



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Unidad Iztapalapa

Doctorado en Estudios Sociales

Línea de Investigación Procesos Políticos

**Modelos de Gobernanza Electoral en
Centroamérica**

Alumno: Ramírez Díaz, Edwin Cuitláhuac

Director de Tesis: Dr. Álvaro F. López Lara

Noviembre de 2013.

Índice

	Pág.
Introducción	5
Capítulo I. El debate teórico y conceptual	
1.1 Introducción	20
1.2. La gobernanza electoral	23
1.2.1 Dimensiones de la gobernanza electoral	26
1.2.2 Diseño estructural de la gobernanza electoral	35
1.3 Los sistemas electorales	38
1.4 La justicia electoral	40
1.4.1 Definiendo la justicia electoral	42
1.4.2 Modelos de justicia electoral	43
1.5 Interacciones entre el sistema electoral y la justicia electoral	47
1.6 Esquema para la comparación	51
Capítulo II. Gobernanza electoral en Centroamérica. Reglas y comparación institucional	
2.1 Introducción	57
2.2 Los sistemas electorales en Centroamérica	60
2.3 La justicia electoral en Centroamérica	63
2.3.1 Tipos de controversias	65
2.3.2 Tramitación y sustanciación de casos	71
2.3.3 Resoluciones y sentencias	74
2.4 Los organismos de gestión electoral en Centroamérica	75
2.4.1 Centralización	78
2.4.2 Burocratización	81
2.4.3 Independencia	85
2.4.4 Especialización	90
2.4.5 Delegación	93
2.4.6 Regulación	95
2.5 Balance	97

Capítulo III. Costa Rica: el perfeccionamiento de la justicia electoral

3.1	Introducción	102
3.2	El contexto político y la institucionalización del sistema electoral	104
3.3	La construcción de los órganos de gestión electoral: el Tribunal Supremo Electoral	112
3.4	La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: el otro actor en el contencioso electoral	3.4
3.5	La justicia electoral en Costa Rica: modulación de los actos políticos a través del ejercicio jurisdiccional	121
3.6	Casos que afectaron el diseño de reglas	122
3.6.1	Órganos de gestión electoral	123
3.6.2	El amparo desde la jurisprudencia	127
3.6.3	Principios de interpretación electoral	130
3.7	Derechos políticos y enmienda constitucional	132
3.8	Sistemas electorales	138
3.9	Balance general	142

Capítulo IV. La justicia electoral en Panamá: un diseño inacabado

4.1	Introducción	148
4.2	El contexto político y la institucionalización del sistema electoral	151
4.3	La construcción de los órganos de gestión electoral: el tribunal electoral	166
4.4	La Corte Suprema de Justicia: tribunal de alzada	172
4.5	La justicia electoral en Panamá: modulación de los actos políticos a través del ejercicio jurisdiccional	175
4.6	Casos que incidieron en la gobernanza electoral en lo relativo a la adjudicación de reglas	178
4.6.1	Anulación de comicios y su posterior rectificación	178
4.6.2	Alcances de irregularidades electorales para la procedencia de la anulación de comicios.	183
4.6.3	Nulidad de elecciones por presuntas irregularidades en el escrutinio	185
4.6.4	Restricciones a la libertad del sufragio	187
4.6.5	Restricciones a la libertad del sufragio, en su vertiente de voto pasivo	189
4.6.6	Interpretación en la aplicación de la fórmula electoral	192
4.6.7	Restricciones a los derechos de los militantes	195

4.7 Balance	197
Capítulo V. La justicia electoral en Honduras: debilidad institucional	
5.1 Introducción	200
5.2 El contexto político y la institucionalización del sistema electoral	202
5.3 La construcción de los órganos de gestión electoral: el Tribunal Supremo Electoral	212
5.4 La Corte Suprema de Justicia: el contencioso electoral	215
5.5 Situación política de Honduras tras el golpe de estado de 2009	217
5.6 Casos que incidieron en la gobernanza electoral	224
5.6.1 Alteración al sufragio pasivo vía la adjudicación de reglas. Inconstitucionalidad de una reforma constitucional	226
5.6.2 Limitaciones al sufragio pasivo desde una ley	229
5.6.3 Limitación al sufragio pasivo en razón del estatus ciudadano	230
5.6.4 Cambio de las reglas durante el conocimiento de una controversia electoral	232
5.6.5 Irregularidades en la declaratoria de elección	233
5.6.6 Democracia interna de los partidos políticos	234
5.6.7 Balance	236
Capítulo VI. Comparación de los estudios de caso y conclusiones	239
Bibliografía	265
Relación de Cuadros	284

Introducción

La inquietud inicial por realizar la investigación que se presenta surgió a partir del cuestionamiento del porqué en Centroamérica dos sistemas políticos: Costa Rica y Honduras, presentaban diseños institucionales electorales similares, pero con trayectorias políticas diferentes, en cuanto a su desempeño y solidez. El primero se mostraba como la democracia por excelencia en la región y, el segundo, había pasado sólo hace unos meses por un golpe de estado.

Esta primera interrogante sirvió para generar el proyecto de investigación que se presentó ante el cuerpo académico encargado del proceso de admisión en la Universidad Autónoma Metropolitana, sede Iztapalapa, que fue aceptado como proyecto de investigación para realizar la tesis de doctorado en la línea procesos políticos. El proyecto sufriría mudanzas importantes desde el inicio de la investigación que orientarían a la investigación por otros senderos.

Cuando se inició el desarrollo de la investigación, se retomó la pregunta primigenia explicada, es decir, la vinculada a la similitud institucional con diferencias en las trayectorias políticas en los países en cuestión, sin embargo, al profundizar sobre el estudio formal de las instituciones de esos estados, surgió la inquietud de observar si esta similitud institucional sólo era patente entre estos dos países o abarcaba un conjunto más amplio de estados que forman parte de la región de Centroamérica, por lo anterior nos dimos a la tarea de estudiar a casi todos los estados que integran dicha zona, excluyendo Belice.

Los estados observados fueron: Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Panamá. Como resultado de esta búsqueda advertimos

que todos estos países guardaban similitudes formales en cuanto a su tipo de sistema político: todos son sistemas políticos presidenciales, son estados centrales y unicamerales. Sin embargo, en un segundo momento, y respecto a la inquietud esencial de la investigación, se observó que sus instituciones político electorales también eran similares. Es decir, había elementos suficientes para afirmar que su sistema electoral, el tipo de justicia electoral, y los cuerpos encargados de realizar la administración electoral guardaban características parecidas.

A partir de la observación anterior, la investigación se tuvo que reorientar. La inquietud inicial había quedado de lado, y ahora la pregunta de investigación genérica se relacionaba *a por qué los países de Centroamérica estudiados habían optado por instituciones político electorales similares*. Adicionalmente, surgieron preguntas específicas de investigación como: *por qué la mayoría de los países habían optado por una fórmula de asignación de escaños similar; por qué se presentaban cuerpos institucionales electorales encargados de realizar tanto funciones administrativas como jurisdiccionales; por qué estos cuerpos electorales estaban fuera del espacio organizacional ordinario del estado y se presentaban como poderes autónomos en términos formales*.

Esas interrogantes llevaron a que en la investigación se planteara la necesidad de realizar un estudio que contemplara más elementos de tipo conceptual y que nos pudiera ayudar a generar respuestas a partir del estudio de más casos concretos. Sin embargo, el hacer una investigación sobre los seis países de Centroamérica en comento, tenía dos inconvenientes: el primero era la viabilidad de la investigación, es decir, estudiar seis diseños institucionales a fondo, con sus características específicas, sería un proyecto que resultaría difícil

realizarlo en el tiempo que el programa de doctorado establece para la entrega de la tesis doctoral y, el segundo de ellos, se vinculaba con la perspectiva de más países podría ir en demérito de la profundidad que se requería en cada uno de los casos y sólo quedarse la investigación simplemente como una descripción adecuada de normas e instituciones, pero sin lograr establecer relaciones de causa y efecto.

Por lo anterior, se tomó una decisión metodológica que pudiera hacer coincidir la idea de no dejar de lado los seis casos analizados en un primer momento, y también no perder la profundidad del trabajo. En este sentido la investigación se dividiría en dos apartados: en el primero de ellos, se realizaría un estudio comparado formal de los diseños institucionales de los seis países, que abarcara el tipo de sistemas electorales; la naturaleza, funcionamiento y mecanismos específicos con que opera la justicia electoral y la integración y desempeño de los órganos de gestión electoral; en un segundo momento se realizaría el estudio de caso únicamente de tres países: Costa Rica, Honduras y Panamá.

Para los estudios de caso se excluiría a Guatemala, El Salvador y Nicaragua, bajo la consideración metodológica de no poder profundizar en la investigación de seis casos, pero sobre todo por estimar que Costa Rica, Panamá y Honduras, nos proporcionaban la síntesis de tres diseños institucionales que en términos formales advertían similitudes y coincidencias, pero que en la puesta en marcha de sus instituciones, se apreciaban trayectorias políticas diferentes con consecuencias divergentes: el primero se colocaba como un estado donde las reglas coincidían en buena medida con la realidad; el segundo de ellos se colocaba con un estado donde las reglas habían tardado más tiempo en

decantarse tanto normativamente como al interior de los actores y, el tercer caso donde a pesar de tener una trayectoria de confeccionamiento de reglas prolongado, eso no fue suficiente para lograr una estabilidad institucional, al contrario se llegó al escenario de ingobernabilidad, estado de excepción y crisis política.

Además de las consideraciones sobre las trayectorias políticas, también la decisión de seleccionar tres casos se sustentó por la necesidad metodológica de realizar estudios de caso que profundizaran tanto en el diseño de normas e instituciones, como en su puesta en marcha, es decir, en la real operacionalización de las reglas. Esto no llevaría a plantear la idea de: para observar cómo se han desempeñado las instituciones hay que ver cómo se han comportado ante situaciones concretas, es decir, cuando se plantea una controversia por la inconformidad de los actores por la aplicación de una fórmula electoral, la designación de una candidatura o el ganador o perdedor en una elección. Dicha situación se lograría a través de la revisión de resoluciones o sentencias que emitieran los órganos de gestión electoral.

La revisión del desempeño judicial o jurisdiccional por parte de los órganos de gestión electoral en esos tres países plantearía un nuevo reto para la investigación. Si bien es cierto estaba solucionada la parte metodológica al dividir a la tesis en dos apartados uno comparativo formal de seis casos y un segundo de estudios de caso encargado de observar reglas y su funcionamiento, lo que no estaba resuelto era cuál sería el marco teórico que soportaría un estudio donde se tomaban dos campos y disciplinas: la ciencia política y el derecho.

Así, se realizó un estudio del arte sobre ambas materias. Lo que se logró identificar es que, en general, la ciencia política y el derecho, a pesar de tener una interrelación epistémica inescindible, y tener puntos que no se pueden estudiar a fondo sin pisar los dos espacios de oportunidad, en la práctica los estudiosos de las materias se circunscriben a su nicho específico de oportunidad, no dando paso al conocimiento y la utilización de herramientas específicas de la otra disciplina.

Por un lado la ciencia política ha abordado el tema de los sistemas electorales con una vasta amplitud. En uno de los trabajos pioneros sobre la materia, Maurice Duverger,¹ trata de explicar los efectos de los sistemas electorales en forma de leyes para determinar la relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos; Douglas W. Rae² intenta generar relaciones de causa y efecto al describir las consecuencias políticas de las leyes electorales; otros como Arend Lijphart³ o G. Bingham Powell⁴ realizan estudios comparados y ponen de relieve un profundo esfuerzo por mostrar las relaciones existentes entre el sistema electoral y los sistemas de partidos, específicamente sobre la proporcionalidad electoral y sobre el sistema de partidos.

¹ Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1996.

² Douglas Rae, *Political consequences of electoral laws*, New Haven, Yale University Press, 1967.

³ Lijphart, al hablar de los sistemas electorales, menciona que los sistemas de representación proporcional (RP) respondían al propósito de intentar lograr una mayor proporcionalidad y una mejor representación de las minorías que las producidas por los métodos mayoritarios. Agrega que la RP tiene la ventaja de permitir la representación de aquellas minorías que se definen a sí mismas como grupos que desean tener representación como partidos minoritarios, de esta manera evita cualquier selección injusta a favor de ciertos grupos minoritarios y, en consecuencia, en contra de otras minorías. Por otra parte al hablar de la fórmula de mayoría (en términos de escaños) señala que la mayoría relativa se utiliza exclusivamente en países que tiene una herencia política británica, y de hecho se emplea en la mayoría de estos países, con sus muy pocas excepciones, véase: Arend Lijphart, *Electoral systems and party systems*, Oxford University Press, 1994.

⁴ Powell indica que en la visión del sistema de mayoría los ciudadanos utilizan las elecciones para seleccionar dentro de la competencia a dos grupos de políticos, proporcionando al ganador la concentración del poder de elaborar las políticas públicas, permitiendo al perdedor sólo el poder competir para la siguiente elección. En el sistema proporcional los ciudadanos usan la elección para seleccionar agentes que representen sus diversos puntos de vista después de las elecciones en la construcción de políticas públicas, véase: Powell, G., Bingham, *Elections as instruments of Democracy*, Yale University Press, United States, 2000.

Adicionalmente a estos trabajos, se distinguen investigaciones como las de Giovanni Sartori⁵ que indica que los sistemas electorales tienen dos efectos: uno en el votante y otro sobre el número de partidos, o posiciones diferentes como la de Dieter Nohlen⁶ que refuta el que se puedan generar leyes sobre las consecuencias de los sistemas electorales, ya que dichas posturas se alejan del contexto concreto sociopolítico en los diferentes países.

Dentro de la literatura también se aprecian visiones de los sistemas electorales observados desde el tamiz de la *rational choice*, en autores como Josep M. Colomer,⁷ el cual se enfoca a analizar a los sistemas electorales tomando como base cálculos estratégicos en la toma de decisiones por parte de los actores, o panoramas desde la perspectiva de la coordinación estratégica y la teoría de juegos como son los trabajos de Gary W. Cox⁸ quien toma en cuenta estos elementos para determinar no únicamente qué sucede cuando los actores logran ponerse de acuerdo para la toma de decisiones, sino qué pasa cuando fracasan.

Por su parte desde la perspectiva jurídica se hace una revisión del fenómeno electoral, pero con una tendencia muy marcada hacia las reglas

⁵ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Universidad, Madrid, 1994.

⁶ Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México, 1994; *El Institucionalismo Contextualizado*, Porrúa, México, 2006.

⁷ Colomer indica que los sistemas electorales siguen la regla de la micro-mega. El grande prefiere lo pequeño y el pequeño lo grande. Instituciones pequeñas que excluyan a otros de la competencia e instituciones grandes en las que puedan ser incluidos. Para los perdedores esperados o los ganadores amenazados, el cambio institucional puede ser una estrategia racional si las ventajas esperadas de fórmulas alternativas superan las ventajas de jugar bajo las reglas existentes. En este sentido las estrategias que se sigue para ir moldeando a los sistemas electorales son:

Propositivas.- Pueden reflejar bastante directamente las presiones de actores excluidos, las negociaciones entre el gobierno y la oposición o la anticipación de riesgos por los gobernantes en el poder. Pero, en general, producen cambios a favor de sistemas electorales menos arriesgados y más incluyentes, como los que comportan múltiples votos, la combinación de diferentes principios de representación y niveles más altos de proporcionalidad.

Reactivas.- Tienden a adoptar fórmulas opuestas a las realmente existentes cuyas consecuencias se hayan mostrado indeseable, sin embargo, las decisiones reactivas también pueden forjar afortunadas nuevas invenciones capaces de producir resultados ampliamente satisfactorios, reforzarse mediante la práctica de su propio uso e incluso ser importadas por otros países. Aquí los cambios se pueden revisar

⁸ El trabajo de Cox es altamente fructífero ya que analiza dimensiones como el voto desde la óptica estratégica en cada uno de los sistemas electorales (uninominales de una sola vuelta, plurinominales y uninominales con doble vuelta). Así como las repercusiones de la vigencia de las estrategias en el comportamiento de las fuerzas políticas. véase: Gary W. Cox, *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo, hacer que los votos cuenten*, Gedisa, Barcelona, 2004.

formales de los diseños institucionales y dejando de lado la operatividad de las reglas informales y las consecuencias políticas del funcionamiento especializado de los órganos electorales. Desde el derecho constitucional tenemos trabajos clásicos como el de Leon Duguit⁹ que pone énfasis en las instituciones propias del constitucionalismo moderno o como los textos de Manuel García Pelayo deja de relieve al constitucionalismo ex post segunda guerra mundial y analiza los lineamientos esenciales de la teoría de la constitución y de los paradigmas del constitucionalismo en la modernidad.¹⁰

Desde la perspectiva comparada el derecho también ha realizado distintos trabajos, sobresalen los realizados por Paolo Biscaretti¹¹ o Pedro Planas¹² que se enfocan a revisar las distintas constituciones del mundo; su finalidad, génesis, contenido y forma, así como el funcionamiento de las instituciones en los países que han forjado el derecho constitucional moderno.

En torno a la justicia electoral y a pesar de ser una disciplina muy técnica, cuenta con espectro importante de libros y ensayos como los de Dieter Nohlen, Héctor Fix Zamudio¹³, José de Jesús Orozco Henríquez¹⁴ y Luis Sobrado que se enfocan a describir el funcionamiento de los órganos electorales en los países latinoamericanos y, en particular, a revisar cuáles son los recursos o medios de impugnación a través de los cuales se tramitan y substancian las controversias

⁹ Duguit, León, *Manual de Derecho Constitucional*, Comares, Granada, 2005.

¹⁰ García-Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza, Madrid, 1984

¹¹ Es estudio de Biscaretti aborda temas como las formas de estado y formas de gobierno en las constituciones modernas e ilustra las transformaciones al diseño institucional normativo, específicamente en la década de los ochentas, véase Biscaretti Di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, FCE, México, 2006.

¹² Planas, Pedro, *Regímenes políticos contemporáneos*, FCE, México, 1997.

¹³ Fix-Zamudio, Héctor, "Justicia constitucional y judicialización de la política", en *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, IFE, PNUD, UNAM, IFES, IDEA y TEPJF, México, 1999.

¹⁴ Orozco Enríquez, Jesús, *Justicia Electoral y Garantismo Jurídico*, Porrúa, México, 2006; "Evolución y perspectivas de la justicia electoral en América Latina", en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, Número 1, Enero-Junio, 2012, pág. 121 y s.s.; "El contencioso electoral, la calificación electoral", en *Tratado de derecho electoral comparado*, Dieter Nohlen, et. al., (Comp.), FCE, México, 2007; (Coord), *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, IFE y otros, México, 1999.

judiciales. Ponen énfasis en qué tipo de justicia electoral es propia de los países de la región y en el tipo de argumentación jurídica que se utilizó para sustentar las resoluciones.

Sin embargo, la literatura especializada sobre la materia no ofrecía un asidero teórico que pudiera lograr el objetivo de observar las interacciones que se pudieran suceder entre los sistemas electorales, el funcionamiento de los órganos de gestión electoral y la justicia electoral. Es ahí donde después de hacer una revisión adicional a la literatura es que se encontró la propuesta teórica de la gobernanza electoral, específicamente, la realizada por Shaheen Mozaffar y Andreas Schedler quienes indican que la gobernanza electoral es un concepto que quiere evidenciar la existencia de un conjunto más amplio de actividades que crean y mantienen un marco institucional robusto en que se realiza el voto y la competencia electoral.

Adicionalmente a ellos, existen otros autores que han abordado el concepto de gobernanza electoral, como Jonathan Hartlyn¹⁵ en lo relativo a la calidad de las elecciones en América Latina, o Hugo Picado¹⁶ que analiza la gobernanza electoral en Costa Rica. También dentro de la literatura, podemos encontrar a Vitor Marchetti¹⁷ quien realiza un estudio sobre la gobernanza electoral en Brasil, destacando la influencia que tienen las resoluciones judiciales dentro del esquema de la gobernanza electoral.

¹⁵ Jonathan Hartlyn, *et. al.*, "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina Contemporánea", en *América Latina Hoy*, No. 51, abril del 2009, pp.15-40.

¹⁶ Picado León, Hugo, "Diseño y Transformaciones de la Gobernanza Electoral en Costa Rica", en *América Latina Hoy*, Vol. 51, Abril, Universidad de Salamanca, 2009.

¹⁷ Vitor Marchetti, "Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral", em *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 51, No 4., 2008, pp. 865-893.

La propuesta conceptual de Shaheen Mozaffar y Andreas Schedler no únicamente proporcionaría el piso teórico a través del cual entender las relaciones entre los distintos niveles o etapas del fenómeno electoral, sino que proporcionaría los elementos necesarios para establecer la correlación de variables dentro de la investigación, lo anterior, en virtud de que la gobernanza electoral propone que su estudio se realice en tres niveles: la confección de reglas, la aplicación de reglas y la adjudicación de reglas.¹⁸

El primer nivel implica la formulación y elaboración de las reglas básicas del juego electoral, es decir, elementos como la circunscripción, la fórmula de transformación de votos en escaños, el umbral, etc. El segundo de los niveles se vincula a observar las tareas del personal que desempeña funciones dentro de los órganos de gestión electoral, así como la gama de actividades relacionadas con la organización y vigilancia de los comicios. El tercer nivel se refiere a la resolución de casos concretos, es decir, cuando existen controversias ante la inconformidad de una resolución por parte de la autoridad electoral o un partido político, se tiene la posibilidad de llevar el asunto a sede judicial para que ésta determine quién tiene la razón. Esta dimensión se vuelve altamente relevante ya que acompañará a la gobernanza electoral en toda su ruta de aplicación.

Este último punto que se indica, se trasformaría en uno de los pilares de la investigación, entender que la justicia electoral no sólo participa en el espacio de adjudicación de reglas, sino a lo largo de toda la gobernanza electoral. Esta situación nos llevó a tomar la decisión de hacer una adaptación de la propuesta teórica y metodológica de la gobernanza electoral. Solo nos quedaríamos con

¹⁸ Mozaffar, Shaheen y Schedler, Andreas, 2002, "The Comparative Study of Electoral Governance", en *International Political Science Review*, vol. 23 no 1, 2002.

dos de sus niveles: diseño y adjudicación de reglas. Lo anterior en virtud de que las interacciones que interesaban para el desarrollo de la presente investigación estaban en esos niveles. Esta decisión derivó en que se pudiera refinar el uso de las variables de investigación.

Las variables que se propusieron para este trabajo fueron: la justicia electoral como variable independiente y a la gobernanza electoral como variable dependiente. A partir de esta relación causal nos propusimos realizar la investigación en cuestión. El objetivo fundamental de la tesis se transformaría en encontrar las relaciones que existe entre el diseño que se ha tenido de la justicia electoral en los países motivo de estudio y su influencia o incidencia dentro del tipo de gobernanza electoral. Asimismo, se identificó que los órganos de gestión electoral de la región, llamados tribunales electorales, son los órganos centrales de la administración electoral y columna vertebral de la gobernanza electoral, por lo que se estableció a dichos órganos como variables intervinientes.

Estas consideraciones teóricas nos llevarían a proponer que la justicia electoral interviene a lo largo de todo el proceso de la gobernanza electoral. Es decir, si sólo se estudiara a la justicia electoral desde el nivel de la adjudicación de reglas, estaríamos dejando de lado una amplia gama de situaciones que se presentan a lo largo del ciclo electoral. En este sentido, este trabajo quiere dejar claro que la justicia electoral no sólo se circunscribe a decir quién gano o quién perdió unos comicios, sino a resolver cuestiones tan trascendentes como el formato o los alcances de las reglas del juego, el comportamiento de los partidos políticos dentro y fuera de su esfera de participación, las resoluciones de las autoridades competentes, o incluso, la generación de nuevos criterios y

contenidos a las reglas electorales a través de su ejercicio contencioso que derivará en creación jurisprudencial.

Para lograr el objetivo de conocer la influencia de la justicia electoral en todo el camino de la gobernanza electoral, se tomó la decisión de hacer una revisión de cómo operan las reglas en combinación con los órganos de gestión electoral, y sobre todo detectar sus consecuencias políticas tanto en los procesos electivos como en el comportamiento de los actores. Para lograr esta situación es que se tomó la decisión de hacer una revisión de sentencias dentro de los países de estudio.

Este elemento sería otra de las columnas vertebrales de la investigación. Se observó la necesidad de acudir a la fuente directa y analizar las sentencias que han emitido los órganos de gestión electoral. Este punto es básico en el desarrollo de la investigación ya que nos tendríamos que enfrentar a dos situaciones complejas: por una lado la imposibilidad para allegarnos del material jurídico necesario, es decir, no todos los estados tienen el ejercicio de la transparencia sobre información de esta naturaleza; y por otro lado, una vez conseguidas dichas resoluciones, el decidir cuáles sentencias se agregarían al trabajo de investigación ya que materialmente era inmanejable tomar todas las sentencias, en todos los rubros y en todos los momentos históricos.

Se tomó la determinación de utilizar como criterio de selección de sentencias o resoluciones, la relevancia. Esto significa resoluciones que hayan emitido los órganos de gestión electoral, que detonaron o incidieron de manera significativa en el diseño de las reglas del juego electoral y, de manera más relevante, que afectaron el comportamiento de los actores políticos, generando

un conjunto de consecuencias políticas a la hora de la integración de la representación pública o de la participación de ciertos partidos o candidatos.

Bajo tales consideraciones, y una vez que se describió el camino que esta investigación se planteó, es que se tomó la decisión de tratar de que esta tesis resolviera ciertos problemas detectados como: a) un abordaje teórico y metodológico que pudiera conjugar la ciencia política y el derecho; b) realizar un estudio que no sólo implicara la revisión de las reglas formales del juego electoral, sino su operatividad o su puesta en marcha; c) el compartir herramientas metodológicas como son los estudios comparados y los estudios de caso; d) el tratar de advertir los efectos políticos de resoluciones dentro del espacio judicial. Los capítulos que desarrolla la tesis son precisamente el espacio a través de los cuales se logran disipar esas preguntas.

El primer capítulo desarrolla una discusión teórica y conceptual sobre el estudio de los sistemas electorales y la justicia electoral. Realiza una propuesta teórica, retomando el concepto de gobernanza electoral, de que los estudios que tienen como foco de atención el fenómeno electoral, están divididos y propone un abordaje uniforme. Asimismo, no sólo coloca a raja tabla el concepto de gobernanza electoral sin críticas ni cuestionamientos, al contrario deja en evidencia, que si bien es cierto es un concepto útil para tratar de observar al fenómeno electoral de manera integral, también es cierto que no ha sido lo suficientemente explorado en cuanto a sus dimensiones y alcances.

El segundo capítulo realiza una comparación formal e institucional por el que han optado seis países de Centroamérica: Costa Rica, Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Panamá. Se realiza una revisión del tipo de sistemas

electorales que tienen con elementos como la fórmula electoral, la circunscripción, etc. También se clarifica la naturaleza, funciones y alcances de la justicia electoral, aquí se observa quiénes son los actores que participan dentro del esquema de la justicia electoral: partidos, candidatos, autoridades y ciudadanos, y de manera importante se destacan los instrumentos que hacen posible el acceso a la justicia electoral.

Como parte final de este capítulo, se hace especial énfasis en el estudio de los órganos de gestión electoral. Se logra identificar que éstos son una de las piedras angulares de la justicia electoral y de la gobernanza electoral, ya que comparten funciones de vigilancia y organización de los comicios, así como funciones jurisdiccionales. De igual manera, se observarán dimensiones de los órganos de gestión electorales tales como: centralización, burocratización, independencia, especialización, delegación y regulación. Situación que ayuda al lector a apreciar cuál es su esquema organizativo y que tanto se parecen en lo particular los diseños de cada uno de los países analizados.

En los capítulos tercero, cuarto y quinto se hacen los estudios de caso de Costa Rica, Panamá y Honduras. Se hace una aproximación a los estudios desde su contexto político y el camino que tuvieron que recorrer para confeccionar las reglas básicas del juego electoral. Posteriormente, se analizan las especificidades de los órganos de gestión electoral: normatividad, estructura, integrantes y resoluciones y finalmente se hace una revisión a un conjunto de sentencias relevantes que incidieron de manera preponderante en el desempeño de la justicia electoral y de la gobernanza electoral en su conjunto.

Los estudios de caso nos ayudan de manera preponderante a conocer el espacio formal de las reglas, pero sobre todo a observar las interacciones entre éstas y los actores encargados de hacerlas efectivas. En este sentido cada uno de los estudios de caso nos permitirá observar que si bien es cierto una de las preguntas iniciales de la investigación partió del presupuesto de diseños institucionales similares, lo cierto es que tienen diferencias específicas que hacen que la justicia electoral en los estados en cuestión tenga sus particularidades, afectando de manera diferente a los actores y a los procesos políticos en su conjunto.

El capítulo sexto tiene un doble objetivo, por un lado realizar una comparación sobre las resoluciones o sentencias que emitieron los distintos órganos de gestión electoral, y con ello, identificar cuáles fueron las temáticas que más se recurrieron ante la justicia electoral de los países donde se realizaron estudios de caso, y por otra lado, generar un apartado conclusivo que nos lleve a identificar si efectivamente el planteamiento inicial que se desarrolló en la tesis, en el sentido de apreciar diseños institucionales similares, puede soportar *ex post* la evidencia empírica.

En suma, la presente investigación es el resultado de conjugar dos espacios disciplinarios de las ciencias sociales: la ciencia política y el derecho, a través de la propuesta teórica de la gobernanza electoral, con el objetivo de establecer que los estudios sobre instituciones, procesos políticos o diseños normativos, no pueden prescindir de una visión que no utilice dicho binomio. Además, este trabajo tiene como elemento clave hacer una propuesta metodológica, en tanto que no sólo es importante comparar instituciones formales, estáticas e inmóviles, sino sus procesos políticos que llevaron a

construir determinados diseños institucionales, así como comparar la dinámica fáctica de esas instituciones, es decir, a través de la lectura de resoluciones o sentencias judiciales.

Capítulo I

El debate teórico y conceptual

1.1 Introducción

El objetivo del presente capítulo es generar una discusión teórico- metodológica sobre el estudio de la justicia electoral y sus interacciones con el sistema electoral. De manera recurrente los estudios sobre la justicia electoral se han realizado de manera aislada, sin observar las interconexiones que tiene con otros elementos al interior del sistema político. Cuando se habla de justicia electoral no se hace referencia a los sistemas electorales; tampoco se destaca de manera sustantiva la influencia que tiene dentro de los procesos políticos, la toma de decisiones y las incidencias sobre instituciones y actores políticos.

