

PROCESO Y JUSTICIA ELECTORAL

Juan Ignacio GARCÍA RODRÍGUEZ

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Características principales de un proceso electoral.* III. *Elementos principales del proceso electoral.* IV. *Justicia electoral.*

I. INTRODUCCIÓN

Esta ponencia versará acerca de una visión personal sobre lo que constituye un proceso electoral y su relación inseparable con lo que es la justicia electoral.

Para definir un proceso electoral basta pensar en los múltiples y variados análisis que se han efectuado sobre su naturaleza, organización, desarrollo e importancia. De ahí que se pueda dar por sentado un conocimiento teórico y práctico de él. Esta ponencia, por lo tanto, se concentra en algunos elementos y características que lo hacen más adecuado a las actuales circunstancias del mundo de hoy.

En lo que respecta a la justicia electoral resulta evidente que existen dos conceptos sobre su naturaleza. Uno que la ubica como parte integrante e indisolublemente unida al proceso electoral en sí mismo, y otro que la sitúa en un lugar autónomo e independiente del mismo, pero por supuesto, ligada a él.

Todo trabajo que se efectúa en relación con materias electorales tiene, en estos instantes, una dificultad de terminología, ya que según sea el país de que se trate existen diversas maneras de denominar a los organismos electorales, lo que hace más complejo el discurrir sobre estos puntos. Por ello se tratará de utilizar el lenguaje más simple, y esperamos sea comprensible para la mayor parte de los lectores de esta ponencia.

II. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE UN PROCESO ELECTORAL

A) *Establecido por ley.* El destinatario natural de un proceso electoral es la población de un país, es decir, los nacionales con derecho a sufragio que participan en dichos procesos. La generalidad, por consiguiente, debe ser una característica esencial del proceso, que sólo se logra en virtud de disposiciones de carácter legal.

B) *Público.* La publicidad es otra característica que resulta esencial en un proceso electoral. Sólo debe pensarse en lo que podría ser su contrario, es decir, lo secreto. Resulta, pues, necesario que el proceso sea enteramente público, para que todos los interesados en él puedan disponer de la información, de estadísticas, de todos los datos referentes a él, y de todos los elementos necesarios, y que en su acceso no se tengan limitaciones de ninguna especie. Sólo deberá ser secreto el acto mismo de votar.

C) *Gratis.* Todo proceso electoral deberá ser enteramente gratuito y sin costo alguno para el elector.

D) *Reglamentario.* El proceso electoral debe estar suficientemente reglamentado, hasta en su más mínimo detalle, para poder satisfacer los variados y múltiples requerimientos que miles de usuarios plantean frente al proceso. Hay pocas situaciones jurídicas donde se justifique más el reglar cada situación que pueda producirse que en un proceso electoral. La improvisación o la espontaneidad en la solución de los problemas electorales rara vez resulta adecuada y muchas veces conduce al fracaso del mismo.

E) *Autonomía de órganos electorales.* Los organismos electorales en general, es decir, los entes que participan en la organización del proceso en sí mismo, de la votación, del escrutinio y de las reclamaciones electorales, deben gozar de autonomía para poder administrar el proceso con la debida independencia y libertad, con el fin de garantizar a todos los interesados la igualdad de oportunidades que debe existir en él.

F) *Personal profesionalizado.* Los funcionarios y diversas personas que participan en un proceso electoral deberían tener, en lo posible, un carácter profesionalizado; en otras palabras, una experiencia en el tema electoral suficiente para manejar situaciones de la más variada índole que se puedan producir en un momento determinado. Para el fin anterior, existen sistemas de capacitación adecuados, pero en definitiva, lo

que más cuenta en la administración de un proceso electoral, es que el personal que labora en él sea experimentado.

G) *Estable.* Que un proceso electoral sea estable no significa que sea estático o inerte frente a la dinámica social. Lo que quiere decir es que no sufra alteraciones sustanciales frecuentes, ya que ello sólo conduce a la desorientación y posterior indiferencia del electorado.

H) *Cuerpo electoral claramente determinado.* Esta característica es básica para el cabal entendimiento y éxito de un proceso electoral. El cuerpo electoral, esto es, los que sufragan, debe estar regido por normas claras, precisas, fáciles de entender para todo individuo y que lo hagan un participante expedito del régimen electoral de que se trate.

