

Observando la justicia electoral: la experiencia de las misiones de observación electoral de la OEA

Gerardo de Icaza*
Cristóbal Fernández**
Brenda Santamaría***

Sumario:

- I. Introducción.
- II. Las misiones de observación electoral de la OEA, más de cincuenta años de experiencia.
- III. Hacia un manual para observar la justicia electoral.
- IV. Experiencias piloto en el marco de las misiones de observación electoral.
- V. Conclusiones.
- VI. Fuentes consultadas.

* Director del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos.

** Especialista del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos.

*** Jefa de la Sección de Observación Electoral del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos.

Recibido: 18 de marzo de 2016

Aceptado: 1 de julio de 2016

I. Introducción

En los últimos años, las misiones de observación electoral de la organización de los Estados Americanos (MOE/OEA) han sido testigo de cómo se resuelven a través de la vía jurisdiccional las disputas que surgen en las distintas fases de los procesos electorales. Mediante resoluciones emanadas de tribunales especializados, así como de tribunales constitucionales, la justicia resuelve cada vez más asuntos que van desde aspectos clave del diseño del sistema electoral hasta las controversias que surgen con motivo de los resultados electorales y del ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos.

Si bien este artículo no está enfocado directamente en la judicialización de la política, creemos importante destacar dos factores clave relativos a este fenómeno que rescata el profesor Gonzalo Farrera Bravo: “la supremacía constitucional y el reconocimiento y adopción de los derechos humanos por parte de los Estados contemporáneos”,¹ ayudan a entender por qué cada vez más controversias electorales se resuelven en el ámbito jurisdiccional. La Convención Americana de Derechos Humanos, más conocida como Pacto de San José de Costa Rica, entró en vigor el 18 de julio de 1978. Es el primer instrumento sobre derechos humanos que obliga a los Estados de las Américas a garantizar a todas las personas el ejercicio libre y pleno de los derechos y libertades consagrado en ella, instaurando con ello un sistema de protección regional de derechos humanos. El artículo 23.1 del Pacto establece de manera clara que todos los ciudadanos deben gozar del derecho: “de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”.²

La alta participación de las instancias jurisdiccionales en materia electoral puede entenderse, en parte, a partir del diseño institucional de los organismos electorales de la región que data del siglo pasado. En 1924 se crea la Corte Electoral de Uruguay, primer tribunal electoral a nivel le-

¹ Farrera Bravo, Gonzalo, “La judicialización de la política. El caso de México en perspectiva comparada”, *Revista IUS*, Puebla, vol. 6, núm. 30, julio-diciembre de 2012. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472012000200010#notas. En referencia a Hirschl, Ferejohn y Shapiro cuyos trabajos se encuentran en Caldeira, J. y Kelemen, M. (eds.), Oxford, Oxford Handbook of Law and Politics, Oxford University Press, 2009.

² Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23.1. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

gislativo de la región. Le sigue a éste, la creación del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile (1925), el Jurado Nacional de Elecciones de Perú (1931) y el Tribunal Superior Electoral de Brasil (1934).³ En la actualidad, todos los países de América Latina cuentan con tribunales electorales, aunque no todos están dedicados de manera exclusiva al juzgamiento de elecciones.

La justicia electoral tiene hoy un valor fundamental en la celebración de elecciones libres, justas y transparentes en nuestra región. Como bien señaló Jesús Orozco, durante las últimas décadas:

proliferó en América Latina la creación ...de tribunales, cortes, jurados, juntas o consejos electorales, encargados de la resolución de las controversias derivadas de las elecciones e, incluso, de la organización de los propios comicios, cuya naturaleza jurídica ha sido jurisdiccional o administrativa, pudiéndose considerar como una de las aportaciones más importantes de América Latina a la ciencia política y al derecho electoral en materia de contencioso electoral.⁴

Contribuyó para ello la necesidad de resolver de forma jurídica y pacífica conflictos derivados de la lucha política. Por ello la importancia de contar con tribunales confiables.

Debido al impacto que los sistemas de resolución de disputas tienen en los procesos electorales, y de la mano de la profesionalización de las Misiones de Observación Electoral, la OEA ha comenzado hace dos años a observar la justicia electoral como aspecto transversal de los procesos electorales, enfocado en el funcionamiento del órgano encargado de impartir justicia, el diseño institucional bajo el cual opera, sus competencias en la materia y los principios rectores que guían su actuar. En este artículo comenzaremos por explicar la evolución de las misiones electorales de la OEA, así como el espectro de temas que se observan; repasaremos las iniciativas que el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la OEA ha llevado a cabo para analizar el rol de la justicia electoral y los atributos que se consideran en esos análisis, y culminaremos revisando las recomendaciones en materia jurisdiccional-electoral emanadas de las MOEs/OEA en la materia.

³ Orozco Henríquez, Jesús, “El contencioso electoral, la calificación electoral”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, p. 1162.

⁴ *Ibidem*, p. 1163.

