacidad de actuar con independencia respecto a las tres ramas del poder público y de los partidos políticos...el constituyente costarricense, al diseñar la actual Constitución Política, colocó al órgano rector de la organización electoral en una posición de privilegio".[8] Y el administrativista Eduardo Ortiz comenta todo lo antes indicado así: "Los artículos 99 y 102 confieren al Tribunal la realización de todos los actos necesarios para la organización, dirección y vigilancia del proceso electoral y lo facultan para interpretar las leyes existentes en su materia con potestad que alcanza tambien para juzgar sobre la aplicación de esas leyes por otros, así es que su competencia sobre lo electoral es, como lo manda la Constitución, exclusiva. Esta exclusividad, comprende necesariamente todas las formas posibles de interpretación de la ley electoral y claramente la de aplicar en hipótesis de conflicto, con ejercicio de la función jurisdiccional de legalidad, sin lo cual se fragmentaría su sentido y se incurriría en abusos y contradicciones; y así como no es posible recurrir contra sentencia de la Corte Plena o de las de Casación, por ser de última instancia, es imposible recurrir contra los fallos del Tribunal en materia electoral, que tambien son la voz suprema para dictar la justicia dentro de ese campo, el contencioso-electoral. La única conclusión aceptable y congruente con la esencia libertaria y garantista del proceso electoral y de su régimen jurídico es reputar cosa juzgada los actos o 'resoluciones' (para emplear el vocablo contenido en el artículo 103) dictados por el Tribunal Supremo en única instancia, y tener como sujetos al contencioso-electoral y al Tribunal Supremo mismo (como última instancia) los demás actos electorales, provenientes de otros órganos y dependencias subordinadas al Tribunal. En consecuencia: juez de última instancia en lo contencioso-electoral, eso es lo que es hoy nuestro Tribunal Supremo de Elecciones... representa, con alto grado de

autonomía orgánica, económica y funcional, la mas acabada contribución de Costa Rica al perfeccionamiento de los sistemas electorales latinoamericanos".[9]

E. El Tribunal Supremo Electoral de Guatemala: garantía de la transición.

Sobre el modelo costarricense, la Ley Electoral de Guatemala, de carácter constitucional dictada por la propia Asamblea Constituyente en 1985, creó el Tribunal Supremo Electoral, como un Tribunal colegiado permanente, independiente, de carácter privativo, autónomo financiera y administrativamente, aunque se conserva la estructura unitaria del Organismo Judicial. Se crea así un sistema de control concentrado en materia electoral a cargo de un Tribunal específico con jurisdicción nacional. Especial cuidado se tuvo en el mecanismo de su designación, en el que se dió participación, como una novedad y característica especial, a los sectores académicos y profesionales. Sus miembros son designados para un período de seis años por mayoría calificada del Congreso de la República, de una nómina de treinta miembros que elabora una Comisión de Postulación, integrada por el Rector de la Universidad Nacional quien la preside, el Decano de la Facultad de Derecho de la misma Universidad, un representante de los REctores de las Universidades Privadas del país y otro del Colegio de Abogados -la colegiación por disposición constitucional es obligatoria- electo en Asamblea General. Se apartó del modelo costarricense, en cuanto creó esta importante Comisión proponente, aspecto positivo; y en atribuir, no a la Corte Suprema de Justicia sino al Congreso de los diputados, la designación, elemento negativo que en alguna medida permite ingerencia de sectores políticos con intereses específicos en el proceso de integración del organismo (Ley Electoral, Artos. 121'124).

Sus atribuciones son muy amplias e importantes: convoca y organiza los procesos electorales; declara el resultado y la validez de las elecciones o en su caso la nulidad parcial o total; adjudica los cargos de elección popular, notificando a los ciudadanos la declaratoria de la elección; resuelve acerca de la inscripción, sanciones u cancelaciones de organizaciones políticas; controla la actividad de los partidos; nombra libremente a funcionarios de organismos menores; resuelve consultas; elabora presupuesto; emite opinión sobre legislación en materia electoral teniendo iniciativa de ley; resuelve, en definitiva, acerca de las actuaciones del Registro de Ciudadanos elevadas a su conocimiento, en virtud de recurso o de consulta; y resuelve los recursos que debe conocer de conformidad con la ley (Arto. 125 de la Ley Electoral). Y contra sus resoluciones definitivas, procede el recurso de amparo (Arto. 248).

