

LOS SISTEMAS DE JUSTICIA ELECTORAL DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA *

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

SUMARIO: I. *Precisiones conceptuales sobre "procesos" y "justicia electoral"*. II. *La clasificación de los sistemas de justicia electoral*. III. *Algunas consideraciones sobre los recursos administrativos*. IV. *Sistemas contenciosos electorales*.

El objeto del presente trabajo es proporcionar un panorama sobre los diversos sistemas de justicia electoral en las democracias occidentales;¹ para el efecto, es conveniente formular algunas precisiones sobre los conceptos de "procesos" y "justicia electoral", denominación que se le ha asignado al cuarto tema de este II Congreso Internacional de Derecho Electoral.

I. PRECISIONES CONCEPTUALES SOBRE "PROCESOS" Y "JUSTICIA ELECTORAL"

Es frecuente que en la literatura electoral y los ordenamientos de diversos países sobre la materia se entienda por "proceso electoral" al conjunto de actos regulados jurídicamente, que son realizados por los órganos electorales, partidos políticos y ciudadanos, con el objeto de determinar, a través del sufragio, la representación política del pueblo (esto

* El presente trabajo es un avance de una investigación más amplia que el autor se encuentra realizando en colaboración con el magistrado J. Fernando Franco González Salas, Presidente del Tribunal Federal Electoral, por lo que varios aspectos aquí contenidos son resultado de las aportaciones de este último, si bien las limitaciones de que adolezca son responsabilidad exclusiva de quien esto escribe.

¹ Esto es, en los países bajo lo que Biscaretti di Ruffia llama "forma de estado de democracia clásica", que distingue de las formas de estado "socialista" y "autoritaria" (vid. Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, trad. de Héctor Fix-Zamudio, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, pp. 43-76) y que coincide esencialmente con lo que habitualmente se denomina "democracia constitucional" (vid. Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 2ª ed., trad. de Alfredo Gallego, Barcelona, Ariel, 1976, pp. 89-145).

es, definir la renovación periódica de los miembros del Poder Legislativo y, en su caso —en los regímenes presidenciales—, del titular del Ejecutivo).²

Sin embargo, conforme a un ampliamente compartido punto de vista en la doctrina jurídica procesal moderna, la noción de “proceso” debe reservarse a los actos que forman parte de un litigio cuya resolución, de conformidad con la ley, se somete a un órgano imparcial de carácter jurisdiccional. Por otra parte, todas aquellas series de actos que no tienen una finalidad jurisdiccional —ya sea que formen parte o no de un proceso—, se les denomina “procedimiento”.³

Conforme a lo que antecede y para los efectos de este trabajo, se propone emplear el término de *procedimiento electoral* para hacer referencia al conjunto de actos —materialmente de carácter administrativo— encaminados a determinar la representación política del pueblo,⁴ y reservar el calificativo de *proceso* a los actos que forman parte de un litigio cuya resolución se somete a un órgano jurisdiccional.

“Justicia electoral”, por su parte —en su acepción más difundida—, alude a los diversos medios (jurídico-técnicos) de control para garantizar la regularidad de las elecciones, a efecto de corregir eventuales errores o infracciones electorales.⁵ La finalidad esencial ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (ciudadanos, partidos políticos, candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, contribuyendo a la autenticidad, certeza, transparencia, objetividad, imparcialidad, legalidad y justicia de los actos y procedimientos electorales.

² Esta noción coincide en esencia, por ejemplo, con lo dispuesto en el artículo 173.1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de México.

³ *Vid.*, por ejemplo, Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, 3ª ed., México, UNAM, 1991, pp. 112 y ss.; Calamandrei, Piero, *Instituciones de derecho procesal civil*, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1986, vol. I, pp. 317 y ss.; Carnelutti, Francesco, *Instituciones del proceso civil*, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1989, vol. I, pp. 21 y ss.; Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 8ª ed., México, Harla, 1990, pp. 122 y 132.

⁴ Al respecto, cabe señalar que en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de España, sí se alude al término de procedimiento electoral.

⁵ *Vid.*, por ejemplo, Fix-Zamudio, Héctor, “Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral”, *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Instituto Federal Electoral-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1992, p. 8; Hernández Valle, Rubén, *Derecho electoral costarricense*, San José, Costa Rica, Editorial Juricentro, 1990, p. 243.

Sin embargo, también existe un sentido más amplio de justicia electoral, el cual se refiere a todas aquellas medidas encaminadas a la óptima realización de la democracia representativa, como sería la celebración de elecciones periódicas, libres y genuinas, a través del sufragio universal, libre, secreto y directo,⁶ lo cual implica el establecimiento de una adecuada integración de los órganos objeto de la representación política; plena libertad de asociación, reunión y expresión de las ideas políticas; acceso equitativo de los partidos políticos al financiamiento público; respeto estricto al pluralismo político; condiciones también equitativas para la contienda electoral, etcétera.

Ante la imposibilidad —en virtud de las limitaciones impuestas a este trabajo— de abordar todos estos aspectos, en la presente comunicación se tratará sólo los referidos a la acepción más difundida de *justicia electoral*, la cual corresponde a su sentido estricto, esto es, a los diversos medios de control para garantizar la regularidad (jurídica) de los actos y procedimientos electorales.

Esta última noción de “justicia electoral”, si se vincula con la de “proceso” —las cuales son objeto de este trabajo y corresponden al tema previsto para la cuarta mesa en este Congreso—, pudiera entenderse que se refiere sólo a los medios *procesales* de control de la regularidad de los actos y procedimientos electorales, misma que coincide con la acepción, en su sentido estricto, de contencioso electoral; en efecto, por contencioso electoral, en un sentido estricto, se hace referencia al sistema de controles o impugnaciones estrictamente jurisdiccionales frente a los actos del procedimiento electoral (incluso, en forma más específica, respecto de los actos de proclamación de electos, como ocurre en España).⁷

No obstante lo anterior, cabe advertir que existe también una noción de contencioso electoral en un sentido más amplio, la cual abarca todo tipo de controles, recursos o reclamaciones contra cualesquiera actos del procedimiento electoral —significado que coincide con la connota-

⁶ *Vid.*, por ejemplo, lo previsto en los artículos 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 25 de la Convención Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; 16 de la Convención del Consejo de Europa para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales; 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 13 de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, y 59 de la Convención Internacional sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.

⁷ *Cfr.* Aragón Reyes, Manuel, “Legislación electoral comparada y garantías jurídicas del proceso electoral”, *Elecciones y democracia en América Latina*, San José, Costa Rica, 1988, p. 106.

ción de justicia electoral en su sentido estricto anteriormente expuesta y que abarca todo tipo de impugnaciones encaminadas a asegurar la regularidad electoral y no sólo las estrictamente procesales—; acepción que, se insiste, se estima más conveniente para los efectos de la presente comunicación. Así pues, en este trabajo se utilizará indistintamente la noción justicia electoral (en su sentido estricto, sin concretarse a los controles procesales) o la de contencioso electoral (en su sentido amplio) para hacer referencia a los diversos controles de la regularidad (jurídica) de los actos del procedimiento electoral.

II. LA CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE JUSTICIA ELECTORAL

En general, dentro del derecho electoral comparado se presentan diferentes sistemas de justicia electoral, dependiendo del órgano al cual se le atribuye el control de la regularidad sobre los actos y procedimientos electorales.

Es así como la justicia electoral se ha integrado en diversos países tanto con recursos administrativos —interpuestos ante los propios órganos encargados de la organización, administración y vigilancia de los actos y procedimientos electorales— como con medios de impugnación estrictamente procesales o jurisdiccionales —ya sea que se promuevan o interpongan respecto de actos realizados durante la preparación y desarrollo de las elecciones, o bien, concretamente, respecto de sus resultados—; a los anteriores cabe agregar los sistemas que reservan a un órgano político —las cámaras legislativas, los presuntos legisladores o una parte de los mismos— la decisión sobre la validez de determinada elección, así como aquellos otros que prevén alguna combinación de los anteriores sistemas.

Ante la imposibilidad también de hacer referencia a todos los mecanismos previstos en los diversos países para salvaguardar la regularidad de los actos y procedimientos electorales, en el presente trabajo sólo se aludirá a las características generales de los llamados recursos administrativos y se pondrá énfasis en proporcionar un panorama sobre los distintos procedimientos y órganos competentes para resolver aquellas impugnaciones que se presenten contra los resultados electorales encaminados a determinar la integración del correspondiente Poder Legislativo nacional (en su caso, federal) en los países de América y Europa occidental.

Si se atiende a los diversos métodos y órganos previstos en los distintos ordenamientos jurídicos contemporáneos para resolver sobre las

impugnaciones que se presenten respecto de los resultados electorales, es posible distinguir —como lo sugiere Duverger— entre el contencioso político y el contencioso jurisdiccional, según la función respectiva se confíe a la misma asamblea que surge de la elección o a un órgano jurisdiccional;⁸ a los anteriores cabe adicionar el llamado contencioso mixto, que contempla alguna combinación de aquellos órganos.

Como se podrá apreciar en las próximas páginas de este trabajo, dentro de esta clasificación general de los sistemas de justicia electoral se presenta una gran variedad de modalidades que resulta relevante puntualizar.

En todo caso, es importante tener presente que la justicia electoral abarca todas las impugnaciones que se promuevan o interpongan respecto de los actos y procedimientos electorales —y no sólo las relativas a los resultados—, como pueden ser, en su caso, otros medios de impugnación procesales (que no serán analizados aquí) y los recursos administrativos.

III. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Los recursos administrativos son aquellos que se sustancian ante los propios órganos electorales encargados de la dirección, administración y vigilancia del proceso electoral, cuando tales órganos no tienen naturaleza jurisdiccional sino administrativa, como ocurre en España, Francia, Italia, México y, prácticamente, en todos los países. Los sistemas de recursos administrativos no excluyen, sin embargo, los recursos jurisdiccionales que están previstos también en varios ordenamientos de los países analizados.

Por lo general, los diversos órganos electorales de carácter administrativo se encuentran estructurados en una forma piramidal, en cuya cúspide aparece una instancia suprema central a nivel nacional (en su caso, federal), a la que se subordinan otras de carácter intermedio que, mayormente, obedecen a la división territorial, política, administrativa y electoral del Estado, hasta llegar a la mesa o junta receptora del voto, lugar específico en donde el ciudadano sufraga. Es así como los recursos administrativos interpuestos en contra de ciertos actos son conocidos por los propios órganos electorales de los cuales emanó el acto impugnado o por sus inmediatos superiores, hasta llegar al de la cúspide.

⁸ Cfr. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6ª ed., Barcelona, Ariel, 1988, pp. 105-106.

Prácticamente en todos los países analizados la integración del órgano cúspide se encuentra determinada por los órganos públicos del Estado (por lo general, el Legislativo o el Judicial y, eventualmente, se contempla alguna participación del Ejecutivo), dándosele —sólo en ocasiones— cierta intervención a los partidos políticos, si bien de carácter marginal para evitar que el órgano electoral correspondiente pudiera llegarse a integrar facciosamente (en el entendido de que en casi todos esos países se prevé alguna participación de los propios partidos políticos —por lo menos con derecho a voz y con funciones de vigilancia— en las mesas o juntas receptoras de votos y en algunos otros órganos electorales).

En España, por ejemplo, las reclamaciones y recursos administrativos se presentan ante las juntas electorales (Central, provinciales, de zona o de comunidad autónoma). Los acuerdos de las juntas electorales inferiores son recurribles en alzada ante la junta electoral superior correspondiente. La Junta Electoral Central es el órgano permanente encargado de la administración electoral y está compuesta por ocho vocales magistrados del Tribunal Supremo, designados mediante insaculación por el Consejo General del Poder Judicial, y por cinco vocales catedráticos de derecho, ciencias políticas o sociología, designados por el Congreso de los Diputados a propuesta conjunta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación parlamentaria. El mandato dura una legislatura. El presidente y el vicepresidente se eligen, por la propia Junta, entre los vocales magistrados; el secretario de la Junta es el secretario general del Congreso de los Diputados; el director de la Oficina del Censo Electoral participa con voz y sin voto en la Junta Central.

En Italia, por su parte, tanto la Oficina Electoral Central Nacional —constituida por la Corte de Casación e integrada con un presidente y cuatro consejeros seleccionados por el presidente de la referida Corte—, así como las oficinas electorales de circunscripción —constituidas por la respectiva corte de apelación o tribunal local y compuestas por tres magistrados, uno con funciones de presidente— llegan a resolver diversos recursos (por su naturaleza, administrativos) durante el procedimiento electoral.

Otro caso de organismo electoral propiamente administrativo es el Instituto Federal Electoral de México, creado por reforma de 1990, al cual se le encomienda la función estatal de organizar las elecciones y se le dota de personalidad jurídica y patrimonio propios, así como de un carácter permanente. Al citado Instituto se le atribuye autoridad

en la materia electoral, profesionalismo en su desempeño y autonomía en sus decisiones. Para el efecto, se consagran en la Constitución los principios rectores que rigen y orientan el ejercicio de la función estatal electoral: la certeza, la legalidad, la imparcialidad, la objetividad y el profesionalismo.

La estructura nacional del Instituto cuenta con órganos centrales con residencia en la capital de la República —el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General—, así como con órganos delegacionales —los correspondientes consejos, juntas y vocalías— en cada una de las treinta y dos entidades federativas y con órganos subdelegacionales en los trescientos distritos electorales uninominales, además de órganos municipales en varios casos.

Para su funcionamiento se distinguen los órganos de dirección, de los ejecutivos y los técnicos, además de los de vigilancia que se integran mayoritariamente por representantes de los partidos políticos y se conforman a nivel nacional, estatal y distrital.

Su órgano superior de dirección es el Consejo General, que se integra por un consejero del Poder Ejecutivo (el secretario de Gobernación, quien lo preside); cuatro del Poder Legislativo (la mayoría de cada Cámara propone a uno de esos consejeros, en tanto que la primera minoría de cada una de ellas propone a otro); seis consejeros magistrados (figura novedosa, a través de la cual se busca la representación de la sociedad), así como representantes de los partidos políticos en función de la votación obtenida, si bien ninguno de éstos puede contar con más de cuatro representantes.

Como puede observarse, la integración del referido Consejo General es mixta, ya que cuenta con funcionarios nombrados directamente por los órganos del poder público, así como con representantes de los partidos políticos y con representantes ciudadanos —los llamados consejeros magistrados—. En general, conforme al régimen en vigor se equilibra la presencia de los partidos políticos en el órgano superior de dirección —así como en los demás consejos— del Instituto para que ninguna fuerza política por sí misma, pueda inclinar facciosamente las decisiones en materia electoral.

La designación de los consejeros magistrados es a propuesta del Ejecutivo federal en listas de candidatos equivalentes, cuando menos, al doble de los puestos a cubrir —los cuales deben reunir, por lo menos, los mismos requisitos que se exigen para poder ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación— y aprobación por una mayoría de dos tercios de la Cámara de Diputados, con lo cual se requiere el

concurso de los legisladores pertenecientes a partidos de oposición en la designación de los consejeros magistrados.

El Instituto Federal Electoral de México conoce y resuelve de ciertos recursos (aclaración y revisión) a través de sus diversos órganos —particularmente, su Consejo General—, los cuales son de naturaleza propiamente administrativa y no jurisdiccional, puesto que el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral en México es el Tribunal Federal Electoral, el cual puede, mediante el recurso de apelación, revocar cualquier resolución de los órganos del Instituto Federal Electoral.

Cabe insistir en que, a pesar de que en los ejemplos citados de sistemas que contemplan recursos administrativos (España, Italia y México), la integración de los órganos encargados de sustanciarlos se encuentra fuertemente “judicializada” —en cuanto que varios de sus miembros provienen del Poder Judicial o son nombrados de igual forma y se les exigen los mismos requisitos que otros funcionarios jurisdiccionales—, estrictamente, son órganos administrativos por la naturaleza de las funciones que realizan y que se refieren, en esencia, a la organización y administración de las elecciones, teniendo también el carácter de recursos administrativos los medios de impugnación de que conocen.

IV. SISTEMAS CONTENCIOSOS ELECTORALES

Antes de analizar los diversos sistemas contenciosos electorales (como se mencionó, el político, el jurisdiccional y el mixto), es conveniente advertir que existen también varios sistemas para resolver en forma definitiva sobre la validez de las elecciones en casos no contenciosos, según el órgano al cual se le atribuya la competencia respectiva.

Al respecto, es posible distinguir, por ejemplo, los casos que son *competencia de sólo un órgano administrativo* (como ocurre en España, donde la proclamación de electos realizada por las juntas electorales competentes y posteriormente publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, si no es impugnada ante el contencioso-electoral, adquiere carácter definitivo); *sólo un órgano materialmente jurisdiccional* (tal es el caso de Costa Rica y Chile, donde el Tribunal Supremo de Elecciones y el Tribunal Calificador de Elecciones, respectivamente, proceden al escrutinio y a la declaratoria del resultado de las elecciones y al escrutinio general y la calificación de las elecciones, pudiéndose dar el supuesto de que no haya impugnación alguna), y *tanto un órgano administrativo como otro político* (como ejemplo cabría citar las

proclamaciones de electos que realizan los órganos locales electorales en Estados Unidos y Suiza o las que emite la Oficina Electoral Central en Italia, así como el otorgamiento de las constancias correspondientes por los órganos electorales competentes en México, con la característica, en todos estos casos, que en su oportunidad los propios legisladores electos (o una parte de ellos, tratándose de México), aun cuando no se presente impugnación alguna, certifican o "califican" la elección respectiva).

1. *Contencioso político*

Hay ordenamientos en los que —a diferencia del sistema, hoy más generalizado, de plena jurisdiccionalización de los procesos electorales— se confiere a las propias cámaras legislativas, a los presuntos legisladores electos o una parte de ellos, la facultad de resolver sobre la validez de la elección respectiva, lo que de acuerdo con la tradición francesa se ha denominado "verificación de poderes", o bien, "calificación" o "certificación de actas" y que en México, equívocamente, se conoce como "autocalificación".

La razón histórica del contencioso político —para diferenciarlo del contencioso jurisdiccional— en materia electoral, se apoya en el "principio de la división de poderes", conforme al cual, en virtud de que cada órgano del poder público es independiente de los otros, no debe involucrarse en las decisiones inherentes a la integración de los demás. Por su parte, los defensores del contencioso jurisdiccional sostienen que la acción de juzgar y calificar las elecciones materialmente tiene naturaleza jurisdiccional y, en consecuencia, el ejercicio de tales atribuciones debe corresponder a un órgano jurisdiccional, a efecto de garantizar la autenticidad y validez de las elecciones, al evitar que los integrantes del órgano involucrado se conviertan en juez y parte al realizar la calificación de las elecciones en que contendieron, máxime que se corre el riesgo de que la mayoría predeterminada actúe conforme a sus intereses políticos e ignore consideraciones de derecho y de justicia; en este sentido, se afirma que, desde el punto de vista de la plenitud del estado de derecho, resulta discutible la corrección de un exclusivo control político de tal naturaleza.