Para lo anterior, esta investigación observará a la justicia electoral bajo el marco teórico de la gobernanza electoral; herramienta teórica que se estima pertinente para analizar las interacciones, flujos comunicativos y retroalimentación que tiene la justicia electoral con otros elementos sistémicos y contextuales que comprenden el fenómeno electoral. Esto nos proporcionará un marco global que no únicamente se concentre en una parte del ciclo electoral, sino trate de abarcar diversos elementos que, en ocasiones, se dejan de lado, como son precisamente los puntos de encuentro entre campos de estudio diversos.¹⁹

Como se observará más adelante la propuesta teórica de la gobernanza electoral está diseñada para operar en tres niveles: diseño, aplicación y adjudicación de reglas. En este entorno se presentan los distintos fenómenos

¹⁹ El concepto de gobernanza es un concepto que va más allá del fenómeno electoral, éste se puede entender como como una técnica para para la realización de fines institucionales inducidos por medio del consenso y provistos (no siempre) de políticas públicas que acompañan la acción pública. Bassols, Mario, Gobernanza una mirada desde el poder, en *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*, Anthropos, México, 2011, pág. 16.

electorales, cada uno de los niveles abarca un conjunto de rubros importantes que aglutinan las reglas del juego electoral, la operatividad de los acuerdos entre los actores y las consecuencias políticas derivadas de la incidencia entre cada uno de los niveles.

No obstante que la gobernanza electoral opera en tres niveles, es importante destacar que esta investigación únicamente utilizará como marco teórico dos de sus niveles: el diseño y la adjudicación de las reglas. La anterior consideración es consecuencia de la preocupación fundamental de este trabajo, ya que lo que se quiere poner en evidencia son las interacciones entre el sistema electoral y la justicia electoral, es decir, los niveles de diseño y adjudicación de reglas. Además, esta investigación destacará las incidencias de la justicia electoral, a partir de casos contenciosos, y no se estudiará propiamente los elementos que conforman la aplicación de las reglas, es decir, la preocupación fundamental no estará en cuestiones vinculadas a la jornada electoral y a la calidad de los comicios, sino fundamentalmente a las reglas que dan soporte a la participación política, y la resolución de las disputas que surjan *ex post* de los comicios.

Es importante destacar que la adaptación que se está haciendo del concepto de gobernanza electoral, utilizando sólo dos de sus niveles, no interfiere, ni resta importancia al nivel de la aplicación de las reglas, se coincide con la idea de que este nivel representa una etapa básica del ciclo electoral, sin embargo, se reitera que la preocupación esencial de esta investigación es analizar y examinar a la justicia electoral en el diseño de reglas y en la adjudicación de las mismas.

En términos teóricos, es importante para los estudiosos de los procesos electorales, desde una perspectiva sistémica, poner de relieve que los sistemas electorales (SE) y la justicia electoral (JE) son dimensiones de la GE que institucionalmente, normativamente y organizativamente se conciben como elementos necesarios que se vinculan entre sí, al diseñar las reglas que permiten a los actores jugar dentro de la arena electoral y conocer los mecanismos, que el propio sistema les proporciona, para resolver sus conflictos, pudiendo interactuar en diversas fases de los procesos electorales, generando una suerte de retroalimentación que conduce a reelaborar las reglas de la competencia electoral.²⁰

La perspectiva que adoptan los estudiosos del fenómeno electoral desde la teórica sistémica parten del modelo de Easton. Mediante sus estructuras y procesos, el sistema opera sobre insumos que se convierten en productos; el producto vuelve al sistema a través de exigencias y demandas, se procesan al interior del sistema generando decisiones y acciones. Si el modelo descrito lo transformamos en asuntos meramente electorales, tenemos que hay una demanda de naturaleza electoral, el sistema por medio de sus estructuras electorales lo procesa bajo un marco normativo específico; lo vuelve una decisión al materializar el caso concreto, pero este resultado al final del día se tornará en una nueva demanda para un caso subsecuente.

El modelo sistémico electoral en los modelos de gobernanza no es fijo ni estático, al contrario parte de la idea de una retroalimentación permanente. Las reglas electorales se mueven en todo momento, ya que los modelos electorales no coinciden con los comportamientos de los actores; la justicia electoral dentro

²⁰ Véase: Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires, 2006.

de los huesos del sistema, actúa como modelador de reglas, aunque no sean legisladores.

En tal sentido, un elemento medular en nuestra investigación es poner en evidencia que una ruta poco explorada en los estudios electorales es abordar a la JE como un espacio en el cual intervienen tanto aspectos de orden jurídico como situaciones vinculadas a procesos políticos. Dicha situación ha acarreado como consecuencia negativa el que el fenómeno electoral se estudie de manera fragmentada, aislada y restringida, donde los vasos de comunicación entre una y otra disciplina estén prácticamente cerrados.

El derecho ha realizado un abordaje de la JE bajo una visión parcial sobre el fenómeno electoral, es decir, éste trata de observar a la justicia electoral como un campo alejado de cuestiones políticas; trata de descontaminar al contencioso electoral de aparentes influencias vinculadas a la política y el poder, situación que resulta en una visión incompleta, ya que deja de lado situaciones políticas fundamentales como la intención que se tuvo al configurar ciertas reglas electorales, como los sistemas electorales, o los efectos políticos de las reglas en la integración de la representación política.

Por su parte la ciencia política ha abordado con timidez los estudios sobre la naturaleza, funcionamiento, estructura y consecuencias políticas de la justicia electoral. Cuando la ciencia política emprende un estudio sobre cuestiones electorales, se circunscribe de manera general a los sistemas electorales; existe una preocupación por el tipo de sistema electoral, la fórmula de transformación de votos en escaños o el tamaño de la circunscripción, pero se deja de lado que existen un conjunto de controversias o conflictos electorales que son resueltos en sede judicial y que permean en todo el sistema político.

Bajo tales consideraciones es que se propone la discusión teórica sobre la JE, sus interacciones con el sistema electoral y el marco de la gobernanza electoral. En particular, la presente investigación tiene como objetivo plantear la necesidad de que los conceptos descritos se estudien en términos comparados. Para lo anterior, el capítulo abordará y justificará la decisión metodológica para optar por un estudio comparado el cual nos ayudará a observar fenómenos de estudio que en sí mismos parecen similares en términos formales, pero que a la hora de volverlos operativos arrojan diferencias esenciales.

1.2 La gobernanza electoral

La literatura sobre GE (*electoral governance*) es relativamente nueva; tendrá un poco más de una década que empezó a cobrar interés dentro de los estudios relativos a los tópicos electorales. Dicha preocupación deriva de la necesidad de estudiar a los distintos fenómenos electorales que se presentan al interior de un sistema político de manera integral, observando cada una de sus unidades de manera interconectada y poniendo atención en las reglas e instituciones, tanto en el plano formal como en su puesta en marcha. Desde esta perspectiva, la gobernanza electoral se coloca como un concepto que pretende dejar en claro que existe un conjunto más amplio de actividades que crea y mantiene un marco institucional robusto en que se realiza el voto y la competencia electoral.²¹

El foco de atención fundamental de los estudios sobre gobernanza electoral ha sido la administración electoral; las investigaciones que han abordado el tema lo han realizado desde tres ópticas: la subjetiva, la procesal y la sistémica. La primera se refiere a los organismos electorales, es decir, a los agentes encargados de llevar a cabo las elecciones; la segunda, se refiere a la

²¹ Shaheen Mozaffar y Andreas Schedler, *Op. cit.* pp. 5-27.

administración como gestión de elecciones; y la tercera, pone énfasis en la relación de las elecciones con otros componentes del sistema político, aquí se puede hablar de gobernanza electoral.²²

La gobernanza electoral indica que la correcta administración de la gestión electoral es un elemento clave en el éxito de los procesos electorales, al generar certidumbre a los distintos actores en relación a las reglas del juego electoral, credibilidad sobre la celebración de comicios y aceptación de los resultados electorales. Hugo Picado indica que la calidad de la administración electoral depende de que el sistema electoral funcione de la manera prevista. La calidad de la administración electoral tiene un efecto directo sobre la forma en que las elecciones y sus resultados son percibidos por los actores políticos domésticos, así como por observadores internacionales. El punto nodal es que la GE entraña cierta aspiración por las elecciones de calidad, al buen gobierno de la actividad comicial.²³

Bajo tal consideración, la GE involucra una comprensión del contexto, es decir, del flujo de las relaciones de poder en cada caso concreto. El concepto de gobernanza electoral ubica a la administración electoral en un conjunto de interacciones, formales e informales, entre los agentes estatales y no estatales que participan en un proceso electivo.²⁴ De esta manera se puede observar a la GE como un elemento que tiene incidencias y se vincula con el diseño

²² Hugo Picado León, *Op.cit.* pp. 95-116. Es importante destacar que aunque esta investigación no toma como modelo de estudio la visión sistémica, existen elementos teóricos suficientes para señalar que ésta es una herramienta útil para observar los procesos electorales como un conjunto interconexiones entre actores, reglas e instituciones que trabajan de la mano y producen consecuencias políticas en su conjunto.

²³ *Ibidem.*

²⁴ *Ibidem.*

institucional,²⁵ que influye directamente en los resultados electorales y en la aceptación o no de los mismos por parte de los jugadores.

No obstante que el modelo teórico de la gobernanza electoral es una herramienta útil para el estudio de los fenómenos electorales en su conjunto, también es cierto que dicha propuesta puede ser explorada de mejor manera. Es decir, como nos podremos dar cuenta en el siguiente apartado los estudios sobre gobernanza se han enfocado a la parte administrativa o de la gestión de las elecciones y han dejado de lado la importancia del contencioso electoral, lo que termina repercutiendo en una visión parcial sobre la incidencia de la justicia electoral y sobre todo el fenómeno electoral. Dicha visión ha contribuido a formar una creencia incompleta acerca del funcionamiento de ciertos modelos de gobernanza electoral y de las implicaciones políticas de la justicia electoral.

1.2.1 Dimensiones de la gobernanza electoral

La gobernanza electoral implica un conjunto de interacciones entre actores, instituciones y reglas, sin embargo estas interacciones se dan a través de un marco de segmentos o niveles, que, de acuerdo con Mozaffar y Schedler opera de la manera siguiente:

a) diseño de las reglas (*rule making*), que implica la formulación y elaboración de las reglas básicas del juego electoral;

²⁵ Para efectos de la presente investigación se entenderá por instituciones a las reglamentaciones que los individuos usan para determinar qué y a quién se incluyen en las situaciones de toma de decisión, cómo se estructura la información, qué medidas pueden tomarse y qué secuencia, y cómo se integrarán las acciones individuales a las decisiones colectivas, véase: Elinor Ostrom, "Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementary", en *The American Political Science Review*, vol. 85, No. 1, marzo de 1991, pp. 237-243, y Guy Peters, *El Nuevo Institucionalismo*, Gedisa, Barcelona, 2003. El grado de institucionalización de todas las esferas es la naturaleza estable, recurrente, repetitiva y pautada de conducta que tiene lugar dentro de las instituciones y causadas por estas, véase: Robert E. Goodin, *Teoría del Diseño Institucional*, Gedisa, Barcelona, 2003. Una de las características de las instituciones es que son restrictivas y que, además, autorizan y controlan al mismo tiempo; desde esta perspectiva, las instituciones como señala Shepsle acotan el margen de decisión de los actores bajo candados de elección e incentivos para la mejor acción. Kenneth A. Shepsle, "Structure-Induced Equilibrium and Legislative Choice", en *Public Choice*, vol. 37, No. 3, 1981, pp. 503-519. Tsebelis entiende por instituciones las reglas formales de un recurrente juego social, que se componen por cuatro elementos: 1) El conjunto de jugadores; 2) El conjunto de movimiento o acciones permitidas; 3) La secuencia de estos movimientos y, 4) la información disponible antes de cada movimiento. George Tsebelis, "Decision-making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", en *British Journal of Political Science*, No. 25, 1995, pp. 289-326.

b) aplicación de las reglas (*rule application*) que consiste en la aplicación de las normas para el juego electoral; y

c) adjudicación de las reglas (*rule adjudication*), que consiste en resolver las controversias que surjan dentro del juego.

Es importante señalar que por encima del primer nivel de la GE, señalan Mozaffar y Schedler, se encuentra lo que ellos denominan las “meta reglas” es decir, el orden constitucional que es el espacio primario de naturaleza normativa donde se establece o delinea quién posee la autoridad para definir las reglas de la GE; este elemento es muy importante ya que dentro del esquema de la gobernanza electoral las reglas que se ponen en práctica, no solo provienen de la ley, sino de diversas fuentes jurídicas, que en general, encuentran su asidero en los marcos constitucionales o bloques de constitucionalidad.²⁶

Una vez señalados los niveles en que opera la gobernanza electoral, se procederá a explicar de manera detallada cada uno de los niveles en cuestión:

a) Diseño de Reglas: involucra el diseño de las instituciones que precisan el marco básico de las elecciones democráticas; normas de la competencia electoral y las reglas de organización electoral. Aquí tenemos los elementos de los SE que sistemáticamente se han estudiado como son: las características del sufragio, el tamaño de la asamblea, la magnitud del distrito, entre otros.²⁷ Un

²⁶ Shaheen Mozaffar y Andreas Schedler, *Op. cit.* pág.7. Las meta reglas, como les denominan nuestros autores, se pueden entender mejor dentro de la ciencia jurídica como las constituciones o los marcos constitucionales. Habrá que recordar que gran parte de la teoría del estado a partir de finales del siglo XVIII se fue delineando bajo el presupuesto de un estado encuadrado bajo los límites impuestos por un texto constitucional. Vale recordar que las constituciones no sólo establecen las expresiones de quién hace las reglas, sino sobre qué reglas se puede legislar y cuáles son los límites a su aplicación: derechos fundamentales. Este debate no es sólo es un nicho propio del derecho, también es de suma trascendencia para la ciencia política en virtud de que buena parte de los procesos políticos están situados en la tensión entre la correcta o incorrecta conformación, diseño y operatividad de las instituciones políticas dentro del sistema jurídico y los derechos de los ciudadanos. Para abundar véase: Konrad Hesse, *Escritos de derecho constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, Waldron, Jeremy, *Derecho y Desacuerdos*, Marcial Pons, Madrid, 2005.

²⁷ Véase: Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1996; Douglas Rae, *Political consequences of electoral laws*, New Haven, Yale University Press, 1967, en español *Leyes electorales y Sistemas de Partidos Políticos*, CITEP, Madrid, 1971; Arend Lijphart, *Electoral systems and party systems*, Oxford University Press, 1994, en español *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994. Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Universidad,

elemento importante del diseño de reglas es que establece la estructura, facultades y marco operacional de los organismos de gestión electoral y las autoridades para la solución de controversias.²⁸

b) Aplicación de Reglas: se encarga de coordinar las tareas del personal y organiza la ejecución de una gama de actividades para establecer la base institucional estable para la votación y la competencia electoral. Se trata de coordinar tres elementos fundamentales: la eficiencia administrativa, la neutralidad política y la responsabilidad pública.²⁹

c) Reglas de Adjudicación. Este nivel consiste en la mediación y resolución de disputas que surjan en el proceso y los resultados de la votación y la competencia electoral. La solución de las diferencias sobre los resultados electorales y, en general, sobre toda la ruta electoral, es decisiva para la GE. En este apartado es donde se puede encontrar una buena parte de la denominada justicia electoral (entendida solo desde el aspecto jurisdiccional) o como algunos otros autores le denominan contencioso electoral, o la arista orgánica del derecho electoral, donde aparecen las instituciones encargadas de la aplicación jurisdiccional que tiene la responsabilidad de no únicamente aplicar la normatividad para los casos concretos, sino de interpretar las normas que se

Madrid, 1994; Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México, 1994., *El Institucionalismo Contextualizado*, Porrúa, México, 2006

²⁸ Desde este punto de vista, y siguiendo la idea de Mozaffar y Schedler, hay que destacar que las normas que diseñan el entramado institucional no en todos los casos será igual y se seguirán las mismas pautas para su creación; habrá casos en los que las normas primarias sean las que determinen las cuestiones básicas de organización de los organismos de gestión electoral, empero, existirán otros sistemas donde la normativa que structure dichos organismos no sea de esa jerarquía organizacional, es decir, pueden estar identificadas en ordenamientos secundarios.

²⁹ Shaheen Mozaffar y Andreas Schedler, *Op. cit.*, pp. 8 y 9.

encuentren bajo un escenario de cuestionamiento lingüístico, sistemático y funcional.³⁰

Como pudimos observar los tres niveles en que opera la gobernanza electoral tienen propósitos muy específicos para el adecuado funcionamiento del ciclo electoral. El diseño de reglas contiene los elementos clásicos que han sido preocupación de la ciencia política, como el tipo de sistema electoral o la fórmula de asignación de escaños; la aplicación de reglas destaca su importancia en tanto que ahí está un elemento vital para los sistemas políticos como son los comicios, probablemente el elemento más cercano por los sujetos no especializados en los temas electorales, y finalmente, la adjudicación de las reglas elemento donde la gobernanza señalada se encuentra el espacio para poder resolver los conflictos que surjan entre los distintos actores políticos derivados de los comicios.

En el siguiente cuadro, que elaboran Mozaffar y Schedler, se pueden apreciar cuáles son los elementos que integran la GE:

Cuadro 1.1

Los Tres Niveles de la Gobernanza Electoral Meta Reglas (Normas Constitucionales)	
Niveles	Elementos
1. Elaboración de Normas (Seleccionar y Definir las reglas básicas del juego electoral)	
(a) Reglas de la Competencia Electoral:	<ul style="list-style-type: none"> - Fórmula - Magnitud del Distrito - Límites de los Distritos - Tamaño de la Asamblea - Calendario Electoral

³⁰ Juan Igartua Salavarría, *et.al.*, *Lecciones de Teoría del Derecho*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, p. 230 y ss.

(b) Reglas de la Gobernanza Electoral:	<ul style="list-style-type: none"> - Registro de Electores - Registro de Partidos y Candidatos -Regulación y Financiamiento de Campañas - Observación Electoral - Diseño de Boleta o Papeleta - Mesas de Votación o Casillas - Votación, Escrutinio y Cómputo - Elección de los cuerpos electorales -Autoridades de Resolución de Conflictos
2. Reglas de Aplicación (Organización del juego electoral)	<ul style="list-style-type: none"> - Registro de votantes, candidatos y partidos - Registro de Observadores Electorales - Campañas Educativas sobre el voto - Organización Electoral - Votación, escrutinio y reportes
3. Reglas de adjudicación (Declarar los resultados electorales y resolver las controversias)	<ul style="list-style-type: none"> - Admisión de controversias - Tramitación y Sustanciación de Casos -Publicación y Ejecución de resoluciones o sentencias

Fuente: Shaheen Mozaffar y Andreas Schedler, "The Comparative Study of Electoral Governance", en *International Political Science Review*, vol. 23, no. 1, 2002, pág.8.
Se realizó una traducción libre del inglés al español.

Los tres niveles de la GE coexisten dentro de un sistema, sin embargo, no quiere decir que se encuentren vinculados a un sólo órgano de toma de decisiones.³¹ Los niveles de GE pueden ser atribuciones de un mismo órgano, de dos o más entes, esto dependerá de la configuración de la justicia electoral por la cual se opte.³²

No obstante lo señalado, el modelo que se presenta sobre los niveles de la GE no se hace énfasis en todas las dimensiones y consecuencias normativas y políticas de las reglas de adjudicación. Como podemos observar el nivel de la adjudicación de reglas opera para la resolución de casos concretos o para la

³¹ Vitor Marchetti, "Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral", em *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, No 4., 2008, pp. 865-893.

³² México es un caso donde la gobernanza electoral se lleva a cabo bajo esquemas orgánicos diferentes e independientes. Por un lado, la organización electoral le corresponde al Instituto Federal Electoral, la función contenciosa al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, en casos de control de la constitucionalidad, participa la Suprema Corte de Justicia, sin dejar de lado que la persecución de los delitos electorales le corresponde a una instancia derivada del Poder Ejecutivo dentro de la Procuraduría General de la República denominada Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales. Sin olvidar que por las propias características de la organización jurídico y política del estado mexicano federal, los esquemas de gobernanza electoral combinan los OGE mencionados a nivel nacional y los OGE propios de los gobiernos subnacionales que en la mayoría de los casos reproducen un esquema institucional, normativo y organizacional similar.

aplicación de una norma sobre la controversia surgida por resultados dentro de unos comicios, sin embargo, la justicia electoral va más allá de esos espacios, también incluye el control constitucional, la creación jurisprudencial y aplicación de normas internacionales, vía el denominado control de convencionalidad.

En este punto cabe hacer una aclaración fundamental. La justicia electoral abarca más espacios que únicamente los derivados de la resolución de controversias, también implica el cambio de las reglas, es decir, cuando los actores encienden la maquinaria normativa vinculada a las reglas del juego, lo que están haciendo es obligar a los entes encargados de la confección de las normas a reestructurar las reglas y pronunciarse sobre cambios o circunstancias novedosas.

Lo anterior lo podemos evidenciar cuando, por ejemplo, existe una regla que indica que no se permite la relección. Cuando un actor impugna esta regla le está encomendando al ente encargado de resolver el caso que confirme la confección de una regla o que, en su caso, la expulse del sistema. En el primer caso un ente jurisdiccional confirmarían el alcance de la regla y, por consiguiente, no le darían la razón al actor que se inconformó. En el segundo caso, si estos mismos entes encargados de resolver le dan la razón al actor, entonces lo que se estaría haciendo es modificando una regla desde el espacio de la justicia electoral y no propiamente desde el ámbito natural de confección de reglas que pudiera ser el poder legislativo.

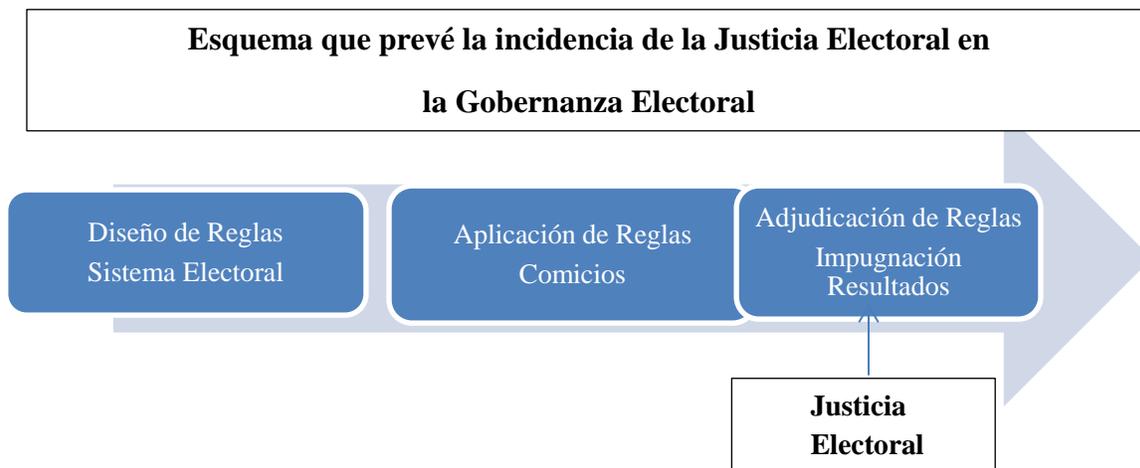
En este sentido la presente investigación se preocupará por la incidencia de la justicia electoral dentro de la gobernanza electoral, a partir su irradiación en dos de los niveles que proponen Mozaffar y Schendler, confección de las

normas y adjudicación de las mismas, pero también en el cambio de las reglas primarias, ya que son parte esencial de los ámbitos de operatividad de la justicia electoral.

Cabe señalar que el concepto de gobernanza electoral contiene un supuesto subyacente sobre la relación entre los niveles, a los que se concibe desde una visión lineal, segmentada y dividida por etapas. Es decir, si tratáramos de explicar una manifestación electoral como podría ser una elección para algún cargo de elección popular, tendríamos que explicar que existe un marco normativo que contempla los mecanismos de participación, posteriormente se hace una campaña política, se señala el día de las votaciones, se lleva a cabo la jornada electoral y se presentan los resultados, los cuales pueden ser impugnados. Estas etapas descritas presuponen ir del diseño, a la aplicación y finalmente a la adjudicación de las reglas.

En el siguiente diagrama se aprecia cómo es que el concepto de gobernanza electoral prevé el funcionamiento de la justicia electoral. Primero existen un marco específico de reglas, posteriormente, se celebran los comicios y por último, en caso de que existe inconformidad con los resultados, se controvierten y es entonces cuando observamos que aparecería la justicia electoral, como una herramienta para aliviar el conflicto político, pero en sede contenciosa.

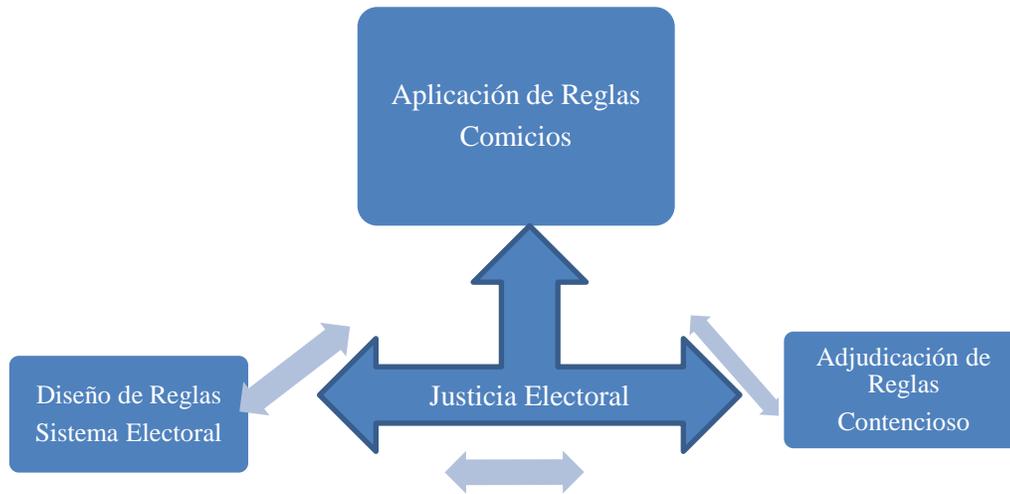
Cuadro 1.2



Sin embargo, las características actuales del fenómeno electoral no se circunscriben a la materialización de unos comicios. La idea que este trabajo quiere dejar clara es que la gobernanza electoral contiene como elemento vital la justicia electoral, la cual es el instrumento que tiene como objetivo hacer eficaz la norma que faculta a los distintos actores a participar dentro de la esfera político electoral de un sistema. Es decir, si se conculca un derecho político, por ejemplo ser votado, deben existir los elementos normativos que permitan controvertir esa situación. Además, la justicia electoral se vuelve aún más relevante cuando deja claro que una resolución o sentencia puede revertir tanto reglas, como resultados electorales. Como se desprende del siguiente diagrama la justicia electoral incide en todo el ciclo de la gobernanza electoral, ésta se encuentra en el centro de los tres niveles en que opera la gobernanza y se enciende o activa por múltiples fenómenos que pueden estar asociados a uno de los niveles o a varios de ellos, así mismo, las consecuencias de sus actuaciones pueden afectar solo a uno de los niveles o a más de dos. En suma, la justicia electoral acompaña todo el camino de la gobernanza electoral.

Cuadro 1.3

Proceso que se propone sobre la incidencia de la Justicia Electoral en el esquema de la Gobernanza Electoral



Así la justicia electoral puede conocer de la confrontación por el diseño de una regla o por la aplicación de una regla, todo lo anterior no necesariamente dentro del espacio de una elección. Por ejemplo, situaciones relativas a tutela de derechos políticos de los militantes dentro de un partido político, democracia interna de los partidos o suspensión de derechos políticos por parte de autoridad criminal o administrativa. Así, se propone que, bajo este esquema, la conducción electoral es un ciclo que se retroalimenta constantemente en cada una de sus unidades y produce consecuencias dentro de la GE en todo momento.

En las reglas de adjudicación se encuentran elementos fundamentales para la adecuada impartición de la JE; ésta en términos formales y materiales, conlleva una serie de pasos y requisitos para activarla y llevarla a término. A diferencia de los sistemas electorales en donde no necesariamente existe un vínculo entre sus unidades, es decir, por ejemplo relación fórmula electoral-

calendario electoral, en la adjudicación de reglas sí hay una serie de requisitos que inexorablemente se tienen que ir agotando. Tal es el caso de la admisión de controversias que incluye elementos formales como el agotamiento de recursos, requisitos de personería, legitimación, entre otros. En caso de desecharse la impugnación, ni siquiera llega a la etapa de sentencia. Caso contrario, si un asunto se admite a trámite y sustanciación entonces se llegará a instancia de resolución final, donde pueden resultar fundados, parcialmente fundados o infundados los hechos controvertidos por la parte impugnante.

Además de todo lo señalado con antelación, esta investigación quiere dejar en evidencia las repercusiones políticas de una sentencia electoral. Como se observará en los capítulos donde se realizan los estudios de caso, se podrá apreciar que gran parte de la percepción ciudadana sobre el comportamiento de las instituciones electorales puede verse afectado por una sentencia carente de argumentación o cuestionada por sus efectos. Una resolución judicial altera de manera importante los resultados electorales y, en consecuencia, la conformación e integración de la representación política. Llevar a sede contenciosa un conflicto de naturaleza política es lo que hace que la justicia electoral sea un elemento clave en los estudios sobre procesos políticos.