A su vez el cuerpo electoral debe ser suficientemente universal, para que la población se sienta representada legítimamente por los que resulten electos.

I) *Partidos políticos activos.* Los partidos políticos no son adversarios o enemigos de un proceso electoral; al contrario, son sus colaboradores más inmediatos y a la larga los verdaderos contralores del régimen. De ahí que la participación de los partidos en las diferentes etapas de un proceso electoral sea necesaria, ajustada a las reglas de igualdad que pudieran tener con las candidaturas independientes que se presenten en el proceso.

J) *Reclamaciones posibles.* Un proceso electoral debe estar sometido a revisiones por diferentes tipos de órganos para garantizar su adecuado funcionamiento. Cualquier persona interesada debe poder prestar reclamaciones y aclaraciones de problemas suscitados en el proceso de acuerdo a las normas que previamente la ley haya fijado. Estas reclamaciones deberán ser, salvo excepciones, sin fianza previa y de acción pública.

K) *Sanciones.* Todos aquellos que vulneren el proceso, cometan acciones fraudulentas frente a él o intentan producir su ineffectividad, deberán estar adecuadamente sancionados, incluso con penas de prisión, en ciertos casos.

III. ELEMENTOS PRINCIPALES DEL PROCESO ELECTORAL

Como ya se ha señalado, un proceso electoral es un acto de gran complejidad, de larga preparación y de efectos determinantes en la estructura política de un país. Sus elementos principales parecen ser los siguientes:

A) *Formación del registro electoral.* Es el principal elemento previo a una elección. El registro electoral será la base en que se sustente el

proceso en sí mismo, ya sea que dicho registro esté confeccionado manualmente o por vía computacional. Habrá ventajas y desventajas que considerar en uno y otro caso.

El registro o la inscripción de carácter manual, que requiere de la presencia física del elector al momento de la inscripción, presenta la ventaja de comprometer a la persona en su decisión de votar y facilita al mismo tiempo la identificación y posterior seguimiento.

Por su parte el registro computacional, sin requerir la presencia física del elector en una primera etapa, entrega a la autoridad administrativa la confección de la nómina de votantes, situación que a veces produce la desconfianza o indiferencia del elector.

En los registros electorales de carácter manual la abstención es generalmente menor que en los registros electorales computarizados. La razón es muy simple: el registro manual sólo incluye aquellos interesados realmente en votar, el computarizado incluye a todos los ciudadanos, según una característica que no toma en cuenta su interés o deseos de votar. En todo caso, este es un tema sumamente discutible y que evidentemente tiene pro y contras que requerirán un mayor análisis.

Este registro electoral debe poder ser entregado o comunicado a los diferentes partidos políticos y candidaturas que deseen tener acceso a él. Los avances técnicos en la elaboración de nóminas o padrones de electores permiten que se pueda imprimir una larga lista de nombres con singular rapidez y eficiencia.

Controvertido resulta el punto que este registro electoral debe también ser entregado sin limitaciones a cualquiera entidad que no tenga carácter electoral. Este punto ha alcanzado su mayor nivel de controversia en el momento actual en que la privacidad de las personas es algo que se quiere proteger y cuidar.

B) *Identificación electoral.* Resulta indispensable que el elector posea un medio de identificación suficientemente idóneo y confiable que le permita comprobar su identidad, y que ella no esté sujeta a confrontación posterior o inmediata en el acto de votar.

Es variada la gama de documentos de identidad que se utilizan en los diferentes países, incluso a nivel mundial. Al mismo tiempo, el avance tecnológico en esta materia ha sido enorme en los últimos tiempos, lográndose documentos de alta fidelidad cuya falsificación es muy difícil y que dan garantías de suficiencia.

Es indudable que la identificación del votante está ligada al proceso de inscripción electoral, ya sea que ésta se produzca por la vía manual o computacional. La gran posibilidad de repetición de nombres y ape-

llidos en los votantes, hace necesario que tengan un documento, con algún tipo de numeración correlativa e individual que haga imposible su coincidencia.

En esta materia surge la duda de si el documento de identidad ciudadana usado para fines comerciales, seguridad social, licencias para conducir, etcétera, debe ser el mismo que el utilizado para fines electorales, o que en este último caso, el elector tenga un documento especial para estos fines.

La tendencia es ir hacia el documento único de identidad, gracias a los avances tecnológicos ya esbozados. Pero también es un tema que merece un mayor estudio y que dependerá también de las posibilidades técnicas del país afectado.

