



N. ° 10, Segundo Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

Nuevos desafíos de la justicia electoral: la expansión de los derechos políticos y la promoción de la democracia interna de los partidos políticos*

Luis Antonio Sobrado González**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 25 de mayo de 2010.

Revisión, corrección y aprobación: 15 de junio de 2010.

Resumen: Conferencia presentada en el Seminario Internacional "Derecho electoral y justicia electoral", celebrado en Ecuador los días 23 y 24 de noviembre de 2009. Analiza el sistema de justicia electoral en América Latina y la clara tendencia hacia la especialización y autonomía de los organismos electorales. Particularmente expone en cinco postulados el proceso seguido por el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica para concretar el compromiso democrático de justicia electoral.

Palabras claves: Justicia electoral / Derechos políticos / Desarrollo de la democracia / Democracia interna del partido político / Jurisdicción electoral / Organismos electorales / Tribunales electorales / Tribunal Supremo de Elecciones / América Latina.

Abstract: Conference presented at the International Seminar "Electoral Law and Electoral Justice", held in Ecuador on November 23 and 24, 2009. It analyzes the Electoral Justice System in Latin America and the clear trend towards the specialization and autonomy of electoral bodies. In five postulates it particularly outlines the process followed by the Supreme Electoral Tribunal of Costa Rica in order to concrete the democratic commitment of electoral justice.

Key words: Electoral Justice / Political rights / Development of Democracy / Political party's internal democracy / Electoral jurisdiction / Electoral bodies / Electoral courts / Supreme Electoral Tribunal / Latin America.

* Conferencia presentada en el Seminario Internacional "*Derecho Electoral y justicia electoral*", celebrado en la República del Ecuador los días 23 y 24 de noviembre de 2009.

** Costarricense. Licenciado y Doctor en Derecho, grados académicos otorgados por la Universidad de Costa Rica y la Universidad Complutense de Madrid, respectivamente. Magistrado propietario del Tribunal Supremo de Elecciones a partir de 1999. Actualmente es el Presidente del organismo electoral costarricense y, en esa condición, ejerce la presidencia *pro tempore* de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe; coordina además las comisiones de Asuntos Académicos y de Gobierno Digital del TSE y dirige su Revista de Derecho Electoral. Con anterioridad había ocupado otros cargos públicos en la Procuraduría General de la República y el Ministerio de la Presidencia. Tiene más de veinte años de ser profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Costa Rica y desde 1993 coordina la respectiva Cátedra de su Facultad de Derecho. Autor de los libros *La justicia electoral en Costa Rica* (San José: IJSA, 2005), *Democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica* (San José: FLACSO, 2007) y de varios artículos en revistas especializadas. Dirección electrónica: lsobrado@tse.go.cr.

Agradezco profundamente al Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador, así como a las demás instituciones que patrocinan este relevante evento, por haber considerado mi nombre para dirigirme ante ustedes. Me honra, especialmente, hacerlo después de la magistral conferencia dictada por mi buen amigo Jesús Orozco y antes de la del maestro Dieter Nohlen. Afortunadamente, suceder la intervención de don Jesús me allana el camino, porque me permite pasar revista, rápidamente, de algunos conceptos sobre la materia ya desarrollados por él.

En efecto, como explicó don Jesús, hay una tendencia clara, tanto en América como en Europa, a abandonar la fórmula clásica del contencioso electoral de carácter político, dando paso a la judicialización de los conflictos electorales. Esta tendencia general, empero, adopta diversas formas. En algunos casos, la competencia la asumen los tribunales constitucionales u órganos de la justicia ordinaria, como acontece en gran cantidad de los países europeos.

En América Latina, en cambio, la resolución judicial de los conflictos electorales ha ameritado la creación de una jurisdicción electoral especializada. Ésta puede residenciarse dentro de la estructura del poder judicial o bien materializarse en tribunales autónomos, algunos de los cuales, como bien refería don Jesús, son expresamente declarados poder del Estado. En este aspecto, es atinado calificar al modelo latinoamericano



N. ° 10, Segundo Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

de justicia electoral como una de las aportaciones más significativas de la región a la ingeniería constitucional y al derecho electoral.

Sin embargo, el proceso –en nuestra opinión venturoso– en el que se aprecia esta tendencia, no ha estado exento de obstáculos. La consolidación de los tribunales electorales ha supuesto enfrentar importantísimas dificultades, algunas de ellas aún no resueltas.