1.2.2 Diseño estructural de la gobernanza electoral

En torno a la GE se puede hacer un análisis de corte institucional con el fin de determinar los candados que acotan la actuación de los entes encargados de operacionalizar las reglas electorales. Estas características son determinantes no sólo en términos estructurales, son los elementos jurídicos y políticos que determinarán el grado de libertad que tendrán en sus actuaciones. Estas características se traducen en elementos de certeza para los distintos actores

políticos, sobre los procesos electorales, y en particular sobre los resultados comiciales. Mozaffar y Schedler proponen seis dimensiones para entender el funcionamiento de la gobernanza electoral, que a su vez, son útiles para el diseño de investigación:

- Centralización
- Burocratización
- Independencia
- Especialización
- Delegación
- Regulación

a) Centralización. Este elemento se vincula directamente con el tipo de régimen. En democracias consolidadas existe un tipo de GE que puede no ser funcional para democracias en proceso de consolidación. En general, el control central sobre la organización de las elecciones nacionales se considera indispensable para la prevención de los poderes subnacionales o incluso de otros actores del propio gobierno. Aquí se tienen que distinguir las funciones administrativas con atribuciones exclusivas y compartidas, dependiendo del tipo de elección de que se trate (por ejemplo en sistemas federales). Asimismo, del tipo de responsabilidad jurisdiccional, si el contencioso se lleva a cabo en más de una instancia, se agota con una sola resolución y bajo la intervención de dos o más entes.

b) Burocratización. En esta dimensión se tiene que tomar la decisión para establecer órganos electorales permanentes encargados de la gestión electoral o solamente alguna comisión para cada una de las elecciones. Sin embargo, la burocratización no únicamente se concentra en los mandos superiores de toma de decisiones, sino en toda la burocracia encargada del proceso electoral. En los casos latinoamericanos se ha optado, prácticamente en la mayoría de los casos,

por órganos permanentes y por una burocracia estable.³³ Como se aborda en esta investigación los Tribunales Electorales en Centroamérica son instituciones permanentes, con atribuciones que van más allá de las jornadas electorales, por lo que su permanencia permite observar elementos de estabilidad en sus funciones y en sus integrantes. Como afirma Nohlen una de las características distintivas de la justicia electoral en la región latinoamericana, es la ampliación de las funciones que les competen.³⁴

c) Independencia. La organización de las elecciones puede tener diversos mecanismos de control con el objetivo de generar certidumbre a los actores sobre las elecciones. En algunas democracias consolidadas las instituciones encargadas de la gestión electoral son parte del aparato mismo del estado, empero, tratándose de democracias incipientes, como las asentadas en Latinoamérica no existe una tradición de tener confianza en los responsables de organizar las elecciones.

d) Especialización. Las funciones electorales pueden estar en manos de más de un OGE y tener funciones administrativas o jurisdiccionales. Es importante que los OGE tengan a miembros dentro de sus filas con un conocimiento especializado de las actividades que desempeñan, tanto en la función administrativa, más enfocada a la organización de las elecciones, como en la función jurisdiccional, que presupone un conocimiento jurídico especializado sobre las reglas electorales, el catálogo de derechos fundamentales y sobre normas adjetivas vinculadas a las impugnaciones. Organismos de gestión electoral con limitaciones técnicas y procedimentales provocan un escenario de

³³ Juan Jaramillo, "Los órganos electorales supremos", en *Tratado de derecho comparado en América Latina*, FCE, México, 2007, pp.371-436.

³⁴ Dieter Nohlen, *¿Cómo estudiar Ciencia Política, Una introducción de trece lecciones*, TEPJF y Marcial Pons, Madrid, 2012, pág. 236.

desconfianza en los diversos actores, lo que repercute en la inestabilidad de los procesos políticos.

e) Delegación. La actividad electoral se asigna a un órgano independiente de los participantes en los procesos electorales, en algunos casos les denominan entes ciudadanizados. Los OGE son conformados a partir de personas ajenas a partidos políticos, aunque en algunos casos los integrantes de estos cuerpos tienen nexos con ciertos actores políticos. Este punto se analizará en el segundo capítulo de esta investigación ya que a pesar de que en muchas de las ocasiones los integrantes de los OGE son personas no vinculadas con institutos políticos, de cualquier forma existe un grado de cuestionamiento sobre su imparcialidad, en virtud de haber recibido su apoyo en las instancias de propuesta o de designación para el cargo.

f) Regulación. Se intenta generar un andamiaje normativo que presumiblemente reduzca la discrecionalidad tanto de la burocracia electoral como de los propios actores involucrados en los procesos electorales. Las normas generan pautas de comportamiento de los actores que restringen su intencionalidad, así se pueden generar esquemas de confianza. Sin embargo, también hay que verificar que esos candados normativos que se establecen no sean incentivos negativos para optar por mecanismos fuera de la institucionalidad. En ocasiones la excesiva puesta de filtros hace inmanejable la participación de los actores y se dan elementos nocivos para el buen funcionamiento de la GE.³⁵

1.3 Los sistemas electorales (SE)

A partir de la segunda mitad del siglo XX, dentro de la ciencia política, el estudio e investigación de los SE han sido un tema recurrente y fructífero, al

³⁵ Shaheen Mozaffar y Andreas Schedler, *op. cit.*, pág. 14.

cual se le ha prestado especial atención.³⁶ A pesar de la anterior afirmación, se pueden identificar zonas en donde aún existen elementos para establecer una nueva discusión teórica y aspectos empíricos que, por la propia naturaleza de los SE, no es sencilla la actividad de consecución de datos y sistematización de la información. Dentro de esos campos no explorados podemos mencionar la evolución de la normatividad electoral en Latinoamérica³⁷ o el de los vínculos existentes entre los SE y la JE³⁸, el cual se ha dejado relegado a un segundo término y en abandono por campos del conocimiento ajenos al derecho.

Trabajos pioneros como los de Maurice Duverger o Douglas Rae nos brindan los conceptos básicos de la materia y establecen criterios de causalidad entre los SE y los sistemas de partidos, así como sus consecuencias políticas.³⁹ Otros escritos se concentran en los SE y los sistemas de partidos;⁴⁰ o investigaciones especializadas en las reglas electorales y sus consecuencias bajo variables distintas como los distritos electorales.⁴¹ También podemos encontrar estudios cuyo objetivo es poner de manifiesto las características de las fórmulas electorales.⁴²

³⁶ Se entiende por SE el mecanismo en que los votos se transforman en curules y, por consiguiente, su afectación en la conducta del votante, véase Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, 1996. Los SE contienen el proceso de transformación de votos en escaños, mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación de los métodos de conversión de votos en escaños, véase Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, *supra*. Otra de sus implicaciones es que los SE contribuyen a decidir sobre quiénes son los que redactarán otras leyes que después establecerán los principios de la organización política del estado, véase Douglas Rae, *supra*. Otra incidencia de los SE es la virtud de definir a los actores que después estarán facultados para el diseño de las instituciones y de las reglas electorales, véase: Josep M. Colomer, *supra*.

³⁷ Véase: Dieter Nohlen, (Comp.), *Tratado de derecho electoral*, FCE, México, 2007; Josep M. Colomer, *Cómo votamos, Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Gedisa, Barcelona, 2004.

³⁸ Precisamente ante la ausencia de trabajos que vinculen a los sistemas electorales con la justicia electoral, se está tomando como herramienta conceptual, teórica y metodológica a la gobernanza electoral, la cual se ocupa de toda la administración electoral misma que incluye a los SE y a la JE.

³⁹ Maurice Duverger formuló en el año de 1945 sus tres leyes sociológicas fundamentales, respecto de la influencia de los sistemas electorales en los sistemas de partidos: 1) el escrutinio mayoritario a una sola vuelta tiende al bipartidismo; 2) la representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples e independientes unos de otros; 3) el escrutinio mayoritario a dos vueltas tiende a un multipartidismo atemperado por alianzas. Véase Maurice Duverger, *Influencia de los sistemas electorales en la vida política*, en *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 1992; Douglas Rae, *supra*.

⁴⁰ Véase: Bernard Grofman y Arend Lijphart, *Electoral laws and their political consequences*, Agathon, New York, 1994.

⁴¹ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, *supra*.

⁴² Véase: Pippa Norris, *Voting rules and political behavior*, Cambridge University Press, United States of America, 2004.

En lo referente al estudio de los SE en Centroamérica existen trabajos que han abarcado las distintas facetas de los SE, al describir los casos concretos.⁴³ Existe literatura más general, como lo señalan Wills y Pérez-Liñán, por ejemplo, los descritos por Golder o Wallack que tienen como característica describir sistemas e instituciones electorales que tienen como común denominador el ser democracias consolidadas.⁴⁴

En lo concerniente a la evolución histórica de las reglas electorales tenemos a Becerra, Ames y Siavelis, *et. al.*,⁴⁵ y otros abordan el desarrollo político de los regímenes Molina y Lehoucq.⁴⁶ Finalmente, existe otro grupo de autores que han descrito la mecánica y funcionamiento de los SE particulares.⁴⁷

Sin embargo, y a pesar de todo ese bagaje electoral señalado, hay pocos trabajos sobre el estudio de los SE en Centroamérica que abarquen y describan la realidad específica de la región, así como las características institucionales a partir de sus propios procesos democratizadores.⁴⁸ Menos aún existe literatura general o especializada que tenga como foco de estudio las incidencias de los SE en la JE o las particularidades de la JE y sus efectos en el SE por región.

Una posible respuesta a la austeridad de literatura sobre la temática electoral en Centroamérica, se vincula por la joven tradición democrática de la región, la falta de consolidación de un sistema institucional y la inconsistencia

⁴³ Dieter Nohlen, *Tratado de derecho electoral*, *supra*.

⁴⁴ Laura Wills y Aníbal Pérez-Liñán, "La evolución de los sistemas electorales en América: 1900-2004", en *www.políticacomparada.com.mx*, No. 16, 2005, pp. 47-82.

⁴⁵ Barry Ames, "Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation", en *American Journal of Political Science*, 39, pp.406-433; Ricardo Becerra, et.al., *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 2000; Peter Siavelis, "Continuity and Change in the Chilean Party System. On Transformational Effects of Electoral Reform", en *Comparative Political Studies*, vol. 30, pp.651-674;

⁴⁶ Véase Iván Molina y Fabrice Lehoucq, *Urnas de lo Inesperado, Fraude electoral y lucha política en Costa Rica (1901-1948)*, Colección Identidad Cultural, San José, 1999.

⁴⁷ Véase Alonso Lujambio e Ignacio Marván, "La formación de un sistema electoral netamente mexicano", en *Diálogo y Debate*, No. 1, México, abril-junio de 1997; José Enrique Molina Vega, *El sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y CAPEL, San José, 1991.

⁴⁸ José Enrique Molina Vega, *supra*.

de las reglas electorales. Esta visión trajo como consecuencia que el estudio de la JE con consideraciones políticas y el estudio de sus consecuencias dentro del sistema electoral y del sistema político en general ha sido prácticamente inexplorado.

1.4 La justicia electoral

Dentro de la literatura electoral, el tema de la JE ha sido estudiado principalmente en la región latinoamericana y pareciera ser que es un nicho exclusivo de los estudios jurídicos.⁴⁹ Lo anterior se debe a que la justicia electoral en la región cobró un interés muy significativo a partir de un clima de desconfianza generalizado sobre la celebración de comicios y, en general, sobre los resultados electorales. Sin embargo, las disputas electorales y post-electorales no son propias ni exclusivas de Latinoamérica, también en muchos otros países surgen conflictos electorales que determinan la vida política del país. Todd A. Eisenstadt comenta que la JE no es un tema propio de las democracias consolidadas, ya que se presuponía el hecho de que había elecciones limpias y justas, es decir, se partía de la premisa de que los actores no se comportarían de manera fraudulenta y, además, que se acatarían los resultados, independientemente de quién o quiénes fueran los ganadores en los comicios.⁵⁰ Incluso se podría decir que el llevar los asuntos políticos propios de los órganos políticos a instancias judiciales se consideraba un elemento nocivo para buena conducción de los temas políticos, situación que dejaba ver la reticencia a la judicialización de la política "*political questions*".

⁴⁹ Salvo estudios como el de Luis Eduardo Medina Torres, La justicia electoral mexicana y la anulación de comicios 1996-2005, en *Justicia Electoral*, Vol. 1, No. 1, 2007, pp. 131-169, los otros trabajos que encontramos sobre justicia electoral son desde la perspectiva jurídica: Jesús Orozco Enríquez, *Justicia Electoral y Garantismo Jurídico*, Porrúa, México, 2006; Héctor Fix-Zamudio, "Justicia constitucional y judicialización de la política", en *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, IFE, PNUD, UNAM, IFES, IDEA y TEPJF, México, 1999, pp.11-38; Jorge Mario García Laguardia, "Sistemas de justicia electoral en Centroamérica", en *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, IFE, PNUD, UNAM, IFES, IDEA y TEPJF, México, 1999, pp.175-191.

⁵⁰ Véase: Todd Eisenstadt, "Intrusos en la recámara de Lincoln: *Cómo la pobreza de las disposiciones del Derecho Electoral de los Estados Unidos de América acerca del gasto en campañas contrarresta los arraigados parámetros del derecho al voto*", en *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, IFE, PNUD, UNAM, IFES, IDEA y TEPJF, México, 1999, pp. 155-174.

Fix Zamudio comenta que el camino para determinar cuáles son las materias propias de conocimiento jurisdiccional y cuáles pertenecen al ámbito de las cuestiones políticas ha sido muy largo, incluso desde la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos donde se establecía una limitante para someter al conocimientos de los tribunales cuestiones políticas.⁵¹

Como se establece en la parte explicativa de la GE, ésta es una nueva forma de analizar toda la administración electoral, y es fiel reflejo de la preocupación por este tema que un punto muy importante es lo relativo a la adjudicación de normas, donde subyace la idea de la administración electoral desde su perspectiva jurisdiccional o contenciosa.

Para el presente apartado no se tratará de explicar cuáles son los distintos procedimientos jurídicos que existen dentro de la JE (medios de impugnación, recursos, entre otros), sino más bien, nos enfocaremos a la parte institucional de la administración de justicia, es decir, como también se le llama la parte orgánica del derecho electoral, que se refiere a la conformación de instituciones de gestión electoral encargadas de resolver los conflictos normativos electorales.

1.4.1 Definiendo la justicia electoral

Desde una perspectiva normativa la JE hace referencia a los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o de control de los actos y procedimientos electorales independientemente del órgano a través del cual se substancien. La

⁵¹ Héctor Fix-Zamudio, *Ob. cit.*, pág.13.

finalidad esencial de la JE 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 a efecto de poder impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia de los actos y procedimientos electorales.⁵²

También podemos encontrar una definición más amplia de la JE la cual se relaciona con todas aquellas medidas encaminadas a la óptima realización de la democracia representativa, como sería la celebración de elecciones periódicas, libres y auténticas, lo cual incluye el establecimiento de una adecuada integración de los órganos objeto de la representación política.⁵³

Desde una perspectiva institucional la JE se preocupa por la administración electoral, y observa al "diseño de las reglas" como un elemento más de la GE que genera elementos de certeza y eficiencia en la calidad de las elecciones y confianza en los participantes.⁵⁴ Fleischer y Barreto señalan que la JE juega un papel positivo para la aceptación de los resultados de las elecciones donde se pueden combinar tres elementos: la centralización de la gestión electoral; la neutralidad e independencia de la estructura ordinaria y la mejora de los procedimientos electorales.⁵⁵

No obstante las definiciones proporcionadas sobre justicia electoral, es importante señalar que los alcances de ésta no únicamente tienen que estar

⁵² Jesús Orozco Enríquez, *Justicia Electoral y Garantismo Jurídico*, Ob. cit., pp. 2-3.

⁵³ *Ibid.*, pág. 4.

⁵⁴ Véase: Shaheen Mozaffar y Andreas Schedler, *supra.*; Rafael López Pintor, *supra.*

⁵⁵ David Fleischer y Leonardo Barreto, "El impacto de la justicia electoral sobre el sistema político brasileño", en *América Latina Hoy*, vol. 51, abril del 2009, pp. 117-138.

vinculados a un proceso electoral y a la salvaguarda de derechos como votar, ser votado y de asociación. La justicia electoral tendrá como misión fundamental el dar seguimiento a todas las manifestaciones del ciclo electoral que se presenten en un sistema político, es decir, las instituciones encargadas de conocer de actos vinculados a la justicia electoral, serán el garante de la estabilidad y el equilibrio entre los actores políticos, ya que cada una de sus acciones mudan las circunstancias políticas, a través de una resolución. La justicia electoral es el instrumento que hace posible la materialización de un conjunto de derechos fundamentales que legitiman el acceso a la representación política. Hablar de justicia electoral, a diferencia de otro tipo de disciplinas del derecho, entraña una diferencia sustancial: se está debatiendo sobre la materialización misma de la soberanía.

1.4.2 Modelos de justicia electoral

Se pueden clasificar según el órgano al cual se le atribuye el control de la regularidad sobre los actos y procedimientos electorales, por lo que se puede distinguir entre el contencioso político y el contencioso jurisdiccional, según la función se confíe la función a una asamblea política o a un órgano jurisdiccional.⁵⁶

A continuación se explican los principales modelos de JE:

a) Tradicional o Clásico.- Este se traduce en un contencioso predominantemente político; se conserva en una asamblea política la decisión última de las

⁵⁶ José de Jesús Orozco Henríquez, "Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado", en *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, IFE, PNUD, UNAM, IFES, IDEA y TEPJF, México, 1999, pág.46.

controversias electorales. En la actualidad ya no existe este modelo, ya que se combinan modelos político-jurisdiccionales. La razón histórica del contencioso político en materia electoral se apoya en el principio de división de poderes, conforme con el cual cada órgano del poder público es independiente de los otros y, por consiguiente, no debía involucrarse en la integración de los demás órganos. Paradójicamente, la idea que se tenía es que la independencia se garantizaba por medio de la no intervención de otros poderes en la integración de uno de éstos.

Otro elemento a destacar era que este modelo pretendía evitar que el poder judicial se involucrara en cuestiones políticas, a través del conocimiento de litigios que afectaran la integración de los poderes. Es de acotar que en muchas de las Constituciones Políticas aún persisten elementos de distancia entre las facultades jurisdiccionales y propiamente políticas.

b) El Modelo Austriaco.- Es el denominado modelo de JE constitucional o de tribunales constitucionales. También se le conoce como el sistema de justicia electoral europeo, el cual se caracteriza por un contencioso de jurisdicción constitucional, es decir, se le confiere a un tribunal constitucional la decisión última de los medios de impugnación electoral.⁵⁷ Dicho modelo toma su nombre del establecimiento de este modelo en Austria en 1920; se encomendó a la Corte de Justicia Constitucional la verificación de las elecciones de los cuerpos de representación. En los casos de Francia y España confieren al Consejo Constitucional o Tribunal Constitucional la atribución de resolver las controversias sobre las elecciones parlamentarias, así como presidenciales. En el

⁵⁷ *Ibidem.*

caso Alemán la calificación de la elección se puede impugnar en vía de alzada ante la Corte Constitucional.

Este modelo presenta elementos normativos muy interesantes, ya que en algunos casos se plasma el principio de definitividad en las resoluciones, es decir, que no se admite recurso o medio de impugnación alguna contra las sentencias, empero, en otros casos el sistema jurídico permite el inconformarse por la resolución en otras instancias.

c) El Modelo Anglosajón o inglés.- A este modelo también se le puede conocer de justicia ordinaria o modelo inglés. Lo anterior en virtud de que la jurisdicción a través de la cual opera es del fuero común, es decir, se le confiere a los jueces ordinarios del poder judicial, la atribución de resolver en única instancia, o bien, en combinación con algunos otros medios de impugnación las controversias electorales.⁵⁸ Este sistema tiene su fundamento en los abusos cometidos por la Cámara de los Comunes en el ejercicio de calificación propia, transfiriéndoles a los jueces del poder judicial dicha atribución. En la actualidad Inglaterra tiene una organización bajo este modelo y Canadá.

d) El Modelo de Justicia Especializada. Es el sistema propio de la región latinoamericana, el cual se caracteriza por el establecimiento de tribunales electorales especializados encargados de la resolución de las controversias sobre resultados electorales, cuya naturaleza puede ser jurisdiccional, administrativa o, en ocasiones, se combinan.⁵⁹ La creación de tribunales especializados es propio de la región latinoamericana; los constantes fraudes electorales, desconfianza en

⁵⁸ *Ibid.*, pág.47.

⁵⁹ *Ibidem.*

las elecciones y falta de credibilidad en las autoridades encargadas de llevar a cabo la administración electoral, entre otras situaciones, hicieron que en la región se optará por diseñar instituciones *ad hoc* electorales, bajo esquemas normativos similares que los de la justicia ordinaria, pero enfocados a tutelar derechos políticos o incluso bajo la consideración de organismos autónomos independientes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de los estados.

Los tribunales, consejos o cortes creados *ex profeso* para conocer de la materia jurisdiccional electoral fueron generándose a lo largo del siglo XX prácticamente en todo Latinoamérica. Adicionalmente, algunos de estos órganos jurisdiccionales no sólo realizan funciones contenciosas propiamente, sino que realizan funciones administrativas electorales o administrativas que ordinariamente pertenecen a la administración pública dependiente de los poderes ejecutivos.

Este modelo especializado ha sido una respuesta de la región para salvaguardar la certeza sobre los actos electorales. Sin embargo, hay que dejar claro que este modelo no infiere que los Tribunales Electorales monopolicen toda la actividad electoral. Si bien es cierto tienden a una concentración de funciones, también es verdad que su labor jurisdiccional la comparten con las Supremas Cortes o Salas constitucionales. El modelo de justicia electoral especializado dejará la mayor parte de la dinámica electoral en los tribunales, pero salvaguardará el control constitucional en materia electoral para las Cortes.

Esta advertencia es importante destacarla ya que aunque no es el foco de atención de esta investigación hacer un análisis orgánico de los tribunales constitucionales, ni de las facultades que tienen en materia electoral, lo cierto es

que la justicia electoral en espacios relevantes como la interpretación de una regla constitucional está, en la mayoría de los casos, fuera de las manos de los tribunales electorales, por lo que una sentencia de un tribunal constitucional también es de suma relevancia para la justicia electoral, ya que incide en las reglas y en el esquema de la gobernanza electoral de los sistemas políticos.

5. Interacciones entre el sistema electoral y la justicia electoral

La discusión que se pretende dejar en claro en este trabajo es que existen puntos de interconexión entre los sistemas electorales y la justicia electoral. Como se ya ha adelantado en precedentes, son dos campos de estudio cuyo abordaje se ha realizado por separado. Pareciera ser que existe una tendencia por parte de los estudiosos de estos campos por únicamente circunscribirse a los elementos que les son afines y cercanos. Sin embargo, este distanciamiento teórico acarrea un cúmulo de consecuencias que limitan una visión integral sobre las investigaciones electorales.

Por ejemplo cuando hablamos sobre la regla de transformación de votos en escaños por el que optó un sistema político, la preocupación fundamental ha radicado en explicar las consecuencias políticas sobre si esa fórmula favorece a los partidos dominantes o, por el contrario, incentiva el ingreso de nuevos actores a la arena electoral, no obstante, lo que se deja de lado es que en algunos casos esa fórmula electoral es controvertida, es decir, los actores no están conformes con sus consecuencias y llevan al terreno de la justicia electoral la viabilidad de la regla.

También puede suceder que la regla sobre la asignación de escaños tenga un margen de oscuridad o de ambigüedad, por lo que su aplicación se pueda

interpretar de diversas maneras. Dicha interpretación es realizada por los órganos cuya función principal es la justicia electoral; cuando este órgano entra en acción no sólo está resolviendo un caso concreto sobre asignación de escaños en una elección específica, sino está generando criterios para futuras controversias. En ambos casos el sistema electoral presenta insuficiencias para autodeterminarse, necesariamente necesita del auxilio de la justicia electoral.

Estos mismos ejemplos que se citan también pueden operar de manera inversa. La justicia electoral al conocer de un asunto sobre asignación de escaños, se espera que no sólo resuelva mecánicamente con base en una norma jurídica, sino que observe cuál fue la intención de los espacios legislativos o parlamentarios al crear dicha regla o cuáles son los efectos políticos que genera la resolución si es en un sentido o en otro. Una resolución que provenga de la arena electoral debe conocer qué tipo de acuerdos primigenios que dieron origen a la regla sobre asignación de escaños, y para ello, se necesita un conocimiento profundo del sistema electoral.

Otro ejemplo lo podemos señalar cuando se emite una declaratoria sobre resultados en una elección. Los partidos políticos habrán obtenido un determinado porcentaje de votos, el cual, dependiendo del umbral que la regla establezca podrá incidir en conservar el registro como partido político o perderlo. Dicha declaratoria de resultados puede expulsar a un partido de la contienda, sin embargo, si éste se inconforma por el conteo de votos, entonces, será la justicia electoral la que termine resolviendo la permanencia de un actor dentro del sistema. En este caso observamos que una de las dimensiones del sistema electoral como lo son los umbrales electorales, no se agota con el conteo de los votos para determinar quién se queda en la mesa y quién se va, la palabra final la dará la justicia electoral.

Los ejemplos en cita no agotan la esfera de posibilidades en donde existen canales comunicantes entre los sistemas electorales y la justicia electoral. Supongamos un caso en donde se diseñe una regla que establezca una limitante al ingreso de competidores para pelear por un puesto de elección popular; por ejemplo que señale una prohibición sobre la reelección inmediata o posterior. En este caso todos los posibles aspirantes que ya hayan ocupado el cargo con antelación inmediatamente quedarían excluidos de participar en la contienda, sin embargo, si se controvierte dicha regla es posible que esté en manos de la justicia electoral el confirmar o excluir la regla del sistema. Los efectos políticos son evidentes, se está abriendo o cerrando la puerta para un mayor número de competidores.

Las interconexiones no se agotan en el estudio de las reglas, también se puede advertir un estudio a partir de las estructuras orgánicas encargadas de aplicar y adjudicar las reglas. Se pueden encontrar modelos de justicia electoral dependiendo del lugar en que se ubique, respecto de los otros poderes del estado. Por ejemplo habrá una diferencia esencial en estos órganos en caso de pertenecer a la estructura de los poderes ejecutivo, legislativo o judicial. En este caso las interconexiones derivarán en caso si el órgano encargado de dotar de contenido los alcances del sistema electoral, también es encargado de resolver controversias sobre la aplicación de esa regla o, por el contrario, existe un órgano diferente que se encarga de resolver las controversias.

Las interconexiones entre la JE y los SE también estarán fuertemente permeadas del contexto de cada sistema político. Por ejemplo, cuando hablamos de una justicia electoral especializada pasa por diversas aristas normativas e institucionales. En la parte conducente a la normativa, existen países que dan importancia a sus instituciones electorales mayor que en otros casos. En una

discusión jurídica no es lo mismo que la institución encargada de la resolución de conflictos normativos sea de naturaleza constitucional o que derive de una ley con rango infraconstitucional o legal; lo anterior bajo el principio de supremacía constitucional.⁶⁰

Tampoco es lo mismo un diseño donde las atribuciones de los OGE devengan de una legislación primaria (en términos constitucionales) a que sean producto de una legislación secundaria, bajo la consideración del control constitucional que se pueda hacer de las leyes. Sin bien es cierto, se dijo que es un debate de implicaciones eminentemente jurídicas, también es cierto que no únicamente se agota en la parte normativa, sino que tiene repercusiones políticas fundamentales al ser las reglas con las que los actores juegan, y afectan a las instituciones que dan cauce a todo el proceso electoral.

Por todo lo anteriormente comentado, es que la GE con las adaptaciones para el caso concreto que se proponen, así como por los niveles que con que trabaja y por sus dimensiones que establece, se presenta como una propuesta que puede favorecer la observación de interacciones que se dan entre el sistema electoral y la JE. La formulación de reglas incide en la competencia y afecta directamente a las instituciones y actores que participen en todo el camino de la GE. Las reglas de adjudicación operan para resolver las controversias que pueden suscitarse a lo largo del ciclo electoral (hablando de una elección) o del comportamiento sistemático diario de los actores y partidos políticos (registro de partido, acceso a medios de comunicación, financiamiento).

⁶⁰ Al respecto, hay que analizar el caso más famoso dentro de la teoría constitucional moderna *Marbury vs. Madison*, véase: Clemente Valdés Sánchez, *Marbury vs. Madison*, "Un ensayo sobre el origen del poder de los jueces en los Estados Unidos", en *Lex*, No. 120, junio 2005, México, pp. 8-29; Eduardo García de Enterría, *La constitución como norma y el tribunal constitucional*, Civitas, 2006.

1.6. Esquema para la comparación

El método que se utilizará para esta investigación es el comparado. El trabajo se subsume bajo las consideraciones plateadas por Dieter Nohlen, respecto a que una investigación, como la que se pretende en esta tesis, puede encontrar alcances significativos sólo dejando en claro qué es lo que se va a comparar y cómo es que se va a realizar esto. Nohlen indica que sólo la investigación histórico empírica reúne las condiciones para propiciar que en la fase contextualista-creativa de la ciencia política orienta en la praxis un conocimiento de aplicación de relevancia práctica.⁶¹

Lo anterior significa que se pretende hacer una investigación de casos *ex post* que confirmen nuestra tesis, lo cual nos llevará a la fase contextualista-creativa donde el contexto social, económico o cultural serán factores que determinen el comportamiento de las instituciones. Nohlen señala que esta convicción nos lleva a la idea de que se pretenden encontrar soluciones adaptadas al contexto y al respectivo diseño institucional.

La importancia del contexto será vital a la hora que comparemos las resoluciones en cada uno de los países, ya que no sólo podremos entender la motivación jurídica que se plasma en cada una de esas resoluciones, sino podremos identificar las relaciones causales que explican el conflicto y la resolución a la que se llegó.

En este punto hay que destacar que en Latinoamérica no se tiene la tradición de realizar estudios comparados, ante la objeción de que cada caso se debe estudiar de manera aislada, sin embargo, a pesar de que cada asunto tiene características específicas, la labor de esta investigación es identificar sus

⁶¹ Dieter Nohel, *¿Cómo estudiar ciencia política?*, op.cit., pp.115-128.

semejanzas tanto en el diseño de las normas, como a la hora de operacionalizar las reglas.

Esta descripción sobre la justificación del método empleado en esta investigación nos pone en el escenario de explicar las pretensiones metodológicas específicas. El desarrollo de la investigación se realizará en dos etapas: la primera pretende hacer una comparación de las reglas formales que dan sustento a la organización institucional y normativa de los seis países de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá); la justificación de esta primera etapa se vincula con que dichos países guardan coincidencias regionales, en sus reglas y en el funcionamiento de sus instituciones. También, se identifican cambios en su régimen político y reformas a sus sistemas legales a fondo, en especial en los últimos treinta años (salvo el caso de Costa Rica), lo que permite inferir que es otro elemento en común.⁶²

En una segunda etapa la investigación se concentrará en realizar estudios de caso. Se desarrollarán en lo particular tres países: Costa Rica, Honduras y

⁶² En las últimas cuatro décadas la comparación ha quedado establecida firmemente como un procedimiento analítico central en ciencia política; se presenta como un estrategia analítica con fines no solamente descriptivos, sino también explicativos con un procedimiento orientado por sobre todo a poner hipótesis a prueba, véase: Aníbal Pérez-Liñán, "El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes", en *www.politicacomparada.com.ar.*, 2008. Sartori indica que la comparación es un método de control de nuestras generalizaciones previsiones o leyes del tipo "si...entonces...", aunado a que menciona que es un método que puede llegar hasta donde otros métodos no lo hacen. Cuando se habla de método comparado, se entiende un método que no se puede resolver por la vía estadística., véase: Giovanni Sartori, *La política, Lógica y Método en las ciencias sociales*, FCE, México, 2003, pág. 262; Leonardo Morlino, *Introducción a la investigación comparada*, Alianza, Madrid, 2010, pág. 20. Por su parte, Collier dice que la comparación aguja nuestra capacidad de descripción y resulta ser preciso para la formación de conceptos, véase: David Collier, "El método comparativo: dos décadas de cambios", en *La comparación en las ciencias sociales*, Alianza, Madrid, 1994, pp. 51 y ss. Por otra parte, Lijphart define a la comparación como método de control de las relaciones empíricas, planteadas como hipótesis, entre variables en el cual se eligen los casos de tal forma que se aumente al máximo la varianza de las variables independientes y se reduzca al mínimo las variables de control. Arend Lijphart, *supra*. El punto de Lijphart es el análisis de un número reducido de casos. No obstante lo señalado por Lijphart, Morlino indica que también es conveniente reducir el número de variables independientes, véase: Leonardo Morlino, *op. cit.*, pág. 21. El punto central que permite el método comparativo es que pocos casos tiendan a establecer generalizaciones.