C) *Confección de materiales y efectos electorales.* Lo óptimo en este punto es que los materiales y efectos electorales, es decir, todos los elementos indispensables para llevar a cabo un proceso electoral, como por ejemplo cédulas o papeletas electorales, actas de escrutinio, formularios diversos, etcétera, sean confeccionados por un ente único que uniforme tal documentación, y la proporcione y distribuya a los diferentes centros de votación.

Lo óptimo, asimismo, es que la documentación consistente en actas sea elaborada de tal manera que los que deben llenar estos formularios, sólo deban completar espacios en blanco y que su redacción esté anticipadamente escrita en el formulario respectivo. Este es un punto de singular importancia para lograr una mayor agilidad y rapidez en los procesos electorales, hoy cada vez más necesario debido al volumen de personas que participan en estos procesos.

Tema aparte resulta la confección de la papeleta o cédula electoral, o sea, el documento en el cual se vota. La tendencia moderna en los países latinoamericanos es ir gradualmente hacia la cédula única de votación. En otras palabras, una papeleta en que todas las candidaturas de la elección de que se trate estén en una sola hoja confeccionada por el organismo electoral respectivo.

Lo anterior representa una sustancial modificación a los procedimientos anteriores a esta materia en que eran, y son en la actualidad en algunos países, los partidos políticos los que elaboran la respectiva papeleta. Este método ha ido perdiendo prestigio, a medida que se han detectado mecanismos de fraude posibles en él en mucho mayor medida que en el de papeletas únicas oficiales.

Es evidente que uno y otro tienen costos distintos para el erario fiscal.

D) *La votación.* En este punto los mecanismos usados para la vota-

ción varían muy poco en los diferentes países, exigiéndose por supuesto que ella sea secreta como el elemento más importante del proceso. En otros aspectos, la uniformidad de criterio en esta materia desaparece, como es el caso de que la votación requiera la presencia personal del elector, ya que esto no sucede en numerosos regímenes electorales en que se permite la votación por correo u otros sistemas técnicos.

Tampoco es uniforme el criterio de hacer obligatorio el sufragio habiendo diferentes estimaciones frente a este problema.

El hacer obligatorio el sufragio favorece la participación electoral y disminuye la abstención, pero a costa de aumentar considerablemente la votación nula o en blanco. El no hacer obligatorio el sufragio favorece indudablemente el ausentismo electoral que puede llegar a niveles preocupantes en algunos casos. De ahí que se estén buscando nuevas fórmulas para incentivar al votante a participar sin obligarlo bajo sanciones penales a sufragar.

La abstención electoral ha ido en aumento en la mayor parte de los países, lo que convierte este tema en uno de los de más alta importancia.

Otros elementos de la votación son ya suficientemente conocidos y aceptados, como un horario único de votación, lugares predeterminados para votar y suficientemente expeditos para permitir al votante una mayor facilidad en el sufragio.

Quién recibe la votación es un aspecto importante en que tampoco hay criterios uniformes, llegándose gradualmente a una participación cada vez mayor de funcionarios u oficiales electorales expresamente facultados para este aspecto, sin perjuicio de que en muchos países se entrega esta labor fundamental a ciudadanos sin otro mayor requisito que ser también votantes.

Ambos mecanismos requieren de una capacitación para aquellos que desempeñen estas funciones, y que deberá ser una tarea necesariamente adoptada por el régimen electoral correspondiente.

E) *Escrutinio*. Tal vez el aspecto más importante del proceso electoral es el escrutinio de los votos. Ya se han analizado algunos puntos concernientes a él, como por ejemplo, actas uniformes, participación de fiscales o apoderados de partidos políticos, etcétera. Sin embargo, tal vez lo más importante es que el escrutinio sea público y fácilmente comunicado a todos los interesados.

La rapidez del escrutinio y su inmediata comunicación a la opinión pública ha pasado a ser un elemento fundamental en el éxito o fracaso del régimen electoral. Un escrutinio lento que se divulgue en forma incompleta o con errores, produce de inmediato el descrédito de todo

el proceso, aunque en muchos casos pueda ser injusto, ya que no todos los países gozan de instrumentos tecnológicos que les permitan dar estos resultados con total eficiencia. Además, en muchos países latinoamericanos existen regiones aisladas, a grandes distancias de los centros de comunicación, lo que demora inevitablemente el conteo y publicidad de la votación.