Su integración y el cúmulo de atribuciones, así como el conocimiento de los recursos como tribunal de alzada, con la reserva del amparo constitucional que analizaremos adelante, lo hace un órga-o de gran eficacia para garantizar el cumplimiento de los derechos políticos y la transparencia de los procesos electorales. Un antiguo Presidente del Tribunal, afirma que "...aun-que en algunos países se integran los Tribunales con personas afiliadas a los partidos políticos y como un órgano meramente administrativo, lo ideal es que sus miembros sean ajenos a cualquier movimiento político organizado y que la entidad sea un verdadero tribunal de derecho, como es en Guatemala, sin que intervengan en su composición y actividades los organismos del Estado, ni partidos influyentes en la 'cosa pública'. La máxima autoridad electoral debe ser una institución privativa dotada de independencia en todos los aspectos (con los límites institucionales de toda entidad estatal), inclusive el económico-financiero, y sujetos sus actos a los

controles fiscales y jurisdiccionales propios de un régimen de derecho".[10]

F. El Salvador y Honduras: la presencia de los partidos.

Sin embargo, en estos dos países, en la nueva legislación de la transición, el gobierno central y los partidos tienen significativa participación en diversos niveles, lo que ha sido motivo de continuos conflictos, aunque también se les constituye como organismos autónomos, técnica, administrativa y económicamente. Ha surgido alguna crítica a su composición; se ha señalado que los constituyentes introdujeron un sistema "...inevitablemente condenado al entrampamiento, al ostentar sus integrantes la doble condición de miembros de un organismo colegiado y representantes de un partido político. Esta doble calidad es conflictiva por su misma naturaleza y a la postr-e prevalece el interés partidario sobre el institucional; pues en mom-entos de crisis, ninguno de los concejales puede evadir la presión de su respectivo partido, a riesgo de ser considerado como untraidor o un inepto",[11] aunque un ex-Presidente del Consejo de El Salvador, por el contrario, afirma, que con la integración indicada, se crea "un equilibrio de pesas y contrapesas en el que los tres miembros se supervisan uno al otro".[12]

G. Nicaragua: los ecos de Bolívar, el Poder Electoral.

Es Nicaragua el país que mas ha avanzado en esta línea, al reconocer constitucionalmente un cuarto poder, el Poder Electoral. Su antecedente, debe encontrarse en el Proyecto de Constitución para Bolivia, que Simón Bolívar presentó en 1826. En el Discurso del LIbertador al Congreso Constituyente de Bolivia, expresaba que el Proyecto "...está dividido en cuatro Poderes públicos, habiendo añadido uno más, sin complicar por esto la división clásica de cada uno de los otros. El Electoral ha recibido facultades que no le estaban señaladas en otrosGobiernos que

se estiman entre los más liberales. Estas atribuciones se acercan en gran m-anera a las del sistema federal... de este modo se ha puesto nuevo peso a la balanza cntra el Ejecutivo; y el Gobierno ha adquirido mas garantías, mas popularidad, y nuevos títulos, para que sobresalga entre los mas democráticos".[13] Y en el Proyecto de Constitución se indica que "el Poder supremo se divide para su ejercicio en cuatro secciones: Electoral, Legislativa, Ejecutiva y Judicial" (Arto. 8); que "la Soberanía emana del pueblo, y su ejercicio reside en los Poderes que establece la Constitución" (Arto. 7) y que "Cada Poder ejercerá las atribuciones que le señala esta Constitución sin excederse de sus límites respectivos" (Arto. 9). El romanista profesor Pierangelo Catalano comenta que "...si consideramos la Constitución de Bolivia de 1826, resulta a primera vista que al modelo tripartito se le han introducido profundas modificaciones... el carácter popular de esta institución fue captado desde el primer momento y, desde un punto de vista técnico, hay que destacar la superación del esquema de la 'división de los poderes'".[14]

La Constituc8ón nicaraguense, que es la mas reciente de las de la región centroamericana, de 1987 con reformas de 1995, dedica especial atención al tema electoral. El artículo 129 identifica cuatro poderes, uno de ellos, el Poder Electoral, junto a los clásicos, que son independientes entre sí y se coordinan armónicamente subordinados únicamente a los intereses supremos de la nación y a lo establecido en la Constitución. Y el artículo 131 abunda al indicar que "los funcionarios de los cuatro poderes del Estado, elegidos directa o indirectamente, responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y deben informarle de su trabajo y actividades oficiales. Deben atender y escuchar sus problemas y procurar resolverlos. La función pública se debe ejercer a favor de los intereses del pueblo".