II. Las misiones de observación electoral de la OEA, más de cincuenta años de experiencia

Las MOEs/OEA han acompañado a los países de la región por más de cincuenta años. Durante ese tiempo se han desarrollado y consolidado a la par de la evolución democrática del continente. Inicialmente concebidas como misiones de asistencia técnica, las misiones se han transformado en un instrumento de cooperación hemisférica, que ha contribuido al diálogo, la transparencia y al fortalecimiento de los sistemas, procesos e instituciones electorales de la región.

Hasta la fecha se han desplegado más de 230 Misiones de Observación Electoral, en veintiséis países, con la participación de más de diez mil observadores. Costa Rica fue el primer país que recibió una delegación de la OEA para observar las elecciones de 1962, a petición del gobierno de la época. Un equipo técnico de tres personas elaboró un informe que abordó las condiciones para una elección democrática e incluyó un análisis del régimen costarricense, las observaciones realizadas durante la elección del 4 de febrero de aquel año, y las conclusiones del trabajo realizado.⁵

Durante las transiciones democráticas en América Latina durante las décadas de los ochenta y noventa, las misiones electorales de la OEA realizaban un despliegue territorial amplio, de largo plazo y eran recibidas en los países como un instrumento disuasivo del fraude. Un punto de inflexión en la evolución de las misiones es la aprobación de la Carta Democrática Interamericana,⁶ cuyo capítulo V está dedicado de manera exclusiva a las Misiones de Observación Electoral y a la asistencia técnica para el fortalecimiento de los procesos e instituciones electorales. De acuerdo con la Carta, las MOE/OEA deben realizarse “de forma objetiva, imparcial y transparente, y con la capacidad técnica adecuada”.⁷ Bajo ese marco, la Secretaría General de la OEA ha profesionalizado la observación de elecciones, una de las actividades más visibles de la organización hemisférica.

⁵ Informe de la Misión de Asistencia Técnica de la Organización de los Estados Americanos sobre las Elecciones Presidenciales en la República de Costa Rica. Disponible en: <http://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=164-176-5-0>

⁶ La Carta Democrática Interamericana es una resolución de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, aprobada en el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones el 11 de septiembre de 2001 en Lima, Perú.

⁷ Artículo 24, Carta Democrática Interamericana.

La primera etapa de profesionalización del trabajo de observación de la OEA culmina con la publicación de dos manuales básicos para el desarrollo de las MOE: el manual que contiene los criterios para la observación de elecciones y el manual que estructura las misiones. El primero define los pilares básicos de una elección democrática, basado en los instrumentos jurídicos interamericanos. En este sentido, las elecciones son democráticas cuando son: inclusivas, de manera que todo ciudadano y ciudadana esté capacitado para ejercer el sufragio; limpias, es decir, que el voto debe respetarse y registrarse fidedignamente; competitivas, que el electorado pueda optar entre diversas alternativas; y finalmente, los cargos públicos se obtienen por medio de elecciones periódicas.⁸ El segundo instrumento define los objetivos de las MOE, señala qué se debe y cómo se debe observar, explica cómo se organiza y estructura una misión, y detalla las funciones de cada uno de sus miembros.⁹

Posterior a la creación de estas herramientas básicas para el despliegue de una misión, el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la OEA continuó el proceso de profesionalización de su trabajo e inició el desarrollo y creación de instrumentos metodológicos que le permiten valorar los procesos electorales de manera integral. A través de estas herramientas, las misiones observan aspectos que tienen que ver con la inclusión política, la organización y celebración de procesos electorales, y la integridad de las elecciones.

En relación con la inclusión política, las misiones de la OEA observan a través de metodologías estandarizadas la participación igualitaria de hombres y mujeres,¹⁰ y la participación electoral de pueblos indígenas y afrodescendientes.¹¹ Sumado a lo anterior, el voto de las personas residentes en el extranjero se ha observado mediante pilotos que sirven

⁸ Criterios para la observación electoral: un manual para las misiones de observación electoral de la OEA, 2008, disponible en: <http://www.oas.org/sap/docs/DECO/OAS%20Manual%20Spanish%203-26.pdf>

⁹ Manual para las misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos, 2009, disponible en: http://www.oas.org/legal/spanish/gensec/EXOR0903_MANUAL.pdf

¹⁰ Manual para la incorporación de la perspectiva de género en las misiones de observación electoral de la OEA (MOEs/OEA), 2013, disponible en: http://www.oas.org/es/sap/deco/pubs/manuales/Manual_gender_s2.pdf

¹¹ Observando la participación electoral de pueblos indígenas y afrodescendientes: un manual para las misiones de observación electoral de la OEA, 2015, disponible en: http://www.oas.org/es/sap/deco/pubs/Metodologias/OAS_Metodologia_Indig_Afro_FINAL.PDF

de insumo para el desarrollo de una metodología específica. El DECO también planea desarrollar una herramienta que permita observar la accesibilidad de las personas con discapacidad en los procesos electorales.