Es tal la importancia sicológica que ha adquirido este punto, que también parece necesario enfocarlo con mayor profundidad, ya que su verdadera solución va a depender en gran parte de los recursos financieros de que dispongan los organismos electorales que administran esta situación.

A su vez, es el propio gobierno de un país el que se ve afectado por una deficiente administración de esta situación, por lo que en algunos países se han ideado mecanismos de comunicación de escrutinios en los cuales es el propio gobierno quien, en primer término, publicita los resultados.

F) *Orden público.* Los procesos electorales requieren ser realizados en ambientes de gran tranquilidad y orden, que sólo se adquieren con la tradición electoral y con la repetición normal de elecciones a lo largo de años de experiencia. Es indudable que en las primeras etapas de procesos electorales los organismos electorales deberán acudir a fuerzas de carácter militar o policial para garantizar el adecuado funcionamiento del proceso. En países de mayor experiencia y tradición, la protección del orden en un proceso electoral es algo meramente rutinario.

No obstante lo expuesto, no se puede caer tampoco en el otorgamiento de facultades de carácter electoral a las organizaciones de protección de la seguridad, ya que esto obviamente se traduce en una connotación distinta del proceso.

IV. JUSTICIA ELECTORAL

Hemos dejado para la última parte de este trabajo lo que corresponde a la justicia electoral que, obviamente, también debería haber sido considerada entre los elementos esenciales de un proceso electoral.

Es evidente que todo o gran parte de lo que resulte mal o provoque errores en el desarrollo del proceso electoral, debe ser revisado o corregido por entes, contralores o calificadores del proceso que rectifiquen las carencias producidas.

Este papel lo desempeña la justicia electoral, que puede consistir en

órganos constitucionalmente establecidos o en la propia legislación electoral.

Resulta de gran interés analizar si esta justicia electoral, orgánicamente, debe formar parte de la estructura del ente electoral creado para administrar el proceso, o debe estar concebida como un ente autónomo distinto del anterior y que sea un organismo revisor del primero.

Ambas fórmulas presentan ventajas y desventajas.

En la estructuración del régimen electoral alrededor de un tribunal supremo electoral que sea a su vez administrador, juzgador y sancionador en el proceso, confiere al régimen una sólida estructura unificada que le permite manejar con mayor facilidad todas las difíciles y complejas situaciones que se producen a lo largo del proceso. Es evidente que el poder de este ente es considerable ya que, en cierto modo, es juez y parte en el proceso.

La segunda alternativa plantea una estructura dividida en lo que concierne a la administración del proceso, por una parte, y a la calificación o juzgamiento del mismo. La ventaja de esta alternativa es la contraria a la anterior, ya que en este caso no se produce la connotación de administrar y juzgar en una misma entidad. Esta alternativa resulta así más accesible a la reclamación, ya que serán dos criterios los que están en juego.

En la primera alternativa, será difícil que el organismo superior descalifique lo que hizo su organismo dependiente que, incluso, debe ser de su confianza.

La autonomía y separación de los entes pareciera tener mayores ventajas en este sentido.

El análisis de esta materia se hace más complejo en la medida que la justicia electoral esté entregada a los tribunales ordinarios de justicia y no a tribunales especiales electorales. También estas alternativas son aplicadas en diversas legislaciones electorales.

La justicia electoral tiene una connotación inevitablemente de carácter político. Sus decisiones afectan a partidos políticos, candidaturas, contiendas de índole político. Este factor parece hacer pensar que la justicia electoral debiera ser de carácter especial para hacer centrar alrededor de esa justicia especial lo positivo y negativo que tengan sus sentencias. Entregar a la justicia ordinaria tales decisiones, puede introducir un elemento de politización a esa justicia, necesariamente independiente de toda controversia política.

Es indudable que este tema es de difícil solución y análisis por la diversidad de aplicaciones que tiene en los regímenes electorales a nivel

internacional. No corresponde a esta ponencia pronunciar definitivamente cuál es el mejor sistema.

Sería enteramente presuntuoso que se quisieran dar lecciones en materia electoral, ya que si algo es *idiosincrásico* a una nación es su régimen electoral, por estar profundamente ligado a la tradición, manera de ser y opinión pública del país involucrado.