Varios son los ejemplos al respecto. Todavía hoy, algunos organismos electorales se integran bajo criterios de representación -o al menos balance-partidario. Esto, inclusive, por expresa disposición de sus normas legales o porque el mecanismo de designación de magistrados así lo favorece, lo que sin duda constituye un lastre del viejo contencioso político.

No menos contradictorio con el proceso de especialización y autonomía de los organismos electorales es la posibilidad, aún vigente en varios ordenamientos jurídicos, que tienen los tribunales constitucionales de revisar las decisiones de los tribunales electorales. Esto se justificaría en una etapa de transición del contencioso político al contencioso judicializado, pero en este estado de evolución, considero que la justicia electoral debe liberarse del tutelaje de la justicia constitucional.

Finalmente, esa progresiva consolidación de los organismos electorales, resulta empañada por la amenaza que la mayoría enfrenta y

que deriva de la ausencia de garantías, realmente eficaces y concretas, de autonomía financiera. Ciertamente el potencial condicionamiento de recursos presupuestarios puede convertirse en un medio de chantaje para la justicia electoral.

Ahora bien, la existencia de los tribunales electorales, ha supuesto que la resolución de los conflictos electorales no sea fruto de decisiones políticas sino de sentencias fundadas en la legislación producida por los parlamentos (bajo pena de prevaricación del juez electoral). Aún así, dadas las frecuentes imprecisiones, lagunas y falencias de nuestros códigos electorales, el juez debe, como operación previa a su aplicación al caso concreto, dedicarse a la tarea de interpretar, integrar y delimitar el alcance de las disposiciones escritas del ordenamiento.

Lo anterior favorece el surgimiento de jurisprudencia electoral, a la que hoy se le reconoce como fuente complementaria del ordenamiento electoral, de una importancia práctica indudable. Con ella se fomenta una deseable coherencia resolutive, dando seguridad, no sólo a los actores políticos sino, en general, a los actores sociales. Además, la doctrina jurisprudencial, por su carácter dinámico, actualiza la legislación, adaptándola a nuevas realidades y aportando luces de reforma en este ámbito.

Como se ve, hay una clara tendencia hacia la especialización y autonomía de los organismos electorales en América Latina, la cual se ha

reflejado en un proceso institucional no exento de obstáculos y contradicciones pero, también, aparejado de contundentes gestos de autoafirmación, por parte de los propios tribunales electorales, de sus competencias constitucionales.

Es, precisamente, de cara a ese rumbo progresivo de consolidación de un espacio institucional propio y exclusivo de la justicia electoral, que apremian los derroteros y un claro sentido de dirección, si se quiere, axiológico. En tanto el juez electoral tiene un rol creador de normas no escritas, en su práctica puede y debe estar guiado por una filosofía central de profundización de las prácticas democráticas y de favorecimiento de una participación política de los ciudadanos cada vez más intensa. Se trata de un verdadero manifiesto político que debe asumir todo juez electoral de la región.

Cada organismo electoral debe preguntarse cómo puede concretar este compromiso democrático de la justicia electoral latinoamericana, pues no existen recetas universales y los modelos no son fácilmente exportables. En realidad, es cada Tribunal el que debe diseñar sus propias rutas y saber aprovechar las ventanas abiertas que le ofrezca su realidad concreta a nivel político y jurídico, así como las coyunturas que la historia le vaya presentando.

Sin perjuicio de la anterior consideración sobre las particularidades de cada contexto, la experiencia comparada es capaz de iluminar sendas útiles

de aprovechamiento. Lo que se ha hecho en otros países puede ser especialmente relevante de considerar, porque nos indica cómo deben hacerse las cosas o, a veces y más importante aún, cómo no deben hacerse.

Por esto, puede resultar de interés que en el resto de mi exposición comparta con ustedes cómo el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica asumió ese reto, ese compromiso democrático de actuar sus competencias constitucionales en la última década. Se trató de un proceso evolutivo que culminó, en cierta forma, el pasado mes de agosto con la promulgación de un nuevo Código Electoral, que en buena medida recoge el legado jurisprudencial de una década.