Así por ejemplo, conforme al artículo 66 de la Constitución de la República italiana, del 1º de enero de 1948, corresponde a cada Cámara —Diputados y Senado de la República— la facultad de juzgar "los títulos de admisión de sus miembros y los motivos de incompatibilidad o inhabilitación para el nombramiento" (estos dos últimos géneros de

causales se precisan en leyes secundarias —artículo 65 constitucional— denominadas Ley para la Elección de la Cámara de Diputados, del 3 de junio de 1957, y Normas para la Elección del Senado de la República, del 6 de febrero de 1948). Así pues, son los propios diputados o senadores recién electos los que se encargan de emitir la decisión definitiva sobre el procedimiento electoral (ya que en el artículo 61 constitucional se establece que la primera reunión de las nuevas cámaras deberá efectuarse dentro de los veinte días posteriores a las elecciones).

Cabe señalar que el escrutinio y proclamación provisional de los resultados corresponde a las oficinas centrales circunscripcionales, a las cuales “está vedado el deliberar o discutir sobre la validez del voto, reclamos, protestas y los incidentes surgidos durante las sesiones, así como variar los resultados de las actas u ocuparse de cualquier otro asunto que no sea de su competencia”, ya que su conocimiento es responsabilidad de la Oficina Electoral Central Nacional —a la que también corresponde la determinación del cociente electoral nacional y la asignación de los diputados de representación proporcional, a partir de los datos que reciba de las oficinas electorales circunscripcionales—, aunque a éstas les corresponde decidir, para efectos de la proclamación, sobre la asignación de los votos relativos, considerando los incidentes surgidos en las mesas receptoras de votos y que consten en las actas, así como los reclamos y protestas. Pero, como ya se había advertido, el juicio definitivo sobre los resultados electorales está a cargo de los “órganos de verificación de los poderes”, es decir, de la Cámara de Diputados y Senado; inclusive, las protestas y reclamos que no se hayan presentado ante aquéllas deben ser remitidos a la Secretaría de la Cámara para su conocimiento por la Asamblea.

Conforme a las disposiciones legales y de los reglamentos parlamentarios aplicables, el procedimiento de “verificación de poderes” se realiza en dos fases:

- 1) Un control comprobatorio realizado por la junta de elecciones de la respectiva cámara (integrada con treinta diputados o veintitrés senadores, según el caso, nombrados por el presidente de la cámara, con la participación también de representantes de las minorías), dentro de los dieciocho meses posteriores a la elección, que, si tiene resultado favorable, determinará, sin más, la convalidación de la elección (de lo cual “toma nota” la cámara), mientras que, si tiene resultado desfavorable, hace que se debata la elección (y esto puede ocurrir tanto de oficio como, más frecuentemente, después de presentarse alguna reclamación), y

2) Un juicio contencioso, actuado, en un primer tiempo y con clara analogía con un procedimiento judicial, ante la citada junta de elecciones (con discusión pública, en la cual intervienen los reclamantes eventuales, el parlamentario elegido y sus representantes), y, en segundo tiempo, dentro de la Asamblea plenaria de la cámara, que decide, con votación secreta, aprobar o no las conclusiones a las cuales ha llegado la junta (y contra la decisión definitiva de la Asamblea no hay otro remedio que la revocación, en los casos previstos por el artículo 395 del Código de Procedimiento Civil).⁹

b) En Suiza, por su parte, el órgano Legislativo federal se denomina Asamblea Federal y está integrado por el Consejo Nacional (compuesto por doscientos diputados electos directamente por el pueblo, cada cuatro años) y el Consejo de Estados (integrado por 46 miembros "nombrados" de manera directa y en proporción de dos por cada cantón).

Conforme al artículo 53 de la Ley Federal sobre los Derechos Políticos del 17 de diciembre de 1976, "luego de la sesión constitutiva de los electos al Consejo Nacional —es decir, la Cámara baja— el primer objeto a tratar será el de la validación de las elecciones. El Consejo Nacional regulará el procedimiento en su reglamento"; el mismo precepto precisa que "Todo diputado que justifique su calidad para atestiguar sobre su elección, de la que delibere el gobierno cantonal, puede tomar parte en este debate y emitir su voto, salvo en lo que concierne a su propia elección".

La decisión de los recursos sobre el escrutinio y verificación de los resultados corresponde a los gobiernos cantonales, los cuales tienen también la facultad de tomar las medidas que permitan corregir las faltas constatadas. Las decisiones relativas a las votaciones son recurribles ante el Consejo federal —esto es, el órgano Ejecutivo de carácter colegiado o directorial—, mismo que debe resolver los recursos cuando compruebe los resultados definitivos de la votación y de la elección. Sin embargo, los recursos pueden ser interpuestos directamente ante el Consejo Nacional contra las decisiones de los gobiernos cantonales en lo tocante a la elección; asimismo, a éste corresponde estatuir la validación de la elección.

2. *Contencioso jurisdiccional*

Cada vez es más acentuada la tendencia a establecer recursos jurisdiccionales en los diversos sistemas electorales, pudiendo distinguirse

⁹ Cfr. Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, trad. de Pablo Lucas Verdú, Madrid, Tecnos, 1973, p. 352.

según sean interpuestos ante la jurisdicción ordinaria, una jurisdicción especializada autónoma, los llamados tribunales constitucionales, o bien, alguna combinación de jurisdicciones.

A. *Jurisdicción ordinaria*

En algunos países las impugnaciones procesales contra los resultados electorales se presentan ante los jueces ordinarios (como en Gran Bretaña; aquí no incluimos los casos de España y Francia, ya que serán tratados en el inciso *D* de este mismo numeral, en tanto que si bien es competente la jurisdicción contenciosa administrativa, estrictamente se da una combinación de jurisdicciones, debido a que las resoluciones respectivas pueden impugnarse ulteriormente ante la jurisdicción constitucional), o bien, ante una rama especializada dentro del Poder Judicial (como en Argentina y Brasil).

a. Reino Unido de la Gran Bretaña

Con motivo de las primeras impugnaciones electorales que se presentaron en la primera mitad del siglo XV en Inglaterra, la cancellería se consideró competente (bajo el reinado de Enrique IV de la dinastía de Lancaster),¹⁰ por lo que los tribunales de la cancellería eventualmente se arrogaron el derecho de modificar los escrutinios. Sin embargo, en 1604 el Parlamento revocó una decisión de los tribunales de la cancellería sobre la impugnación de un resultado electoral (a pesar de la protesta del rey en el sentido de que tales jueces tenían el derecho de decidirlo) reclamando que los miembros del Parlamento eran los jueces de sus propias elecciones.

En ese año, como un paso en la lucha por la independencia y soberanía del Parlamento, se atribuyó exitosamente su jurisdicción única y exclusiva en contra del intento de James I, de la familia reinante Stewart, de conferir tal jurisdicción al Tribunal de la Cancillería. Habiendo ganado la batalla, la Cámara de los Comunes remitió los casos de impugnaciones electorales primero a su Comisión sobre Privilegios y Elecciones, después a una comisión de toda la Cámara y, finalmente, desde 1790, a una Comisión Especial.

Para erradicar los abusos cometidos por las mayorías que eventualmente conforman la Cámara de los Comunes, a través de un acto legis-

¹⁰ En tanto antecedente de los tribunales de *equity* surgidos en forma paralela a los tribunales reales de justicia del *common law* y que se encontraban bajo la influencia del canciller, que era un funcionario de la Corona y consejero del rey.

lativo de 1868, modificado en 1879, el juicio de las elecciones disputadas se transfirió a dos jueces de la *King's (Queen's) Bench Division de la High Court of Justice*, estableciendo que la decisión concorde de tales jueces era asumida por la Cámara de los Comunes (para salvaguardar su soberanía). Los jueces reportan sus decisiones al *Speaker* de la Cámara, quien las somete al pleno. Si ellos deciden que un candidato distinto al miembro que ocupa la curul fue realmente elegido, la Cámara ordena lo necesario para dar efecto a la decisión.

Este método de indagación y decisión ha probado ser satisfactorio. A partir de su establecimiento, los jueces electorales se avocaron a sus nuevas tareas y no sólo tuvieron éxito en la adjudicación de los casos respectivos en forma más satisfactoria que las comisiones de la Cámara de los Comunes, sino que sus decisiones propiciaron el advenimiento de un cuerpo de derecho electoral mucho más científico que el antiguo. Dicha tarea fue susceptible de realizarse —en opinión del profesor irlandés Cornelius O'Leary—, en virtud de la colaboración de una nueva generación de abogados electorales habilitados. Los políticos se percataron de que, a partir de entonces, a efecto de afrontar los casos ante un tribunal, tendrían que modificar su estrategia y recurrir a los mejores abogados del *common law* para defender sus casos jurídicamente, en lugar de los antiguos practicantes que los sustanciaban ante la Cámara de los Comunes bajo argumentos predominantemente políticos.¹¹

Los resultados de los primeros juicios mostraron que el nuevo Tribunal era capaz de atraer pruebas que difícilmente podrían ser aportadas ante las comisiones de la Cámara de los Comunes, aun cuando se presentaron algunas inconformidades respecto del criterio seguido por los jueces. Por ejemplo, en 1872, en opinión de O'Leary, se dio una decisión absurda por la cual se anuló una elección en Irlanda, por supuesta "intimidación espiritual" sobre los electores, derivada de que un sacerdote católico había anatematizado en el púlpito a uno de los candidatos —quien fue el perdedor e impugnó los resultados—.¹²

Aunque su jurisdicción sobre las impugnaciones electorales se ha trasladado al Poder Judicial, la Cámara de los Comunes ha retenido su competencia sobre las calidades (*qualifications*) de sus miembros que surgen por otras causas. Así, por ejemplo, en 1950 nombró una Comisión Especial para considerar si la elección de un sacerdote de la iglesia de Irlanda era válida de conformidad con las disposiciones jurídicas sobre elegibilidad; si bien la Comisión Especial fue incapaz de emitir

¹¹ Wheare, K. C., *Federal Government*, London, Oxford University Press, 1956.