En cuanto a la organización y celebración de las elecciones, las misiones de la OEA se han enfocado en tres áreas principales: la organización de los procesos, el uso de tecnologías en las elecciones y la equidad en el acceso a los medios de comunicación.¹² Últimamente, se han realizado esfuerzos para observar los esquemas de resolución de disputas electorales, sobre lo que me referiré más adelante en detalle.

Finalmente, las MOE/OEA también observan la integridad de las elecciones a través de dos áreas en particular: el financiamiento de las campañas políticas, y la seguridad y los delitos electorales. En cuanto a los recursos con los que se realizan las campañas, uno de los temas sobre los cuales hay menos consenso en la región, las misiones cuentan con un manual que contempla las variables de equidad y transparencia para su análisis.¹³ El tema de seguridad y delitos, de igual forma, se ha incorporado como área de estudio con la intención de desarrollar una herramienta técnica específica para su observación.

Desde 2014, el DECO ha incorporado a la justicia electoral como un aspecto a observar y analizar en el marco de las misiones que despliega en la región. Aproximarse a este tema no es una tarea fácil, especialmente si tomamos en consideración la diversidad que existe en el tratamiento que cada país le da. Hay países que cuentan con marcos normativos imprecisos, con vacíos importantes, y hay otros que tienen regulaciones complejas que hacen muy difícil entender las reglas del juego.¹⁴

La importancia que hoy tiene resguardar los derechos políticos de la ciudadanía y el rol que juegan las autoridades electorales jurisdiccionales en preservar la paz en contextos político-electorales, particularmente aquellos de carácter complejo, hacen necesario desarrollar una herramienta que permita hacer un análisis detallado de este aspecto transversal a todo el proceso electoral.

¹² Metodología para la observación de medios de comunicación en elecciones: un manual para las misiones de observación electoral de la OEA, 2011, disponible en: http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/ManualMetodologia_WEB2.pdf

¹³ Observando los sistemas de financiamiento político-electoral: un manual para las misiones de observación electoral, 2012, disponible en: http://www.oas.org/es/sap/deco/pubs/manuales/MOE_Manual_s.PDF

¹⁴ Orozco Henríquez, J. Jesús, *op. cit.*, p. 1170.

III. Hacia un manual para observar la justicia electoral

Distintas agencias internacionales han sistematizado estándares y principios de justicia electoral, basados en los tratados internacionales, con el objetivo de hacer una contribución en materia de justicia electoral al fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Dichos trabajos han sido referente para profundizar en nuestra idea de observación de esta área tan relevante. El Grupo de Integridad Electoral¹⁵ fue el primero en agrupar y sistematizar principios relativos a la justicia electoral. Este trabajo se plasmó en un documento conocido como los Principios de Accra para la Justicia Electoral. El objetivo era fortalecer la integridad de los procesos electorales desde la perspectiva de las instituciones judiciales con competencia electoral. A estos esfuerzos se suma el importante trabajo realizado por la Fundación Internacional para los Procesos Electorales¹⁶ (IFES, por sus siglas en inglés) en la elaboración y publicación de las “Directrices para la Comprensión y Resolución de Conflictos Electorales” (GUARDE por sus siglas en inglés)¹⁷ y por la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) que definió ciertos estándares relativos a la existencia de un sistema eficaz de interposición de recursos, en el Código de Buenas Prácticas en materia electoral que adoptó en 2002.¹⁸ Recientemente, tuve el privilegio de coordinar junto a Aidé Macedo una publicación sobre *Estándares internacionales de justicia electoral*, que contó con la colaboración de destacadas personalidades ligadas al mundo electoral.¹⁹ En ella se analiza justamente las iniciativas mencionadas y se estudia la aplicación de los estándares internacionales a la justicia electoral mexicana.

Antes de continuar avanzando, creemos importante mencionar que compartimos la definición de justicia electoral plasmada en el Manual

¹⁵ Global Integrity Group, en inglés.

¹⁶ International Foundation for Electoral Systems, en inglés.

¹⁷ Vickery, Chad (ed.), *Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections*, Washington, D. C., International Foundation for Electoral Systems, 2011, disponible en: http://www.ifes.org/sites/default/files/guarde_final_publication_1.pdf

¹⁸ *Código de buenas prácticas en materia electoral, directrices e informe explicativo*, Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, Opinión 190/2002, CDL-AD (2002)023rev, Estrasburgo, 2003, pp. 32-34, disponible en: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-spa](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-spa)

¹⁹ De Icaza G. y Macedo A. (coords.), *Estándares internacionales de justicia electoral*, México, TEDEF, 2014.

del Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral desarrollado sobre la materia. Entendemos que justicia electoral significa:

garantizar que todos los procedimientos y resoluciones relacionados con el proceso electoral se ajusten a lo previsto en el derecho (la constitución, la ley, los instrumentos o tratados internacionales y demás normativa vigente en un país), así como proteger o restaurar el goce de los derechos electorales, habilitando a toda persona que considera que alguno de sus derechos electorales le ha sido violado para presentar una impugnación, ser oída y que tal impugnación sea resuelta.²⁰