A continuación, resumo ese proceso en cinco postulados:

1.- La Constitución Política es fuente suprema del Derecho Electoral: La Constitución Política, concreción del acuerdo político democrático de un pueblo en un momento dado de su historia y asidero fundamental de los derechos políticos de sus ciudadanos, debe ser una aliada del juez electoral. Es deseable que se incorporen, como regla hermenéutica para la jurisdicción electoral, tres principios de interpretación e integración del ordenamiento electoral ya receptados por la jurisprudencia electoral costarricense.

a) El juez electoral debe tener claro el principio de aplicación directa de la Constitución. Sea, que admita la naturaleza normativa de los preceptos constitucionales, cuya eficacia no requiere de la

intermediación de la ley; tratándose, entonces, de reglas directamente aplicables en la resolución de casos concretos, por la justicia electoral.

b) El Derecho de la Constitución debe ser visto como un ordenamiento que no solo reconoce los cánones específicos en la literalidad de la Constitución Política; sino también los valores y principios presupuestos por aquellos. Esta noción de Derecho de la Constitución también comprende al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, por lo que debe ser considerado por los jueces electorales en su quehacer jurisdiccional.

c) La legislación electoral debe interpretarse conforme al Derecho de la Constitución. Es decir, la lectura de la legalidad electoral debe ser hecha de forma tal que armonice, asegure y potencie los postulados democráticos de la Constitución. Frente a dos lecturas posibles de la norma, tiene que preferirse esta última.

2.- La jurisdicción electoral es competente para resolver conflictos intra partidarios: La jurisdicción electoral no solo es competente para arbitrar conflictos inter partidarios sino también los de carácter intra partidario. Si se considera el monopolio absoluto o relativo de los partidos en la nominación de candidaturas a puestos de elección popular, resulta insuficiente, de acuerdo con estándares democráticos mínimos, garantizar votaciones intachables, si las candidaturas que se ofrecen al electorado son el fruto de estructuras partidarias petrificadas e inaccesibles por prácticas oligárquicas.

Esto justifica la tendencia latinoamericana a extender la autoridad jurisdiccional de sus tribunales electorales a la resolución de los conflictos intra partidarios, fundamentalmente, reconociendo medios de impugnación que permitan a los miembros de los partidos combatir las decisiones de sus dirigencias. En consecuencia, entendemos que la jurisdicción electoral también tutela los derechos de la militancia frente a la arbitrariedad e ilegalidad en que puedan incurrir las cúpulas partidarias, dada la posición de poder en que están colocadas en el ámbito de selección de candidatos y autoridades internas.

Este reto propio de la justicia electoral, puede asumirse aún sin un mandato legal claro y expreso, porque deriva naturalmente de la Constitución. Esto lo ilustra la experiencia costarricense. En el año 1997 se introdujo a la Constitución el imperativo relativo al funcionamiento democrático y conforme a la ley en la vida interna de los partidos políticos. A pesar de ello, no fue paralelamente reformado el Código Electoral a fin de contemplar un procedimiento contencioso idóneo para garantizarlo.

Mediante la resolución n.° 303-E-2000 de las 9:30 del 15 de febrero de 2000, el Tribunal Supremo de Elecciones constató esa situación y, reconociendo su competencia constitucional para resolver reclamos contra actuaciones partidarias que menoscaben derechos políticos de los militantes, sostuvo que esa competencia no podía ser rehuída por el Órgano Electoral; por la circunstancia de que no existiera un procedimiento legalmente establecido al efecto. Así, acudiendo al principio de plenitud

hermética del ordenamiento, dispuso aplicar analógicamente las reglas del recurso de amparo clásico (que se tramita ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia) y, de este modo, nació, por vía jurisprudencial, el recurso de amparo electoral.

Nótese, entonces, que se trata de un mecanismo de raigambre jurisprudencial, implementado de cara a un vacío legal pero en atención a un mandato constitucional. En diez años se ha consolidado como el instrumento óptimo para la tutela efectiva de los derechos y libertades de carácter político electoral, y procede ante toda acción u omisión que los viole o amenace violar, ya sea por un partido político o, inclusive, por cualquier sujeto público o privado que, de hecho o de derecho, se encuentre en una posición de poder susceptible de afectar su ejercicio. La legitimidad de los fines y origen de este recurso de amparo electoral es tan clara que, finalmente, fue receptado en el Código Electoral de 2009.

3.- La jurisdicción electoral no sólo tutela el derecho al sufragio sino también el genérico de participación política: La justicia electoral no solo se define en función de la defensa del sufragio sino también del derecho genérico de participación política. Esa visión expansiva es la consecuencia lógica de tener presente que, dentro del género “derechos políticos”, está comprendido el derecho de participación política. Así se colige del numeral 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece el derecho ciudadano de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes

libremente elegidos.