¹² *Ibidem*.

un dictamen, la Cámara, después de recibida la opinión de la Comisión Judicial del Consejo Privado, decidió que la elección era nula.

b. Argentina

El órgano electoral cúspide, al cual se le encomiendan funciones tanto administrativas como jurisdiccionales relativas a los procedimientos electorales, es la Cámara Nacional Electoral, que es el tribunal superior en la materia electoral y constituye una rama de la función judicial compuesta exclusivamente por miembros de dicho poder. Se integra por tres jueces de cámara, dos secretarios con jerarquía de juez nacional de primera instancia —uno de ellos a cargo de las cuestiones administrativas y de superintendencia, y el otro del trámite de las causas judiciales—, un secretario de Cámara y un prosecretario de Cámara.

Asimismo, el artículo 42 del Código Electoral Nacional, del 18 de agosto de 1983, prevé la existencia de jueces electorales y que, mientras los mismos fuesen designados, corresponde a los jueces federales desempeñar las funciones respectivas. Estos jueces forman parte del Poder Judicial y son de carácter permanente.

A la Cámara Nacional Electoral corresponde organizar el Registro Nacional de Electores, confrontar el fichero nacional con los locales; recibir las comunicaciones que sobre imposición de sanciones en materia de delitos e infracciones formulen los jueces electorales y las que le formulen los secretarios electorales en lo concerniente a caducidad y extinción de los partidos políticos; resolver sobre las apelaciones contra las decisiones de los jueces electorales y las juntas electorales nacionales; recibir el acta de escrutinio de distrito formulada por la junta electoral, etcétera. La jurisdicción de la Cámara Nacional Electoral abarca toda la República —en materia federal—; la misma actúa como tribunal de alzada; sus decisiones en la materia judicial son finales —con excepción de aquellos casos en que procede el recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia— y tienen fuerza de fallo plenario, por lo que su jurisprudencia prevalece sobre los criterios de las juntas electorales y de los jueces de primera instancia.

c. Brasil

El artículo 118 de la Constitución de la República Federal de Brasil, promulgada el 5 de octubre de 1988, señala que la organización de la justicia electoral está a cargo del Tribunal Superior Electoral, los

tribunales regionales electorales, los jueces electorales y las juntas electorales.

El Tribunal Superior Electoral se compone como mínimo de siete miembros electos de la siguiente forma: tres de entre los ministros del Supremo Tribunal Federal y dos de entre los ministros del Superior Tribunal de Justicia, mediante voto secreto. Dos son designados por el presidente de la República de entre seis abogados de notable saber jurídico e idoneidad moral propuestos por el Supremo Tribunal Federal. El presidente y el vicepresidente del Tribunal Superior Electoral, así como el corregidor electoral, serán designados por el propio Tribunal Superior Electoral. Los primeros de entre los ministros del Supremo Tribunal Federal, y el último de entre los ministros del Superior Tribunal de Justicia.

También se contempla un tribunal regional electoral en cada capital de estado y en el Distrito Federal. Se integran por: dos jueces designados de entre los "desembargadores" del Tribunal de Justicia; dos jueces electos, de entre los jueces de derecho, por el Tribunal de Justicia—en estos dos casos la designación es mediante voto secreto—; por un juez del tribunal regional federal con sede en la capital del estado o en el Distrito Federal, elegido por el tribunal regional federal respectivo, y por dos jueces designados por el presidente de la República de entre seis abogados de notable saber jurídico e idoneidad moral propuestos por el tribunal regional federal respectivo.

B. *Jurisdicción especializada autónoma*

Una solución que cada vez se extiende más, particularmente en América Latina, es la existencia de una jurisdicción especializada autónoma—los denominados tribunales (cortes o consejos) electorales—. Al respecto, deben diferenciarse los tribunales electorales cuyas resoluciones sobre las impugnaciones a los resultados electorales son definitivas (como ocurre en Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Perú y Uruguay, los cuales serán tratados en el presente inciso) de aquellos otros en que las mismas pueden ser ulteriormente impugnadas ante el Poder Judicial (como en Bolivia, Guatemala, Honduras, Panamá y Venezuela, que serán abordados en el inciso D de este numeral) o ante un órgano político (tal es el caso de México, que es objeto de análisis en el último apartado).

Es importante advertir también que, a diferencia del Tribunal Federal Electoral de México y del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, los llamados tribunales (cortes o consejos) electorales latinoame-

ricanos ejercen tanto funciones estrictamente jurisdiccionales como las relativas a la organización, administración y vigilancia de los procesos electorales.

Asimismo, entre los tribunales electorales cuyas resoluciones son definitivas, es posible distinguir aquellos en cuya integración no hay participación alguna de partidos políticos (Costa Rica, Chile, Ecuador y Perú), de los que sí incluyen una representación minoritaria de partidos políticos (Nicaragua y Uruguay) y los que tienen una representación mayoritaria de los mismos (Colombia y El Salvador); en el entendido de que para quien esto escribe resulta preferible la no intervención de partidos políticos (particularmente cuando se trata de un órgano exclusivamente jurisdiccional) debido a la naturaleza técnica y jurisdiccional del órgano correspondiente y a que el mismo requiere ajustar sus actos a los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad.

a. Órganos en cuya integración no participan los partidos políticos

1) *Órganos cuyos miembros son nombrados por el Poder Judicial.* Es el caso de Costa Rica, donde a partir de la Constitución de 1949 se da uno de los ejemplos más genuinos de jurisdicción electoral, de tal manera que el Tribunal Supremo de Elecciones está considerado constitucionalmente como un cuarto poder, dotado de plena autonomía y conocimiento exclusivo en cuanto a la materia. Se compone de tres magistrados propietarios y seis magistrados suplentes, nombrados por la Corte Suprema de Justicia, con una mayoría calificada de dos tercios de sus miembros, sin que puedan pertenecer a partido político alguno; un año antes y seis meses después de la celebración de las elecciones el Tribunal se amplía con dos de sus magistrados suplentes, para constituirse en ese lapso con cinco miembros.

El Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica no sólo desempeña su función jurisdiccional (como intérprete máximo de la Constitución y las leyes en materia electoral y contra cuyas resoluciones no cabe recurso alguno, salvo la acción de prevaricato), sino que se le encomienda en forma exclusiva la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio (realiza también el escrutinio definitivo y la declaratoria de la elección) e, incluso, participa en el procedimiento legislativo electoral (el Congreso tiene obligación de solicitarle opinión previa para la discusión y aprobación de normas electorales; se requiere mayoría calificada para apartarse de la misma). En general, cuenta con un régimen amplio de autonomía funcional (tiene a su disposición la fuerza pública) y hasta económica (elabora su propio

presupuesto y estima los gastos del proceso electoral, sujetos sólo a la aprobación del Congreso). Como se observa, se trata de un órgano con independencia funcional, especializado, apolítico y de fuertes rasgos técnicos.

2) *Órganos cuyos miembros son nombrados por el Poder Judicial y algún otro mecanismo.* En Chile, el artículo 84 constitucional establece un tribunal especial, denominado Tribunal Calificador de Elecciones, competente para conocer del escrutinio general y de la calificación de las elecciones de presidente de la República, de diputados y senadores; resolver las reclamaciones a que dieren lugar, y proclamar a los que resulten elegidos. Dicho Tribunal conoce, asimismo, de los plebiscitos y ejerce las demás atribuciones que determine la ley.

Está constituido por cinco miembros designados, para un periodo de cuatro años, en la siguiente forma: tres ministros o ex ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta en votaciones sucesivas y secretas, por la mayoría absoluta de sus miembros; un abogado elegido por la Corte Suprema en la forma señalada precedentemente, y un ex presidente del Senado o de la Cámara de Diputados que haya ejercido el cargo por un lapso no inferior a tres años, quien será elegido por sorteo; en estos dos últimos casos, las designaciones no podrán recaer en personas que sean parlamentario, candidato a cargos de elección popular, ministro de Estado, ni dirigente de partido político.

Se establece que el Tribunal Calificador procederá como jurado en la apreciación de los hechos y sentenciará con arreglo a derecho.

3) *Órganos cuyos miembros son nombrados por el Poder Legislativo a propuesta de diversos órganos públicos.* El artículo 109 de la Constitución Política de la República del Ecuador prevé un Tribunal Supremo Electoral, con sede en Quito y potestad en todo el territorio nacional, encargado de dirigir, vigilar y garantizar el proceso electoral. El referido Tribunal se integra con siete vocales —y sus respectivos suplentes— elegidos por el Congreso nacional en la siguiente forma: tres de fuera de su seno, en representación de la ciudadanía; dos, de ternas enviadas por el presidente de la República, y dos, de ternas enviadas por la Corte Suprema de Justicia; en ningún caso los integrantes de las ternas pueden ser servidores del sector público, ni magistrados, jueces o empleados de la función jurisdiccional. Los vocales duran dos años en sus funciones y pueden ser reelectos.