Desde el DECO hemos emprendido diferentes iniciativas para abordar este tema. Se sumaron esfuerzos con alumnos de la Universidad de Georgetown y con expertos de las distintas autoridades electorales de la región. Los estudiantes²¹ realizaron una investigación exhaustiva sobre la literatura existente, analizaron el rol de los mecanismos de resolución de disputas electorales en los conflictos poselectorales y desarrollaron una herramienta que permite analizar el diseño y la efectividad de estos mecanismos. A partir de la investigación desarrollada rescataron principios rectores y buenas prácticas en materia de resolución de disputas electorales: igualdad en el acceso y tratamiento ante los órganos electorales; educación y capacitación para funcionarios, jueces y ciudadanos; una administración electoral profesional; derecho a un recurso efectivo; derecho a ser oído en audiencia pública; transparencia en las diversas etapas del proceso; y finalmente, independencia del órgano que imparte justicia. Por otro lado, a partir del análisis de 127 procesos electorales,²² en donde el candidato ganador resultó victorioso por un margen de 3% o menor, los estudiantes pudieron concluir que los países con mecanismos vigentes de resolución de disputas electorales son menos propensos a experimentar conflictos poselectorales. Ello, sin perjuicio que no pudieron concluir si la forma o diseño institucional sobre los cuales descansan esos mecanismos está relacionado a una menor probabilidad de conflicto poselectoral. Estos insumos son de gran valor para la metodología que el DECO/OEA busca desarrollar.

²⁰ Orozco Henríquez, Jesús, *Justicia electoral: el manual de IDEA Internacional*, trad. de J. Orozco Henríquez y A. V. Soto, Estocolmo, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, 2013, p. 9.

²¹ Jenna Diamond, Jennie Higgs, Xing Luo y Erin Mullaly.

²² Estos procesos corresponden a elecciones acaecidas en 79 países en el período comprendido entre enero de 2005 y diciembre de 2015.

Asimismo, gracias al trabajo realizado en colaboración con Hernán Goncalves Figueiredo, secretario de Actuación Judicial de la Cámara Nacional Electoral de Argentina, el DECO cuenta con un documento preliminar para la observación electoral de la justicia electoral. En ese contexto, las misiones de la OEA han observado atributos institucionales, y el funcionamiento de los procesos y mecanismos de resolución de disputas electorales, a la luz de los tratados internacionales y de los estándares compartidos por las distintas organizaciones. A continuación, detallamos los tres pilares sobre los que la OEA ha basado la observación en esta materia.

1. Juez o tribunal independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley

La independencia e imparcialidad del órgano que imparte justicia electoral es un requisito esencial para salvaguardar los derechos políticos de la ciudadanía. La Convención Americana sobre Derechos Humanos contempla expresamente que: “toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por ley...”²³ Para definir si nos encontramos frente a un tribunal independiente e imparcial se deben observar algunos aspectos o indicadores de tal condición.

Es importante considerar la integración del órgano electoral, entendido como el mecanismo de selección y nombramiento de sus miembros. Para ello es importante que se tome en consideración las calificaciones profesionales de los candidatos/as, teniendo en cuenta los conocimientos técnicos, el mérito personal y la capacidad, y que se establezcan criterios mínimos que eviten la discrecionalidad a la hora de escoger a una persona. No se debe obviar del análisis que detrás de estas selecciones hay procesos que derivan de contextos históricos y de evoluciones políticas particulares.²⁴

Una vez electos/as se debe garantizar la estabilidad en el cargo, así como la autarquía financiera, es decir, tener independencia financiera de otros poderes del Estado, y contar con los recursos necesarios para ejercer sus responsabilidades. Sumado a esto se deben establecer los plazos para los mandatos que implique que sólo puedan ser removidos por razones que deben estar explícitas en la ley. Estas condiciones permiten

²³ Artículo 80., Convención Americana sobre Derechos Humanos.

²⁴ Orozco Henríquez, Jesús, “El contencioso electoral, la calificación electoral”, p. 1196.

garantizar que su actuar no se vea condicionado por intereses externos y que sólo esté supeditado al cumplimiento del marco legal.

También es importante que existan garantías para el ejercicio de la jurisdicción, que se exprese en criterios objetivos para el mecanismo de asignación de casos y en procedimientos claros para el ascenso de operadores de justicia que considere los méritos y la capacidad profesional, así como en la protección de los jueces electorales y la estabilidad en el desempeño de sus funciones.

Se debe tomar en consideración la responsabilidad en el ejercicio de la jurisdicción, y cómo debe respetarse el debido proceso y el principio de legalidad en los procesos disciplinarios en contra de jueces electorales. Finalmente, otro aspecto que define la independencia e imparcialidad de un órgano que imparte justicia electoral tiene relación con el carácter de sus decisiones. Es importante que las decisiones que adopte no estén sujetas a revisión por otro organismo, salvo que sea una revisión judicial por instancias superiores.

2. Acceso a la jurisdicción

Un tribunal independiente e imparcial no cumple su propósito de justicia sino existe una tutela judicial efectiva mediante el acceso de los ciudadanos a los órganos encargados de la función jurisdiccional electoral. Para ello es importante que el marco legal reconozca un amplio acceso a la protección judicial, y que haya claridad en la legitimación de quienes pueden accionar ante el órgano jurisdiccional.