Todo el Capítulo VI del Título VIII se dedica al Poder Electoral, al que corresponde en forma exclusiva la organización, dirección y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos (Arto. 168). Está integrado por el Consejo Supremo Electoral, y los organismos organismos intermedios que son los Consejos Regionales y las Juntas Receptoras de Votos. Está integrado por cinco Magistrados con sus respectivos suplentes elegidos por la Asamblea Nacional, de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por los diputados de la Asamblea Nacional, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes (Arto. 138 inc. 8 y 170).

Sus atribuciones mas importantes son: organizar y dirigir las elecciones; designar a los miembros de los organismos intermedios; elaborar el calendario electoral; resolver las impugnaciones hechas a los organismos electorales subordinados y reclamaciones e impugnaciones hechas por los partidos; tomar medidas para garantizar normalidad en los procesos; demandar a los organismos correspondientes condiciones de seguridad para los partidos parti-cipantes; efectuar el escrutinio definitivo y hacer la declaratoria definitiva de los resultados. Y de las resoluciones del Consejo en materia electoral, no habrá recurso alguno, ordinario ni extraordinario (Arto. 173).[15]

En reciente obra, el constitucionalista español Núñez Rivero, comenta que "aunque no existe precedente en el constitucionalismo mundial sobre la emergencia de tal poder estatal, ni tampoco se ha plasmado en el constitucionalismo posterior de país alguno, el hecho no resulta sorprendente, en virtud del grado de desarrollo que ha alcanzado en los últimos años el Derecho Electoral en América Latina... la creación de un poder específico electoral en el ordenamiento de

Nicaragua... es consecuencia de los procesos democratizadores ocurridos en laúltima década en el continente latinoamericano, especialmente en el área centroamericana... previamente y al mismo tiempo que se conformaba el Poder Electoral en la República de Nicaragua, otros Estados de América Latina entre ellos la totalidad de los componentes del istmo centroamericano creaban Tribunales Supremos Electorales o Consejos Electorales, que con una actuación independiente y diferen-ciada de otras instituciones estatales cumplían similares funciones al órgano nicaraguense, desgajando las materias de competencia electoral de otros órganos e instituciones del Estado, en un proceso de centralización administrativa que ha permitido que en la actualidad el grado de credibilidad de los resultados electorales sea validado por la ciudadanía de estos países, así como por las numerosas misiones de observación electoral que acuden a los mismos durante la última década".[16]

III. UNA MUESTRA. MEDIOS DE IMPUGNACION EN LA LEY ELECTORALDE GUATEMALA.

La administración electoral está integrada por diversos órganos que son: El REgistro de Ciudadanos, las Juntas Electorales Departamentales, las Juntas Electorales Municipales y las Juntas Receptoras de Votos. Los integrantes de las Juntas Electorales y Receptoras de Votos, dentro del orden temporal de sus funciones, tienen carácter de funcionarios públicos, con determinación propia y sujetos a todas las responsabilidades que para los mismos determina la ley. El Registro de Ciudadanos es un órgano permanente. Y todos los funcionarios son designados por el Tribunal Supremo Electoral. Es pues, una organización jerárquica en cuya cúspide está el Tribunal Supremo. Contra las resoluciones y acuerdos de este Tribunal, cabrán los recursos de ampliación y aclaración. La primera, cuando los terminos del acuerdo o resolución sean oscuros, ambiguos o contradictorios; y el segundo, cuando el Tribunal hubiera

omitido resolver acerca de algunos de los puntos de los que obligatoriamente deba conocer; deberán ser presentados en un término de cuarenta y ocho horas a partir de la última notificación y serán resueltos dentro del término de tres días. Las resoluciones definitivas que el Tribunal dicte y los actos que ejecute en ejercicio de sus atribuciones, podrán ser objeto del recurso extraordinario de amparo de acuerdo con la Ley constitucional respectiva (Artos. 132, 133 y 134).