4) *Órganos cuyos miembros son nombrados por el Poder Legislativo y otras corporaciones.* Conforme al capítulo XIV del título IV de la

Constitución Política del Perú, el Jurado Nacional de Elecciones tiene carácter autónomo, está a cargo de los procedimientos electorales y le compete conocer las materias relativas al ejercicio del derecho de sufragio, la validez o nulidad de las elecciones, la proclamación de los elegidos, la expedición de credenciales, el registro electoral y el registro de partidos políticos. Se integra con siete miembros —con sus respectivos suplentes—: uno elegido por la Corte Suprema de Justicia entre sus magistrados jubilados o suplentes, quien preside el Jurado; uno elegido por la Federación Nacional de Colegios de Abogados del Perú; uno elegido por el Colegio de Abogados de Lima; uno elegido por los decanos de las facultades de derecho de las universidades nacionales, y tres elegidos por sorteo entre los ciudadanos propuestos por los jurados regionales. Se exigen los mismos requisitos que para ser senador y el cargo es incompatible con cualquier otra función pública y con los puestos directivos en los partidos políticos, alianzas o coaliciones, o que en este último caso lo hayan desempeñado, con carácter de dirigentes nacionales, en los seis años anteriores a la fecha de la elección.

b. Órganos en cuya integración participan en forma minoritaria partidos políticos

1) La Constitución de Nicaragua identifica cuatro poderes —uno de ellos el Poder Electoral, junto a los tradicionales—, que son independientes entre sí y se coordinan armónicamente. El llamado Poder Electoral —al cual le corresponde en forma exclusiva la organización, dirección y vigilancia de las elecciones— se integra por el Consejo Supremo Electoral y los organismos intermedios, que son los consejos regionales y las juntas receptoras de votos. El Consejo Supremo Electoral, por su parte, está conformado por cinco magistrados, con sus respectivos suplentes, elegidos por la Asamblea Nacional, de ternas propuestas por el presidente de la República, en tanto que la propia Asamblea elige al presidente del Consejo de entre los electos; si bien según reforma a la Ley Electoral se estableció que, para la integración de dos de las ternas, el presidente de la República solicitará las listas correspondientes a los partidos políticos que gozan de personalidad jurídica —excepción hecha de aquel al cual pertenezca el gobierno—. El referido Consejo desempeña tanto funciones jurisdiccionales como administrativas, incluyendo la declaratoria definitiva de los resultados.

2) La sección XVIII de la Constitución de la República Oriental del Uruguay prevé una Corte Electoral, facultada para conocer todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales; ejercer la super-

intendencia directiva, correccional, consultiva y económica sobre los órganos electorales; decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan, y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum. La Corte Electoral se compone de nueve titulares que tienen doble número de suplentes; cinco titulares y sus suplentes son designados por la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, por dos tercios de votos del total de sus integrantes, debiendo ser ciudadanos que, por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad; los cuatro titulares restantes, representantes de los partidos, serán elegidos por la Asamblea General, a través del sistema de doble voto simultáneo, correspondiéndole dos a la lista mayoritaria del lema más votado y dos a la lista mayoritaria del lema que le siga en número de votos.

c. Órganos en cuya integración participan en forma mayoritaria partidos políticos

1) Conforme al artículo 204 de la Constitución Política de Colombia, del 7 de julio de 1991, el Consejo Nacional Electoral se integra por siete magistrados electos por el Consejo de Estado para un periodo de cuatro años, de ternas elaboradas por los partidos políticos y movimientos políticos con personería jurídica. Además, en dicho órgano se debe reflejar la composición política del congreso. Dicho Consejo, a su vez, elige al Registrador Nacional del Estado Civil, para un lapso de cinco años. Ambos funcionarios no pueden ser reelectos y deben reunir los mismos requisitos que para ser magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Corresponde al Consejo Nacional Electoral ejercer la inspección y vigilancia de la organización electoral, en tanto que el Registrador Nacional del Estado Civil es el responsable de la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, entre otras.

2) El Tribunal Supremo Electoral de El Salvador está formado por cinco magistrados titulares y cinco suplentes elegidos por la Asamblea Legislativa, para un periodo de cinco años, tres de ellos de ternas propuestas por los tres partidos políticos o coaliciones legales que hayan obtenido mayor número de votos en la más reciente elección presidencial, en tanto que los dos restantes son elegidos por el voto favorable de por los menos los dos tercios de los diputados electos, de ternas propuestas por la Corte de Suprema de Justicia, quienes deberán satisfacer los requisitos previstos para ser magistrado de las cámaras de segunda

instancia y no tener ninguna afiliación partidista. El magistrado presidente será el propuesto por el partido o coalición legal que haya obtenido el mayor número de votos en la última elección presidencial. Cabe señalar que, conforme al artículo 38 transitorio de la reforma constitucional que estableció el Tribunal Supremo Electoral, publicada en el *Diario Oficial* del 30 de abril de 1991, el periodo de los primeros magistrados integrantes del propio Tribunal concluye el 31 de julio de 1994, quienes son elegidos por la Asamblea Legislativa, cuatro de ellos de ternas propuestas por los cuatro partidos o coaliciones legales que obtuvieron el mayor número de votos en la más reciente elección presidencial y el restante, por mayoría de dos tercios de los diputados electos, de terna propuesta por la Corte Suprema de Justicia; este último magistrado ejerce la presidencia del Tribunal.

Como puede observarse, existe una gran variedad de atribuciones asignadas a los tribunales (cortes, consejos) electorales en Latinoamérica, la mayoría de las cuales son resultado del desarrollo histórico de cada país, atienden a sus objetivos políticos y dependen de las circunstancias específicas respectivas, por lo que difícilmente se pudieran derivar pretendidas soluciones aplicables, sin las adaptaciones correspondientes, a los demás países. Así, por ejemplo, la relevancia y pertinencia de que el registro civil se encuentre bajo la órbita de competencia del máximo organismo electoral, como ocurre en el modelo de Costa Rica, pudiera resultar de difícil implantación en un sistema federal como el mexicano, donde la materia respectiva se encuentra reservada a las entidades federativas; en éstas se encuentra una gran resistencia a que un mayor número de materias se centralicen. En todo caso, es claro que si no es posible la plena integración, cuando menos, debe cuidarse la congruencia y, en su caso, complementariedad entre los diversos registros (civil, ciudadano o poblacional y electoral) que pueden presentarse en determinado país, por lo que deben buscarse fórmulas que permitan una cada vez más estrecha coordinación y coherencia entre los órganos que tienen a su cargo tales registros.

C. *Jurisdicción constitucional*

Diversas Constituciones europeas de la primera posguerra, siguiendo el modelo de la Constitución de Weimar de 1919, encomendaron a órganos expresos de jurisdicción constitucional la tarea de resolver sobre la validez de las elecciones.

1) Así, por ejemplo, en Austria, desde 1920, el artículo 141 de la ley constitucional de la Federación austriaca atribuyó la verificación

de las elecciones a la Corte de Justicia Constitucional (*Verfassungsgerichtshof*), cuya competencia, a través de sucesivas reformas, se ha ampliado a la validación de otros ejercicios democráticos (referéndum, desde 1929, y elecciones presidenciales, a partir de 1931).

A dicha Corte corresponde juzgar sobre la impugnación de las elecciones del presidente de la Federación; de los cuerpos de representación (Consejo Nacional y las "Dieta" de cada *Länd*); de los órganos constituyentes y representativos de profesionales que determine la ley; de los gobiernos de los *Länd* y de los órganos comunales ejecutivos, así como de los recursos contra las inhabilitaciones dictadas por los superiores jerárquicos en los casos señalados, y siempre que se disponga por la ley.

Las resoluciones de la *Verfassungsgerichtshof* pueden consistir en la repetición parcial o total de una elección de los integrantes del Consejo Nacional o de la "Dieta" de algún *Länd*.

Cabe mencionar que la competencia que sobre el particular se confiere al Tribunal Constitucional de España y al Consejo Constitucional de Francia, se analiza en el siguiente inciso, en tanto que involucra una combinación de jurisdicciones.

2) A partir de 1958 se modificó en Francia el sistema de verificación de poderes a cargo de la asamblea política y se confirió la competencia al Consejo Constitucional.

Cabe mencionar que la institución de la verificación de poderes a cargo de la asamblea política provenía desde los estados generales, si bien ésta fue rechazada por el Consulado y el Imperio, habiendo sido restablecida en 1814-1815 como signo de la independencia de la Cámara; adquirió valor constitucional bajo la Tercera República, pero sus abusos entrañaron hacia 1940 su descrédito.

La Constitución del 27 de octubre de 1946 —correspondiente a la Cuarta República— estableció en su artículo 8º que "Cada una de las dos Cámaras es juez de la elegibilidad de sus miembros y de la regularidad de su elección". Sin embargo, el sistema de verificación de poderes por las propias Cámaras entró en una etapa de descomposición total; las asambleas que existieron entre 1946 y 1958 frecuentemente actuaron sin respetar la legalidad, siendo notables las contradicciones en las decisiones ocurridas; además de la violación deliberada del derecho positivo (validación de inelegibles a la Asamblea Nacional en 1946; ciertas validaciones injustificadas en las elecciones de ultramar en 1946 y 1951; recuperación abusiva de curules a la Asamblea Nacional por las mayorías en 1951 y 1956), se dio un carácter escandaloso en ciertos debates

de verificación, en los que existía pérdida de tiempo, injurias e, incluso, algunas veces la designación se realizaba por vías de hecho.

Finalmente, la Constitución de la Quinta República Francesa, del 28 de septiembre de 1958, estableció la existencia del Consejo constitucional, integrado por nueve miembros, cuyo mandato dura nueve años, renovándose por tercios cada tres años. Tres de sus miembros son designados por el presidente de la República, tres por el presidente de la Asamblea Nacional y tres por el presidente del Senado; además, son miembros vitalicios del mismo los ex presidentes de Francia. Este órgano es el encargado de velar por la regularidad de la elección de presidente de la República, así como del referéndum; examina las reclamaciones, proclama los resultados del escrutinio, y resuelve las impugnaciones sobre la regularidad de la elección de los diputados y de los senadores.