Para todo lo anterior es necesario un recurso judicial efectivo, que como bien señala César Astudillo, en el ámbito electoral adquiere una identidad particular: “atendiendo a la naturaleza de la materia electoral, la dinámica del proceso electoral, la temporalidad en que discurre, los sujetos que participan en él, la tipología de las vulneraciones que pueden presentarse, los distintos derechos que se ciernen sobre las elecciones y el tipo de autoridades que deben acometer a su tutela, entre muchos otros factores”.²⁵

El marco legal debe especificar qué actos o actividades están sujetas al control judicial, y se debe evaluar cuáles son los requisitos formales para impugnar. En este sentido, los instrumentos internacionales establecen que deben ser los elementales para acudir al órgano jurisdiccional.

²⁵ Astudillo, César, “El derecho a un recurso efectivo en materia electoral”, *Estándares internacionales de justicia electoral*, México, TEDEF, 2014, p. 355.

3. Proceso justo y efectivo

Un tercer atributo en materia de justicia electoral es la existencia de un proceso justo y efectivo. Por la naturaleza misma del contencioso-electoral, los procesos que se sustancian en esta materia deben cumplir con ciertas condiciones para asegurar la debida protección y resguardo de los derechos políticos de los ciudadanos. Vale resaltar que el marco de tiempo en que se dan estos procesos es mínimo si lo comparamos con otro tipo de procesos judiciales.

En primer lugar, deben estar determinados los plazos para las diversas actuaciones procesales. Es importante que por la particularidad y temporalidad de los procesos electorales tanto la impugnación de ciertos actos, así como la resolución de determinadas materias tengan plazos breves. Sumado a esto, las autoridades deben notificar a las partes en tiempo y forma, regulando apropiadamente el régimen de notificaciones, para garantizar en especial la defensa de los acusados.

Un proceso de este tipo debe admitir una amplitud de medios probatorios y establecer claramente las normas y criterios respecto del rol de cada una de las partes en relación con la carga de la prueba.²⁶ De esta manera se previene disparidad en el tratamiento de las causas y, consecuentemente, acusaciones de parcialidad contra el órgano jurisdiccional. A la vez, se debe garantizar a las partes la posibilidad de ser escuchadas y contradecirse.

Por la importancia y atención que generan los procesos electorales, debe darse énfasis a la publicidad de las actuaciones del órgano electoral. Particularmente para el acceso a las resoluciones. En tal sentido es conveniente que existan recursos informáticos para la publicación expedita de las sentencias y para facilitar la consulta de los intervinientes y de la ciudadanía, en general, de los diversos pronunciamientos. Todas aquellas medidas que apunten a cumplir con el principio de transparencia contribuyen a la legitimidad de las resoluciones o sentencias, y, por último, a la legitimidad de los procesos electorales afectados.²⁷

Es esencial que las instituciones que imparten justicia electoral cumplan con el principio de fundamentación de las sentencias: garantía básica del debido proceso. La justificación de las sentencias permite a las partes considerar si éstas se apegan a derecho y se dictan conforme a la ley. Según jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la justificación de las sentencias “es una garantía vinculada con la correcta

²⁶ Vickery, Chad, *op. cit.*, p. 60.

²⁷ *Ibidem*, pp. 18 y 19.

administración de la justicia, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por la razones que el Derecho suministra, y otorga credibilidad a las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática.”²⁸

Sumado a esto, consideramos importante la aplicación del principio de preclusión en el contexto de estos actos procesales. Es decir, que las normas y prácticas deben asegurar que las etapas cumplidas y las resoluciones dictadas sean irreversibles, salvo que éstas hayan sido cuestionadas oportunamente. Al mismo tiempo, en materia de medios de impugnación, es importante que el esquema institucional contemple varias instancias, de manera tal que las personas implicadas puedan recurrir a órganos superiores.

IV. Experiencias piloto en el marco de las misiones de observación electoral

Teniendo en cuenta los atributos y principios descritos en el apartado anterior, el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA ha procurado desde 2014, la observación de los procesos y mecanismos de resolución de disputas electorales en buena parte de los países en que ha desplegado misiones de observación electoral. Estos ejercicios constituyeron un valioso aporte a la observación integral de los procesos electorales, permitiendo que las misiones de la OEA observaran de manera detallada aspectos centrales de la justicia electoral y emitieran recomendaciones.

Para realizar la tarea anterior se han incorporado al grupo base de las MOE/OEA, especialistas en este ámbito, que en muchos casos desempeñan altas responsabilidades en organismos electorales jurisdiccionales de los diversos países del continente. Hasta el momento, las misiones de la OEA han observado aspectos de la justicia electoral en El Salvador, Colombia, Bolivia, México, Guatemala, Costa Rica, Panamá, Perú y Suriname. El resultado de estas pruebas puede notarse en los comunicados de prensa e informes presentados por las misiones ante el Consejo Permanente de la Organización. En este capítulo abordaremos las recomendaciones realizadas hasta la fecha, lo que nos permite tener una visión amplia sobre cómo funcionan los esquemas de justicia electoral desde una perspectiva regional, e identificar problemas y oportunidades de mejora.