En términos generales podemos indicar las funciones esenciales para desempeñar la comparación:

1. Función Cognoscitiva. Tiene una función de indagación y se analizan las realidades de los distintos países para conocer mejor el fenómeno estudiado.
 2. Función Explicativa. Se investigan otros países y los fenómenos que los diferencian para llegar a explicaciones que se suponen más sólidas porque se corroboran en los distintos casos.
 3. Función Aplicativa. Se estudian los problemas similares y soluciones adoptadas en otros países. Leonardo Morlino, *op. cit.*, p. 26.
- Sobre el método comparado, sus ventajas y la forma de llevarlo a la práctica existe literatura abundante al respecto véase Arend Lijphart, *supra*; David Collier, *supra*; Angelo Panebianco, *Comparación y Explicación*, en *La comparación en las ciencias sociales*, Alianza, Madrid, 2003; Giovanni Sartori, *Comparación y método comparativo*, *supra*; Aníbal Pérez-Liñán, *supra*; Leonardo Morlino, *supra*; James Mahoney, "Qualitative Methodology and comparative politics", en *www.politicacomparada.com.ar.*, 2005.

Panamá, con el objetivo primordial hacer una reconstrucción de los distintos acuerdos políticos que llevaron al diseño de las reglas e instituciones que soportan la gobernanza electoral en aquellos sistemas.

La decisión de tomar tres países se sustenta bajo las siguientes consideraciones:

1. La viabilidad de la investigación. Si se pretendiera estudiar los seis países a fondo, el tiempo para realizar esta investigación no resultaría suficiente, por lo que se podría incurrir en un error de programación, lo que repercutiría en incumplir con los tiempos destinados para la culminación de este proyecto.
2. Se tomaron los casos de Costa Rica, Honduras y Panamá bajo las siguientes estimaciones. Se quiere dejar evidencia de un caso con una tradición democrática (Costa Rica); otro caso de ascenso en el fortalecimiento institucional y democrático (Panamá) y, finalmente, un caso donde a pesar de los esfuerzos por generar reglas claras, han padecido en los últimos años convulsión y crisis en el desempeño de sus instituciones (Honduras).

La reconstrucción que se realizará en los estudios de caso abarcará una breve descripción histórica sobre el contexto político de los países analizados, establecerá cuál es su organización normativa e institucional referente a las categorías esenciales de los sistemas electorales y, como punto medular, se realizará un revisión de sentencias o resoluciones relevantes que haya conocido la justicia electoral en aquellos países con el objetivo de no sólo quedarnos con una revisión formal de las reglas, sino su puesta en práctica.

La justificación de utilizar este método recae en la idea de generar un instrumento con alcance analítico para la investigación, aprovechando coincidencias y diferencias entre los fenómenos estudiados.⁶³ A partir de esta consideración podremos observar cómo a pesar de que los casos seleccionados brindan un andamiaje normativo similar, las trayectorias del comportamiento institucional han llevado a los sistemas a consecuencias muy diferentes.

Otro elemento de análisis es verificar, bajo el esquema de la GE en sus niveles de Centralización, Burocratización, Independencia, Especialización, Delegación y Regulación, lo siguiente:

- Reglas que dan origen a los OGE
- Mecanismos específicos de designación de sus integrantes
- Atribuciones con que cuentan
- Alcances de sus resoluciones

El valor fundamental de esta investigación lo constituye el entrelazar los procesos políticos de construcción, diseño y aplicación de reglas electorales como: el sistema electoral y sus diferentes variantes, el conjunto de derechos fundamentales plasmados en sus textos normativos y el diseño de las instituciones, con su transformación en conflicto y resolución en sede jurisdiccional. Es decir, la puesta en marcha de reglas se puede identificar en las sentencias que emitan los órganos jurisdiccionales.

Es importante señalar que la comparación que se pretende realizar abarca la parte normativa e institucional, pero también su puesta en práctica. Es decir,

⁶³ Dieter Nohel, *¿Cómo estudiar ciencia política?*, *Op.cit.*, p.116.

se pretende generar un esquema comparativo que lleve a determinar cómo, en asuntos relevantes, decidieron los tribunales electorales, independientemente del sistema jurídico en lo particular de cada uno de los países.

A través de este esquema comparado se pretende advertir la relevancia de una determinación judicial dentro de la gobernanza electoral. Un fallo electoral no es simplemente una actuación más de un ente jurisdiccional, significa interpretar las reglas del juego, resolver un conflicto de naturaleza política y garantizar la estabilidad del sistema en su conjunto.

Además, será muy importante en el análisis comparado que se realiza en esta investigación la influencia del contexto. La construcción de las reglas electorales y la confección de las instituciones responden a un cúmulo de acuerdos a los que llegaron los actores políticos en un momento histórico político determinado, sin embargo, estos acuerdos están permeados por las condiciones políticas específicas, elementos como el compromiso de los actores con las reglas, la aceptación de los resultados electorales o la credibilidad sobre el ejercicio de las instancias encargadas de resolver los conflictos, serán un referente obligado a la hora de comparar a fin de determinar el éxito o ineficacia de la justicia electoral.

Capítulo II

Gobernanza electoral en Centroamérica.

Reglas y comparación institucional

2.1 Introducción

La gobernanza electoral engloba el conjunto de interacciones formales e informales en el proceso electivo de toda la administración electoral.⁶⁴ Este proceso tiene diversas etapas que se vinculan con la participación de todos los actores: autoridades, partidos políticos, candidatos y toda la ciudadanía en general. Las reglas del juego que se establecen son básicas, a fin de cada uno de esos actores tenga la certeza de conocer las condiciones bajo las que participan: qué prescriben las normas jurídicas, cómo se conforman las instituciones encargadas de la administración electoral y cuáles son las directrices que se seguirán para construir la representación política.

Bajo este escenario, el foco de atención de este capítulo, es mostrar el asidero institucional y organizacional de la gobernanza electoral en seis países de Centroamérica: Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Panamá. La revisión se hará en tres apartados fundamentales. El primero de ellos estará vinculado al tipo de sistema electoral; el segundo de ellos será una descripción de las características de la justicia electoral y como tercer punto una muestra de la estructura de los organismos de gestión electoral.

⁶⁴ Véase: Vitor Marchetti, supra capítulo 1. Rafael López Pintor, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, New York, 2000; Hugo Picado León, supra capítulo 1; Shaheen Mozaffar y Andreas Schedler, supra capítulo 1; Jonathan Hartlyn, *et. al.*, supra capítulo 1.

El primer apartado que se indica, el relacionado con el tipo de sistema electoral, se observarán los sistemas electorales en dos niveles fundamentales; el vinculado para la elección de los titulares de los ejecutivos nacionales y el relacionado para conformar las asambleas legislativas. En ambos casos, se observaran las características específicas del tipo de elección que les es propio, así como elementos clave para determinar la representación política, por ejemplo, la fórmula electoral, el tipo de lista y la circunscripción.

En el segundo apartado, se revisará a la justicia electoral. Aquí se pretende mostrar al lector, los tipos de controversias que existen dentro de los países sometidos a estudio que se pueden activar en caso de existir una informalidad con un acto o una resolución electoral. Es importante señalar, que estas pueden ser de naturaleza jurisdiccional o administrativas. Asimismo, se observarán los pasos a seguir dentro del aparato burocrático de los estados, las autoridades que conocen de los asuntos y los efectos que tienen entre los actores sus resoluciones.

Como tercer apartado observaremos a los Órganos de Gestión Electoral (OGE).⁶⁵ Se cotejarán las reglas que dan origen a los Tribunales Electorales, a partir de su andamiaje normativo y se realizará un análisis de las reglas con las que funcionan dichos órganos. Las dimensiones que se analizarán son las propuestas por Mozzafart y Schedler:⁶⁶ Centralización, Burocratización, Independencia, Especialización, Delegación y Regulación; y se utilizará como

⁶⁵ Para efectos del desarrollo de la investigación se utilizará de manera indistinta la acepción Órganos de Gestión Electoral o Tribunales Electorales, lo anterior en virtud de que en Centroamérica éstos últimos concentran las funciones administrativas y jurisdiccionales de las actividades electorales.

⁶⁶ Shaheen Mozzaffar y Andreas Schedler, *op. cit.*

elemento de apoyo el manual sobre organismos electorales en el mundo elaborado por el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).⁶⁷

Al analizar el apartado de independencia de los órganos electorales, se contrastarán las reglas formales con encuestas de percepción sobre el sentir de los ciudadanos, lo anterior para revelar qué tanto las instituciones son acordes con la percepción de actores distintos a los involucrados en los diseños. En la parte de la dimensión burocrática se contrastan las reglas con las trayectorias de los funcionarios, a fin de determinar su grado de especialización en la función electoral y la posible acotación que tengan por situaciones de filiación partidista o vínculos con ciertos actores interesados en sus actividades.

En suma, este capítulo, responde a la pregunta inicial de investigación planteada en el desarrollo de esta tesis sobre: qué tan similares son las reglas e instituciones que soportan la gobernanza electoral en los países de Centroamérica. Una vez que se tengan los elementos formales para responder este cuestionamiento, servirá de preámbulo para los estudios de caso que se realizarán en esta investigación sobre la gobernanza electoral en Costa Rica, Honduras y Panamá, espacio que se destinará para conocer las distintas trayectorias históricas de cada uno de estos estados y adentrarse en los procesos políticos que tuvieron como resultado un tipo de gobernanza electoral que mantiene similitudes y que, sin embargo, guarda diferencias específicas en el diseño de sus instituciones electorales.

⁶⁷ Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, *Electoral Management Design*, 2006.

2.1 Sistemas electorales en Centroamérica

En Latinoamérica encontramos las siguientes modalidades de los SE. Los sistemas mayoritarios como el de mayoría relativa en circunscripciones⁶⁸ uninominales (E.U.A.), de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales (Haití), los sistemas de fórmula proporcional en circunscripciones binominales (Chile) o pequeñas (Guatemala y Panamá) y los sistemas mayoritarios de fórmula combinada o segmentados (México y Ecuador).⁶⁹ Por otro lado encontramos los sistemas de representación proporcional en los que varían las modalidades; podemos encontrar la representación proporcional en circunscripciones medianas o grandes y representación proporcional personalizada. Aquí prácticamente podemos encontrar a la mayoría de los países de la región con sistemas que van desde la representación proporcional mixta o representación proporcional pura.⁷⁰

Para el caso de los países de Centroamérica estos han optado por SE que han incluido sistemas de mayoría para la elección de Presidentes y Vicepresidentes, y sistemas mixtos de mayoría y representación proporcional

⁶⁸ La circunscripción electoral se define como el número de representantes que se eligen en un distrito, véase Arend Lijphart, *Electoral systems, supra*. Rae señala que cuando los distritos tengan sólo un escaño, no se podrá esperar que ninguna fórmula electoral arroje una distribución proporcional de los escaños entre los partidos en competición. Si los distritos tienen dos escaños, puede arrojar un resultado más proporcional. A medida que aumenta el número de escaños por distrito aumenta la probabilidad de una fórmula de proporcionalidad. (Rae, 1967, 121).

⁶⁹ El propósito de estos sistemas es elegir un gobierno, Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada, op. cit.*, p.18. Pippa Norris señala que lo que prevalece en los sistemas de mayoría es el principio: "first-past-the-post", es decir, que el primero que llega gana, véase Pippa Norris, *supra*. Aquí los candidatos no requieren un mínimo de votos, simplemente necesitan un voto más que el de sus competidores. Este tipo de sistemas afectan sensiblemente a los partidos que tienen una disgregación de su electorado en diversos distritos, ya que a pesar de tener un porcentaje considerable en los resultados totales, se puede dar el caso que no obtengan el triunfo en ningún distrito.

⁷⁰ Véase Josep. M. Colomer, *supra*; Wills y Pérez Liñan, *supra*. Este tipo de sistemas se caracterizan por representar o influir de tal manera en la representación que las asambleas se estructuran de conformidad con todos los puntos de vista del electorado, véase Grofman, Bernard y ArendLijphart, *supra*. Los sistemas de representación proporcional tienen como principal virtud generar una representación amplia y justa, es decir, se refleja la diversidad en la conformación de los parlamentos. Se presume que los asientos que obtengan los partidos serán directamente proporcionales al número de votos que recibieron. Así la representación proporcional atomiza el poder e incita la posibilidad de la legitimación de la asamblea a través de la heterogeneidad en la representación. No obstante lo señalado, Norris advierte que en los sistemas de representación proporcional se debe tener cuidado en qué fórmula se utiliza para la transformación de los votos en escaños, ya que esto puede tener variaciones importantes en la representación, véase PippaNorris, *supra*.

para conformar los espacios legislativos, los cuales han variado por las distintas reformas que ha sufrido la normatividad aplicable. Dichos diseños institucionales electorales responden a los procesos de transformación política que han acontecido en la región, dejando de lado normas que pudieran afectar la estabilidad de los países como pudiera ser la reelección sucesiva presidencial.

Cuadro 2.1

Sistema Electoral para elegir Poder Ejecutivo	
País	Tipo de Sistema
Costa Rica*	Mayoría Ponderada con Segunda Vuelta
El Salvador*	Mayoría Absoluta con Segunda Vuelta
Guatemala*	Mayoría Absoluta con Segunda Vuelta
Honduras*	Mayoría Simple de Votos
Nicaragua*	Mayoría Ponderada con Segunda Vuelta
Panamá*	Mayoría Simple de Votos

*De conformidad con la legislación electoral de estos países se contempla la figura del Vicepresidente, el cual compete en fórmula junto con el candidato Presidencial.

Fuente: Constituciones Políticas de los Países señalados.

El cuadro es elaboración propia.

Como se observa en el cuadro que antecede, los países que se indican han optado por diseños normativos electorales con mayorías simples, ponderadas y absolutas que pueden integrar esquemas de segundas vueltas para los candidatos o fórmulas de candidatos que no hayan alcanzado la votación necesaria que la legislación exige para decretar a los ganadores. Se aprecia que Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua tienen una fórmula de doble ronda, aunque con diferencias en la mayoría exigida en la primera ronda. En El Salvador y Guatemala se requiere una mayoría absoluta, mientras que en Costa Rica y Nicaragua es mayoría ponderada, (40%) y (35%), respectivamente.

Para la integración del poder legislativo, en todos los casos se aprecian sistemas proporcionales que pueden variar desde sistemas de listas⁷¹ cerradas (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador) o lista desbloqueada (Panamá), y donde la fórmula electoral⁷² más utilizada es Hare, salvo el caso de Guatemala que utiliza D'hondt. Las circunscripciones pueden variar de plurinominales puras (Costa Rica y El Salvador), a mixtas como en los otros cuatro casos, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.2

Sistema Electoral para integrar Poder Legislativo			
País	Fórmula	Tipo de Lista	Circunscripciones
Costa Rica	Hare +subcociente de 50% y resto mayor más alto	Cerrada	7 Plurinominales
El Salvador	Hare + resto mayor	Cerrada	14 Plurinominales
Guatemala	D'hondt	Cerrada	1 Distrito Nacional, 1 Distrito Uninominal y 22 Plurinominales
Honduras	Hare+ resto mayor	Cerrada	2 Uninominales y 17 Plurinominales
Nicaragua	Hare + media mayor	Cerrada	1 Nacional y 17 Plurinominales
Panamá	Hare + resto mayor	Desbloqueada	26 Uninominales y 14 Plurinominales

Fuente: Constituciones Políticas de los Países, Colomer y Pérez Liñán.
El cuadro es elaboración propia.

⁷¹ En términos generales la candidatura puede presentarse como individual o por lista. Existen tres formas:

1. Lista Bloqueada. Le permite al elector dar su voto a una lista en bloque, no se puede alterar el orden de aparición de los candidatos.
2. Lista cerrada y no bloqueada. Brinda al elector la oportunidad de alterar la disposición de los candidatos en la lista del partido.

Lista abierta. Elige candidatos de listas diferentes, conformando su propia lista. Las listas de los partidos sólo son una propuesta. Véase Dieter Nohlen, *Sistemas electorales en su contexto*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008, pp. 10-11.

⁷² Por fórmulas electorales encontramos las siguientes:

- Mayoría relativa.- Gana el candidato o partido que obtiene el mayor número de votos, respecto de sus competidores.
- Mayoría absoluta.- Gana el candidato o partido que obtiene el cincuenta por ciento de los votos más uno. Es decir, la mitad más uno, de los votos que se hayan obtenido con relación a todos los candidatos o propuestas.
- Medias más altas: Jefferson-D'Hondt (Cuota suficiente). La votación obtenida por cada partido se debe dividir, a partir de la unidad, por números enteros sucesivos hasta cubrir el número de escaños a distribuir. La serie de divisores comienza en el uno, continúa a dos, tres y así sucesivamente hasta terminar de repartir los escaños; Webster-Saint Laguë (Cuota modificada) La votación de los partidos políticos se divide entre una serie de divisores que comienzan en 1.4, seguido de los números impares sucesivos (3, 5, 7...) hasta cubrir el número de escaños por repartir.
- Restos Mayores: Hamilton-Hare (Cuota exacta). Se aplica un cociente de distribución, que se obtiene de dividir la suma total de la votación entre el número de escaños por asignar. El reparto de los curules se obtiene por el número de ocasiones en que el cociente quepa en la votación de cada partido; *Droop*. Este procedimiento se realiza mediante la aplicación de un cociente de distribución, que se obtiene de dividir la votación total de los partidos políticos entre el número de escaños a repartir más uno. La asignación de escaños se basa en el número de veces que el cociente de distribución quepa en la votación de cada partido; *Imperiali*. Este procedimiento se realiza mediante la aplicación de un cociente de distribución, que se obtiene de dividir la votación total de los partidos políticos entre el número de escaños a repartir más dos. La asignación de escaños se basa en el número de veces que el cociente de distribución cabe en la votación de cada partido, véase Arend Lijphart, *supra*; Nohlen, *Sistemas Electorales, supra*; Douglas Rae, *supra*; y Josep M. Colomer, *supra*.

En síntesis, lo que se puede observar después de analizar el tipo de reglas electorales que tienen los países de Centroamérica, tanto para determinar quién o quiénes serán la fórmula que detendrá el cargo de presidente y vicepresidente como integrar los espacios legislativos, es que efectivamente sí existen coincidencias, pero también se aprecian diferencias. Por ejemplo cuando hablamos de elección presidencial, las reglas electorales exigen una mayoría simple para algunos, pero para otros casos se solicita una mayoría ponderada, que incluso es acompañada de la figura de la segunda vuelta.

En cuanto a las especificidades normativas para la integración de los espacios legislativos, tenemos que, al ser países centrales, son unicamerales, por lo que únicamente existe una cámara legislativa, en este caso adoptan la denominación de Asamblea Legislativas. Dichos entes legislativos, optan por mecanismos de transformación de votos en escaños vinculados a la fórmula de cociente electoral o Hare, acompañadas de listas cerradas. Un último punto denotativo de sistema electoral, es que como nos podemos percatar, son asambleas relativamente pequeñas, por lo que como observaremos más adelante en los estudios de caso, se tiende a privilegiar a los partidos mayoritarios.

2.2 La justicia electoral en Centroamérica

Una de las funciones elementales dentro del esquema de gobernanza electoral es la justicia electoral.⁷³ Se puede decir que es el soporte para garantizar y hacer efectivos, en caso de conflicto, derechos como la representación política, el sufragio o el derecho de asociación, en relación a partidos políticos, ciudadanos, y en general, de todos los actores involucrados en el proceso electoral. La

⁷³ Es importante señalar que dentro de la teoría jurídica a todo este andamiaje normativo que regula la celebración de elecciones, y todo el aparato que se construye para participar dentro de un proceso electoral se le denomina derecho electoral, no obstante, esta rama del derecho tiene fuertes implicaciones políticas ya que al final del día son las normas que regulan los mecanismos de representación política. La justicia electoral se puede estimar como sólo una parte del derecho electoral, al enfocarse únicamente a la parte contenciosa electoral.

certeza sobre las reglas que permiten a los sujetos inconformarse por actos que vulneren la contienda electoral es base para que los actores participen sin reparos en la arena electoral.

Lo anterior se hace evidente cuando el sistema electoral no puede procesar las demandas de los actores o no existen los mecanismos suficientes para hacerlo, bajo ese escenario es cuando la función jurisdiccional adquiere una relevancia mayor, ya que se pone a la decisión de los juzgadores, por ejemplo, controversias relativas a la participación de un partido político en una contienda, la inscripción de un candidato para algún puesto de elección, la vida democrática interna de un partido político, o la impugnación de toda una elección que puede llevar, incluso, a la anulación de todos los comicios, dependiendo del tipo de irregularidades que se hayan cometido.

Para que se pueda cumplir cabalmente la justicia electoral se requiere de un andamiaje normativo que prevea los recursos adecuados para resarcir y combatir la situación controvertida, así como las instituciones y organismos que se encarguen de conocer los asuntos y resolver bajo principios fundamentales de toda democracia: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Bajo esta óptica se estudiará cómo se prevén los distintos instrumentos normativos para hacer efectiva la justicia electoral en Centroamérica y cómo inciden los OGE en su tramitación y fallos.

La justicia electoral en los países de la región se lleva a cabo, en lo general, por el mismo órgano que lleva a cabo las funciones de la organización electoral comicial. Sus atribuciones varían dependiendo del OGE que se trate, empero, guardan coincidencias en torno a que una de sus funciones esenciales es la de resolver conflictos contenciosos o jurisdiccionales. Como se advierte en la

parte de la centralización de las funciones de los OGE se verá que existen algunos Tribunales que centralizan la función contenciosa y otros que se apoyan del aparato burocrático del propio Tribunal, sin embargo, existe una línea jerárquica impugnativa que en última instancia deriva en los OGE, salvo en algunos casos en los que por lo regular conocen las Cortes Supremas de Justicia, tratándose de derechos políticos o de control constitucional.

2.3.1 Tipos de controversias

Todos los países motivo de estudio cuentan con un marco normativo que contempla recursos o figuras jurídicas que permiten en alguna medida inconformarse por actos de autoridad o conculcaciones a ciertos derechos. En el caso de Costa Rica, el Tribunal tiene la función de interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales de la materia electoral. Sus funciones en materia de justicia electoral se pueden clasificar de la siguiente forma:

a. Relacionados con conflictos internos de los partidos políticos:

- Impugnación de acuerdos de asambleas de partidos políticos en procesos de constitución e inscripción.
- Acción de nulidad de acuerdos partidarios, que sirve para controlar los procesos de selección de candidatos o autoridades internas.
- Recurso de amparo electoral, que es un instrumento que tutela los derechos político-electorales de los ciudadanos cuando un partido u otros sujetos públicos o privados afecten sus derechos.

b. Relacionados con conflictos propios del proceso electoral:

- Recurso de apelación electoral contra actos que dicte el Registro Electoral, las Juntas Electorales, el funcionario encargado de autorizar las actividades proselitistas en lugares públicos, las delegaciones cantonales de policía o de cualquier otro funcionario con potestades en esa materia.
- Demanda de nulidad relativa a resultados electorales contra actos de una junta ilegalmente integrada, contra escrutinio y cómputo que no refleje la veracidad de la elección, contra la elección de una persona que no reúna las condiciones de elegibilidad.

c. Relacionados con conflictos relativos al ejercicio de la función pública:

- Cancelación de credenciales a funcionarios municipales de elección popular por renuncia, ausencia o afectación a la hacienda pública.
- Parcialidad, participación o beligerancia política por parte de funcionarios para influir en las preferencias de los electores o en los comicios a favor o en contra de un candidato o partido político.

d. Asuntos no contenciosos:

- Emisión de opiniones consultivas e interpretativas (hermenéutica), al resolver consultas de los partidos políticos respecto de la aplicación de la normatividad electoral, así como interpretaciones oficiosas.
- Democracia semidirecta, resuelve los asuntos relacionados con la organización y arbitraje de los procesos de referéndum y consulta popular.
- Liquidación de gastos partidarios al acordar la suma que le corresponde de financiamiento a los partidos políticos.

- Declaratorias de elección para determinar a qué candidatos les corresponde los puestos de elección.

El siguiente cuadro sintetiza el total de las controversias que se pueden interponer en Costa Rica:

Cuadro 2.3

Controversias en el sistema jurisdiccional electoral de Costa Rica
• Recurso de Amparo Electoral
• Acción de Nulidad
• Apelación Electoral
• Demanda de Nulidad
• Cancelación de Credenciales a Funcionarios de Elección Popular
• Denuncia sobre Beligerancia o participación política prohibida
• Denuncias Electorales

Fuente: Constitución Política de la República de Costa Rica.
El cuadro es elaboración propia.

En el caso de El Salvador contra las resoluciones de los Organismos Electorales se contemplan los siguientes recursos:

- Revocatoria: para impugnar cualquier acto de alguna autoridad electoral que no resuelva en definitiva una situación
- Revisión: a fin de impugnar resoluciones definitivas pronunciadas por los Organismos Electorales
- Apelación para objetar las resoluciones emitidas en revisión
- Nulidad para impugnar inscripciones de candidatos no elegibles o para controvertir una elección

Es significativo que las funciones jurisdiccionales en este país se encuentran muy acotadas, ya que no realizan funciones de control constitucional,

democracia interna de los partidos políticos o una figura semejante al amparo electoral.

De conformidad con la Ley Electoral y de Partidos Políticos en Guatemala se contemplan recursos que controvierten los actos de autoridad durante el proceso electoral, los cuales se pueden resumir en los siguientes:

- Recurso de Nulidad que sirve para controvertir todo acto o resolución durante el proceso electoral.
- Recurso de Revisión que se realiza contra las resoluciones del tribunal, por ejemplo, en materia de nulidad
- Amparo contra resoluciones definitivas del Tribunal Supremo Electoral

La Ley electoral guatemalteca no hace una clara especificación de qué tipo de actos se controvierten, sin embargo, el reglamento de la propia ley indica que los recursos de nulidad procederán en lo particular para impugnar candidatos, instalaciones de casillas o elecciones. Aunado a lo anterior, en la legislación Guatemalteca no se contemplan recursos contra actos internos por parte de autoridades de partidos políticos, ya sea para elección de candidatos o elección de dirigencias.

En el caso hondureño, la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, establece un sistema de nulidades que pueden afectar la votación en alguna de las mesas de recepción de votos o los resultados en la elección. Se contemplan los siguientes:

- Nulidad de Votación en una Mesa Electoral por situaciones como instalar la casilla en lugar distinto al señalado o impedir el ejercicio del voto.
- Nulidad de Elecciones por situaciones vinculadas a toda la elección como podría ser una convocatoria ilegal o falsificación de actas electorales.

La Legislación tampoco contempla otras situaciones que sean susceptibles de impugnar, empero, la legislación prescribe que las resoluciones por acciones de nulidad agotan la vía administrativa y procede recurso de amparo, lo que nos permite dilucidar que la naturaleza es cuasijurisdiccional, ya que las resoluciones propiamente contenciosas las realiza la Corte Suprema de Justicia.

En Nicaragua de conformidad con la Ley Electoral, se establece que el Tribunal Supremo Electoral conocerá y resolverá de toda clase de acción, excepción, petición, recursos e incidentes que pudieren interponerse de conformidad con la legislación, por ejemplo, peticiones de nulidad de elección y de nulidad de escrutinios definitivos. El corpus electoral contempla un sistema de impugnación cuyos instrumentos son: la revocación, la revisión, la apelación y la nulidad, siendo este último es más importante ya que incide directamente en la validación de una elección.

En Panamá, el Tribunal Electoral tiene a su cargo el conocimiento de las impugnaciones que se susciten durante las fases del proceso electoral y privativamente de todos los procesos y reclamaciones electorales. La Legislación secundaria establece que proceden impugnaciones sobre la elegibilidad de los candidatos y sobre las elecciones.

Se contemplan los siguientes recursos:

- Reconsideración, tiene por objeto que el Tribunal Electoral o el funcionario competente revoque, adicione o aclare su propia resolución.
- Apelación, tiene por objeto que exista una revisión por parte del superior jerárquico de las resoluciones de primera instancia.

Es de acotar que en el caso Panameño el Tribunal Electoral es competente para conocer de los delitos electorales. En primera instancia se contempla en su estructura a los Juzgados Penales Electorales y en vía de alzada el Tribunal Electoral. En el siguiente cuadro podemos resumir las principales materias que son impugnables:

Cuadro 2.4

Materias Impugnables en materia Electoral				
País	Impugnación de Candidatos	Impugnación de Mesas de Votación	Impugnación de Toda la Elección	Impugnación actos intrapardistas
Costa Rica	Sí	Sí	Sí	Sí
El Salvador	Sí	Sí	Sí	No
Guatemala	Sí	Sí	Sí	No
Honduras	Sí	Sí	Sí	No
Nicaragua	Sí	Sí	Sí	No
Panamá	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Constituciones Políticas de los Estados y Legislaciones secundarias en la materia.
El cuadro es elaboración propia.

Lo anterior nos evidencia que los principales actos relativos a los comicios sí se contemplan, empero, las legislaciones no van más allá de esos actos dejando fuera elementos fundamentales como los protegidos en Costa Rica con el amparo electoral.

2.3.2 Tramitación y sustanciación de casos

La tramitación y la sustanciación de las controversias guardan relación con dos aspectos fundamentales: el órgano que conoce las controversias y los tiempos y formas en que se promueven las actuaciones. Dentro de la jerga jurídica la tramitación se vincula con los aspectos administrativos del conocimiento del asunto y la sustanciación es propiamente el conocimiento sustantivo que se realizarán de las actuaciones y su resolución.