Contra las resoluciones de los distintos órganos que sean oscuras, ambiguas o contradictorias podrá pedirse su aclaración y si se hubiera omitido resolver alguno de los puntos sobre los que versare el asunto, podrá solicitarse la ampliación, que se presentará ante la misma autoridad dentro de las cuarenta y ocho horas de notificada la resolución y deberá ser resuelta dentro de los tres días siguientes a su presentación (Arto. 187).

Procede también el recurso de revocatoria, el que deberá elevarse al Director General del REgistro de Ciudadanos con sus antecedentes y el informe del funcionario respectivo, para que resuelva en el término de ocho días (Arto. 189). Y contra las resoluciones definitivas que emita el Director General del Registro de Ciudadanos procede el recurso de apelación, el caal deberá interponerse ante dicha autoridad en el término de tres días contados desde la última notificación; y debe entenderse como resolución definitiva aquella que pone fín a un asunto y la que resuelve un recurso de revocatoria, trámite que se sigue en todas las apelaciones. Interpuesto el recurso, con notificación a los interesados, el expediente y un informe circunstanciado se elevará al Tribunal Supremo Electoral, en un término de tres días, el cual dará

E

audiencia a los interesados por tres días y con su notificación o sin ella, resolverá en el término de ocho días; el Tribunal puede recibir las pruebas que se ofrezcan y podrá solicitar los informes que estime pertinentes (Artos. 190 y 191). Y contra las resoluciones del Tribunal Supremo, únicamente cabe el recurso de amparo constitucional (Arto. 192).

Como puede verse, varios de estos recursos son en realidad, mas que recursos, en sentido estricto, procesos impugnativos, porque no implican la continuación de un proceso seguido en primer grado, sino la inconformidad contra resoluciones administrativas. Los que se hacen valer ante el Tribunal Electoral, sí son recursos jurisdiccionales stricto sensu, así como el de amparo, que además es base para sentar jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Durante el proceso electoral, tambien existen medios de impugnación. El recurso de nulidad procede contra todo acto del proceso electoral, el que debe ser interpuesto dentro de tres días hábiles siguientes a la última notificación, ante la autoridad que lo haya motivado y será resuelto por el Tribunal Supremo Electoral dentro del término de tres días despues de haberlo recibido. También procede el recurso de revisión contra las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral, el que deberá interponerse ante el mismo dentro de los tres días siguientes a la notificación y deberá ser resuelto dentro de los tres días siguientes a su presentación, el que podrá ampliarse si fuere necesario en dos días mas, a efecto de poder recabar cualquier clase de pruebas pertinentes. Y procede el recurso de amparo, siempre que se hayan agotado los recursos previos, de conformidad con el principio de definitividad. El Tribunal Supremo Electoral es el órgano competente para conocer y resolver los recursos de nulidad y revisión y la Corte Suprema de Justicia el competente para conocer el recurso de amparo, con apelación ante la

Corte Constitucional (Tribunal constitucional). Dentro del proceso electoral, solo las partes debidamente acreditadas o sus legítimos representantes pueden interponer los recursos indicados (Artos. 246, 247, 248, 249 y 250).

Corresponden estos recursos a dos clases: los que son resueltos por los órganos inferiores dependientes del Tribunal Supremo Electoral, tanto en la etapa previa como durante el proceso electoral, que son en sentido estricto, recursos administrativos que no implican el ejercicio de una función jurisdiccional; y los que se interponen ante el Tribunal Supremo Electoral, que pueden considerarse como medios de impugnación de carácter estrictamente procesal, porque se interponen ante un tribunal en sentido estricto.

IV. EL CONTENCIOSO CONSTITUCIONAL. RECURSO DE AMPARO.

En Costa Rica y Nicaragua, las resoluciones de los Tribunales Electorales son definitivas y contra ellas no procede recurso alguno. En Guatemala, como hemos apuntado, sí procede el recurso extraordinario de amparo. Se adopta así, un sistema que modifica una tradición de larga data, que encuentra sus antecedentes en el siglo pasado en muchos países de la región, que negaba la tutela de los derechos políticos por la vía del amparo constitucional, por considerar que no se trataba de derechos individuales. En España, antes de la Constitución vigente, tampoco se reconocía elderecho de amparo en esta materia; entre los derechos individuales susceptibles del recurso de amparo ante el Tribunal de Garantías Constitucionales de la Segunda República, enla ley de 1933, no figuraban los derechos electorales a que se refería el artículo 36 de la Constitución de 1931.