Lo anterior, ha permitido al Tribunal Supremo de Elecciones incursionar en ámbitos más amplios y diversos, a efecto de hacer precisiones jurisprudenciales como las que siguen:

- a)** La justicia electoral, como garantía del derecho de participación política, no solo fiscaliza los procesos partidarios de elección de candidatos y autoridades internas, sino también el respeto al debido proceso en la imposición de sanciones disciplinarias a los miembros de un partido político (n.º 957-E-2001 de las 9:25 horas del 2 de mayo de 2001 y n.º 2130-E-2001 de las 14:00 horas del 17 de octubre de 2001).
- b)** La justicia electoral también se ha declarado competente para frenar cualquier maniobra indebida que impida, ya no la elección, sino el ejercicio efectivo del cargo de elección popular. Así, por ejemplo, frente a algunas argucias que pretendían impedir la asunción de la alcaldía por parte de un suplente, ante la ausencia temporal del propietario, la electoral fue la jurisdicción que intervino y restituyó el goce de ese derecho político electoral ganado en las urnas (n.º 172-E-2004 de las 9:15 horas del 21 de enero de 2004).
- c)** La justicia electoral, además, ha tenido ocasión de tutelar la prerrogativa ciudadana de acudir y presenciar cualquier sesión de los órganos representativos de deliberación y decisión política; no solo del Parlamento, sino también de los ochenta y un concejos municipales del país (n.º 370-E1-2008 de las 13:45 horas del 5 de febrero de

2008).

d) La justicia electoral, siempre en la promoción del derecho genérico de participación política, ha entendido que este derecho se expresa, también, en la intervención ciudadana en el marco de los referendos y, por ello, como corolario del principio *pro participación*, cualquier limitación legal a la celebración de consultas populares o a la libre participación en sus campañas, debe ser interpretada en forma restrictiva (n.º 790-E-2007 de las 13:00 horas del 12 de abril de 2007 y n.º 1119-E-2007 de las 14:20 horas del 17 de mayo de 2007).

4.- Debe ser filosofía jurisdiccional la promoción de la democracia interna en los partidos políticos: Para el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, estos últimos diez años marcan una década de esfuerzos por interpretar la legalidad electoral de modo que se integren a ella reglas que operativicen el imperativo constitucional de democracia interna en los partidos. El horizonte ha sido facilitar y garantizar la democrática circulación de las elites, que debe darse dentro de este tipo de agrupaciones.

Algunos casos emblemáticos en ese sentido, son los siguientes:

a) Fue de gran importancia en nuestra realidad política y electoral, la resolución n.º 1536-E-2001 de las 8:00 horas del 24 de julio de 2001. Hasta su dictado, los estatutos de algunos partidos políticos omitían el plazo de nombramiento de las autoridades internas, lo que en la práctica se traducían en vigencias vitalicias o, al menos,

no sometidas a una delimitación temporal del mandato. Ante esa realidad y pese a la ausencia de mandato legal expreso, la resolución del Tribunal impuso la inexcusable obligación de renovar integral y periódicamente todas las estructuras partidarias.

En ese orden, fijó que los estatutos debían contemplar el período de designación de tales autoridades, pero que el mismo no podía exceder el lapso de cuatro años, equivalente a la duración del ciclo electoral costarricense. Con esto, se aseguraba que las candidaturas a cada proceso electoral fueran el fruto de estructuras democráticamente renovadas. Finalmente, como nada de esto sería eficaz si no iba acompañado de una medida coercitiva, se estableció que aquellos partidos que no ajustaran sus estatutos para adecuarlos a este nuevo paradigma o que no realizaran la renovación de sus estructuras, no tendrían derecho a postular candidaturas.