En cuanto a las partes que están legitimados para promover pueden ser los ciudadanos en general, los partidos políticos u oficiosamente. En cuanto a las formas en que se lleva a cabo la sustanciación tenemos que decir que por la propia naturaleza de la materia electoral son trámites sumarios y que contemplan tiempos de promoción y resolución muy cortos.

En el caso de Costa Rica el recurso de amparo lo puede promover cualquier persona contra actos de un partido político u otros sujetos en posición de autoridad en instancia única ante el propio Tribunal por violaciones a derechos político-electorales. También opera en única instancia la impugnación de resultados electorales, cancelación de credencial a funcionarios públicos y denuncias de funcionarios públicos. En segunda instancia se promueve ante el Tribunal el recurso de acción de nulidad de acuerdos partidarios y el recurso de apelación electoral.⁷⁴

⁷⁴ En términos generales el recurso de apelación electoral es una figura que sirve para controvertir los actos que, en materia electoral, dicten el Registro Electoral, las juntas electorales, el funcionario encargado de autorizar las actividades proselitistas en lugares públicos, las delegaciones cantonales de Policía y cualquier otro funcionario o dependencia del TSE con potestades decisorias en la materia.

Cuando se recurre un acto relativo a resoluciones de los órganos de asamblea del propio partido, procede impugnar ante las instancias internas, en caso de que el quejoso se sienta inconforme con la resolución puede ir en vía de alzada en el recurso de apelación.

En general, los plazos para promover los recursos varían, por ejemplo, es de tres días ante una resolución para ocupar un puesto de elección popular, cinco días para una acción de nulidad de acuerdos partidarios o tres días para promover acción de nulidad contra resultados electorales.

En el caso de El Salvador los recursos de nulidad operarán sólo si están expresamente establecidas en la ley, será interpuesto ante el Tribunal por los representantes legales o apoderados de los partidos o coaliciones dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes de haberse llevado la elección. En caso de que opere la nulidad de la elección se debe presentar a más tardar en treinta días después en que se declare ejecutoriada la resolución.

En Guatemala el recurso de nulidad será resuelto en única instancia por el Tribunal Electoral, operará en vía de alzada respecto de sus propias resoluciones por medio del recurso de revisión y los plazos para dichos recursos serán de tres días. A diferencia de estos dos mecanismos, el amparo procede contra resoluciones definitivas del Tribunal y conocerá en única instancia la Corte Suprema de Justicia, con lo que existe un control constitucional por parte del poder judicial, respecto de los actos definitivos del Supremo Tribunal Electoral.

En Honduras las acciones de nulidad las puede presentar cualquier ciudadano en vía única ante el Tribunal. Para el caso de nulidad de votación se

tiene un plazo de diez días para su interposición y contra declaratoria de elecciones se tienen cinco días después de la publicación. El recurso de amparo se presenta ante el Tribunal Supremo Electoral y se tienen diez días para ello.

En Nicaragua pueden promover los partidos políticos ante el Consejo Supremo Electoral en vía de alzada y tendrán seis días para hacerlo. Para interponer los recursos de nulidad se tienen cuarenta y ocho horas y los recursos de revisión se pueden promover ante el propio Consejo, teniendo un plazo de tres días.

El Tribunal Electoral en Panamá conoce los asuntos a petición de parte y excepcionalmente de oficio; cada persona o partido político con interés jurídico puede hacerse parte en los procesos. Los asuntos se tramitan en única instancia cuando conoce directamente el Tribunal y en vía de alzada cuando conocen los subalternos del propio órgano jurisdiccional.

Los plazos que se indican en el caso panameño es, por ejemplo, tres días hábiles para la impugnación de candidaturas, la demanda de nulidad de elección se puede interponer a partir de la fecha en que ocurrió la causal y hasta tres días hábiles de la proclamación, dos días para interponer recurso de reconsideración o tres días para interponer recurso de apelación.

2.3.3 Resoluciones y sentencias⁷⁵

Las resoluciones o sentencias que emiten los Tribunales Electorales es el punto final de la función jurisdiccional. En éstas se delimita claramente si fueron procedentes las impugnaciones o si las situaciones jurídicas controvertidas quedan en los mismos términos en que se recurrieron. La certeza jurídica que involucra el tener resoluciones adecuadas permite a los actores políticos conocer su situación de *iure*, lo que conlleva a dar estabilidad a todo el proceso electoral.

Las sentencias que emite el Tribunal Electoral en Costa Rica no admiten ser recurridas ⁷⁶ están cuidadosamente estructuradas en términos de argumentación jurídica y son adecuadas para resarcir las situaciones vulneradas. Un elemento por demás importante que tiene el sistema jurisdiccional de Costa Rica es que de manera sistemática a través de la resolución de asuntos se genera jurisprudencia, ésta es vinculante y tiene efectos *erga omnes*.⁷⁷

En el caso de El Salvador las resoluciones que pronuncie en el ejercicio de sus atribuciones, serán de acatamiento forzoso para las autoridades civiles, militares, partidos políticos y ciudadanos a quienes se dirijan, su incumplimiento les hará incurrir en responsabilidad.

⁷⁵ La teoría jurídica indica que cuando se pronuncia un ente jurisdiccional sobre un conflicto o un asunto que fue sometido a su conocimiento se les denominará resoluciones judiciales o sentencias. No obstante, hay que advertir que existen resoluciones que no son emitidas por entes jurisdiccionales, sino administrativos, las cuales no tienen la denominación de sentencias. Véase: Cipriano Gómez Lara, *Teoría General del Proceso*, Harla, México, 1998.

resolución y una sentencia. La primera la puede dictar cualquier órgano administrativo o contencioso (para algunos casos), pero para dictar sentencias únicamente están facultados los órganos de naturaleza jurisdiccional.

⁷⁶ Irrecorribilidad implica que una resolución de naturaleza administrativa o jurisdiccional no puede controvertirse ante ninguna instancia, es decir, no admite recurso alguno por su contenido o afectación.

⁷⁷ La expresión *erga omnes*, significa que los efectos de las sentencias afectan a todos los ciudadanos por igual, independientemente de que hayan o no impugnado un acto o resolución del poder público.

Por su parte, Guatemala, emite resoluciones y no propiamente sentencias, esto es difícil de apreciar porque en principio al ser un órgano con funciones jurisdiccionales tendrían que ser sentencias sus fallos, no obstante, simplemente tienen la dimensión de resoluciones.

En el caso de Nicaragua tampoco se dictan sentencias, simplemente realiza declaratorias que tienen incidencia en nulificar los efectos de la votación para un candidato o para toda la elección, lo anterior tiene sentido ya que es el único caso de los países de Centroamérica en que su OGE no tiene la denominación de Tribunal.

Las resoluciones que emite el Tribunal Electoral de Panamá pueden ser:

- Proveídos, cuando son de mero obedecimiento
- Providencias, relativo a trámite de actuaciones
- Autos, en cuestiones accesorias o incidentales
- Sentencias, cuando se definen las situaciones de fondo de los asuntos

Para el caso que nos ocupa las sentencias que emite el Tribunal resolverán sobre la controversia que se haya hecho de su conocimiento, indicando los razonamientos de hecho y los fundamentos normativos por lo que se llegó a la conclusión, así como los resolutivos de la misma. En el mismo sentido las sentencias causarán ejecutoria por el sólo transcurso del tiempo, es decir, que los sujetos involucrados en el litigio no tienen que realizar alguna acción de naturaleza procesal para que las sentencias no sean impugnadas o controvertidas

2.3 Los organismos de gestión electoral en Centroamérica

Un rasgo importante para conocer el tipo de gobernanza electoral que adoptan los países, consiste en identificar cuáles son las reglas que se han dado para llevar a cabo los procesos electorales y las instituciones que han construido para encauzar la participación de los actores y responder a las demandas del sistema electoral y de partidos.

Bajo el contexto de la gobernanza electoral es fundamental señalar que la construcción de los Organismos de Gestión Electoral en Centroamérica es el resultado de una tensión histórica entre los paulatinos, y en ocasiones muy lentos, procesos de liberalización de los derechos políticos de los ciudadanos y el control férreo por parte de quien detentaban el control político, en general, personajes militares. Hablar de los procesos electorales en aquellos países hasta la década de los ochentas (salvo el caso costarricense) era prácticamente acudir a un escenario de farsas y simulación política; los ciudadanos tenían una participación muy acotada, y los que se atrevían a confrontar el estado de cosas eran vistos como elementos perniciosos para el sistema, excluidos de la arena política o sometidos las reglas informales del comportamiento político.⁷⁸

Así, en un espacio donde los comicios estaban configurados de tal forma para que el gobierno en turno determinara las reglas del juego, candidatos, partidos y ganadores de las elecciones, las autoridades electorales pasaban a ser

⁷⁸ Véase: García Laguardia, Jorge Mario, *Nuevas Instituciones del Derecho Electoral Centroamericano*, en Revista del Tribunal Federal Electoral, año 1, No. 1, México, 1992; Molina, Iván, y Lehoucq, Fabrice, *Urnas de los Inesperado, Fraude electoral y lucha política en Costa Rica (1901-1948)*, Colección Identidad Cultural, San José, 1999. En este sentido, por ejemplo, Molina y Lehoucq realizan un estudio en el cual demuestran fehacientemente la serie de fraudes electorales y manipulaciones que se realizó en Costa Rica durante la primera mitad del siglo pasado. Dichos comportamientos no sólo incidieron en los resultados electorales, sino de todo el entramado político que supone la gobernanza electoral: legislaciones *ad hoc*, control de partidos políticos, candidatos, entre otras situaciones.

un instrumento que respondía a criterios autoritarios y no comportamientos con matices democráticos.

De los países bajo estudio, el país que inició los procesos de instauración de Tribunales Electorales fue Costa Rica; construyó un organismo con características que vendrían a dar un soporte a las elecciones y, en general, a todo el proceso de gobernanza electoral. Como consecuencia de la revolución de 1948, en Costa Rica, se estableció la Asamblea Nacional Constituyente, la cual emitió la actual Constitución Política de 7 de noviembre de 1949, misma que creó el Tribunal Supremo de Elecciones; institución encargada de la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio. Desde aquel momento y hasta el día de hoy este OGE ha contribuido a dar certeza a los comicios.

La creación de instancias electorales u OGE, en los otros casos de estudio, se realiza muchos años después y atienden a situaciones histórico políticas distintas a la de Costa Rica. En el caso de Panamá el Tribunal Electoral se crea en la década de los cincuentas, sin embargo, no es sino hasta 1983, bajo la cohabitación del Presidente Ricardo de la Espriella Jr., y del General Rubén Darío Paredes, cuando por referéndum se instituye que el Tribunal Electoral se encargaría de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular. En el caso de Honduras, el Tribunal Supremo Electoral, se crea hasta el año 2001, después de una larga historia de intentos por construir reglas e instituciones electorales y que, aun así, tuvieron un período de inestabilidad muy evidente con la caída del Presidente Zelaya.⁷⁹

⁷⁹ Véase: Cáliz Rodríguez, José Álvaro, *Caracterización y Análisis del Sistema Electoral de Honduras*, FIDE y PNUD, 2001.

En el caso de Guatemala el Tribunal Supremo Electoral se crea en 1983, con características de autonomía financiera y administrativa, pero sin estar exento de una inestabilidad política precedente.⁸⁰ Para el caso de Nicaragua existe una inestabilidad política que precede a la creación del Consejo Supremo Electoral, una presencia evidente de las fuerzas armadas en el contexto político y la clara necesidad de instituciones electorales nuevas. Fue hasta el año de 1984 donde se crea el Consejo, después de una serie de reformas a la Constitución.⁸¹ Por último, El Salvador en el año de 1991, logra crear el Tribunal Supremo Electoral, previa firma de los Acuerdos de Paz de Chapultepec y de común acuerdo entre movimiento político denominado Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional y el Gobierno del país.

En suma, podemos señalar, que la construcción de instituciones electorales en Centroamérica ha estado fuertemente permeada de inestabilidad política y de una dinámica legislativa que no era respetada por los actores. Atiende a períodos diferentes y con pocos años de estabilidad institucional, lo que hace pensar que no se pueden tener resultados iguales en situaciones divergentes por parte de sus instituciones electorales, lo anterior, sin dejar de lado que se han elegido modelos instrumentales similares de gobernanza electoral. En este escenario se ubican los contextos históricos y políticos de los organismos de gestión electoral.

⁸⁰ Véase: Vázquez Arias, Enrique, *Régimen del Contencioso Electoral Guatemalteco*, Revista de Justicia Electoral, Vol. III No. 4, México, 1994.

⁸¹ Véase: Barrachina, Carlos (coord.), *Democracias en Transición En Honduras y Nicaragua, Gobernabilidad, seguridad y defensa*, Plaza y Valdés, México, 2009.

2.4.1 Centralización

Los tribunales electorales en Centroamérica centralizan funciones administrativas y jurisdiccionales. Como se mencionó en el capítulo precedente los países sujetos a estudio tienen una forma de estado unitaria; esto incide directamente en la forma de realizar su gobernanza electoral. Los tribunales se encargan de realizar, entre otras actividades, la organización, dirección y vigilancia de los comicios; además, tienen bajo su potestad conocer, en general, sobre la tramitación de controversias jurisdiccionales, lo que los coloca como autoridades en materia electoral.

Los tribunales electorales están en la cima organizacional de la gobernanza electoral, empero, la forma en que se establecen para llevar a cabo sus actividades involucra a otros órganos electorales para distintas actividades, aunado a que ejercen funciones de supremacía normativa. Como se observa en el siguiente cuadro, los órganos que participan dentro de la gestión electoral tienen funciones administrativas vinculadas con el padrón de electores, la organización de los comicios y el escrutinio de los votos en las jornadas electorales en las distintas regiones que abarcan el territorio de cada uno de los países. Se puede decir que los diversos órganos en materia administrativa están estructurados de manera jerárquica, en donde el cenit lo tienen los tribunales electorales que subordinan las funciones de las demás instancias de orden intermedio o primario por situaciones de índole territorial, política o administrativa.

Existen órganos coadyuvantes de las funciones de los Tribunales que tienen diferencias dependiendo del país que se trate. Por ejemplo, los Tribunales

Electores Departamentales en Honduras funcionan como tribunal de alzada de los Tribunales Electorales Municipales; la Junta Nacional de Escrutinio en Panamá únicamente se instala para elecciones de Presidente y Vicepresidente del país; o en el caso de Nicaragua las Juntas Electorales Departamentales tienen la obligación de denunciar violaciones a la legislación electoral; en los casos de Guatemala y Honduras la función registral no está en los Tribunales Electorales.⁸²

De la organización que se presenta en el siguiente cuadro se observa, en general, que se realizan funciones de cedulaación o de integración de los padrones electorales, las cuales son permanentes, empero, otros organismos como las juntas electorales a nivel departamental y las juntas receptoras de votos, encargadas de labores de recepción, escrutinio y cómputo, tienen un carácter temporal, ya que su función se circunscribe a las jornadas electorales.

Cuadro 2.5

Organismos Electorales Coadyuvantes de los Tribunales Electorales					
Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua*	Panamá
↓	↓	↓	↓	↓	↓
-El Registro Electoral -El Registro Civil -Las Juntas Electorales	-Las juntas Electorales Departamentales -Las Juntas Electorales Municipales -Las Juntas Receptoras de Votos	-El Registro de Ciudadanos -Las Juntas Electorales Departamentales -Las Juntas Electorales Municipales -Las Juntas Receptoras de Votos	-Tribunales Electorales Departamentales -Tribunales Electorales Municipales -Mesas Electorales Receptoras	-Juntas Electorales Departamentales Juntas Electorales Municipales Juntas Receptoras de Votos	-La Junta Nacional de Escrutinio -Las Juntas de Escrutinio de Circuitos Electorales -Las Juntas Distritales de Escrutinio donde exista Elección para Concejales -Las Juntas Comunales de Escrutinio -Las Mesas de Votación

Fuente: Constituciones Políticas de los Estados y Legislaciones secundarias en la materia.
El cuadro es elaboración propia.

* Su denominación es Consejo Supremo Electoral.

⁸² Por función registral se entiende la actividad pública de dar fe sobre el registro de todos los actos relativos al estado civil de las personas, así como de nacimientos, fallecimientos y adopciones.

En materia jurisdiccional los Tribunales Electorales pueden conocer en primera instancia, en vía de alzada o en única instancia sobre las controversias que se susciten, sin embargo, aunque se puedan tramitar impugnaciones por las determinaciones de alguno de los órganos coadyuvantes, sus resoluciones no tendrán una naturaleza jurisdiccional, sino administrativa. En la parte relativa a la descripción de los recursos y de la tramitación jurisdiccional se explicarán con detalle estos elementos, lo anterior no obsta para señalar que de las organizaciones electorales que se describen en cada uno de los países, Costa Rica es el caso que muestra mayores elementos de centralización en materia administrativa y de atribuciones de índole jurisdiccional, teniendo la posibilidad, incluso, de interpretar la constitución en el marco de sus atribuciones y realizar control constitucional a través de la figura del amparo electoral.

2.4.2 Burocratización

La naturaleza de los Tribunales Electorales es permanente en todos los casos. El único caso diferente es Costa Rica que, de manera ordinaria, sesiona con tres Magistrados y en tiempo de elecciones se integra con cinco Magistrados, lo que no significa que pierda su permanencia, sino simplemente que aumenta su número de miembros.

Cuadro 2.6

Espacio de Gestión de los integrantes de los OGE		
País	Mandato	Reelección
Costa Rica	6 años con renovación escalonada de un propietario y dos suplentes cada 2 años	Sí (no señala hasta cuántos períodos).
El Salvador	5 años	No señala
Guatemala	6 años	Sí (no señala cuántos períodos).
Honduras	5 años	Sí (no indica cuántos períodos).

Nicaragua	5 años	No señala
Panamá	10 años	No señala

Fuente: Constituciones Políticas de los Estados y Legislaciones secundarias en la materia.
El cuadro es elaboración propia.

Como se desprende en el cuadro que antecede, otro elemento de estabilidad para los OGE es el período que se encuentran sus integrantes en su encargo, variando para cada uno de los casos. La mínima cantidad que se presenta es de cinco años para los casos de El Salvador, Honduras y Panamá; Guatemala y Costa Rica duran en el cargo seis años, y el que sale del promedio es Panamá donde permanecen 10 años en el puesto. Otro elemento a destacar es la posibilidad de reelección donde en tres de los casos existe: Costa Rica, Guatemala y Honduras (aunque no se precisa en la normatividad por cuantos períodos).

Además de los Magistrados que integran los Tribunales Electorales, existe todo un aparato burocrático que soporta sus funciones de manera regular. Como se observa en el cuadro siguiente, en los países en que se tuvo acceso a información sobre su estructura orgánica, todos cuentan con áreas de apoyo para el adecuado funcionamiento del Pleno; de igual forma, cuentan con direcciones encargadas de las áreas elementales de trabajo como las direcciones electorales, las de registro y seguimiento a partidos políticos, direcciones de formación y capacitación, y direcciones encargadas de implementar las políticas de los Tribunales.

Cuadro 2.7

Estructura Orgánica de los OGE	
País	Áreas de Apoyo
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría • Dirección Ejecutiva • Dirección General de Estrategia Tecnológica • Dirección General del Registro Electoral • Dirección General del Registro Civil • Instituto de Formación y Estudios en Democracia
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría General • Dirección Administrativa • Dirección Financiera Institucional • Unidad de Procesamiento de Datos • Contraloría General • Unidad de Asesoría Jurídica • Unidad de Planeación • Dirección de Capacitación y Educación Cívica • Unidad de Proyecto Electoral • Dirección de Registro Electoral
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría General • Dirección General de Registro de Ciudadanos • Dirección Electoral • Unidad de Capacitación y Divulgación Cívica Electoral • Dirección de Planificación Institucional
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría General • Dirección Administrativa y Financiera • Dirección de Participación Ciudadana • Dirección Electoral • Instituto de Formación y Capacitación Ciudadana
Nicaragua	S/I (Sin información)
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> • Sala de Acuerdos • Secretaría General • Dirección Ejecutiva Institucional • Dirección Nacional de Registro Civil • Dirección General de Cedulación • Dirección Nacional de Organización Electoral • Juzgados Penales Electorales

Fuente: Páginas Web de los Tribunales Electorales.
S/I: Sin información

Respecto a la forma en que llevan a cabo sus actividades, el Pleno de los Tribunales tiene la obligación legal de sesionar de manera ordinaria para los casos que sean de tramitación diaria y extraordinaria, cuando lo requieran las circunstancias; lo anterior evidencia sus funciones (no pueden dejar de

realizarlas ante una exigencia de su actuar). Aunado a lo anterior, los Magistrados que integran dichos órganos tienen impedimento legal para desempeñar otras funciones (salvo actividades científicas o académicas) lo que proporciona un alto grado de certeza en relación a la actuación diaria de estas autoridades.

Como se puede apreciar en el cuadro siguiente, salvo en los casos de Nicaragua y Panamá, existe mandato expreso legal para que sesionen los OGE. Las sesiones pueden ser ordinarias o extraordinarias, lo que permite inferir que existe un trabajo permanente de dichos órganos. Aunado a lo anterior, destacan los casos de El Salvador donde los Magistrados suplentes tienen la obligación de asistir a las sesiones, lo que denota una intención por incorporarlos en las tareas del Tribunal, aunque de *iure* no votan. Otro elemento a destacar es que el funcionamiento de los órganos electorales necesita un *quórum* legal, que en el caso de Costa Rica y El Salvador es de la mitad más uno de sus miembros. En el caso de Nicaragua se exige una mayoría de cinco de siete Magistrados.

Otro caso significativo lo tenemos con Guatemala donde el Tribunal Electoral no puede sesionar si no es con la presencia de todos los Magistrados. Esto último puede tener una doble lectura: la primera es que el exigir una presencia de total de los miembros en los órganos electorales permite una mejor deliberación de los asuntos que se tramitan y se resuelven, sin embargo, la segunda lectura es que esto puede obstaculizar las actividades diarias del Tribunal, ya que puede presentarse una situación extraordinaria donde no esté presente alguno de los cinco Magistrados.

Cuadro 2.8

Sesiones de los Tribunales Electorales			
País	Sesionan los Tribunales por Mandato Expreso	Tipos de Sesiones	Quórum para sesionar
Costa Rica	Sí	Ordinarias, Extraordinarias. Tienen Carácter de Privadas (Salvo Excepciones).	Regla General: La Mitad más uno. En algunos casos se requiere la presencia de todos los Magistrados (por ejemplo declaratorias definitivas de elección popular).
El Salvador	Sí	Ordinarias y Extraordinarias	Por lo menos tres magistrados propietarios
Guatemala	Sí	Ordinarias (cuantas veces sea necesario). Extraordinarias. Las sesiones tienen carácter privado, salvo (Periodo electoral).	Presencia de Todos sus miembros
Honduras	Sí	Ordinarias y Extraordinarias	No indica
Nicaragua	No	No indica	Cinco de sus siete miembros
Panamá	No	No indica	No indica

Fuente: Constituciones Políticas de los Estados y Legislaciones secundarias en la materia.
El cuadro es elaboración propia.

2.4.3 Independencia

Los Órganos de Gestión Electoral en Centroamérica muestran, en general, elementos de independencia respecto de los poderes públicos, especialmente del gobierno y el sistema de partidos.

El interés es determinar el grado de independencia institucional de los organismos electorales desde un punto de vista formal, con base en su procedimiento de nombramiento, duración y estabilidad de sus integrantes. Se parte del supuesto de que el grado de independencia se incrementará cuanto mayor sea el número de actores involucrados en el procedimiento de

nombramiento y según la naturaleza de sus cargos.⁸³ De tal manera que, ordenándolas de menos a más, se pueden considerar de bajo nivel de independencia aquellas designaciones realizadas exclusivamente por el poder ejecutivo, luego las de nombramiento legislativo, seguidas por las de nombramiento mixto, las realizadas por el poder judicial y, finalmente, los procedimientos donde la sociedad civil juega una función decisoria son los de mayor independencia.

Bajo la consideración de la independencia, se advierte que los OGE son la máxima autoridad en materia electoral y gozan de autonomía e independencia respecto de los otros poderes de estado. Su integración varía dependiendo el caso concreto; para algunos casos en la designación participan un solo actor y para otros dos o más actores. Los mecanismos de designación son un punto medular en la integración de los Tribunales Electorales ya que se podrá apreciar el grado de independencia real que tienen respecto de otros poderes del Estado. Costa Rica es el único caso donde únicamente interviene la Suprema Corte en la designación de los Magistrados del Tribunal Electoral. En el caso de El Salvador la Suprema Corte únicamente puede proponer a dos de los cinco Magistrados ante la Asamblea Legislativa y en el caso de Panamá uno de tres Magistrados es designado por la Suprema Corte de Justicia.

El Poder Legislativo designa al total de los Magistrados en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En el caso de Panamá el Legislativo sólo

⁸³ Es importante acotar que, aunado al número de actores que participan en la integración de los Órganos de Gestión Electoral, también es indispensable contar con procedimientos claros para la designación de sus integrantes. Es decir, se vuelve medular conocer quién propone a los candidatos, cuáles son los requisitos que éstos deben tener o si requieren alguna otra calidad profesional en particular. Desde la perspectiva de esta investigación la independencia de los OGE depende tanto de los actores que inciden en el armado de las estructuras de los Tribunales, como en los mecanismos que se utilizan para este fin.

nombra a uno de los tres integrantes del Tribunal Electoral, y el Poder Ejecutivo sólo tiene facultades de designación de uno de los tres integrantes.

Sin embargo, las diferencias significativas en la integración de los Tribunales no devienen únicamente de quién elige, sino también de quién propone. El Salvador es el caso más denotativo ya que a pesar de que la designación la realiza la Asamblea Legislativa, quien propone tres de los cinco candidatos a ocupar los cargos son los partidos políticos que hayan obtenido más votos en la elección para Presidente de la República, lo que hace cuestionar seriamente la independencia que se pueda tener con los partidos políticos a la hora de realizar sus funciones.

El caso de Guatemala es, sin lugar a dudas, el Tribunal que aparece con una mayor independencia formal no sólo respecto de los partidos políticos, sino de los poderes del Estado, ya que la propuesta enviada al Congreso de la República para la integración del Tribunal Electoral proviene de una Comisión de Postulación que está integrada por órganos de la sociedad civil: como universidades públicas y privadas.

Cuadro 2.9

Mecanismos de Integración de los Tribunales Electorales			
País	Número de Integrantes	Designación	Propuesta
Costa Rica	3 Magistrados Propietarios y 6 Magistrados Suplentes (de manera ordinaria) Un año antes y seis meses después de elecciones aumenta a 5 magistrados.	Suprema Corte de Justicia	No indica la legislación
El Salvador	5 Magistrados y 5 Magistrados Suplentes	Asamblea Legislativa	3 a propuesta de los tres partidos o coaliciones que hayan obtenido más votos en las elecciones para presidente en ternas cada uno, y 2 de dos ternas propuestas por la Suprema Corte de Justicia.
Guatemala	5 Magistrados titulares y 5 Magistrados Suplentes	Congreso de la República	Una nómina de 40 candidatos propuesta por la Comisión de Postulación
Honduras	3 Magistrados Propietarios y 1 Suplente	Congreso Nacional	No indica la legislación
Nicaragua	7 Magistrados propietarios y 3 Suplentes	Asamblea Nacional	Propuestos por el Presidente de la República y Diputados a la Asamblea Nacional, en consulta con asociaciones civiles
Panamá	3 Magistrados Propietarios y 2 suplentes por cada principal	1 por el Órgano Legislativo, 1 por el Órgano Ejecutivo y el 1 por la Corte Suprema de Justicia	No indica la legislación

Fuente: Constituciones Políticas de los Estados y Legislaciones secundarias en la materia.
El cuadro es elaboración propia.

En relación al tamaño de los Tribunales vemos que pueden variar de tres Magistrados como mínimo en los casos de Costa Rica, Honduras y Panamá; cinco en los casos de El Salvador y Guatemala, y siete Magistrados para el caso de Nicaragua. En todos los casos se presenta la figura del Magistrado Suplente.

Un elemento para saber qué tanto las reglas formales coinciden con la realidad es la percepción que tienen los ciudadanos respecto de los Tribunales Electorales. En las encuestas generadas por *Latin American Public Opinion*

Proyect, en el Barómetro de las Américas, se realizó la siguiente pregunta a los ciudadanos de cada uno de los países motivo de estudio: “¿Hasta qué punto usted tiene confianza en los Tribunales de Elecciones? En una escala de cero a cien donde cero es ninguna confianza y cien es total de confianza, los ciudadanos contestaron de la manera siguiente en las últimas cuatro encuestas:

Cuadro 2.10

Percepción de los Ciudadanos respecto de sus Tribunales Electorales					
País	2004	2006	2008	2010	Diferencia 2008-2010
Costa Rica	71	67	62	61	-1
El Salvador	60	50	45	55	-10
Guatemala	50	49	46	51	-5
Honduras	47	46	38	57	+9
Nicaragua	47	45	44	40	-4
Panamá	66	49	51	63	+12

Fuente: Los datos se obtuvieron de: *Latin American Public Opinion Proyect*, Barómetro de las Américas, 2010. El cuadro es elaboración propia.

El anterior cuadro nos pone en evidencia que los dos países mejor evaluados en la última encuesta son Panamá con una calificación de 63 y Costa Rica con 61. Lo que no parece sorprender ya que el segundo de ellos es la democracia consolidada de Centroamérica y Panamá es el país donde los elementos democráticos están asentándose más palpablemente. Es de resaltar que Nicaragua es el país peor evaluado en el funcionamiento de su OGE, paradójicamente es el país que le da un rango mayor a la función electoral, incluso otorgándole una denominación de poder electoral, asemejándolo al Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

2.4.4 Especialización

En Centroamérica los Tribunales son especializados en términos orgánicos. Sin embargo, esta dimensión se puede desagregar a partir de dos perspectivas: la primera, la especialización sobre las funciones que realiza el órgano de administración electoral y, la segunda, respecto del perfil de los funcionarios que integran dichos órganos (situación donde la especialización es parcial).

Las funciones electorales corresponden a órganos especializados con autonomía e independencia en cada uno de los Estados. Como ya se advirtió, cada país cuenta con un órgano especializado que conoce de los asuntos electorales, ya sea en la parte administrativa de la organización de los comicios o en la resolución de conflictos de orden jurisdiccional. Salvo en el caso de Nicaragua la denominación de los órganos electorales son Tribunales, lo que desde la perspectiva clásica jurídica implicaría que únicamente se encargan de realizar funciones de índole jurisdiccional, empero, estos organismos realizan más actividades que las de naturaleza contenciosa electoral.