²⁸ *Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 1 de julio de 2011, serie C núm. 227, párr. 118. Disponible en: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_227_esp.pdf

1. Misión de Observación Electoral Panamá 2014

El régimen procesal de Panamá contiene previsiones legales y reglamentarias bien detalladas, de acuerdo con la información recabada por la misión de observación electoral de la OEA desplegada en ese país para las elecciones generales de 2014. Sin embargo, en materia de resolución de disputas electorales, se detectó ciertas ambigüedades, particularmente relacionadas a los conflictos que se producen en las mesas de votación. En particular, la misión se refirió a la quema de boletas una vez contadas en la mesa,²⁹ y a la consecuente imposibilidad de revisión en una segunda instancia. Al respecto, la MOE se pronunció señalando que la eliminación de papeletas: “tiene ventajas en materia de celeridad y seguridad, pero en el marco de un eventual proceso de impugnación, podría sacrificar cierto grado de certeza sobre la voluntad expresada por los votantes, dado que faltaría el elemento primario para acreditarla”.³⁰

2. Misión de Observación Electoral-Bolivia 2014 y 2015

En el marco de las elecciones generales de Bolivia en 2014, la misión realizó observaciones sobre las funciones del Tribunal Supremo Electoral (TSE), encargado de organizar las elecciones y al mismo tiempo de ejercer la función jurisdiccional. Asimismo, destacó que se requiere conocimientos especializados en derecho para llevar adelante la labor. El informe presentado ante el Consejo Permanente destaca esta situación y “recomienda que el TSE cuente con una área contenciosa dotada con recursos humanos y financieros, para que se realicen análisis sustantivos y profesionales de las quejas y reclamos que se presenten”.³¹ En el informe de la misión desplegada para las elecciones municipales de 2015, se profundizó en la característica mencionada anteriormente y se recomendó “considerar la pertinencia de dividir las responsabilidades administrati-

²⁹ Código Electoral de Panamá, artículo 312, Cláusula 11, disponible en: http://www.tribunal-electoral.gob.pa/html/fileadmin/user_upload/publicaciones/CODIGO_ELECTORAL_01.pdf

³⁰ Misión de observación electoral para las elecciones generales de Panamá 2014, informe ante el Consejo Permanente de la OEA, 8 de octubre de 2014, disponible en: http://www.oas.org/es/sap/deco/MOE_informe/Informe_verbal_MOE_Panama.pdf

³¹ Misión de observación electoral para las elecciones generales de Bolivia 2014, informe ante el Consejo Permanente de la OEA, 11 de febrero de 2015, disponible en: http://www.oas.org/es/sap/deco/MOE_informe/Informe_Verbal_Bolivia2014.pdf

vas y jurisdiccionales en instituciones independientes”.³² En esa última oportunidad, la misión había recibido reclamos de diferentes actores por la actuación del TSE como juez y parte en el proceso, situación que se vio agravada por la sobrecarga de funciones en la etapa poselectoral que concluyó con el debilitamiento de la institución electoral y la renuncia de varias de sus autoridades.

3. Misión de observación electoral El Salvador 2015

Las elecciones legislativas y municipales de El Salvador (2015) se vieron condicionadas por una decisión de la sala de lo constitucional de la Corte Suprema. El máximo órgano judicial declaró inconstitucional una norma del Código Electoral que declaraba nulo el voto cruzado, modificando “las reglas del juego” de un proceso electoral en curso. La incertidumbre generada por aquella resolución fue uno de los aspectos consignados por la MOE/OEA desplegada en esa oportunidad. En ese contexto, entre las recomendaciones formuladas en el informe ante el Consejo Permanente de la Organización, la misión subrayó la necesidad de que se determinen con claridad las competencias de las instituciones que participan en los procesos electorales, con el fin de: “evitar el riesgo de que se produzcan conflictos de poderes; se mermen en la práctica las funciones legislativas, jurisdiccionales y administrativas que corresponden a otras instituciones; que se introduzca incertidumbre en las elecciones y que se afecte la estabilidad del régimen democrático”.³³ La misión también destacó que esta situación puso en entredicho el rol de máxima autoridad del Tribunal Supremo Electoral y produjo incertidumbre en el marco del proceso.