- b) En la resolución n.º 1671-E-2001 de las 15:00 horas del 10 de agosto de 2001, la jurisdicción electoral tuteló el derecho fundamental de un candidato que había sido designado como tal en una consulta a la base partidaria pero que, llegado el asunto a la asamblea de delegados, se le desconoció esa condición y fue dejada sin efecto. La resolución sentó la regla según la cual estas asambleas representativas no pueden superponerse a la decisión soberana de la militancia partidaria.
- c) también se han declarado inconstitucionales algunas costumbres partidarias que, indirectamente, afectan la democracia interna de los partidos políticos. Se han invalidado prácticas como: el cobro

de sumas excesivas de dinero por concepto de cuota para participar en procesos internos de selección de candidaturas (n.º 303-E-2000 de las 9:30 horas del 15 de febrero de 2000); la exigencia de plazos desproporcionados de militancia previa, como condición para postular precandidaturas (n.º 859-E-2001 de las 15:30 horas del 17 de abril de 2001); la nociva práctica de intervención en asambleas partidarias mediante el uso de poderes, que llegó al absurdo de que una asamblea se realizaba con la participación de una única persona portadora de treinta poderes (n.º 919 de las 9:00 horas del 22 de abril de 1999); la celebración de asambleas en las que se empleaba el mecanismo del voto público, caso reciente en el que, por vía del amparo electoral, se obligó a un partido a repetir una asamblea para la designación de candidatos, considerando el voto secreto en el seno de estas asambleas como una garantía esencial de la democracia partidaria (n.º 4130-E1-2009 de las 15:30 horas del 3 de setiembre de 2009).

5.- La equidad de género es un imperativo democrático para la jurisdicción electoral: El juez electoral debe comprometerse porque se llegue a concretar las reformas electorales en pro de la participación de las mujeres en la política.

En el año 1996, el Código Electoral costarricense fue reformado para introducir la regla de que el cuarenta por ciento de los candidatos en las

listas partidarias debían ser mujeres y que esa misma cuota regía en la composición de las asambleas internas de los partidos. A pesar de ello, en la elección del año 1998 los partidos, en general, ubicaron a las candidatas en el “piso” de las papeletas. La consecuencia práctica fue que la representación femenina resultante de esa elección se ubicó en una posición muy inferior a la pretendida; en el caso de la Asamblea Legislativa, por ejemplo, fue de un 19 %.

Ante la resistencia de los partidos políticos a la implementación efectiva de un sistema que sus propios diputados habían promulgado en el Congreso, la resolución n.º 1863 de las 9:40 horas del 23 de setiembre de 1999 estableció, como regla insoslayable, que el cuarenta por ciento no solo debía estar expresado en la papeleta globalmente considerada, sino también en los “puestos elegibles” de cada partido. Concepto, este último, que se determinaba según el “criterio histórico” (n.º 918-E-2000 de las 14:00 horas del 11 de mayo de 2000), sea, de acuerdo con el promedio de los resultados electorales de cada partido en las diferentes circunscripciones.

Aunado a lo anterior y en aras de asegurar el cumplimiento real de la disposición, se estableció que no se inscribirían las candidaturas de las nóminas que no respetaran ese parámetro (n.º 1543-E-2001 de las 8:35 horas del 24 de julio de 2001). Después, fue necesaria la resolución n.º 2096-E-2005 de las 13:40 horas del 31 de agosto de 2005, que precisó que el cuarenta por ciento es un mínimo exigible pero sin sujeción a “techo”, es decir, que podía darse inclusive una participación de la mujer por encima del

sesenta por ciento, ya que no existe la "cuota masculina" y no tiene ninguna lógica incorporar mecanismos de discriminación positiva a favor del sector dominante en la política.

Este vigor jurisprudencial generó molestia dentro de los sectores políticos tradicionales. Pero también produjo un cambio importante en la realidad política del país, porque, al menos en el parlamento, de ese 19 % de mujeres diputadas de 1998, brincamos, en el 2002, a un 35 % y, en el 2006, a un 39 %, que nos ubicó en una evidente posición de vanguardia latinoamericana e inclusive mundial (ello sin tomar en cuenta la realidad de los concejos municipales, en donde la regla es aún más presencia de mujeres concejales).

Como se ve, en este caso, al igual que en los anteriores, se trata de jurisprudencia electoral que refleja un compromiso democrático de inclusión social. Jurisprudencia electoral que permitió que una regla legal (o una norma, valor o principio constitucional, en otros casos), cobrara eficacia real y política. Asimismo, preparó el terreno para avanzar con el Código del 2009, en el que, a propuesta del Tribunal, se pasó de la cuota de género al sistema de paridad con listas trenzadas. Así, las listas que se presentarán ya para las elecciones de diciembre de 2010, estarán integradas, en forma paritaria y escalonada, por hombres y mujeres.

Muchas gracias a todos por su atención.