En términos generales, los Tribunales Electorales convocan a elecciones, nombran a su personal jerárquicamente inferior a ellos, interpretan en el ámbito de sus atribuciones los preceptos electorales consagrados en las Constituciones y en las leyes reglamentarias, realizan las listas de electores o padrones electorales, efectúan el escrutinio de las elecciones, realizan las declaratorias de ganadores y conocen de los medios de impugnación o recursos en materia electoral. Lo anterior pone de relieve la alta especialización y concentración de las funciones electorales en estos países.

La segunda arista de la especialidad, como ya se advirtió, se vincula con los funcionarios que desempeñan los cargos de Magistrados en los Tribunales Electorales. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro en los casos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá se pensó en un órgano con claros elementos contenciosos al requerir como uno de los requisitos para ser Magistrado Electoral ser Abogado, lo que presume una formación jurídica y una calidad asociada a los órganos jurisdiccionales. Otro elemento a destacar es que también en los cuatro países indicados se solicita tener una experiencia profesional que en general es de diez años, ya sea como abogado o dentro de la función judicial.

Es palpable que la alta especialización conlleva que el empleo sea de tiempo completo, es decir, que los funcionarios no se dediquen a otras actividades aparte de las propias de su función (salvo académicas). Esto implica dos situaciones esenciales: por un lado la presunción de funcionarios de tiempo completo que estén abocados a su función de Magistrados y, por otro lado, la obligatoriedad de no estar vinculado profesional o laboralmente con otros actores que presumiblemente puedan influenciar su actividad o beneficiarse de sus actividades, como pueden ser los partidos políticos, al limitarles la posibilidad de participar en algún partido político.

Finalmente, es de acotar que Honduras y Nicaragua no advierten requisito alguno profesional para formar parte de sus OGE, así como también los países donde la edad para ser integrante es menor, veinticinco y treinta años respectivamente. Esta situación puede interpretarse como un mecanismo para no restringir la participación de ciudadanos que no tengan cierta profesión, sin

embargo, estos elementos no abonan en la especialidad de sus funciones y actuaciones.

Cuadro 2.11

Perfil Profesional para integrar los OGE				
País	Edad	Estudios	Experiencia	Otros
Costa Rica	35	Abogado	10 años de práctica profesional	Incompatibilidad con otro empleo o filiación partidista
El Salvador	30	3 no señala y 2 abogados	Para los tres magistrados propuestos por los partidos no indica Para los dos propuestos por la Corte Suprema se requieren los mismos requisitos para ser Magistrado de Cámara de Segunda Instancia	No filiación partidista, sólo de los dos propuestos por la Corte
Guatemala	40	Abogado Colegiado	1 Período como Magistrado de la Corte de Apelaciones o Tribunales Colegiados, o 10 años de experiencia en ejercicio de la profesión	Incompatibilidad con otro empleo o filiación partidista
Honduras	25	N/A	N/A	Incompatibilidad con otro empleo o filiación partidista
Nicaragua	30	N/A	N/A	Incompatibilidad con otro empleo o filiación partidista
Panamá	35	Abogado	10 años de ejercicio profesional	Incompatibilidad con otro empleo o filiación partidista

Fuente: Constituciones Políticas de los Estados y Legislaciones secundarias en la materia.

El cuadro es elaboración propia.

N/A: No aplica restricción alguna.

En síntesis, y como se demuestra en el cuadro que antecede, existen candados que acotan la integración de los OGE que se vinculan a las características de los individuos que participan en éstos, empero, existen diferencias para cada uno de los casos. Costa Rica, Guatemala y Panamá aparecen como los países con mayores elementos de cuidado para la ser Magistrados, y, contrariamente, Honduras evidencia elementos de poco rigor respecto de sus requisitos.

2.4.5 Delegación

En los países motivo de estudio la función electoral se asigna a un órgano distinto a los actores involucrados por la lucha por el poder denominados Tribunales Electorales, sin embargo, los integrantes de dichos órganos no necesariamente son sujetos que provienen de la sociedad civil, con tintes apartidistas o con muestras de imparcialidad; sus perfiles demuestran que, en la mayoría de los casos, no cuentan con una trayectoria especializada en el área electoral, y en algunos otros casos, además de presuponerse la falta de conocimientos técnicos, también se pone en duda la propia imparcialidad sobre sus actuaciones.

Como se demuestra en el cuadro siguiente, existen diversos integrantes de los Tribunales que han sido legisladores, funcionarios públicos o incluso parte de la burocracia de algún partido político. En los casos de Costa Rica y Guatemala sus integrantes tienen experiencia dentro de la función jurisdiccional, empero, no en los tópicos electorales. Resaltan los casos de Honduras y Panamá donde la mayoría de sus integrantes tienen experiencia en puestos vinculados con la materia electoral, ya sea como responsables de los órganos que antecedieron a las estructuras actuales electorales o como funcionarios en algún otro puesto.

Cuadro 2.12

Perfiles Curriculares de los Magistrados que integran actualmente los OGE		
País	Nombre	Antecedentes Profesionales
Costa Rica	Luis Antonio Sobrado González	Procurador Constitucional, Profesor de Derecho Constitucional, Asesor Legal de la Presidencia
	Eugenia María Zamora Chavarría	Miembro Junta Directiva Banco Hipotecario de Vivienda, Consultora en Paz y Seguridad Humana, Asistente en la Corte Suprema de Justicia, Directora del Instituto Interamericano del Niño (OEA).
	Max Alberto Esquivel Faerrón	Magistrado Suplente de la Sala Constitucional, Subdirector de la Escuela de Ciencias Políticas, U de CR, Consultor independiente.
El Salvador	Walter René Araujo Morales	Propuesto por el Partido Alianza Republicana Socialista, Diputado
	Eugenio Chicas Martínez	Propuesto por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
	Julio Eduardo Moreno Niños	Propuesto por el Partido Conciliación Nacional
	Eduardo Antonio Urquilla Bermúdez	Propuesto por la Corte Suprema de Justicia
	Fernando Arguello Téllez	Propuesto por la Corte Suprema de Justicia, Superintendente de Electricidad y Telecomunicaciones
Guatemala	Lic. María Eugenia Villagrán De León	Magistrada de la Cámara Civil, Secretaria de Amparos y Antejudicios de la Corte Suprema de Justicia
	Lic. Helder Ulises Gómez	Asesor Jurídico de las Juntas de Licitación de Mixco, Profesor Universidad San Carlos de Guatemala
	Lic. Mirtala Concepción Góngora Zetina	Magistrada de la Sala de Apelaciones
	Lic. Patricia Eugenia Cervantes Chacón	Profesora Universidad San Carlos de Guatemala
	Lic. Marco Tulio Melini Minera	S/I
Honduras	David Andrés Matamoros Batson	Diputado por el Partido Nacional, Presidente de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, Miembro del Consejo Consultivo del Tribunal Electoral
	José Saúl Escobar Andrade	Magistrado del Tribunal Nacional de Elecciones, Supervisor del Registro Nacional de Personas, Secretario Ejecutivo Nacional del Partido Demócrata Cristiano.
	Enrique Ortez Sequeira	Regidor de la Alcaldía Municipal del Distrito Central, Miembro de la Junta Directiva del Colegio de Abogados de Honduras, Presidente del Tribunal Nacional de Elecciones

Nicaragua	Roberto José Rivas Reyes	Vice-Rector Académico de la Universidad Católica “Redemptoris Mater”, Consultor Privado
	Emmeet Lang Salmerón	Presidente del Comité Olímpico Nicaragüense, Ministro de Deportes, Coronel Ejército Popular Sandinista
	José Bosco Marengo Cardenal	Ministro de Gobernación
	José Luis Villavicencio	Presidente de la Comisión Electoral del FSLN, Fiscal Nacional del FSLN
	René Herrera Zúñiga	Diputado ante la Asamblea Nacional
	Luis Benavidez Romero	S/I
	Marisol Castillo Bellido	S/I
	José Miguel Córdoba	S/I
Panamá	Gerardo Felipe Solís Díaz	Fiscal General Electoral, Ministro de Educación, de Vivienda, Asesor Presidencial
	Eduardo Valdéz Escoffery	Magistrado Tribunal Electoral (anterior estructura), Observador Electoral, Director de Planificación de la Presidencia.
	Erasmus Pinilla Castillero	Secretario General en Panamá Capital, Asesor del Consejo Nacional del Banano, Viceministro de Gobierno y Justicia, Secretario General de la Asamblea Legislativa.

Fuente: Páginas electrónicas de los Tribunales Electorales y compilación propia de información.
S/I: Sin información disponible.

El cuadro anterior, deja en claro que esta dimensión dista mucho de cumplir con los parámetros que se requieren para una función que debe tener características de objetividad, imparcialidad e independencia.

2.4.6 Regulación

En todos los casos de estudio existe un andamiaje normativo que delimita perfectamente las funciones que tienen los Tribunales Electorales. Se sigue un sistema de tipo normativo kelseniano y de supremacía normativa. Desde los textos constitucionales se especifica que la función electoral estará a cargo y bajo la responsabilidad de un cuerpo colegiado denominado Tribunal Electoral,

incluso, y siguiendo la tradición latinoamericana de constituciones altamente reglamentarias, se incorporan las atribuciones, las formas en que se integrarán los OGE y los requisitos e impedimentos para ser parte de los mismos.

Adicionalmente, se detecta en todos los casos normatividad reglamentaria sobre las funciones de los tribunales bajo la denominación de leyes electorales o códigos electorales. Estos cuerpos legales al mismo tiempo de contener las atribuciones de los Tribunales, enuncian las funciones de los organismos coadyuvantes de la función electoral y de la burocracia que trabaja dentro de estas instituciones en las estructuras centrales y periféricas. También contienen las reglas detalladas de los sistemas electorales: fórmulas, circunscripciones, integración de distritos y umbrales (diseño de reglas); los elementos para poner en práctica los derechos políticos de los ciudadanos: votar, ser votado, constituir un partido político; la parte organizacional para llevar a cabo los comicios: padrones electorales, casillas, escrutinios, cómputos (aplicación de las reglas) y los elementos para hacer efectivas las quejas o controversias contenciosas (adjudicación de reglas).

Sin embargo, la normatividad no se agota en las Constituciones y en los códigos. También tenemos otro tipo de legislaciones como las leyes orgánicas que sirven para delimitar y especificar de manera más exhaustiva las funciones de la burocracia de los OGE u otro tipo de pautas que podría considerárseles parte del andamiaje normativo en algunos casos, y en otros, simplemente lineamientos administrativos como los manuales, instructivos, directrices y políticas internas.

Es de acotar la diferencia sustantiva que existe entre la Constitución, las leyes secundarias y las orgánicas con relación a toda la demás legislación, ya que las primeras son creadas y modificadas por los entes legislativos que cada país establezca, mientras que las segundas son pautas que generan los Tribunales, mismas que no implican un procedimiento de naturaleza legislativa, sino administrativo.

Finalmente, no hay que confundir la legislación que establece la naturaleza, funciones y atribuciones de los OGE, creada y modificada desde los espacios legislativos correspondientes, con la normatividad que se genera como consecuencia de su actuar jurisdiccional, identificada como jurisprudencia, es decir, la resolución de casos concretos que van dotando de contenido la normatividad.

2.4 Balance

Ex post, la muestra comparativa que se pone de manifiesto sobre la forma en que se materializa la gobernanza electoral en los países de Centroamérica, específicamente las reglas del sistema y de la justicia electorales, así como del diseño y funcionamiento de los Órganos de Gestión Electoral, se pueden concluir diversas situaciones:

En primer lugar, como se puede advertir del estudio de las reglas formales electorales, existen coincidencias en cuanto al tipo de diseños institucionales por los que han optado los países de Centroamérica. Cuando se analizó el sistema electoral observamos que la generalidad es que utilicen fórmulas de cociente, listas cerradas y bloqueadas. Además, cuando hablamos de elección

presidencial, nos percatamos de una tendencia hacia el esquema de la mayoría, pero con un dato importante, casos donde se exigen una mayoría especial, lo que nos orilla a la figura de la segunda vuelta.

En segundo lugar, respecto de la justicia electoral, vemos que existe todo un andamiaje normativo que soporta la función contenciosa electoral. Desde las constituciones, las leyes secundarias y las directrices reglamentarias, se puede denotar que se regula: la organización de los OGE, sus facultades, el tipo de controversias que pueden echar a andar los actores y las consecuencias jurídicas que tienen sus resoluciones.

Sin embargo, dichos *corpus iuris*, pone en evidencia rezagos en temas de suma importancia dentro de la gobernanza electoral como el que no existan mecanismos de inconformidad por una ley electoral o instrumentos para controvertir una decisión de autoridades partidarias. Nuevamente el caso de Costa Rica muestra una solidez notable, ya que tiene una construcción institucional muy extensa que prevé un número significativo de mecanismos para asegurar una gobernanza electoral de calidad.

En tercer término, los OGE muestran coincidencias al realizar funciones administrativas y jurisdiccionales, empero, existen Tribunales que se asemejan más a organizaciones de tipo administrativo como son Nicaragua y El Salvador; y órganos con tintes de entes de naturaleza jurisdiccional como Costa Rica. Esta diferencia no es menor, ya que en la medida en que se estime como un órgano únicamente administrativo quiere decir que su función principal es la de organizar todo lo relativo a los comicios o en algunos casos funciones de tipo registral o cédular, dejando de lado la función jurisdiccional que es la base fundamental de la adjudicación de reglas.

En cuarto lugar, se puede decir que los OGE tienen un alto grado de centralización de la administración electoral que se apoya en una burocracia centralizada y descentralizada permanente que le permite realzar sus funciones en temporada electoral y fuera de ésta. En lo relativo a los integrantes de los OGE podemos afirmar que su trabajo tiene matices de estabilidad al establecer periodos concretos del ejercicio del cargo, e incluso con la posibilidad de la reelección. Sin embargo, en lo relativo a la independencia, la especialización y la delegación se muestran elementos de debilidad en la mayoría de los casos.

En la integración de los OGE participan en cinco de los casos el poder legislativo y en otros el poder ejecutivo; lo que puede interpretarse a la luz de un conflicto de intereses ya que a final de cuentas tanto los legisladores como los ejecutivos pertenecen a las filas de un partido político o surgieron como candidatos de éstos. El caso más dramático es El Salvador donde la integración es mayoritariamente partidista. Este punto se vincula directamente con la dimensión de especialización y la delegación ya que al no ser indispensable tener una trayectoria dentro de las funciones electorales del estado para conformar los OGE, entonces se presta a que en la mayoría de los casos no tienen experiencia electoral, y más aún, en puestos de desempeño profesional anterior estuvieron vinculados con partidos políticos o como funcionarios públicos.

En suma, podemos afirmar que el tipo de gobernanza electoral que se han dado los países comparados, tiende a un modelo de alta concentración y especialización de funciones, siendo la justicia electoral un punto neurálgico, al participar dentro de los niveles con que opera la gobernanza electoral, generando resultados que cambian las reglas, a través de sentencias, y también creando

reglas, al incidir en los espacios legislativos con dichas resoluciones que adquieren el matiz de jurisprudencia.

Finalmente, es importante señalar que el esquema comparativo que se siguió en este apartado, brindará los elementos introductorios para contrastar las reglas formales con las que funciona la gobernanza electoral en tres casos concretos (Costa Rica, Honduras y Panamá), respecto de su implementación material, así como de su incidencia en el comportamiento tanto de actores como de instituciones. El criterio de selección de casos responde a la hipótesis de que países con trayectorias históricas y políticas diferentes no obsta para que adopten diseños institucionales electorales similares que, sin embargo, en la práctica tienen resultados heterogéneos.

Así, el punto medular que seguirá esta investigación, será realizar un capítulo para cada uno de los países que se mencionan, donde se apreciará la construcción específica de sus reglas electorales, la interacción con el sistema de partidos y, sobre todo, la construcción de una justicia electoral con características específicas que mantiene coincidencias y divergencias con otras latitudes del mundo.

Capítulo III

Costa Rica:

El perfeccionamiento de la justicia electoral

3.1 Introducción

Costa Rica es uno de los ejemplos más denotativos en América Latina de un régimen político con larga tradición democrática. La celebración de elecciones periódicas sin mayores contratiempos; un sistema electoral cuyas dimensiones son en términos generales el garante de la transformación de votos en escaños de manera equitativa; un sistema de partidos que incentiva la libre competencia y en cuerpo institucional que verifica que los actos electorales se lleven de conformidad con las reglas del juego, son el ejemplo claro de dicha afirmación.

Bajo ese andamiaje político y jurídico es que la gobernanza electoral en Costa Rica se ha logrado instrumentar con la participación de los diversos actores políticos. Es decir, para lograr explicar cómo funciona el fenómeno electoral en ese país y cómo se ha delineado la justicia electoral, es preciso reconocer que se trata de una larga marcha, sustentada por un conjunto de acuerdo políticos que han establecido reglas e instituciones que han regulado los conflictos de naturaleza electoral.

No obstante, la construcción de la justicia electoral en Costa Rica, al igual que en otras latitudes del mundo, ha tenido como antecedente una serie de acuerdos entre los distintos actores políticos que se ha materializado en reglas

electorales, donde se ha tratado de privilegiar la satisfacción de demandas de la mayoría de los actores políticos como: líderes, partidos, grupos económicos, candidatos e incluso entes del propio gobierno.⁸⁴

Como se observará en el presente capítulo, las elecciones fraudulentas en Costa Rica son una página olvidada de la historia. La competencia política entre las fuerzas partidistas ha tendido a generar, un equilibrio bipartidista, no obstante, que han participado diversas opciones políticas. Paralelamente, desde el propio poder legislativo y ejecutivo, se ha impulsado una agenda de reformas orientadas hacia el perfeccionamiento de las reglas electorales y el diseño institucional de los OGE.

Las reformas al sistema jurídico se han encaminado a aumentar las atribuciones de los OGE, principalmente en materia de control de la constitucionalidad.⁸⁵ El TSE y la SCCSJ son garantes de la gobernanza electoral costarricense. Estos órganos han ganado un reconocimiento importante dentro del sistema político costarricense: el primero, al organizar las elecciones y resolver los conflictos electorales; y, el segundo, al ejercer su función de control constitucional abstracto y concreto sobre los asuntos de los que tiene conocimiento. El prestigio ganado no se debe a que no hayan existido inconformidades respecto de los actos de autoridad o en relación a la aplicación

⁸⁴ En la parte relativa al contexto político se explicará cómo en Costa Rica han existido varios liderazgos políticos que han influido en la configuración de la gobernanza electoral, ya sea desde su injerencia a través de los partidos políticos, o por medio su trabajo como integrantes de los poderes ejecutivo y legislativo.

⁸⁵ Control se refiere al establecimiento de mecanismos tendentes a evitar el ejercicio abusivo o no conforme a derecho del poder, por lo que uno de sus principales objetivos es el control de las normas, tanto en los actos de creación como en los de su aplicación. Sobre el control constitucional y sus implicaciones políticas véase: Diego Valadés, *Constitución y Control Político*, en *Teoría de la Constitución*, Porrúa y UNAM, México, 2005.

de normas, sino que sus resoluciones tienen, generalmente, la percepción de no estar contaminadas de influencias ajenas al principio de legalidad.⁸⁶

Aunado a lo anterior, existe un sistema normativo de orden sustantivo que garantiza una serie de derechos políticos, y, concomitantemente, un marco normativo que instrumenta la parte adjetiva electoral o procesal, lo que permite recurrir a los partidos políticos, candidatos o incluso por la ciudadanía, *lato sensu*, prácticamente todas las resoluciones electorales.⁸⁷ Lo anterior pone en evidencia la alta efectividad que por muchas décadas ha tenido Costa Rica como la democracia más longeva de la región.

3.2 El Contexto político y la institucionalización del sistema electoral

En Costa Rica, desde 1953 y hasta las últimas elecciones de 2010, se han celebrado quince elecciones nacionales y se puede afirmar que no existen elementos para suponer que haya existido fraude electoral.⁸⁸ Esta institucionalidad de la arena electoral, contrasta con la larga tradición de cuestionamientos sobre la organización, celebración y el cómputo de los resultados de los comicios en la mayoría de los países de América Latina, principalmente hasta antes de las reformas democratizadoras de los años ochenta.⁸⁹

⁸⁶ Este principio expresa la idea de la ley como acto normativo supremo e irresistible al que, en línea de principio, no es oponible ningún derecho más fuerte, cualquiera que sea su forma y fundamento: ni el poder de excepción del rey y de su administración, en nombre de una superior razón de estado, ni la aplicación por parte de los jueces o la resistencia de los particulares, en nombre de un derecho más alto. Véase: Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Trota, Madrid, 2007, pág. 24.

⁸⁷ Recurrir se refiere a la posibilidad que establecen los sistemas jurídicos para que una persona pueda acudir ante los órganos administrativos o jurisdiccionales del estado, a controvertir la creación y/o los efectos de una norma jurídica o de un acto de autoridad, que presuntamente alteren o vulneren su esfera jurídica.

⁸⁸ Desde 1953 se han realizado cada cuatro años elecciones nacionales para elegir Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados y Municipales.

⁸⁹ Sobre el cuestionamiento de las elecciones en Costa Rica antes de 1949, véase: Iván Molina y Frabrice Lehoucq, *Urnas de los Inesperado, Fraude electoral y lucha política en Costa Rica (1901-1948)*, Universidad de Costa Rica, 1999.

La vida política costarricense tuvo como actores decisivos a los partidos políticos, ya que su actividad contribuyó a la construcción del orden democrático. Costa Rica, a lo largo de buena parte de la segunda mitad de siglo pasado, fue catalogada como una democracia con tradición bipartidista. Lo anterior no quiere decir que no hayan existido otros partidos, sino que sistemáticamente los dos partidos más fuertes fueron el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC).

El PLN fue durante toda la segunda mitad del siglo XX, la expresión mayoritaria en el sistema político costarricense.⁹⁰ Delgado Rojas afirma que en el PLN estuvieron los gestores del estado costarricense y los organizadores de sociedad actual.⁹¹ Ha gobernado en nueve ocasiones y todavía cuando llegó a perder la presidencia, logró obtener un número importante de escaños en la Asamblea Legislativa.⁹² Por su parte, el otro gran partido, fue el PUSC, el cual nació de una fusión de diversos partidos políticos.⁹³ Este partido, en 1990, logró ganar la Presidencia de la República y la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa.⁹⁴

Como apreciamos en el cuadro siguiente, desde 1953 y hasta los comicios de 2010, han concurrido a elecciones diversos partidos políticos, dando un total de cuarenta y dos opciones políticas a los largo de casi sesenta años.

⁹⁰ Para abundar sobre las características programáticas e ideológicas del PLN véase: Sergio Iván Alfaro Salas, Costa Rica, en *Partidos Políticos de América Latina*, Centroamérica, México y República Dominicana, FCE, México, 2003.

⁹¹ Jaime Delgado Rojas, Democracia y Partidos Políticos en Costa Rica, en *Costa Rica en los Inicios del Siglo XX*, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, UNAM, 2008, p.38.

⁹² El PLN tuvo el control, casi absoluto, de las organizaciones de empleados, profesionistas del sector público y de empleados estatales (judiciales y de servicios básicos). También tuvo el control de asociaciones de desarrollo comunal y organizaciones del sector cooperativo (agrícola). Jaime Delgado Rojas, *Op. cit.*

⁹³ Los partidos de los cuales nació el PUSC fue el Republicano Calderonista, Renovación Democrática, Demócrata Cristiano y Partido Unidad Social Cristiana, este último antes denominado Partido Unión Popular, ya que la legislación exigía que para efectos de una fusión los partidos que se coaligaran debían sumarse al nombre de uno de ellos.

⁹⁴ Los gobiernos que ha tenido el PUSC han seguido, principalmente, políticas de ajuste iniciadas por el propio PLN, con un enfoque que ha profundizado los cambios económicos y estructurales del país. Este partido tiene presencia en movimientos sindicales y cooperativos, sin embargo, la mayor base de su electorado se vincula al empresariado costarricense. Véase: Jaime Delgado Rojas, *Op. cit.* p.39; y Sergio Iván Alfaro Salas, *Op. cit.*

Cuadro 3.1

Partidos Políticos contendientes en Costa Rica (Elecciones Nacionales 1953-2010)					
Partido Político	Número de Elecciones en que participó (años)	Partido Político	Número de Elecciones en que participó (años)	Partido Político	Número de Elecciones en que participó (años)
Accesibilidad sin exclusión	2010 (1)	Independiente	1958, 1978-1998 (7)	Revolucionario de los trabajadores en lucha	1990 (1)
Acción ciudadana	2002-2010 (3)	Independiente obrero	2002(1)	Socialista costarricense	1974 (1)
Acción demócrata popular	1962 (1)	Integración nacional	1998-2010 (4)	Unidad (coalición)	1978, 1982 (2)
Acción socialista	1970-1974 (2)	Liberación nacional	1953-2010 (15)	Unidad social cristiana	1986-2010 (7)
Alianza democrática nacionalista	2006 (1)	Movimiento libertario	1998- 2010 (4)	Unificación nacional	1966-1978 (4)
Alianza nacional cristiana	1986-2002 (5)	Movimiento nacional	1982 (1)	Unión general	2002 (1)
Alianza patriótica	2010 (1)	Nacional independiente	1974-1978, y 1994-1998 (4)	Unión generaleña	1994 (1)
Alianza popular	1986 (1)	Nuevo partido democrático	1998 (1)	Unión nacional	1958- 1962 y 2006 (3)
Cambio 2000	2002 (1)	Organización socialista de los trabajadores	1978 (1)	Unión para el cambio	2006 (1)
Coalición izquierda unida	2006 (1)	Patria primero	2006 (1)	Unión patriótica	2006 (1)
Del progreso	1990 (1)	Patriótico nacional	2002 (1)		
Demócrata	1953, 1974-1982, y 1998 (5)	Pueblo unido	1978, 1982-1998 (6)		
Demócrata cristiano	1970-1974 (2)	Renovación costarricense	1998-2010 (4)		
Frente amplio	2010 (1)	Renovación democrática	1974 (1)		
Frente nacional	1970 (1)	Republicano	1962 (1)		
Fuerza democrática	1994-2006 (4)	Rescate nacional	1998-2006 (3)		

Fuente: www.tse.go.cr

El cuadro es elaboración propia.

La volatilidad de los partidos es muy fuerte, como se desprende de los datos presentados, más del cincuenta por ciento de los partidos políticos han contendido sólo en una elección (24), y únicamente un catorce por ciento de los partidos han participado en cinco o más comicios (6). Un dato muy interesante es que únicamente el PLN ha sido el partido político que ha concurrido a todos los comicios (15), la anterior situación se puede explicar por la propia influencia del sistema electoral costarricense, ya que, en la mayor parte del siglo pasado, favoreció un sistema bipartidista.

Como se explica más adelante, el mayor número de escaños fue repartido entre el PLN y el PUSC en las distintas elecciones, y la representación efectiva entre votos obtenidos y número de plazas obtenidas en el legislativo estuvo marcada por la subrepresentación, elementos que generaron incentivos negativos en la participación política electoral. No obstante el pluralismo partidista evidenciado, esto no repercutió plenamente en que hayan ganado alguna elección del poder ejecutivo. Como vemos en el siguiente cuadro, la presidencia en Costa Rica ha estado sistemáticamente vinculada a un número reducido de opciones políticas.

Cuadro 3.2

Presidentes de Costa Rica (1953-2010)			
Año de elección	Partidos Políticos o Coalición Participantes	Partido Ganador	Candidato Triunfador
1953	Liberación Nacional Demócrata	PLN	José Figueres Ferrer

1958	Unión Nacional Liberación Nacional Independientes	PUN	Mario Echandi Montero
1962	Liberación Nacional Republicano Otros (dos partidos)	PLN	Francisco José Orlich Bolmarcich
1966	Unificación Nacional Liberación Nacional	UN	José Joaquín Trejos Fernández
1970	Liberación Nacional Unificación Nacional Otros (tres partidos)	PLN	José Figueres Ferrer
1974	Liberación Nacional Unificación Nacional Otros (seis partidos)	PLN	Daniel Oduber Quirós
1978	Coalición Unidad Liberación Nacional	Coalición Unidad	Rodrigo Carazo Odio
1982	Liberación Nacional Coalición Unidad Otros (cuatro partidos)	PLN	Luis Alberto Monge Álvarez
1986	Liberación Nacional Unidad Social Cristiana Otros (cuatro partidos)	PLN	Oscar Arias Sánchez
1990	Unidad Social Cristiana Liberación Nacional Otros (cinco partidos)	PUSC	Rafael Ángel Calderón Fournier
1994	Liberación Nacional Unidad Social Cristiana Otros (cinco partidos)	PLN	José María Figueres Olsen
1998	Unidad Social Cristiana Liberación Nacional Otros (once partidos)	PUSC	Miguel Ángel Rodríguez Echeverría
2002	Unidad Social Cristiana Liberación Nacional	PUSC	Abel Pacheco de la Espriella
2006	Liberación Nacional Acción Ciudadana Otros (doce partidos)	PLN	Oscar Arias Sánchez
2010	Liberación Nacional Acción Ciudadana Otros (siete partidos)	PLN	Laura Chinchilla Miranda

Fuente: www.tse.go.co

El cuadro es elaboración propia.

Como notamos el partido que ha ganado más veces la presidencia costarricense en los últimos sesenta años es el PLN. Tuvo una caída evidente de 1990 a 2006, donde sólo en una ocasión ganó la presidencia, no obstante, volvió a recuperarla. En las dos últimas elecciones presidenciales ha obtenido el triunfo, situación que como observaremos más adelante estuvo permeada por la

intervención de la justicia electoral, es decir, en buena medida este regreso a la presidencia por parte del PLN terminó resolviéndose en sede contenciosa.

Habría que decir que los resultados en los comicios presidenciales no han estado exentos de la influencia del sistema electoral; éste ha tenido un papel relevante en la construcción del sistema de partidos. Costa Rica sustenta sus reglas electorales en la Constitución Política y en el Código Electoral de 1946, el cual sufrió una reforma general en 1952. De acuerdo con las reglas vigentes, votar es obligatorio para los ciudadanos.⁹⁵ El Presidente de Costa Rica y los dos Vicepresidentes son electos por períodos de cuatros años por medio del voto directo. El ganador es el partido que obtiene más del 40 por ciento de todos los votos válidos emitidos. En caso de que no se presente un candidato que obtenga dicho porcentaje, se convocará a una segunda vuelta con los dos partidos que hayan obtenido el número mayor de votos.⁹⁶

El poder legislativo es unicameral y se integra por cincuenta y siete diputados, los cuales son elegidos mediante el sistema de representación proporcional, en siete distritos plurinominales.⁹⁷ En las últimas tres elecciones estudiadas en Costa Rica, el tamaño de las circunscripciones plurinominales ha sido de la manera siguiente: San José (20), Alajuela (11), Cartago (7), Heredia (5), Guanacaste (4), Puntarenas (5) y Limón (5). Lo anterior permite observar que San José y Alajuela ha contado con más del cincuenta de los integrantes de

⁹⁵ De conformidad con el artículo 93 de la Constitución Política del Costa Rica, el sufragio es una función cívica primordial y obligatoria, y se ejerce ante las juntas electorales en votación directa y secreta, por los ciudadanos inscritos en el registro civil.