En la ley 62-1292, del 6 de noviembre de 1962, relativa a la elección del presidente de la República por sufragio universal, se detalla el procedimiento y las atribuciones que el Consejo Constitucional tiene en esta materia. Antes de la proclamación, si el Consejo constata la existencia de irregularidades, será el encargado de apreciar si, en razón de la naturaleza y la gravedad de estas irregularidades, ha lugar a mantener dichas operaciones o a pronunciar su anulación total o parcial; de tal forma que el Consejo Constitucional no estará jamás en la situación de tener que invalidar un candidato ya proclamado. Por disposición expresa de la Constitución francesa, las decisiones del Consejo Constitucional son inapelables.

El procedimiento de impugnación de las elecciones para designar a los integrantes de la Asamblea Nacional y el Senado, se encuentra establecido en la ley 58-1067, del 7 de noviembre de 1958, que es Ley orgánica del Consejo Constitucional. Este proceso se sitúa después de la proclamación del candidato electo a la Asamblea Nacional, misma que debe ser comunicada por el ministro del interior y el ministro encargado de los territorios de ultramar. La impugnación ante el Consejo Constitucional procede durante los diez días siguientes a la proclamación de resultados, teniendo este derecho tanto los electores como los candidatos que hayan participado. El Consejo puede rechazar, por resolución motivada, las demandas notoriamente inadmisibles o de cuyos agravios se desprenda manifiestamente que no pueden tener una influencia sobre los resultados de la elección. La decisión deberá ser notificada inmediatamente a la Asamblea Nacional. La demanda no tiene efecto suspensivo, por lo que el candidato impugnado podrá iniciar sus

funciones en el Parlamento. En caso de ser admitida la demanda, se notifica al diputado cuya elección ha sido impugnada y, de ser el caso, al suplente. La decisión del pleno del Consejo Constitucional es notificada de inmediato a la Asamblea Nacional, la cual puede consistir, de considerarse favorable una demanda y según el caso, en la anulación de la elección impugnada, la modificación de la proclamación y/o la proclamación del candidato que fue regularmente electo. Respecto a la elección de senadores, aunque el procedimiento de elección es indirecto —pues se realiza a través de un colegio electoral integrado por los diputados, los consejeros regionales electos en cada departamento, los consejeros generales, los delegados de consejos municipales o los suplentes de estos delegados—, se aplican las mismas reglas que se han citado para los diputados.

Como se puede advertir, las impugnaciones sobre los resultados electorales en Francia, tratándose de la elección de presidente de la República, de diputados y de senadores, corresponde al Consejo Constitucional su conocimiento y resolución; si bien en la legislación electoral se contempla la posibilidad de acudir ante otras instancias en cuanto a otras etapas del procedimiento electoral, como es el caso de la revisión del padrón electoral, en donde el representante del Estado en el Departamento puede acudir ante el tribunal administrativo, si considera que no se cumplieron las formalidades previstas en la ley, por parte de la comisión encargada de revisar el padrón electoral, o bien, en lo que se refiere a los electores interesados, éstos pueden impugnar ante el Tribunal de Instancia las resoluciones de la citada comisión; asimismo, existe la posibilidad de denunciar el fallo de este Tribunal, ante la Corte de Casación, que resolverá en definitiva. De manera similar, tratándose de las candidaturas para el caso de diputados y senadores, se contempla la posibilidad de que el representante del Estado en el Departamento impugne ante el tribunal administrativo las candidaturas que no reúnan los requisitos legales correspondientes; el Consejo constitucional será quien resolverá en caso de que la determinación de dicho tribunal sea impugnada.

D. *Jurisdicción mixta*

Como se había anticipado, se dan casos en que los recursos electorales pueden interponerse, sucesivamente, ante dos tipos de jurisdicciones; así, por ejemplo, puede ocurrir que ciertos recursos se interpongan ante la jurisdicción ordinaria (contencioso administrativo) y, posteriormente, las resoluciones de estos órganos sean impugnadas ante la

jurisdicción constitucional (por ejemplo, ante el Tribunal Constitucional en España o el Consejo Constitucional en Francia).

De igual modo, en ciertos sistemas es posible la interposición de recursos electorales ante un tribunal especial, cuyas resoluciones pueden ser impugnadas ante el Poder Judicial, esto es, la respectiva Corte Suprema de Justicia (tal y como ocurre en Bolivia, Guatemala, Honduras, Panamá y Venezuela).

G. Jurisdicción especializada autónoma y Corte Suprema de Justicia

Al respecto y como también se había adelantado, es posible distinguir entre aquellos órganos jurisdiccionales electorales cuyas resoluciones son susceptibles de ser impugnadas ante la respectiva Corte Suprema de Justicia y que en su integración no participan en forma alguna los partidos políticos (como en Bolivia, Guatemala y Panamá) de los que sí contemplan una representación mayoritaria de partidos políticos (como ocurre en Honduras y Venezuela).

1) Órganos sin representación de partidos políticos y posibilidad de apelación a la Corte Suprema de Justicia.

a) *Bolivia*. Conforme al artículo 25 constitucional, la Corte Nacional Electoral se compone de cinco vocales, seleccionados de entre ciudadanos idóneos, que garanticen su autonomía, independencia e imparcialidad, de acuerdo con el siguiente procedimiento: un vocal titular y un suplente, nombrados por el presidente de la República, mediante decreto supremo aprobado en Consejo de Ministros; cuatro vocales titulares y sus suplentes, designados por el H. Congreso Nacional, mediante voto secreto de dos tercios del total de sus componentes.

Sus decisiones son irrevisables e inapelables y de cumplimiento obligatorio, excepto las resoluciones de la Corte Nacional Electoral que infrinjan preceptos constitucionales y/o disposiciones expresas de la Ley Electoral, los cuales admiten el recurso directo de nulidad y el de inconstitucionalidad o inaplicabilidad, según sea el caso, ante la Corte Suprema de Justicia.

b) *Guatemala*. Siguiendo el modelo costarricense, la Ley Electoral de Guatemala creó el Tribunal Supremo Electoral, como un tribunal colegiado, permanente, independiente, de carácter 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. Destaca el peculiar sistema de designación de sus miembros, en tanto que se le da una participación especial a los sectores acadé-

micos y profesionales; se integra con miembros designados para un periodo de seis años por mayoría calificada del Congreso de la República, de una nómina de treinta candidatos 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 —cabe recordar que la colegiación profesional es obligatoria—, electo en asamblea general. El Tribunal Supremo Electoral de Guatemala cuenta con atribuciones equivalentes al de Costa Rica; tiene incluso facultad de iniciativa de ley en materia electoral, si bien contra sus resoluciones definitivas procede el recurso de amparo.

c) *Panamá*. El Tribunal Electoral de Panamá está compuesto por tres magistrados (con un mandato de diez años), uno designado por el Ejecutivo, otro por el Legislativo y el otro por la Corte Suprema de Justicia; se exigen los mismos requisitos de idoneidad que para los magistrados de esa Corte. Ejerce en exclusiva la jurisdicción electoral, pero sus resoluciones pueden ser recurridas, sólo por motivos de inconstitucionalidad, ante la Corte Suprema de Justicia.

2) Órganos con representación mayoritaria de partidos políticos y posibilidad de apelación a la Corte Suprema de Justicia.

a) *Honduras*. En la Constitución de Honduras se establece que para todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales habrá un Tribunal Nacional de Elecciones, autónomo e independiente, con jurisdicción y competencia en toda la República. Dicho Tribunal se integra con un magistrado propietario y un suplente designados por la Corte Suprema de Justicia, así como por un propietario y un suplente designados por cada uno de los partidos legalmente inscritos, en el entendido de que el Tribunal siempre deberá estar constituido con un número impar, para lo cual la Corte Suprema de Justicia designará, en caso necesario, a un miembro adicional. Los nombramientos son expedidos formalmente por el Poder Ejecutivo, a través del secretario de Gobernación, en tanto que la presidencia del Tribunal se ejerce durante un año y en forma rotativa entre sus miembros.

b) *Venezuela*. En este país caben reclamaciones ante las mesas electorales, las juntas electorales (principales o regionales, distritales y municipales) y el Consejo Supremo Electoral, órgano encargado de la dirección y tutela del procedimiento electoral. Este Consejo se integra por nueve miembros, elegidos cada cinco años, en sesión conjunta, por las cámaras legislativas; cinco miembros son electos de postulaciones formu-

ladas por los partidos políticos nacionales que hayan obtenido el mayor número de votos en las últimas elecciones para la Cámara de Diputados, en tanto que los cuatro restantes no deben tener filiación política. En el caso de los miembros de los partidos políticos, si dejaren de tener la afiliación partidista original pueden ser removidos a petición del partido político que los postuló. Los demás partidos políticos pueden designar, con derecho a voz, representantes ante el Consejo Supremo Electoral, según lo dispone la ley.