4. Misión de observación electoral Guatemala 2015

En el marco de las elecciones generales de Guatemala de 2015, la misión observó una importante cantidad de causas relacionadas con la inhabilitación de candidaturas, algunas de las cuales no fueron resueltas antes de las elecciones. Estas causas no resueltas generaban incertidumbre para

³² Misión de observación electoral para las elecciones sub-nacionales de Bolivia 2015, informe ante el Consejo Permanente de la OEA, 5 de agosto de 2015, disponible en: http://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informe/Informe_Bolivia2015_s.pdf

³³ Misión de observación electoral para las elecciones legislativas, municipales y del Parlamento Centroamericano de El Salvador, informe ante el Consejo Permanente de la OEA, 17 de mayo de 2015, disponible en: http://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informe/Informe_El_Salvador_s.pdf

los partidos, candidatos y para la ciudadanía en general. Esta situación se debió, en gran medida, a que el sistema institucional está configurado de manera que se genera una especie de triple instancia, ya que posterior a lo dictaminado por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) se puede recurrir ante la Corte Suprema de Justicia, y después a la Corte de Constitucionalidad. Adicionalmente, la misión constató que no existe regulación constitucional ni legal que defina lo que ocurre en caso de una eventual cancelación de una candidatura a presidente o vicepresidente ya inscrita.

En su segundo informe preliminar, la MOE destacó que es de “particular importancia acotar los tiempos de tramitación de los procesos elevados a control jurisdiccional, que permitan la resolución oportuna de las diversas causas que se consideran con motivo de las elecciones”.³⁴ Siguiendo con el espíritu de esa recomendación, la MOE profundizó en la materia en el informe presentado ante el Consejo Permanente en el que manifestó que el rol asumido por el TSE, la Corte Suprema y la Corte de Constitucionalidad es “una muestra de fortaleza institucional y de la independencia de poderes”.³⁵ Sin embargo, destacó que el “modelo le resta supremacía e independencia al TSE”³⁶ y que “la materia electoral requiere de tramitación expedita para diversos asuntos, de manera de no entorpecer con el buen desarrollo de los procesos”.³⁷ Asimismo, realizó recomendaciones de largo plazo que consisten en “separar la función jurisdiccional del TSE para delegarla en un órgano que se aboque exclusivamente a la impartición de justicia en esta materia. Ello permitiría un régimen dedicado y expedito para la resolución de disputas electorales”.³⁸

En relación con los vacíos legales detectados en materia de inhabilitación de candidaturas, que no establece regulaciones en caso de descalificación de unos de los miembros de la fórmula, la MOE recomendó que aunque las candidaturas se registren como binomios “se debe garantizar el derecho individual de toda persona para competir en las elecciones, por lo que se recomienda definir legalmente un mecanismo de reemplazo”.³⁹

³⁴ Misión de observación electoral para la segunda vuelta de la elección presidencial de Guatemala 2015, informe preliminar, 26 de octubre de 2015, disponible en: <http://www.oas.org/documents/spa/press/MOE-Guatemala-25oct.pdf>

³⁵ Misión de observación electoral para la segunda vuelta de la elección presidencial de Guatemala 2015, informe ante el Consejo Permanente de la OEA, 19 de febrero de 2016, disponible en: http://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informe/Informe_MOE_Guatemala2015_s.pdf

³⁶ *Idem.*

³⁷ *Idem.*

³⁸ *Idem.*

³⁹ *Idem.*

5. Misión de Visitantes Extranjeros (MVE) México 2016

La Misión de Visitantes Extranjeros (denominación utilizada en México) desplegada para las elecciones federales celebradas en México en 2015, observó que tanto las autoridades administrativas como las jurisdiccionales padecieron de una excesiva carga de trabajo para cumplir con las funciones que les asigna la ley. En tal sentido, recomendó “que se promuevan revisiones a la legislación, de manera de que no se generen incentivos a la excesiva litigiosidad”,⁴⁰ como ocurrió en ese proceso electoral. Al mismo tiempo, sugirió revisar: “el esquema jurisdiccional implementado a partir de la creación de la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, racionalizando las funciones y evitando duplicidades y contradicciones con otras instancias”.⁴¹

6. Misión de observación electoral Perú 2014 y 2016

En el contexto de las elecciones regionales y municipales de 2014, el informe de la Misión de la OEA abordó el tema de los mecanismos de impugnación, conocidos como “tachas”, de retiro, de renuncia y de exclusión de candidaturas. Hasta pocos días antes de la celebración de los comicios había candidatos que no tenían certeza de participar en los mismos, así como electores sin información precisa sobre las candidaturas. Ante ello, la misión recomendó la revisión de los mecanismos establecidos, así como “una redefinición de los tiempos para la presentación y resolución de los recursos”.⁴² El Jurado Nacional de Elecciones de Perú dictó con posterioridad un Reglamento de Inscripción de Candidaturas.

Sin embargo, para las elecciones generales y de representantes peruanos ante el Parlamento Andino del 10 de abril de 2016, se repitieron situaciones que generaron incertidumbre en torno a las candidaturas. Sumado a esto, se incorporó un nuevo supuesto de exclusión de candidaturas ya registradas, lo que derivó en mayor incertidumbre, y provocó el uso político de este mecanismo. La magnitud del problema se evidenció en que hasta 48 horas antes de la celebración de los comicios aún “se esperaba

⁴⁰ Misión de visitantes extranjeros para las elecciones federales de México, informe ante el Consejo Permanente de la OEA, 2 de septiembre de 2015, disponible en: http://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informe/Mexico2015_Informe_al_Consejo_Permanente_S.pdf

⁴¹ *Idem*.