⁹⁶ El umbral o la mayoría especial, como se le denomina a ese cuarenta por ciento requerido, desde que se estableció en 1936, sólo no se ha alcanzado en una ocasión. En las elecciones de febrero de 2002 compitieron trece partidos políticos para las elecciones presidenciales, sin embargo, ninguno de ellos obtuvo el porcentaje requerido. Se convocó a una nueva elección, en abril de 2002, y de acuerdo con lo que indica la ley electoral, únicamente participaron los dos candidatos que tuvieron, en la primera vuelta, los más altos porcentajes (el PUSC y el PLN). Véase: <http://www.tse.go.cr>

⁹⁷ El artículo 106 de la Constitución de Costa Rica indica que los diputados serán elegidos por provincias. La Asamblea se compone de cincuenta y siete diputados. Cada vez que se realice un censo general de población, el TSE asignará a las provincias las diputaciones, en proporción a la población de cada una de ellas.

la Asamblea, es decir, en estos dos distritos plurinominales está concentrada la real competencia electoral.⁹⁸

Los diputados son electos cada cuatro años mediante listas cerradas y bloqueadas, definidas previamente por los partidos políticos.⁹⁹ Estas elecciones son concurrentes con las presidenciales. La fórmula electoral específica que se implementa para transformar los votos en escaños es Hare y se utiliza como mecanismo de repartición para rondas subsecuentes los restos mayores, sin embargo, los partidos necesitan obtener al menos el 50 por ciento del cociente electoral para poder participar en la segunda etapa de asignación, a lo cual se le denomina subcociente.¹⁰⁰

Es importante señalar, que estudios sobre el sistema electoral costarricense indican que las reglas electorales estuvieron diseñadas para fomentar el bipartidismo.¹⁰¹ Otras investigaciones acotan que el bipartidismo ya no es tan evidente como en algunas décadas, al menos en el terreno legislativo. Se habla que de un bipartidismo tradicional, donde los dos partidos que asumieron ese papel fueron el PLN y PUSC, ahora se presenta un

⁹⁸ Este contexto de repartición ha provocado que autores como Brenes Villalobos y Fernando Sánchez afirmen que el diseño de las circunscripciones genere incentivos para fortalecer el bipartidismo, en lo particular, en cinco de las siete circunscripciones que tienen menos de diez escaños. Brenes señala que de conformidad con la teoría de Valles y Bosch (1997), una circunscripción que está por debajo de los diez escaños no tiene una justa proporcionalidad, por la alta penalización que a los partidos minoritarios conlleva. Véase: Brenes Villalobos, *Elecciones 2010: Transformaciones inconclusas del sistema de partidos en Costa Rica*; y Fernando F. Sánchez C., *Sistema Electoral y Partidos Políticos: incentivos hacia el bipartidismo en Costa Rica*, en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Universidad de Costa Rica, 27(1): 133-168, 2001.

⁹⁹ Listas cerradas y bloqueadas significan que el votante da su voto en bloque; no tiene la disposición de alterar los candidatos y tampoco pueden modificar el orden en que son presentados por el partido político. Para abundar sobre el tema, véase: Dieter Nohlen, *Sistemas Electorales en su contexto*, IJ, UNAM, México, 2008, y *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE y UNAM, México, 1995.

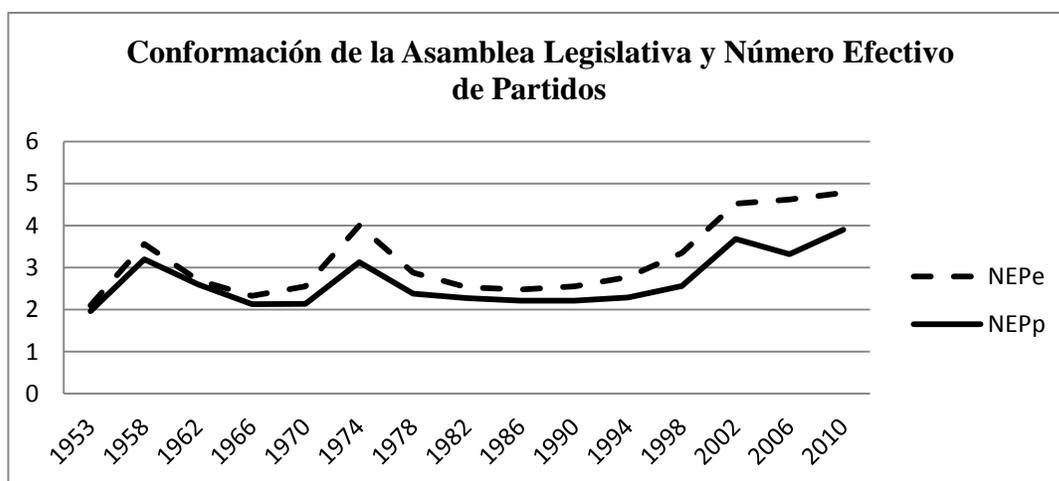
¹⁰⁰ Fórmula de Hare (Cuota exacta). Se aplica un cociente de distribución, que se obtiene de dividir la suma total de la votación entre el número de escaños por asignar. El reparto de los curules se obtiene por el número de ocasiones en que el cociente quepa en la votación de cada partido. Para el mecanismo específico ver artículos 203, 204 y 205 del Código Electoral de Costa Rica, Ley no. 8765.

¹⁰¹ Véase: Florisabel Rodríguez, *et al*, El final del bipartidismo en Costa Rica: un retrato electoral 1994-2002, en *Revista de Ciencias Sociales*, 109-110:15-29/2005(III-IV).

pluripartidismo limitado. Brenes Villalobos menciona que a partir de 1998 se inicia la transición de dos partidos efectivos a más partidos.¹⁰²

Como se sugiere en el cuadro siguiente, desde las elecciones de 1953 y hasta las de 1994, sólo en dos ocasiones hubo una representación efectiva de los partidos en el legislativo, en relación con el número de contendientes, situación que mudó a partir de los comicios de 1998, donde se ha incrementado la participación efectiva de otros partidos.

Cuadro 3.3



NEPp: Número efectivo de partidos en el parlamento

NEPe: Número Efectivo de Partidos electorales

Fuente: Luis Diego Brenes Villalobos, Elecciones 2010: Transformaciones inconclusas del sistema de partidos en Costa Rica, en *Revista de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica, No. 10, Segundo Semestre, 2010.

El cuadro es elaboración propia con base en la fuente indicada.

El anterior cuadro evidencia que el bipartidismo se ha ido fragmentando a lo largo de los últimos años y que ahora se puede hablar de un pluralismo limitado con una participación política más efectiva en la Asamblea. Como se observará en la parte conducente a las resoluciones relevantes, veremos como el sistema electoral ha influido de manera determinante en la conformación del

¹⁰² La taxonomía que utiliza Brenes para hacer la afirmación de la presencia de un pluralismo limitado en Costa Rica, es con base en la tesis del criterio numérico que utiliza Giovanni Sartori, véase: *Partidos y Sistemas de Partidos*, Alianza Universidad, Madrid, 1992, págs. 149 y ss.

espacio legislativo, esto se atribuye a la regla de reparto (cociente-subcociente) que deja en muchas de las ocasiones sin espacios a partidos que no alcanzan las barreras legales que establece el sistema electoral.

3.3 La construcción de los órganos de gestión electoral: el Tribunal Supremo Electoral

La descripción realizada sobre el sistema de partidos, y de las reglas electorales, permite arribar al análisis de las instituciones de gestión electoral. Costa Rica ha optado por un modelo de justicia electoral especializada, concentrada y fusionada, misma que la doctrina ha mencionado es propia de la judicialización de los conflictos electorales, ante la necesidad de salvaguardar la naturaleza de las elecciones.¹⁰³ Esta figura de justicia electoral refleja los procesos democratizadores que han tenido esos países y ha servido como referente a los ciudadanos, partidos políticos, candidatos y aun al gobierno para llevar a cabo elecciones confiables y competitivas. Existe conflicto electoral, pero su resolución se puede llevar bajo las instancias propias de la negociación política o a través de una red contenciosa, es decir, dejar que la jurisdicción diga la última palabra.

Hasta antes de 1949, se puede decir que Costa Rica no estuvo exenta de situaciones que obstaculizaran su proceso de consolidación democrática, por lo que tomó cierto tiempo construir elementos institucionales idóneos, para hacer efectivos los derechos de los ciudadanos, así como generar instrumentos de

¹⁰³ La idea de una justicia electoral concentrada fusionada es una propuesta teoría que se hace en el presente trabajo, misma que es propia de la región de Centroamérica. Al respecto, Sobrado González, indica que en el contexto latinoamericano se pueden identificar dos fórmulas diferenciadas del modelo latinoamericano de justicia electoral: la unificada, que concentra en un solo órgano la administración y la jurisdicción electoral; y la diversificada, que supone una instancia de administración electoral orgánicamente separada de una jurisdicción electoral especializada, también autónoma en ocasiones o incrustada en el poder judicial, véase: Luis Antonio Sobrado González, El régimen electoral en la Constitución de 1949, en *Revista de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, No. 9, Primer Semestre 2010.

representación política transparentes y confiables.¹⁰⁴ Los cambios electorales que se adoptaron durante la primera mitad del siglo XX, no fueron lo suficientemente fuertes para evitar situaciones que terminaran afectando al sistema político, no obstante que hayan permitido avances en materia electoral.

Tras la guerra civil de 1948 y con la Constitución de 1949, se modificó profundamente el marco institucional de Costa Rica, lo que entre otras cosas, generó las condiciones para la creación del Tribunal Supremo de Elecciones, órgano que finalmente pudo resolver el dilema acerca de qué institución debía manejar la organización de las elecciones y la resolución de conflictos electorales.¹⁰⁵

Costa Rica fue uno de los primeros países de Latinoamérica en establecer constitucionalmente un organismo electoral de características autónomas.¹⁰⁶ Su origen lo encontramos en la constitución de 1949, bajo la denominación de Tribunal Supremo de Elecciones. Desde su creación, se pensó en un diseño institucional que lo desvinculara de los poderes ejecutivo y legislativo, para otorgarle mayor independencia en la organización de las elecciones y la calificación de las mismas. El constitucionalismo costarricense contempla tres funciones fundamentales del gobierno (legislativa, ejecutiva y judicial), aunada

¹⁰⁴ En caso de querer abordar el estudio histórico de las reglas electorales en el siglo XIX, véase: José Andrés Díaz González, Génesis de las reglas electorales en Costa Rica. Desde la Colonia hasta 1838, en *Revista de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, No. 10, 2010. En este artículo el autor señala que las reglas electorales con las que funcionó el sistema político costarricense estaban fuertemente permeadas de debilidades democráticas ante los antecedentes del régimen monárquico, no obstante, existía un sistema que permitió generar cierta estabilidad al legitimar las luchas políticas de las elites por medio de cierta participación ciudadana.

¹⁰⁵ El antecedente directo del Tribunal Supremo de Elecciones fue el Tribunal Nacional Electoral, que a su vez precedió al Consejo Nacional Electoral. Ninguno de estos dos entes gozaba de autonomía, por cuanto podía declarar provisionalmente la elección de presidente de la república y diputados, pero en última instancia era el congreso el que daba el fallo definitivo, véase: Luis Paulino López Fernández, *El Tribunal Supremo de Elecciones en el proceso electoral 2006: entre la tradición y el cuestionamiento*, en *Comportamiento del electorado costarricense, elecciones del 2006*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, San José, 2010, pág. 255.

¹⁰⁶ Sobrado señala que el TSE cuenta con independencia administrativa, independencia política, independencia normativa y presupuestaria. El régimen electoral de la constitución de 1949, pág. 8, *supra* 22.

a una cuarta que tiene que ver con la función electoral, la cual hace posible la designación popular de los gobernantes y la alternancia.

De acuerdo con Mora Chinchilla, la creación del TSE, y las facultades que se le otorgaron, permitieron que se pudieran llevar a cabo elecciones cada cuatro años, y que los cambios de gobierno se dieran sin alteraciones. Señala que la ciudadanía encontró rápidamente una institución de alta confiabilidad, ya que estaba el temor fundado del fraude electoral, que se llevó a cabo en 1948 por la guerra civil.¹⁰⁷ En este mismo año, el sistema fue derribado a causa de una acción del presidente Rafael Calderón Guardia, posteriormente José Figueres enfrentó su golpe de estado y se opuso a Calderón en la guerra civil. Después de esos hechos se promulgó la constitución de 1949 y, además, Figueres fundó el Partido Liberación Nacional en 1951.¹⁰⁸

Adicionalmente a la creación del TSE, en 1952 la Asamblea Legislativa aprobó el Código Electoral (Ley 1536), el cual le confirió facultades vinculadas con la gobernanza electoral como, por ejemplo, hacer la declaratoria definitiva de la elección de Presidente y Vicepresidente. En tal sentido el 21 de agosto de 1953, el Tribunal Supremo de Elecciones, hizo por primera vez una declaratoria oficial de presidente de la república.¹⁰⁹

En cuanto a su conformación, el tribunal sufrió una modificación, ya que en la reforma constitucional del año de 1961, a través de la ley 2741, se incorporó el concepto de que el TSE sería integrado por tres magistrados propietarios y dos suplentes, nombrados por la Corte Suprema de Justicia (para

¹⁰⁷ Carolina Mora Chinchilla, *Op. cit.* p. 32.

¹⁰⁸ Véase: William L. Furlong, Política Costarricense en Transición, en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 27, No. 1 (2001) pp. 101-132.).

¹⁰⁹ Carolina Mora Chinchilla, *Op. cit.*, p. 35.

que se conformará con cinco integrantes), esto sería un año antes de las elecciones y seis meses después de realizadas las mismas. Esa misma ley reformó el número de diputados que integrarían la Asamblea Legislativa, y eliminó a los legisladores suplentes.¹¹⁰ En 1971 se reformó el artículo 90 constitucional, para que la ciudadanía se le reconociera a todos los costarricenses, a partir de los 18 años de edad. En lo que concierne a la deuda política, se estableció que se entregaría previamente a los partidos políticos.¹¹¹

Al TSE desde un principio se le concibió como órgano independiente constitucionalmente, sin embargo, esto se reafirmó mediante reforma de 1975, con el fin de que se le diera ese rango de independencia.¹¹² En 1997 se modificó el Código Electoral, para que los partidos políticos tuvieran una conformación pluralista, se democratizaran las estructuras internas y se regularan las contribuciones partidarias.¹¹³ Asimismo, en 2002 y 2003 se incorporó en la constitución la figura del referéndum, lo que amplió el horizonte competencial del TSE al encargarle su organización.¹¹⁴

¹¹⁰ Mora Chinchilla, p. 36.

¹¹¹ Por deuda política se entiende el financiamiento a los partidos políticos. Mora Chinchilla, pág., 36; y Luis Antonio Sobrado, El régimen electoral en la constitución de 1949, pág. 11. El artículo 100 de la Constitución de Costa Rica señala que: “El Tribunal Supremo de Elecciones estará integrado, ordinariamente por tres Magistrados propietarios y seis suplentes, nombrados por la Corte Suprema de Justicia por los votos de no menos de los dos tercios del total de sus miembros. Deberán reunir iguales condiciones y estarán sujetos a las mismas responsabilidades que los Magistrados que integran la Corte. Desde un año antes y hasta seis meses después de la celebración de las elecciones generales para Presidente de la República o Diputados a la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones deberá ampliarse con dos de sus Magistrados suplentes para formar, en ese lapso, un tribunal de cinco miembros. Tribunal Supremo de Elecciones. Los Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones estarán sujetos a las condiciones de trabajo, en lo que fueren aplicables, y al tiempo mínimo de labor diaria que indique la Ley Orgánica del Poder Judicial para los Magistrados de la Sala de Casación, y percibirán las remuneraciones que se fijen para éstos. (Reforma Constitucional 3513 de 24 de junio de 1965).

¹¹² El artículo 9 de la Constitución de Costa Rica indica que: “... Un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen esta Constitución y las leyes.

¹¹³ En este sentido, la Sala Constitucional de Costa Rica, en 1997, abrió la posibilidad de atacar las decisiones partidarias a través del recurso de amparo electoral (cuando se lesionaran los derechos políticos y la plena participación política de sus miembros); y la acción de nulidad (cuando la legalidad de dichas decisiones no fuere posible. El artículo 225 del código electoral indica que: “El recurso de amparo electoral constituye, además de un derecho fundamental en sí mismo, un mecanismo procesal para la tutela efectiva de los derechos y las libertades de carácter político-electoral. El amparo electoral procederá contra toda acción u omisión, incluso, contra simple actuación material que viole o amenace violar cualquiera de los derechos, cuando el autor de cualesquiera de ellas sea un partido político u otros sujetos, públicos o privados, que de hecho o de derecho se encuentren en una posición de poder susceptible de afectar el ejercicio legítimo de los referidos derechos. Los reclamos contra las decisiones de los organismos electorales inferiores no se tramitarán por esta vía, sino por la del recurso de apelación electoral.”

¹¹⁴ En este sentido se dio un referéndum en el año de 2006 para la aceptación del Tratado de Libre Comercio.

Finalmente, quizá una de las modificaciones más significativas que se han presentado a las reglas electorales, y que mudaron sustancialmente la participación del TSE, fue la aprobación del nuevo Código Electoral, en agosto de 2009. Las nuevas reglas electorales inciden directamente en tres rubros: 1) fortalecimiento de los derechos fundamentales; b) fortalecimiento de la institucionalidad electoral y de partidos políticos y, c) mejora en el sistema de financiamiento político. Las adecuaciones de más interés para esta investigación es que se incluyó, dentro de la normativa electoral, un capítulo relativo a justicia electoral. A partir de esta legislación existe un apartado que regula y explica un sistema de impugnaciones para garantizar los derechos políticos de los partidos y de los ciudadanos.¹¹⁵

Se puede decir que desde la aparición del TSE, éste se ha ido consolidando como un organismo permanente, autónomo, especializado y despartidizado; ha sido el encargado de organizar los comicios y dirimir, en términos generales, las controversias que se han suscitado en las elecciones para presidente, legisladores y municipales. Es decir, la regularidad institucional tanto en la administración electoral como en el procesamiento de los conflictos electorales ha pasado por las manos del TSE.

La labor del tribunal entonces, no sólo ha sido evidente por su participación en los procesos electorales como árbitro de la contienda, sino realmente se ha posicionado como un jugador político fundamental. En su mesa se han resuelto buena parte de los conflictos electorales, se ha superpuesto a candidatos, partidos políticos y otros grupos políticos a través de sus

¹¹⁵ Como se explica, de manera detallada, en el capítulo segundo de esta investigación, los siete mecanismos para hacer efectivos los derechos políticos ahora regulados son: 1) Recurso de amparo; 2) Impugnación de acuerdos de asambleas de partidos políticos en procesos de constitución e inscripción; 3) La acción de nulidad de acuerdos partidarios; 4) El recurso de apelación electoral; 5) la demanda de nulidad relativa a resultados electorales, 6) La cancelación o anulación de credenciales; y 7) La denuncia de parcialidad o beligerancia política.

resoluciones contenciosas. No obstante, también hay que decir que el Tribunal tiene fuera de sus manos una parte de la gobernanza electoral que se vincula con el control de la constitucionalidad en su vertiente general, la cual está en manos de la Sala Constitucional y que tiene gran relevancia ya que es la manera más efectiva de alterar las reglas electorales a través de mecanismos contenciosos.

3.4 La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: el otro actor en el contencioso electoral

Como se ha explicado, el diseño constitucional electoral costarricense estableció como figura protagónica en el escenario institucional electoral al TSE. Sin lugar a dudas, éste ha sido un elemento clave como órgano de gestión electoral, sin embargo, y pesar de su reconocimiento, el blindaje electoral de ese país observó la necesidad de establecer otro órgano encargado de realizar, también, funciones de justicia electoral: la Sala Constitucional de la Suprema Corte de Justicia, instancia encargada de realizar jurisdicción constitucional especializada y concentrada.¹¹⁶

La Sala Constitucional se crea mediante reforma constitucional en el año de 1989, y de manera paralela, se aprobó la Ley de la Jurisdicción Constitucional (LJC). Se establece que la Sala podrá declarar la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público. Indica que no serán impugnables en esta vía los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elección que haga el TSE y los demás que determine la ley. También, dirimirá los conflictos de competencia

¹¹⁶ La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia se estableció como una instancia encargada de conocer las posibles contradicciones entre una norma de carácter general y la Constitución Política o la inconstitucionalidad de una resolución.

entre los poderes del Estado, incluido el TSE, así como con las demás entidades u órganos que indique la ley.¹¹⁷

Como observamos en el siguiente cuadro, la naturaleza jurídica de la Sala y del TSE es distinta, en virtud de que la labor de la Sala es más amplia, en cuanto que conoce de todas las materias vinculadas a la posible vulneración del principio de supremacía constitucional, y no únicamente de cuestiones electorales, sin embargo, los puntos de tensión entre estos dos OGE, tienen que ver con el hecho de que ambos conocen de violaciones a derechos políticos por actos de autoridad o por leyes.

Cuadro 3.4

Ámbitos de Acción de la SCCSJ y del TSE						
OGE	Naturaleza Jurídica	Normatividad	Objeto	Competencias	Figuras Impugnativas Electorales	Interacciones
SCCSJ	Órgano del Poder Judicial	Constitución y Ley de Jurisdicción	Garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales.	1.Garantizar derechos y libertades 2.Control de la constitucionalidad (leyes o actos) concentrado, abstracto y concreto 3.Conflictos competenciales	1.Acciones de Inconstitucionalidad 2.Conflictos competenciales (incluido el TSE) 3.Interpretación	1. La principal tensión es el control constitucional; el TSE lo hace a través del amparo electoral; la Sala mediante la acción de inconstitucionalidad La última palabra la tiene la Sala.
TSE	Organismo Autónomo	Constitución y Código Electoral	Organizar, dirigir y vigilar los actos relativos al sufragio	1.Jurisdicción electoral especializada: concentrada y uninstancial 2. Control de la constitucionalidad (actos) 2.Instancia superior de administración electoral 3.Actos del Registro Civil 4.Padrón Electoral Nacionalidad	1. Amparo Electoral, sólo contra actos y no contra leyes 2. Hermenéutica Electoral	2.La jurisprudencia ha dicho que si puede conocer de actos del TSE, pero que no sean propiamente electorales como: los registrales 3.El TSE sigue los criterios jurisprudenciales de la Sala en materia electoral 4.El TSE consulta a la Sala sobre la constitucionalidad de proyectos de leyes electorales

Fuente: Constitución Política, Ley de Jurisdicción Constitucional y Código Electoral de Costa Rica
El Cuadro es elaboración propia.

¹¹⁷ Luis Antonio Sobrado González, El deslinde entre el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional: una historia inconclusa en cuatro capítulos, en *Revista de Derecho Electoral*, No. 12, Segundo Semestre 2011.

En principio, y si nos apegamos a la ley, la Sala tiene como objetivo esencial ser la instancia legalmente competente para ejercer el *judicial review*¹¹⁸ respecto de las normas legales en materia electoral, lo que resulta evidente a la luz de lo preceptuado en el artículo 96.c de la LJC, que expresamente habilita al TSE para consultar a la Sala sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley de esa naturaleza, no obstante, desde un principio, no ha quedado claro cuáles son las competencias de la Sala y cuáles las del TSE. El primero es la máxima pieza del control constitucional abstracto, a través de la acción de inconstitucionalidad, y, el segundo es la máxima autoridad electoral en la organización de las elecciones y en la resolución de conflictos, sin embargo, también realiza funciones de control de la constitucionalidad, a través del recurso de amparo electoral.

Lo anterior da pie para entrar a uno de los debates fundamentales en la gobernanza electoral costarricense que en principio puede leerse sólo como un debate jurídico, sin embargo, tiene fuertes implicaciones políticas: los deslindes competenciales. Es decir, la doctrina sobre gobernanza electoral le otorga un valor muy importante a los órganos de administración electoral, que en este caso sería el TSE, sin embargo, deja un tanto olvidado el hecho de que la justicia electoral la pueden realizar uno o más entes.

En el caso costarricense la incidencia de la Sala Constitucional es de la mayor relevancia, ya que en sus actuaciones está implícita una parte muy importante de la gobernanza electoral que es la adjudicación de las reglas, pero que se puede transformar en diseño de reglas. Es decir, cuando la Sala emite una

¹¹⁸ Por *judicial review* se debe entender la posibilidad que tiene una instancia de realizar el control último de la constitucionalidad.

declaratoria de invalidez de una norma jurídica está realizando actividad legislativa, lo que conlleva a pensar que el diseño de reglas no sólo se realiza en sede legislativa, sino en el espacio judicial.

3.5 La justicia electoral en Costa Rica: modulación de los actos políticos a través del ejercicio jurisdiccional

El objetivo central de esta sección es analizar algunos casos relevantes que han conocido el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Lo anterior para identificar cómo la justicia electoral, mediante sus resoluciones en casos concretos y a través de criterios interpretativos de las normas o principios electorales, ha ido delineando y dando contenido a las dimensiones de la gobernanza electoral.

La selección de casos responde a tres criterios. El primero tiene que ver con los lineamientos que el propio TSE ha determinado para identificar la jurisprudencia relevante.¹¹⁹ El segundo criterio, se tomó de la selección de casos que hace el portal electrónico de jurisprudencia electoral americana, proyecto del departamento para la cooperación y observación electoral de la Organización de Estados Americanos.¹²⁰ El tercer criterio y último, tiene que ver con la selección de casos relevantes desde el punto de vista de los supuestos de

¹¹⁹ Los casos que se describen se pueden consultar de manera íntegra en las siguientes páginas electrónicas: http://www.tse.go.cr/resoluciones_relevantes.htm; y <http://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/>. La categorización que utilizó el TSE, para la compilación de sentencias relevantes, responde al sistema de clasificación originado en el marco de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) –con acompañamiento técnico del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL).

¹²⁰ El portal de jurisprudencia electoral americana es un proyecto piloto de sistematización de sentencias judiciales en materia electoral, cuya finalidad es poner a disposición de los organismos electorales, investigadores, estudiantes y público en general, sentencias relevantes emanadas de los organismos jurisdiccionales en materia electoral de la región (América). El proyecto es impulsado por el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos, así como por los Tribunales y Cortes Electorales de Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú y República Dominicana, véase: <http://www.jurisprudenciaelectoral.org>

análisis; una vez hecha la lectura temática de cada una de las sentencias, se hizo un segundo esfuerzo de selección, a fin de mostrar al lector los casos que más han incidido en la gobernanza electoral en Costa Rica, Sin lugar a dudas, pueden existir algunas sentencias de la SCCSJ o del TSE que no estén incluidas, no obstante, se quiere presentar una primera aproximación a los datos jurisdiccionales.

La manera en que se presentan de cada uno de los asuntos es el siguiente:

- a) El OGE que conoció del caso
- b) La fecha en que se presentó
- c) Quién o quiénes fueron los promoventes o impugnantes
- d) Cuáles fueron los actos y/o normas que estimaron los quejosos violaron su esfera jurídica
- e) Cuáles fueron las estimaciones jurídicas y fácticas del OGE sobre la *litis*
- f) A qué conclusión llegó el OGE sobre el asunto planteado
- g) Las repercusiones políticas y jurídicas de la resolución del OGE

Finalmente, habría que decir que los casos que se describirán se clasificarán de acuerdo a las dimensiones de la gobernanza electoral: diseño de reglas, aplicación de reglas y adjudicación de reglas.

3.6 Casos que afectaron el diseño de reglas

Desde la perspectiva de la gobernanza electoral, la dimensión del diseño de reglas tiene un espacio de creación natural que puede ser el poder constituyente, a través de la creación de una constitución; o el poder legislativo para las distintas modificaciones o enmiendas constitucionales. Sin embargo, en el caso

costarricense, la SCCSJ han ido delimitando las competencias entre los órganos de gestión electoral, es decir, a través de criterios interpretativos ha diseñado reglas competenciales, realizando, desde la arena jurisdiccional, funciones evidentemente legislativas.

3.6.1 Órganos de gestión electoral¹²¹

El caso que a continuación se expone deja de relieve que a través del ejercicio jurisdiccional, la Sala Constitucional de la Suprema Corte de Justicia fue delineando el espacio competencial de los OGE, es decir, al no existir reglas claras sobre qué aspectos de la justicia electoral le correspondían a un ente u otro, lo que se tuvo que realizar es que, en sede contenciosa, se colmó el vacío que el legislador no dejó claro. Este asunto es un claro ejemplo de la incidencia de la justicia electoral en la ruta de la gobernanza electoral, ya que no sólo incidió en la adjudicación de reglas, sino en la confección misma de las directrices electorales.

El señor Isaac Felipe Azofeifa Bolaños, Presidente del Partido del Progreso, interpuso acción de inconstitucionalidad contra el artículo 30, inciso d) de la Ley de Jurisdicción Constitucional, en el año de 1992,¹²² en el sentido de que procedía promover recurso de amparo contra los actos del TSE, ya que el artículo 48 de la constitución no establece limitante o salvedad alguna para que la Sala pudiera ejercer control constitucional o que se hubiera realizado alguna reserva a favor del Tribunal Supremo de Elecciones y, en consecuencia, estaban sometidos a la jurisdicción de la Sala.

¹²¹ Sentencia 3194-92 de la SCCSJ de octubre de 1992.

¹²² El artículo en cita señala que: Art. 30. No procede el amparo:...d) Contra los actos o disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral.

En este sentido la Sala mencionó que los actos propiamente electorales eran competencia exclusiva del TSE, es decir, no había lugar a impugnaciones por actos subjetivos administrativos, disposiciones reglamentarias autónomas y resoluciones judiciales (contencioso electoral). Lo anterior con base en que el TSE tenía la atribución de organizar, dirigir y vigilar los actos relativos al sufragio, así como el rango de independencia de los poderes del estado. Aunado a que constitucionalmente es el ente encargado de interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral.

Sin embargo, la Corte señaló que sí eran de su competencia las normas electorales generadas por los poderes ejecutivo y legislativo sujetas a control constitucional, así como en su caso, las normas no escritas originadas en sus precedentes o jurisprudencia. En conclusión la Sala resolvió que no había lugar a la acción intentada.