La Constitución de 1985, dedica el Título VII a las Garantías Constitucionales y Defensa del Orden Constitucional, cuyo contenido

se explica por sí mismo en su división capitular: exhibición personal; amparo; inconstitucionalidad de leyes; Corte de Constitucionalidad; Comisión y Procurador de los Derechos Humanos; y Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad (Artos. 263-276).

El amparo está definido constitucionalmente en un solo artículo de la Constitución, el cual preserva y profundiza en la tradición que viene de las reformas constitucionales de 1921, en las cuales se instituyó por primera vez. El artículo 265 establece que "...se instituye el amparo con el fin de proteger a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o para restaurar el imperio de los mismos cuando la violación hubiere ocurrido. No hay ámbito que no sea susceptible de amparo y procederá siempre que los actos, resoluciones, disposiciones, o leyes de autoridad lleven implícitos una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan". Los diputados constituyentes fueron muy entusiastas y quisieron ampliar hasta el límite la efectividad de la institución. El artículo 9o de la Ley estableció que "podrá solicitarse amparo contra el Poder Público, incluyendo entidades descentralizadas u autónomas, las sostenidas con fondos [illegible] del Estado, en virtud de contrato, concesión o conforme a otro régimen semejante. Asimismo, podrá solicitarse contra entidades a las que debe ingresarse por mandato legal y otras reconocidas por la ley tales como partidos políticos, asociaciones, sociedades, sindicatos, cooperativas y otras semejantes".

La Corte de Constitucionalidad, ha interpretado que las expresiones de varios artículos constitucionales son reveladoras, en congruencia con la doctrina sobre amparo, de que en el mismo no existe acción popular,

sino es necesario hacer valer un derecho propio; el mismo Tribunal Constitucional (la Corte) ha fijado el concepto del amparo al afirmar que "...la Constitución, como ley suprema y fundamental del ordenamiento jurídico, reconoce los derechos y libertades básicos de las personas que deben ser respetados, y en su caso, garantizados por la autoridad. Además de instituir la tutela ordinaria de tales derechos, proveyó también de medios extraordinarios de control por los que se asegure su vigencia. Uno de éstos es el amaparo, que está llamado a brindar protección, tanto de índole preventiva como reparadora, contra aquellos actos u omisiones de autoridad que conllevan una amenaza, restricción o violación de los referidos derechos y libertades, y por ello se le conoce tambien como una garantía contra la arbitrariedad".

En el artículo 10 de la Ley, se señalan los casos específicos de procedencia. La procedencia se "extiende a toda situación que sea susceptible de un riesgo, una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes de la República de Guatemala reconocen ya sea que dicha situación provenga de personas y entidades de derecho público o entidades de derecho privado" y fija "entre otros", una serie de casos de procedencia, entre ellos, lo que en este análisis nos interesa, en materia política cuando se vulneren derechos reconocidos por la ley o por los estatutos de las organizaciones políticas; sin embargo, en materia electoral, el análisis y examen del tribunal se concretará al aspecto jurídico, dando por sentadas las cuestiones de hecho que se tuvieren por probadas en el recurso de revisión.[18]

V. CALIFICACION DE CREDENCIALES DE DIPUTADOS ELECTOS EN GUATEMALA.

La Constitución de 1985 vigente, entre las atribuciones específicas del Congreso de la República, incluye la de calificar las credenciales

que extenderá el Tribunal Supremo Electoral a los diputados electos (Arto. 170 inc. a.). Así, se adopta un sistema mixto especial, porque además de las competencias atribuidas al Tribunal Supremo Electoral, en las condiciones que antes hemos expuesto, establece este sistema de autocalificación por el legislativo, pero que puede ser impugnado ante el Tribunal Constitucional. Debemos recordar que por calificación electoral se entiende: "...el procedimiento por el cual se resuelve sobre la validez o en su caso la nulidad de determinada elección, previo examen de dos cuestiones específicas: primero, la satisfacción de las condiciones de elegibilidad de un candidato y segundo, la regularidad del procedimiento de elección en la medida que la misma se haya conformado a lo dispuesto en la ley"[19]