Al Consejo Supremo Electoral corresponde la suprema dirección, organización y vigilancia de los procesos electorales y del Registro Electoral Permanente. Dicho órgano goza de autonomía funcional y administrativa, lo cual implica la emisión de los reglamentos de los organismos electorales; la designación y remoción de los miembros de las juntas electorales principales; la remoción de los miembros de otros organismos cuando obstaculicen el desarrollo del proceso electoral; la vigilancia, a través de la dirección respectiva, de la formación, depuración y revisión del Registro Electoral Federal y la designación de sus funcionarios; el cuidado del desarrollo de los procesos electorales y la toma de las medidas para su eficaz organización; el cuidado de la oportuna y correcta expedición de la cédula de identidad; la preparación y distribución del material necesario para las votaciones y escrutinios, así como las listas de electores; desahogar las consultas sobre la interpretación de la ley y resolver los casos no previstos en la misma; la totalización de los votos correspondientes a la elección del presidente de la República y hacer la proclamación de candidato; la adjudicación de cargos de senadores y diputados adicionales con base en el cociente electoral nacional; promover la nulidad de cualquier elección cuando exista causa justificada; la promoción las acciones correspondientes a los delitos y faltas tipificadas en la ley; la modificación y el señalamiento de las campañas electorales, así como su duración, entre otras.

Todas las decisiones de los organismos electorales son recurribles en alzada; las resoluciones de las juntas electorales principales, a su vez, pueden ser impugnadas ante el Consejo Supremo Electoral. A la Corte Suprema Electoral corresponde el conocimiento y decisión de los recursos contra las decisiones del Consejo Supremo Electoral; también corresponde a la Corte el fallo de los recursos de nulidad previstos en la ley.

Antes de concluir este apartado, cabe advertir que algunas Constituciones (por ejemplo, Guatemala, Panamá y Venezuela), conservan como facultad de las cámaras o asambleas legislativas correspondientes el ca-

lificar o examinar las credenciales de sus miembros, sin que se defina el alcance de la atribución correspondiente en relación con los otros mecanismos previstos para resolver las impugnaciones sobre los resultados electorales y a los cuales se ha hecho mención.

*b. Jurisdicción ordinaria (contencioso administrativo)
y constitucional*

En España es posible recurrir cualquier decisión o acto del procedimiento electoral ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Por lo que hace a los actos de inscripción en el censo y contra los actos de proclamación de candidatos, los recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa tienen previsto un procedimiento de urgencia y contra cuyas sentencias cabe, en estos supuestos, incluso el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (con una tramitación también sumamente urgente para el caso de proclamación de candidatos).

Adicionalmente, el artículo 109 de la Ley del Régimen Electoral General contempla un recurso denominado contencioso electoral que tiene por objeto sólo los acuerdos de las juntas electorales sobre proclamación de electos. Están legitimados para interponer este recurso o para oponerse a los que se interpongan, los candidatos proclamados o no proclamados, los representantes de las candidaturas concurrentes en la circunscripción y los partidos políticos, asociaciones, federaciones y coaliciones que hayan presentado candidaturas en la circunscripción. El recurso contencioso electoral se sustancia ante las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia de cada región (antes audiencias territoriales), tiene carácter de urgente y goza de preferencia absoluta en su sustanciación y fallo; en la sentencia respectiva se declara la validez o nulidad de la elección. Contra dicha sentencia no cabe recurso alguno, ordinario ni extraordinario, salvo el de aclaración, y sin perjuicio del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (artículo 114.2 de la Ley).

3. Contencioso mixto

Por contencioso electoral mixto se entiende aquellos sistemas que contemplan la intervención sucesiva de un órgano político y otro jurisdiccional (por ejemplo, Alemania) —o viceversa (como es el caso de Estados Unidos y México)— en la resolución de las impugnaciones contra los resultados electorales.

A. Político y jurisdiccional de carácter constitucional

Al respecto, cabe mencionar a la República Federal de Alemania, donde la calificación o verificación de la elección a cargo del *Bundestag* (Parlamento, artículo 41 de la ley fundamental de Bonn de 1949) puede ser recurrida ante el Tribunal Constitucional Federal. En efecto, el que califica o examina la elección del Parlamento y decide sobre la adquisición o pérdida de la calidad de miembro del mismo, es el Parlamento, mediante el examen que realice una de sus comisiones, la llamada *Wahlprüfungsausschub* —Comisión de Validación de las Elecciones—, que es la encargada de preparar un dictamen que luego se somete al pleno; esta Comisión está integrada por siete miembros electos y por miembros consejeros de todos los grupos parlamentarios no representados por los anteriores. Las decisiones sobre la elección del Parlamento y la admisibilidad del título de sus integrantes corresponden a los recién electos integrantes del Parlamento, ya que cada legislatura es electa para un periodo de cuatro años y sus miembros terminan al entrar en funciones el nuevo Parlamento —el cual debe reunirse treinta días después de la elección—.

Contra las resoluciones del Parlamento procede, a instancia de la parte agraviada (del diputado afectado; del elector cuyo reclamo ha sido rechazado por el Parlamento, si a su petición se adhieren cien electores más; de un grupo parlamentario, o de una minoría parlamentaria que constituya al menos un décimo del total de los integrantes del Parlamento) el recurso de queja ante el segundo Senado —la llamada sala de “derecho estatal”— de la Corte Constitucional Federal, cuyos dieciséis miembros (ocho para cada Senado) son electos por el Parlamento federal y el Consejo federal. Lo anterior se encuentra regulado por la Ley sobre la Verificación de las Elecciones, de 12 de marzo de 1951, y la Ley sobre el Tribunal Constitucional Federal, del 3 de febrero de 1971.

Corresponde también al Tribunal Constitucional Federal conocer sobre las cuestiones de inconstitucionalidad por actos del poder público que afecten los derechos de voto activo o pasivo y la inconstitucionalidad de “los partidos políticos que por sus fines o la actitud de sus adherentes tiendan a desvirtuar o destruir el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República...”; esto último a instancia del *Bundestag* (Parlamento), del *Bundesrat* (Consejo Federal), del gobierno federal y, si el partido en cuestión se limita al territorio de un *Länd*, a instancia del correspondiente gobierno local. En dos ocasiones el Tribunal ha resuelto la in-

constitucionalidad de determinados partidos políticos (en 1956 con el Partido Comunista de Alemania y en 1958 con el Partido Socialista del Reich).

Hasta 1980, el Tribunal Constitucional Federal había realizado un total de 47 exámenes de elecciones y mandatos, habiéndose pronunciado cuarenta decisiones (siete recursos fueron solucionados de manera distinta). De 1981 a 1990, el Tribunal Constitucional publicó diecisiete decisiones en materia de contencioso electoral: nueve resoluciones declararon la inadmisibilidad total del recurso; dos la inadmisibilidad parcial —falta de legitimación o personalidad, falta del requisito de las cien personas, defectos de motivación *ad substantiam*, preclusión de excepciones no hechas valer ante el Parlamento—; y seis más la falta de fundamentación del recurso (dudas sobre la constitucionalidad de la votación por correspondencia y casos juzgados como irrelevantes porque no inciden en los resultados electorales); tres de ellos fueron considerados totalmente infundados (dudas sobre la constitucionalidad de un reglamento electoral que limitaba la publicación de listas de candidatos a la esfera provincial, y sobre otras disposiciones de la ley electoral relativas a las listas regionales).

B. *Jurisdiccional y político*

a. *Jurisdicción ordinaria y órgano político*

Es procedente incluir aquí el sistema de los Estados Unidos de América. En efecto, aun cuando es frecuente considerar a los Estados Unidos como un caso típico de contencioso político, es importante advertir que se trata más bien de un sistema contencioso mixto, pues si bien la sección 5ª del artículo I de la Constitución establece que “Cada Cámara del Congreso será la juez de las elecciones, escrutinios y calidades de sus propios miembros” —por lo que la facultad de juzgar, en última instancia, las elecciones de sus miembros corresponde a las cámaras del Congreso—, cabe tener presente que conforme a lo dispuesto en la sección 4ª del mismo artículo I, “Los tiempos, lugares y formas de celebrar elecciones para senadores y representantes serán regulados en cada Estado por la respectiva legislatura; pero el Congreso puede en cualquier momento y a través de una Ley regular o alterar tales regulaciones, excepto lo relativo a los lugares para elegir senadores”, por lo que como resultado de esta disposición y de subsecuentes decisiones judiciales la mayoría de las legislaciones estatales que regulan las elecciones federales prevén diversos recursos jurisdiccionales ante los tribunales locales.

Así, tres estados —Alabama, Illinois y Kentucky— carecen completamente de legislación que prevea recursos jurisdiccionales y han determinado que sus códigos estatales para resolver disputas por elecciones locales no se aplican a elecciones para algún cargo federal. Cinco estados no permiten impugnar alguna elección federal, pero prevén la posibilidad de verificar algún recuento. Los tribunales de otros estados han resuelto que las disposiciones estatutarias para resolver impugnaciones de elecciones estatales y locales son aplicables para resolver las impugnaciones respecto de elecciones federales, aun cuando sus propios estatutos no especifiquen tal aplicación; en ocasiones, las disposiciones para impugnar elecciones federales se aplican sólo a la presidencial pero no a las de senadores o representantes. Cuatro estados no prevén disposiciones para el recuento de alguna elección federal, pero sí prevén procedimientos de impugnación que frecuentemente establecen el recuento como remedio.

Hasta 1978, la Cámara de Representantes había resuelto más de 580 de tales disputas y el Senado sobre 150.¹³ La Cámara, que actualmente promedia cerca de tres impugnaciones en cada elección, formalizó un procedimiento en la Ley sobre Impugnación de Elecciones Federales de 1969.¹⁴ Bajo esta Ley la Cámara puede celebrar audiencias públicas, requerir expedientes de documentos, citar testigos so pena de desacato y tomar testimonios. Por lo general, las disputas se remiten a una comisión —ya sea la Comisión del Reglamento del Senado o la Comisión de Administración de la Cámara—. Si las alegaciones son difusas y generales normalmente la comisión no actúa. Si son específicas y pueden afectar los resultados, la comisión maneja el asunto con suma seriedad y somete a la aprobación del pleno de la Cámara. Ésta tiene el poder de certificar el triunfo de cualquier candidato, requerir un recuento del voto u ordenar la celebración de una elección nueva. Por lo general, el Congreso no anula los resultados certificados por un estado a menos que exista prueba irrefutable de error o fraude.