⁴² Misión de observación electoral para las elecciones regionales y municipales de Perú 2014, informe ante el Consejo Permanente de la OEA, 15 de abril de 2015, disponible en: http://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informe/Informe_verbal_MOE_Peru2014.pdf

conocer de la resolución final de trámites de exclusión contra dos de los cuatro candidatos presidenciales punteros en las encuestas”.⁴³ Además, el día de la elección, en algunas boletas electorales figuraban agrupaciones políticas que habían dejado de participar en la contienda. En relación con el mecanismo de “tachas”, la MOE observó la existencia de un vacío legal respecto a la causal de “incumplimiento de normas de democracia interna”, ante lo cual se recomendó que se incluya en la legislación “una etapa procesal oportuna para la verificación del método democrático interno aplicado en la selección de las candidaturas”.⁴⁴ La Misión recomendó también que se considere que “el control, administrativo y/o jurisdiccional, se ejerza en una fase anterior a la inscripción de las fórmulas y listas —con suficiente antelación para resolver las cuestiones que se susciten— para dar celeridad, certeza y garantías a esta etapa esencial del cronograma”.⁴⁵ De igual manera, resaltó que la persona afectada debe tener la oportunidad para subsanar la causa por la que es inhabilitada. Por último, sostuvo que “el actual sistema de tachas no es garantista porque transmite inseguridad jurídica y política a los votantes y candidatos”.⁴⁶

V. Conclusiones

El importante rol que cumplen los órganos que imparten justicia electoral, así como el impacto de sus decisiones nos ha motivado para realizar esfuerzos concretos para incluir esta materia en la observación y análisis de los procesos electorales. Lo que hemos observado hasta el momento en diversos países es motivo de satisfacción, porque nos permite apreciar el esfuerzo, dedicación y profesionalismo, en el tratamiento de las materias electorales sujetas al control jurisdiccional. Sin embargo, como se desprende de las observaciones y recomendaciones realizadas por las Misiones de Observación Electoral de la OEA, existe espacio para fortalecer y perfeccionar esta esfera de vital importancia para el engranaje electoral de cada país.

El esfuerzo teórico de establecer atributos y desarrollar indicadores, sumado a la experiencia práctica en el terreno de observar cómo está regulado normativamente el contencioso electoral y ver el desenvolvi-

⁴³ Misión de observación electoral para las elecciones generales de Perú 2016, informe preliminar, 11 de abril de 2016, disponible en: http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-preliminar-Peru_FINAL.pdf

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ *Idem.*

miento de la justicia electoral para la protección de los derechos políticos de las ciudadanas y ciudadanos de cada país, debe conducir al desarrollo de una herramienta metodológica para institucionalizar la observación de la justicia electoral en el marco de las Misiones de Observación Electoral de la OEA.

Para lo anterior, el DECO se ha comprometido a presentar un documento que permita consolidar la parte teórica y práctica en un manual para la observación electoral de esta materia, como se ha desarrollado para observar otros aspectos de los procesos electorales. Esta metodología comprenderá un marco conceptual, un marco metodológico y las herramientas para la recolección, sistematización y presentación de la información. Se presentará al Grupo de Trabajo de Jurisprudencia Electoral Americana, instancia de trabajo creada en 2010 que reúne actualmente a diez tribunales electorales de la región, y se espera poder recibir de ellos comentarios y recomendaciones para mejorar el trabajo y posteriormente publicar el manual.

Si bien la aplicación de una metodología de observación tiene como objetivo el análisis de un proceso electoral de un país en concreto y la proposición de recomendaciones en relación con futuros procesos de la misma nación, la información recabada permitirá también aportar datos a nivel comparado, que esperamos puedan servir de insumo para el desarrollo de trabajos y estudios que contribuyan con el fortalecimiento de la justicia electoral en nuestro hemisferio. En último término, estos esfuerzos serán de alto valor para el desarrollo de estándares y criterios que complementen los instrumentos internacionales de derechos humanos y el marco legal vigente en cada país, y así contribuir a una mejor aplicación de la justicia electoral en futuros procesos electorales.

VI. Fuentes consultadas

ASTUDILLO, César, “El derecho a un recurso efectivo en materia electoral”, *Estándares internacionales de justicia electoral*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2014.

FARRERA BRAVO, Gonzalo, “La judicialización de la política. El caso de México en perspectiva comparada”, *Revista IUS*, Puebla, vol. 6, núm. 30, julio-diciembre de 2012.

DE ICAZA G. y MACEDO A. (coords.), *Estándares internacionales de justicia electoral*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2014.

OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, “El contencioso electoral, la calificación electoral”, en NOHLEN, D. *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral*

comparado de América Latina, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, *Justicia electoral: el manual de IDEA Internacional*, trad. de J. Orozco Henríquez y A. V. Soto, Estocolmo, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, 2013.

VICKERY, Chad (ed.), *Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections*, Washington, D. C, International Foundation for Electoral Systems, 2011.