La disposición constitucional es evidentemente clara y terminante y el Congreso ha ejercido su competencia con mucha prudencia. El Tribunal Constitucional, por su parte, ha interpretado esta norma y ha sentado el criterio de que el acto del Congreso está sujeto al contralor de constitucionalidad como último recurso. Afirma la Corte que la disposición constitucional "...se entiende como la potestad de establecer si la persona electa reune las calidades exigidas por el orden constitucional para pertenecer al órgano de representación nacional. Esta verificación se contempla en la doctrina como una competencia que tiene el Congreso de ser juez de la elegibilidad o compatibilidad de sus miembros y se dice estar de acuerdo con la práctica revolucionaria francesa seguida hasta la Constitución de 1946 inclusive... esta doctrina no está exenta de fuertes críticas, por suponerse que debía ser mas propia la competencia del órgano judicial, para evitar que la calificación de credenciales pudiera ser instrumentada represalias del partido mayoritario sobre el partido rival. Sin embargo, la regulación

constitucional guatemalteca es clara; aunque si el Congreso, en ejercicio de esta potestad, cometiera un acto de aribitrariedad, éste siempre estaría sometido al contralor de constitucionalidad, en virtud del principio general de que todos los poderes públicos están sujetos a la Constitución y a las leyes, lo que, en este caso, garantiza los derechos de las personas, cuestión que, en nuestro sistema, enerva las objeciones que parte de los estudiosos del tema oponen a la referida potestad congresil de calificar las credenciales de sus propios miembros..." [20]

NOTAS

[1] Fernando Franco González Salas, "Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996", Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral, Vol V., No. 8 (1966) p. 5.

[2] Héctor Fix Zamudio, "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 de Investigaciones Jurídicas e Instituto Federal Electoral, 1992, passim.

[3] "En el ámbito del arto. 23.1 de la C.E., y como garantía del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos, ha de comprenderse la exigencia de un sistema electoral democrático y libre que cuente con mecanismos que aseguren el correcto desarrollo de la elección de modo que culmine con la proclamación de los preferidos por el cuerpo electoral... el proceso contencioso electoral, como posición final en el proceso garantizador del arto. 23.1 de la C.E., debe ajustarse, tanto en su ordenación como en su desarrollo a las garantías proclamadas en el arto. 24 de la C.E.", Sentencia 21/1984 de 16 de febrero de 1984 (B.O.E., num. 39, de 9 de marzo de 1984), Madrid: Jurisprudencia constitucional, Boletín Oficial del Estado, 1985, pp. 225-242. Vid. tambien, Francisco Rubio Llorente, Derechos fundamentales y principios constitucionales (Doctrina jurisprudencial), Barcelona: editorial Ariel, 1995, pp. 240-260.

[4] Jesús Orozco Henriquez, "Consideraciones sobre los principios y valores tutelados por el Derecho Electoral mexicano" Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, No. 9 (1977), pp. 104 y 105.

5 Idem., "...nuestro país se ha sumado a la tendencia hacia la 'judicialización' de los sistemas contencioso electorales que se observa en el mundo, propugnando porque la resolución final de los conflictos e impugnaciones sobres los procesos electorales se encomiende a algún órgano propiamente jurisdiccional... con lo que se espera erradicar los conflictos postelectorales que se pretenden llevar al margen de la institucionalidad", p. 107. En un Informe de Naciones Unidas, se expresa que "La compleja judicialización del órgano encargado del contencioso electoral se inscribe, en derecho comparado, dentro de un sistema que cuenta con pocos antecedentes en América Latina, desde que sólo en la Argentina y en el Brasil -bien que con distintas variantes- y mas recientemente en el Paraguay, el contencioso electoral se ha conferido a tribunales especializados que forman parte del Poder Judicial. Empero, la relativa singularidad del modelo no le quita mérito, pues sus beneficios en orden a la imparcialidad que presuponen las decisiones emanadas de un tribunal judicial de estricto derecho, cuyos integrantes, por su investidura como Magistrados deben estar al margen de toda influencia ajena a la propia voluntad de la ley, son evidentes. Por lo demás, se trata de un sistema que, en este aspecto, funciona satisfactoriamen en los países que lo adoptaron", Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un grupo de expertos, México: Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997, p. 27.