Como en la Cámara de representantes, en el Senado históricamente ha ocupado la curul el ganador original que obtuvo una certificación. Sólo una vez un senador que ocupaba la curul ha sido revocado, y en tres ocasiones una curul ha sido declarada vacante, necesiándose nueva elección.

¹³ Institute for Research in Public Safety (Indiana University), *An Analysis of Laws and Procedures Governing Contested Elections and Recounts: Final Report*, vol. I: The Federal Perspective, 13-21 (1978).

¹⁴ 2 U.S.C. sección 381-396 (Supp. 1985). Esta ley no se aplica a comicios senatoriales.

La competencia de las Cámaras para juzgar las elecciones de sus miembros se concretan a dos aspectos: *a)* Controversias sobre las calidades y elegibilidad de los candidatos, y *b)* Las impugnaciones al proceso electoral.

Controversias sobre elegibilidad. Sólo a tres senadores electos se le ha negado la incorporación por carecer de las calidades o requisitos necesarios, dos de ellos por tener menos de nueve años como ciudadanos y el tercero por deslealtad, en virtud de haber dado cien dólares a su hijo cuando éste ingresó al servicio militar de la Confederación durante la Guerra de Secesión. Cabe destacar que en dos ocasiones en que los presuntos senadores no habían cumplido los treinta años; en uno de esos casos, el Senado lo ignoró y, en el otro, postergó el análisis de sus credenciales hasta que el interesado cumplió los treinta años, por lo que ambos fueron admitidos. Por otra parte, en el caso de un mormón que había sido convicto por poligamia, el Senado resolvió su admisión.

Diez miembros elegidos han sido excluidos de la Cámara de Representantes por carecer de las calidades para el cargo: uno por carecer de la residencia; cuatro por deslealtad con motivo de la Guerra de Secesión (si bien otros cinco juzgados por la misma causa fueron admitidos); uno por corrupción; dos por poligamia (si bien en otro caso de poligamia el involucrado fue admitido y, en una posterior reelección, la curul fue declarada vacante); uno por sedición (si bien una vez que la referida persona fue reelegida durante la misma legislatura y excluida de nuevo por la Cámara, después de que la Suprema Corte revocó la sentencia del interesado por sedición, pudo ocupar la curul sin cuestionamiento en tres ocasiones más en que fue reelecto).

Aun cuando han sido instados para ello, los tribunales se han negado a actuar entendiendo que el resolver disputas electorales es de jurisdicción exclusiva de las cámaras legislativas. No obstante, los tribunales han demostrado que están dispuestos a actuar cuando el Congreso busca usar su autoridad para resolver contiendas con otros propósitos. En 1966 la Cámara de Representantes rehusó permitir que Adam Clayton Powell juramentara su cargo. La Cámara concluyó que Powell cumplió con los requisitos constitucionales para la oficina,¹⁵ pero entendió que, como "único juez" de las calidades de sus miembros, podía excluir a Powell por no aparecer ante un tribunal y hacer pagos indebidos a su persona y a su esposa. La Suprema Corte opinó lo contrario. Dictami-

¹⁵ Powell tenía más de veinticinco años, había sido ciudadano por más de tres años y era residente del estado por el cual fue electo.

nó que la Cámara no tenía autoridad para añadir nuevos requisitos a los establecidos por la Constitución y concluyó que Powell había sido indebidamente excluido del puesto.¹⁶

b. Jurisdicción especializada autónoma y órgano político

Como se sabe, la historia del contencioso electoral mexicano registra desde nuestro primer ordenamiento constitucional —con la salvedad de la efímera y peculiar experiencia del Supremo Poder Conservador bajo la vigencia de las Leyes Constitucionales de 1836 (donde se daba una heterocalificación, ya que las elecciones de los diputados eran calificadas por el Senado, en tanto que las de los senadores lo eran por el Supremo Poder Conservador)—, hasta la actualidad, ha regido el sistema llamado equivocadamente de “autocalificación” y que se caracteriza como contencioso político, al reservar a las cámaras legislativas, a los presuntos legisladores o a una parte de los mismos, la facultad de resolver sobre la validez o nulidad de determinada elección. El referido contencioso político ha coexistido casi siempre con una variedad de recursos administrativos susceptibles de ser interpuestos ante los órganos encargados de la administración del proceso electoral y, a partir de 1977 —en que surge el denominador contencioso mixto—, con diversos recursos jurisdiccionales, primero ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, según reformas de 1987 y 1990, ante el respectivo tribunal electoral.

Conforme a la reforma de 1990, se establece a nivel constitucional el carácter jurisdiccional y autónomo del Tribunal Federal Electoral, encomendándosele la sustanciación y resolución en una sola instancia de los recursos de apelación y de inconformidad, así como la imposición de las sanciones administrativas previstas en el Código de la materia; asimismo, decreta nulidades de votación y de elección y contra sus resoluciones no procede juicio ni recurso alguno, por lo que tienen carácter definitivo, salvo aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral, las cuales pueden ser revisadas y, en su caso, revocadas o modificadas por los colegios electorales, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros, pero sólo por causas expresamente previstas.

El artículo 41 constitucional establece que los magistrados del Tribunal —al igual que los consejeros magistrados del Consejo General del Instituto Federal Electoral— serán electos por el voto de las dos terceras

¹⁶ Powell *v.* McCormick, 395 U.S. 486 (1969).

partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo federal. Así pues, en lugar de que fueran, como en 1987, los distintos partidos políticos, a través de sus respectivos grupos parlamentarios, quienes propusieran a los magistrados, recae ahora en los órganos del poder público —Ejecutivo y Legislativo— tal responsabilidad, exigiéndose una mayoría calificada en la Cámara de Diputados para la designación, lo cual requiere del consenso también, al menos, de una parte de los partidos de oposición; situación que aunada a la elevación de los requisitos y otras garantías, subraya el carácter técnico de la función y contribuye a asegurar la imparcialidad y autonomía de los magistrados.

Los magistrados duran en el encargo ocho años y pueden ser reelectos. Para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los magistrados, se eligen seis suplentes, bajo el mismo procedimiento.

El Tribunal Federal Electoral funciona en forma desconcentrada, a través de cuatro salas regionales y una central, teniendo esta última carácter permanente; para que el procedimiento sea seguro y expedito se crea la figura de los jueces instructores en las diversas Salas. Asimismo, se garantiza constitucionalmente que tanto el cuerpo de magistrados como el de jueces instructores son independientes y responden sólo al mandato de la ley.

Como puede observarse, existe una gran variedad de sistemas de justicia electoral, cada uno de los cuales responde a la tradición, evolución, características específicas y objetivos políticos de cada país, por lo que no se podría considerar alguno determinado como el mejor o más conveniente para ser aplicado en un pas distinto. Sin embargo, en términos generales se aprecia una marcada tendencia hacia la “jurisdiccionalización” de los procedimientos electorales. Esta situación se advierte no sólo por la previsión de recursos propiamente jurisdiccionales para la impugnación de la elegibilidad de los candidatos y los resultados electorales, sino por el hecho de que varios de los órganos encargados de la administración del procedimiento electoral se encuentran fuertemente “judicializados” en su integración.¹⁷

Cabe destacar también que, por lo que se refiere a los órganos jurisdiccionales autónomos competentes en materia electoral cuya creación ha proliferado en América Latina —incluyendo aquellos sistemas que han optado por constituir una rama especializada dentro del Poder Judicial—, existe la tendencia de atribuirles un carácter permanente en lugar de transitorio, en tanto que sus miembros generalmente son ele-

¹⁷ *Cfr.* Aragón Reyes, *op. cit.*, pp. 97 y 122.

gidos por un determinado periodo y no para atender unos comicios específicos, lo cual ha contribuido a la profesionalización del servidor público electoral —principalmente de quien desempeña funciones jurisdiccionales—, erradicando cualquier vestigio de improvisación.

Asimismo, la consecuencia de la llamada “jurisdiccionalización” estriba en que *la resolución de los conflictos e impugnaciones sobre los procedimientos electorales ha requerido basarse en el principio de legalidad* y no según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad política.¹⁸ Lo anterior también ha implicado —como la experiencia en el derecho comparado lo demuestra— un cambio en la actitud asumida por los partidos políticos, autoridades administrativo-electorales y demás partes o terceros interesados en determinada impugnación electoral, ya que los hechos, argumentaciones y medios de prueba planteados eventualmente ante el órgano jurisdiccional competente, han requerido ajustarse a exigencias jurídicas para su procedencia y fundamentación, ya que es evidente que la mera descalificación política de determinados comicios no proporciona los medios y fundamentos suficientes para resolver un litigio electoral de manera objetiva, imparcial y conforme a derecho.

Finalmente, el hecho de que la organización, desarrollo y control de la regularidad de los procedimientos electorales se ajuste fundamentalmente al principio de legalidad no sólo beneficia la seguridad jurídica y la solución pacífica de las controversias, haciendo posible la justicia electoral, sino que ha permitido la gestación de un importante cuerpo jurisprudencial en materia electoral en gran número de los países analizados, contribuyendo a garantizar la eficacia y claridad de las reglas del juego democrático, característica primordial del estado de derecho y condición indispensable para la realización del moderno Estado democrático constitucional.

¹⁸ Cfr. Fix-Zamudio, *op. cit.*, p. 7.