6 Jorge Mario García Laguardia, Centroamerica en las Cortes de Cádiz, 3a edición, México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

7 El REgistro Electoral en América Latina, Memoria de laSegunda Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamerica y elCaribe, San José de Costa Rica: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral - Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988.

8 Rafael Villegas Antillón, "El Tribunal Supremo de Elecciones en la Constitución de Costa Rica", Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral, Año I, No. I (1992) p. 44; del mismo autor, El Tribunal Supremo de Elecciones y el REgistro Civil de Costa Rica. Análisis jurídico estructural y técnico. San José de Costa Rica: Centro de Asesoría y Promoción Electoral - Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1987; Rubén Hernandez Valle, Derecho electoral costarricense, San José de Costa Rica: editorial Juricentro, 1990; y Jorge Mario García Laguardia, Jorge Madrazo Cuellar y Rafael Villegas Antillón, Legislación electoral costarricense, San José de Costa Rica: Centro de Asesoría y Promoción Electoral y Tribunal Supremo de Elecciones, 1986.

9 Eduardo Ortiz Ortiz, "Costa Rica. Estado social de derecho", REvista de Ciencias Jurídicas, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, Número 29 (mayo-agosto 1996).

10 M-ario Guerra Roldán, El sistema electoral guatemalteco. Fundamentos filosóficos constitucionales y legales, Cuadernos Constitucionales México-Centroamerica, No. 20, México: Centro de Estudios Constitucionales, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1996, pp. 15-16. Vid. también Carlos Escobar Armas, La Ley Electoral

y de Partidos políticos de Guatemala de 1985. Sufragio y democracia, Cuadernos de CAPEL, San José de Costa Rica: Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1987; y Jorge Mario García Laguardia, Derechos políticos, sufragio y democracia, Guatemala: Procurador de los Derechos Humanos, 1990.

11 Pablo Mauricio Alvergue, "Análisis del proceso electoral en El Salvador", Panorama Centroamericano, No. 10 (abril-junio de 1988), p. 41.

12 Mario Samayoa, "Legislación y procesos electorales en El Salvador", Legislación Electoral Comparada. Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica, San José de Costa Rica: Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, pp. 111-113.

13 Modello Romano e formazione del pensiero politico di Simón Bolívar. Testi Costituzionali, Sassari: Associacione di Studi Sociali Latinoamericani, 1995, p. 90.

14 Pierangelo Catalano, "Tribunado, Censura, Dictadura: conceptos constitucionales bolivarianos y continuidad romana en América", Rivoluzione Bolivariana. Istituzioni, Lessico, Ideología, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1981, pp. 2-3.

15 Mariano Fiallos Oranguren, "Las elecciones en Nicaragua", Sistemas electorales y representación política en Latinoamerica, Madrid: Fundación Friedrich Ebert, 1986, pp. 331 y siguientes.

16 Cayetano Núñez Rivero, Los regimenes políticos contemporaneos, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1997, pp. 233-234.

17 Francisco Fernandez Segado, "Los recursos contra la proclamación de candidaturas y candidatos en el ordenamiento electoral español", Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral de México, Vol II., No. 3 (1995) p. 60.

18 Jorge Mario García Laguardia, "El Tribunal Constitucional. Nueva institución de la Constitución guatemalteca de 1985", La Justicia Constitucional: una promesa de la democracia, San José de Costa Rica: Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la prevención del delito y tratamiento del delincuente, ILANUD, 1992, pp. 125-144; y del mismo autor, "Guatemala, Informe nacional" Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. 1997, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 207-219.

19 Jesús Orozco Henriquez, "La calificación de las elecciones en el Derecho Comparado", Conferencia dictada en el Curso de Especialización en Justicia Electoral, Verano de 1992, México, Mss.

20 "Opinión consultiva solicitada por el Presidente del Congreso de la República, referente a los alcances del artículo 164 de la Constitución de la República", Gaceta Jurisprudencial, Corte de Constitucionalidad,

Número 9 (julio a septiembre de 1988), p. 3. Vid. también Opiniones Consultivas a los doce años de la Justicia Constitucional, Guatemala: Corte de Constitucionalidad, 1998.