Esta resolución dejó el precedente de que la Sala podía conocer sobre las normas que se generaran a partir de la creación de jurisprudencia, sin embargo, ese criterio cambiaría años más tarde.¹²³

Otro caso importante fue el recurso de amparo promovido por los señores Guillermo Sandoval Aguilar y Marcelo Prieto Jiménez, contra actos del PLN.¹²⁴ Argumentaron que su partido emitió una convocatoria anticipada a asambleas distritales, además de un cobro por concepto de contribución para la inscripción

¹²³ El artículo 13, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, establece que la jurisprudencia y los precedentes de la jurisdicción constitucional son vinculantes *erga omnes*, salvo para sí misma.

¹²⁴ Sentencia 2150 de la SCCSJ de 1992.

de las papeletas, situaciones que violaban sus derechos de libre participación política. Al respecto, la Sala determinó que al TSE le corresponde arbitrar los conflictos electorales, incluyendo los suscitados al interior de los partidos políticos, sí y sólo si la jurisdicción electoral (TSE) declina su competencia, y, además, se invoca la lesión de derechos fundamentales, entonces, la Sala podrá pronunciarse.

La anterior sentencia es muy relevante ya que ponen de manifiesto que el órgano que es competente para conocer de los actos intrapartidarios es el TSE. Esta resolución posteriormente reforzaría la idea y necesidad de normar la figura del amparo electoral.

El siguiente asunto destaca por su trascendencia en los espacios que les corresponden a los órganos de gestión electoral en Costa Rica, y sus consecuencias políticas. Se promovió acción de inconstitucionalidad por parte de Roberto Delgado Quedada, contra la resolución 2158-E-2007 del TSE de agosto de 2007, la cual se acumuló con otro asunto que atacaba la jurisprudencia del TSE, relativa a la pérdida de credenciales de los Alcaldes y regidores municipales por no residir en el mismo cantón donde ejercen sus cargos.¹²⁵

Se argumentó por parte del promovente que la interpretación del TSE, respecto del requisito para ser electo como regidor era de dos años de residencia en el cantón, y no de dos años de estar inscrito electoralmente, como lo señalaba el Código Municipal, situación que violaba su esfera jurídica al ser una interpretación restrictiva y la posibilidad de que se les cancelara las credenciales de alcaldes. Al respecto, la Sala estimó que no tenía competencia para emitir un

¹²⁵ Sentencia 15048 de la SCCSJ de septiembre de 2010. Por pérdida de credencial se debe entender el cargo.

pronunciamiento sobre el tema planteado y que, no obstante que la ley delimita en qué casos conoce ésta y en qué casos conoce el TSE, también es cierto que hay zonas grises de delimitación de facultades.

En este sentido la Sala señaló que una cosa es que tenga el control de la constitucionalidad vía la *judicial review* y otra sobre el ejercicio de control sobre las decisiones de un órgano electoral. Si conociera del asunto, lo que sucedería es que afectaría el diseño constitucional y las competencias del TSE. Lo que significa el anterior criterio es que quedó vedado para la Sala de la Corte conocer de los actos del TSE, vía acción de inconstitucionalidad.

Esta resolución por parte de la Sala es uno de los criterios más recientes sobre delimitación de competencias, lo que afecta directamente en la cohabitación de los dos órganos electorales y de la propia gobernanza electoral. Es decir, la propia Sala está otorgando su lugar constitucional que le corresponde al TSE, inhibiéndose de conocer de asuntos que éste haya resuelto.

Es importante señalar que hasta antes de la promulgación del Código Electoral de 2009, el TSE no gozaba de una vía legalmente diseñada para el adecuado abordaje jurisdiccional de los conflictos intrapartidarios. Teniendo en cuenta que estos tienden a surgir durante el proceso electoral y que su resolución pierde interés pasado; solía ocurrir que los miembros de los partidos políticos finalmente no recibieran oportuna atención a sus demandas de justicia electoral.

Finalmente, otro caso fundamental en la construcción de los espacios de oportunidad de la Sala, fue uno resuelto por ella misma en año 2002.¹²⁶ Ahiza Vega Montero promovió amparo electoral con la intención de declarar la nulidad absoluta de una reforma que se realizó a los estatutos del PLN. El TSE conoció del asunto, sin embargo, el reclamo, para que pueda encuadrar dentro del recurso de amparo, se tenía que hacer por quien haya resultado afectado directa e individualmente en sus intereses por el acto u omisión de la aplicación de una norma en cuestión.

En el caso concreto la promovente no logró acreditar el error o la aplicación indebida del artículo 33 de la Constitución de Costa Rica, en términos de que toda persona es igual ante la ley y no se puede practicar discriminación alguna. La accionante lo que trató de argüir era que se afectaba un interés difuso, no obstante, ese tipo de derechos no se pueden promover vía amparo electoral, sino a través de la acción de inconstitucionalidad, y la autoridad jurisdiccional competente para conocer de dicha acción es la Sala Constitucional de la Suprema Corte de Justicia, a través de su ejercicio de control abstracto de la constitucionalidad. El TSE declaró no había lugar al recurso de amparo promovido, y dejó a salvo los derechos de la promovente para que pudiera ejercer acción de inconstitucionalidad.

Lo trascendente de esta sentencia es que dejó en claro que, si bien es cierto, el TSE es la autoridad máxima en materia electoral, la autoridad competente para conocer de violaciones en abstracto de una norma sobre los derechos de un grupo indeterminado de personas o ciudadanos es la Sala a

¹²⁶ Sentencia: 393-E-2000 del TSE de marzo de 2000.

través de la acción de inconstitucionalidad. Es decir, el monopolio de control de la constitución para normas generales está en manos de la Sala de la Corte.

3.6.2 El amparo desde la jurisprudencia

En este rubro lo que se pretende evidenciar es que el TSE no tenía el marco legal efectivo para conocer de los asuntos vinculados con la violación de derechos políticos, es decir, el control constitucional de los actos de autoridad no se podía realizar plenamente, ya que no existía ley que le atribuyera la función. Sin embargo, lo relevante de estos casos, es que el TSE, mediante su ejercicio jurisprudencial, determinó crear el amparo para cuestiones de violaciones de derechos electorales.¹²⁷ Dicha decisión, en principio, puede parecer atinada, ya que estaba colmando un vacío de la ley, pero lo que en realidad hizo fue legislar desde su función jurisdiccional, es decir, realizando actos cuya naturaleza primigenia eran competencia del poder legislativo.

Tales consideraciones se pueden apreciar en el siguiente caso contencioso que se describe, donde Sigfrido Aiza Campos promovió amparo manifestando que la reglamentación del PLN, sobre las asambleas distritales, estipulaba que aquellos que se postulen como candidatos, deberán contribuir a sufragar el costo del proceso electoral, mediante el pago de un derecho de registro por cada papeleta electoral, situación que limitaba constitucionalmente la participación democrática de los miembros del partido.¹²⁸

¹²⁷ Véase: Sobrado, Luis Antonio, Tendencias de la Justicia Electoral Latinoamericana y sus desafíos democráticos, en *Memoria del XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, La nueva generación de desafíos para la democracia*, Ciudad de México, 24-27 de abril de 2006, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, et. al., San José, 2006.

¹²⁸ Sentencia: 0303-E-2000 del TSE de febrero de 2002.

En este sentido el partido político argumentó que el TSE era incompetente para conocer del asunto, ya que no existía la previsión legal de “amparo electoral” y, por consiguiente, se estaría vulnerando el principio de legalidad. Al respecto, el TSE definió que existía una competencia constitucional que habilitaba al Tribunal a conocer los reclamos que se presentaran contra las actuaciones de los militantes, situación que el TSE no podía rehuir por la circunstancia de que no existiera previsión legal para ejercerla. En esta parte el TSE dijo que se tenían que aplicar, de manera análoga, las reglas del recurso de amparo previsto en la LJC. También dijo que no es importante la denominación que se le diera al recurso promovido, lo importante era salvaguardar el derecho presuntamente violado.

Finalmente, el TSE resolvió que no violaba los derechos del militante el cobro de esas aportaciones, sin embargo, aunque en el fondo del asunto no se haya resuelto favorablemente para el quejoso, lo realmente determinante es que la militancia no estaba en indefensión frente a actos irregulares de las dirigencias de los partidos, cuando lesionaran su derecho fundamental de participación política.

La sentencia anterior dio pauta a la génesis jurisprudencial del recurso de amparo electoral, que cobró plena vigencia durante los años subsiguientes como garantía del funcionamiento democrático de los partidos políticos, y como mecanismo para la protección de los derechos fundamentales en el terreno político. Aunque preferentemente utilizado para combatir la arbitrariedad de las dirigencias partidarias, también ha servido para proteger esos derechos frente a amenazas o violaciones que provengan de otros sujetos. El recurso de amparo electoral, que le permitió al TSE potenciar su faceta jurisdiccional y apropiarse

más decididamente de su rol constitucional, resultó finalmente aceptado en la codificación electoral del año 2009.¹²⁹

Es importante destacar que el amparo electoral costarricense estableció un tipo de gobernanza electoral donde las reglas se podían modificar desde el espacio contencioso, es decir, el TSE, al atribuirse la facultad de conocer de asuntos que presumiblemente violentaran derechos fundamentales, lo que en realidad estaba haciendo es abrir un espacio de participación dentro de la adjudicación de reglas, pero con impactos en el diseño de reglas. Lo anterior se puede apreciar en el entendido de que si se dejaba de aplicar una regla por una resolución del Tribunal, lo que se está afectando es la posible participación o no de un partido o un candidato a algún puesto de representación popular.

Las consideraciones anteriores sirven para denotar que la labor que van realizando los espacios contenciosos tiene dos efectos concretos sobre la gobernanza electoral: por un lado, resuelven un caso concreto al dirimir una controversia y, por otro, cada que resuelven un caso concreto van dejando un antecedente, lo que dentro de la teoría jurídica se denomina jurisprudencia, ésta jugará un papel importante dentro de la propuesta teórica de la gobernanza electoral, ya que será un instrumento para cerrar el ciclo operacional de la gobernanza al transformarse en una sentencia y al abrir nuevamente el ciclo al generar una nueva regla.

¹²⁹ Luis Antonio Sobrado González, El deslinde competencial, *Op. cit.*, p. 6 y ss.

3.6.3 Principios de interpretación electoral¹³⁰

El Sr. José Miguel Corrales Bolaños, y otros, solicitaron la autorización del TSE para la recolección de firmas necesarias para convocar al pueblo a un referéndum que sometiera a su consideración la aprobación del Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica –Estados Unidos de América. Lo que se pretendía es que antes de que se aprobara dicho tratado la Asamblea legislativa se sometiera a la aceptación de la población y si este proyecto no alcanzara el 40% de los votos, no se incluyera al sistema jurídico costarricense.¹³¹

Al pronunciarse, en primer término, sobre la admisibilidad, el TSE señaló que era competente en virtud de que los tratados internacionales estaba incluidos dentro de régimen de normas sujetas a la participación ciudadana vía referéndum. Una de las limitaciones para que se pueda realizar el referéndum es que no se trate de materia tributaria o fiscal. En este sentido se dio todo un debate en torno a si un tratado de libre comercio era parte de esa regulación. En caso de serlo tenía que ser excluido de referéndum, al respecto el TSE mencionó que aunque el TLC tenía algunas disposiciones, éstas eran accesorias o instrumentales en relación con la consecución del objetivo y fin del tratado.

El punto nodal de la resolución es que el TSE señaló que sí se podía llevar a cabo la recolección de firmas, sin embargo, y en atención a que el contenido del TLC estaba siendo sujeto de estudio en las instancias legislativas, se indicó

¹³⁰ Sentencia: 0790-E-2007 del TSE de abril de 2007

¹³¹ Lo anterior con fundamento en la Ley de Regulación de Referéndum, de 23 de febrero de 2006, a través de la cual se permite la oportunidad de que el pueblo ejerza la potestad de aprobar o derogar leyes y hacer reformas parciales a la Constitución de Costa Rica. La solicitud de recolección de firmas está previsto en la legislación indicada. Como ya se había indicado por reforma constitucional de 2002 se le otorgó la potestad al TSE de organizar todo lo relacionado con los referendos.

que la recolección de firmas no tenía el efecto de interrumpir la tramitación legislativa, sólo en caso de que se superasen las etapas preliminares de la aceptación del referéndum, es decir, que se cumpla con los requisitos de forma como que lo convoque por lo menos con el 5% de los ciudadanos o que se haya presentado el plan de recolección de firmas y los formularios; entonces se paralizaría la tramitación legislativa, y únicamente se suspendería la votación en el Pleno.

Esta resolución es fundamental ya que se aprecian los criterios normativos que genera el TSE en relación a un asunto que es de competencia novedosa, y que además, no se limita la tramitación de la figura del referéndum, adicionalmente, se establecen una serie supuestos que favorecen la participación ciudadana. Esta resolución es un claro ejemplo de cómo desde las competencias atribuidas a un órgano de gestión electoral, se puede ejercer un control sobre decisiones políticas fundamentales, que en general, están en manos de otros poderes.

Asimismo, la figura del referéndum se puede apreciar como otro mecanismo más que incide dentro del nivel del diseño de reglas dentro de la gobernanza electoral, incluso *ex ante* de su propia confección. Cuando una regla que aún no está vigente se somete a consideración o a la estimativa de los ciudadanos, lo que se está haciendo es generando un instrumento que valida la posible entrada al sistema jurídico de una regla, pero fuera del espacio legislativo. El referéndum es un valioso mecanismo de la justicia electoral que hace que la gobernanza electoral tenga un matiz de control en manos de los ciudadanos.

3.7 Derechos políticos y enmienda constitucional

En el año de 2006, la justicia electoral costarricense resolvió uno de los casos más controvertidos de los que se tenga memoria. El asunto de la reelección presidencial en Costa Rica. El tema a debate no sólo tenía implicaciones jurídicas, por la permisión o restricción de la figura de la reelección en el sistema constitucional costarricense, sino severas consecuencias políticas, ya que el problema fundamental era determinar si la democracia en aquel país había tenido como uno de sus pilares más sólidos, el haber vedado la posibilidad de la reelección presidencial en los años sesenta. El caso estaba poniendo a prueba el ejercicio autónomo e independiente de la Sala de la Corte, respecto de intereses muy fuertes, además de poner en jaque la propia democracia costarricense. A continuación analizaremos que sucedió en tan importante caso.

Mediante reforma de fecha 11 de julio de 1969, se modificó el contenido del artículo 132 constitucional al restringir la posibilidad de reelección para Presidente ni Vicepresidente a la persona que hubiera ejercido cualquiera de los dos cargos durante la mayor parte de un período constitucional, es decir, se vedó la posibilidad para que alguien que había sido presidente pudiera nuevamente contender por el mismo cargo para una elección futura.¹³²

Oscar Arias fue electo para ser Presidente de Costa Rica para el periodo 1986- 1990, sin embargo, en las elecciones 2006-2010 volvió a participar resultando triunfador. El mecanismo para que Arias pudiera nuevamente contender por la Presidencia de la República fue a través de una resolución

¹³² Sentencias: 07818 de la SCCSJ de septiembre de 2000 y 02771 de la SCCSJ de abril de 2003.

jurisdiccional que emitió la Sala Constitucional de la Corte, aunque esta situación se dio en dos etapas, cuestionando seriamente el apego de la resolución a cuestiones jurídicas, y más bien privilegiando el interés político.

En el año 2000 se promovió la acción de inconstitucionalidad 99-007428-0007-CO,¹³³ a la cual recayó sentencia de fecha 5 de septiembre de 2000, para impugnar la constitucionalidad de la modificación al artículo 132 constitucional. En cuanto al procedimiento, se alegó que la reforma constitucional adoleció de un debido proceso, ya que la comisión dictaminadora de la reforma no rindió su dictamen en el tiempo establecido, según lo prescrito para la época por el artículo 195, sin embargo, la Corte estimó que esa situación no era sustancial y, por ende, no invalidaba la reforma ni la competencia de la Asamblea Legislativa como poder reformador de la constitución. En cuanto al fondo del asunto, la Sala se pronunció en el sentido de que carecía de competencia para conocer del contenido de los textos constitucionales reformados, el argumento esencial era que la Corte no podía conocer de reformas a la constitución ya que esa era una atribución exclusiva del poder legislativo.

¹³³ La Ley de la Jurisdicción Constitucional establece, en su artículo 73, que: “Cabrá la acción de inconstitucionalidad:

- a) Contra las leyes y otras disposiciones generales, incluso las originadas en actos de sujetos privados, que infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional.
- b) Contra los actos subjetivos de las autoridades públicas, cuando infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional, si no fueren susceptibles de los recursos de hábeas corpus o de amparo.
- c) Cuando en la formación de las leyes o acuerdos legislativos se viole algún requisito o trámite sustancial previsto en la Constitución o, en su caso, establecido en el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa.
- ch) Cuando se apruebe una reforma constitucional con violación de normas constitucionales de procedimiento.
- d) Cuando alguna ley o disposición general infrinja el artículo 7º, párrafo primero, de la Constitución, por oponerse a un tratado público o convenio internacional.
- e) Cuando en la suscripción, aprobación o ratificación de los convenios o tratados internacionales, o en su contenido o efectos se haya infringido una norma o principio constitucional o, en su caso, del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa. En este evento, la declaratoria se hará solamente para los efectos de que se interpreten y apliquen en armonía con la Constitución o, si su contradicción con ella resultare insalvable, se ordene su desaplicación con efectos generales y se proceda a su denuncia.
- f) Contra la inercia, las omisiones y las abstenciones de las autoridades públicas.

Aunque en una primera sentencia la Sala había resuelto desfavorablemente para los quejosos, se volvió a promover una acción de inconstitucionalidad a la cual recayó sentencia de fecha 4 de abril de 2003. Aquí nuevamente se argumentó que dicha reforma tenía vicios formales y materiales. Los primeros en tanto que se violentó el procedimiento constitucional establecido en el artículo 195 para la reforma parcial, para que la Comisión rindiera el dictamen correspondiente previo a la aprobación del proyecto de reforma. Los segundos relativos a que el procedimiento de reforma empleado (procedimiento de reforma parcial) no resulta procedente, ya que se está en presencia de una modificación esencial al sistema constitucional, como sería la imposición de una restricción a un derecho consagrado por el constituyente originario.

Se estimaron violentados los artículos 1, 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los derechos políticos, al haberse suprimido el derecho de la reelección presidencial mediante una reforma parcial de la Constitución, reforma para la cual, estiman, la Asamblea Legislativa se excedió, pues mediante un poder derivado restringió el derecho fundamental y libertad pública de libre elección que tenían los ciudadanos, concedido por el poder originario constituyente; derecho que, también se encuentra consolidado en el derecho internacional y que, tradicionalmente fue reconocido por un larguísimo período en la historia constitucional costarricense.

Ante esta situación, la Sala se pronunció en el sentido de que la acción resultaba procedente por haberse efectuado mediante una reforma parcial, por un lado la restricción, y por el otro, la eliminación de un derecho fundamental. La Sala indicó que el derecho de reelección había sido consagrado por el

Constituyente y era una garantía constitucional de los derechos políticos de los costarricenses en el ejercicio del derecho de elección, consagrado además, en el artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

La resolución anterior implicó la anulación de la reforma practicada al artículo 132 inciso 1, de la Constitución Política mediante Ley No. 4349 del 11 de julio de 1969, por lo que retomó vigencia la norma según disponía antes de dicha reforma. Asimismo, la Sala fue enfática en el sentido de que lo revisado por esa instancia jurisdiccional fue el procedimiento mediante el cual se produjo la reforma constitucional, no sobre la conveniencia del instituto de reelección presidencial, por cuanto tal decisión es una competencia que le corresponde en forma exclusiva al poder constituyente originario. La reforma planteada se declaró inconstitucional, no sin antes dejar un espacio para la reflexión sobre las importantes consecuencias políticas de dicha resolución.

La resolución de la Sala Constitucional de la Corte tuvo efectos políticos muy importantes. Al dejar sin efectos la reforma constitucional para evitar la reelección presidencial, no sólo alteró el espacio propio de la acción legislativa, sino que dotó de contenido un derecho, que si bien es cierto estaba consagrado en el sistema constitucional costarricense antes de dicha reforma, también es cierto que habían pasado décadas y no se había realizado acción alguna que controvirtiera dicha reforma.

La resolución de la Corte se transformó en un detonante en la configuración y reconfiguración del sistema político de Costa Rica a corto y a largo plazo. En los hechos, lo que terminó sucediendo es que Oscar Arias volvió a participar como candidato a la presidencia y logró el triunfo en la urnas,

situación que aunque parece democrática, al no haber existido fraude electoral, es decir, al funcionar de manera eficiente la administración electoral, la verdad es que la competencia ya estaba alterada desde el espacio de la justicia electoral. Se cambiaron las reglas antes de la competencia electoral.

Asimismo, dicho suceso político todavía iría más adelante en sus efectos, ya que posterior al segundo mandato de Arias, en las elecciones presidenciales de 2010 volvió a ganar el candidato del partido político en el gobierno, es decir, la posibilidad de la reelección presidencial le permitió al PLN nuevamente ser gobierno y estar en la capacidad de que los ciudadanos avalaran o rechazaran un gobierno refrendado. La actual presidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla, es del mismo partido que Arias, su mandato termina en 2014, sin embargo, las nuevas reglas electorales, lo que señalan es que se podría presentar nuevamente a comicios y hacer en términos reales períodos presidenciales de ocho años.

Este asunto es un claro ejemplo de que a pesar de que la regularidad institucional de Costa Rica, en materia electoral, se realiza a través de procedimientos fuertes, bajo reglas claras e instituciones sólidas, no obstante existen “zonas marrones” que trastocan la regularidad de la gobernanza electoral en un país que ponen en jaque a todo el ciclo electoral. La resolución del caso Arias no sólo nos lleva a reflexionar sobre las consecuencias de una resolución jurisdiccional con claros efectos políticos, sino acerca de la importancia de la estructura orgánica de la gobernanza.

Una buena parte de la literatura sobre gobernanza electoral se concentra en la administración electoral, la parte organizacional de las elecciones, y pone especial atención en los órganos de gestión electoral, como el Tribunal Supremo

de Elección, sin embargo, este caso deja claro que la gobernanza también debe poner atención en la justicia electoral, y que en los lugares con una justicia especializada fusionada, también cohabita otro ente encargado de conocer del contencioso electoral como los son los tribunales constitucionales, actor que fue el que resolvió el presente asunto. Probablemente uno de los asuntos más significativos de la gobernanza electoral en Costa Rica no lo terminó resolviendo el TSE, sino la Sala Constitucional de la Corte.

3.8 Sistemas electorales¹³⁴

El Sr. Rolando González Ulloa, bajo el contexto político de una distribución preferentemente favorable para los partidos de mayor presencia de Costa Rica, realizó una consulta al TSE en el sentido de conocer cómo operaba el sistema de asignación de escaños para la integración de la Asamblea Legislativa. Bajo esta perspectiva, preguntó lo siguiente:

- “1- Que el subcociente opera como una barrera de entrada, en el sentido de que todos aquellos partidos que no alcanzaron por lo menos una cifra igual o superior al 50% del cociente, no pueden participar en el reparto de los puestos.
- 2- Que para efectos de la segunda ronda de asignaciones, cuando no se pudo repartir todas las plazas por cociente, todos las cifras residuales, que necesariamente tienen que ser iguales a (sic) superiores al sub cociente, se ordenarán de mayor a menor.
- 3- Las plazas que todavía no han sido asignadas serán asignadas según ese orden descendente, hasta que ya no queden puestos por repartir.
- d) Es nuestro deseo conocer si las deducciones que formulamos recogen el criterio que ha mantenido constante ese Tribunal por más de cincuenta años y que se mantuvo en la citada resolución del 30 de junio de 1974, sesión 10174”.

Al respecto, el TSE contestó al primer cuestionamiento en el sentido de que se distribuirán las plazas en favor de los partidos que obtengan cociente,

¹³⁴ Sentencia: 0576-E-2002 del TSE de febrero de 2002.

resultado que se obtiene de dividir la totalidad de votos válidos entre el número de cargos en disputa. Si después de aplicado este procedimiento quedan plazas sin distribuir, se procederá atendiendo a los residuos mayores de estos partidos, pero incluyendo a los partidos que no alcanzaron cociente, pero sí obtuvieron cifra de subcociente (artículo 138 del Código Electoral). En este sentido, el subcociente funciona como barrera electoral que regula o limita la participación en la distribución de plazas de aquellos partidos que no alcancen tal votación.¹³⁵

De modo que para que un partido político pueda participar en la distribución de plazas, prevista en el párrafo segundo del artículo 134 del Código Electoral es preciso que al menos alcance la cifra de subcociente; sino la obtiene, por imperativo legal, pierde el derecho de participar en la distribución de plazas. El TSE también dejó claro que un partido político que alcance la cifra de subcociente, le garantiza su consideración en la distribución de plazas por este sistema, pero no le asegura de modo alguno la adjudicación de algún puesto.

En relación a la segunda consulta el TSE señaló que la forma de distribución de estas plazas se hará ordenado decrecientemente las cifras residuales, tanto de los partidos que alcanzaron cociente como los que apenas lograron subcociente. En este segundo nivel de distribución de puestos debe quedar claro que tendrá prioridad aquel partido que tenga la mayor cifra residual. Los partidos con cociente participarán, sin importar si su cifra residual logra subcociente; de ahí que, no todas las cifras residuales de los partidos

¹³⁵ El artículo 135 del Código Electoral define el subcociente como el total de votos válidos emitidos a favor de un partido que, sin alcanzar la cifra cociente, alcanza o supera el cincuenta por ciento de ésta.

participantes en esta distribución deben ser iguales o superiores a la cifra que se establezca como subcociente.

En relación a la última pregunta el TSE definió que el sistema electoral costarricense no permite deducir otro procedimiento que no sea el ordenar nuevamente a los partidos en orden decreciente de acuerdo con su cifra residual para proceder a la distribución. Por lo que este procedimiento debe utilizarse hasta que no queden plazas por distribuir. Se debe indicar que en este procedimiento también tendrá prioridad el partido que tenga mayor cifra residual.

En torno al mismo tema, en otro asunto, el TSE realizó una interpretación, *motu proprio*, para aclarar la duda en la interpretación del sistema electoral costarricense de elección de fórmula para presidente y vicepresidente de la república. En este sentido la legislación de Costa Rica establece que la fórmula que obtenga el 40% de la votación será la triunfadora. Sin embargo, la legislación no señala si en ese porcentaje requerido se suman los votos nulos y en blanco.¹³⁶ Al respecto, aclaró que el 40% para elegir a la fórmula ganadora, toma como parámetro los votos válidos, sin que tenga ninguna relación con el porcentaje de abstencionismo. En el mismo sentido los votos blancos y nulos no se suman a ningún resultado electoral.

Así esta consulta se vuelve determinante, ya que al aclarar la laguna que tiene el Código Electoral queda claro que sólo contarán los sufragios válidamente emitidos. Las consecuencias empíricas que tiene esta resolución es que en caso de que sí contaran esos votos, entonces el número real de votos que

¹³⁶ Sentencia: 2587-E-2001 del TSE de febrero de 2001.

se requiriese para obtener un porcentaje de 40 por ciento tendría que ser mayor al que se tiene actualmente.

Este caso nuevamente observamos como desde el espacio de la justicia electoral se dota de contenido una regla electoral, que no fue lo suficientemente explícita desde el espacio legislativo. La interpretación que hizo el TSE respecto del umbral del 40 % es una función evidente de la justicia electoral interpretando el contenido de las reglas. Es decir, en este caso, no existió controversia en términos de un candidato o un partido en pugna, no obstante, se delineó una regla de la competencia electoral, incluso sin conflicto.

Finalmente, y sobre el sistema de asignación de escaños, se presentó otro asunto al interior de la Sala Constitucional al interpretar el artículo 138 del Código Electoral.¹³⁷ María de los Ángeles Alfaro Murillo y otros señalaron que lo dispuesto en el artículo en cita hacía nugatorio su derecho a elegir y ser electo, además de que se violentaba el principio de las minorías a participar dentro de un marco democrático. Arguyeron que el sistema de cociente y subcociente (este último como barrera para tener derecho a participar en una segunda ronda de repartición de escaños), lo que produce es que los partidos que ya obtuvieron curules, vuelvan a participar en la repartición y obtengan curules que podrían ser ocupados por partidos minoritarios. La propuesta de los accionantes era que luego de llenar los espacios por repartir se enlistaran a los partidos por residuos y por lo que no hayan obtenido el cociente a fin de que todos tuvieran oportunidad de obtener escaños.

¹³⁷ Sentencia: 2006-0123396 de la SCCSJ de 2006.

Al respecto, la Sala estimó que el sistema constitucional de Costa Rica hacia la distinción entre minorías y partidos minoritarios. Es decir, afirmó que existían los canales idóneos para que las minorías participen políticamente, sin embargo, existen barreras legales para los partidos minoritarios a fin de evitar la constitución de partidos políticos familiares o de amigos.

En este sentido, el sistema electoral de cociente y subcociente, afirmó la Sala, no era nugatorio de los derechos de las minorías. Indicó que una votación minoritaria no puede sobreestimarse ya que alteraría la conformación final del órgano legislativo, dificultando su funcionamiento y existiendo la posibilidad de parálisis. La atomización excesiva de la representación, en aras de un principio democrático mal entendido, podría generar incluso la destrucción misma del sistema, acotó la Sala. Bajo tal criterio se estableció que no hay ningún vicio de inconstitucionalidad del sistema de cociente y subcociente. Además, reafirmo que el sistema constitucional y legal prevé los mecanismos para que las minorías puedan participar políticamente.

Tal resolución dejó en evidencia ciertas debilidades del sistema electoral costarricense. Como se advirtió en la parte conducente al sistema electoral y de partidos, la tendencia histórica del sistema electoral ha sido a favorecer a los partidos grandes, e incluso generar un margen importante de no representación a partidos políticos que obtuvieron porcentajes por debajo del subcociente.

Lo que hace el sistema electoral costarricense es generar mayorías legislativas artificiales, al asignar más diputados de los que les corresponden a los partidos grandes. Es tan fuerte el debate en este punto, que en la resolución motivo de estudio, tres de los siete magistrados votaron en contra de la

resolución; señalando que cuando la constitución habla de minorías se refiere a partidos minoritarios, ya que de lo contrario se estaría en el escenario de que a fin de que puedan participar políticamente las minorías tengan, necesariamente, que incorporarse a un partido grande para mantener vivas sus esperanzas de representatividad.

3.9 Balance General

El modelo de justicia electoral por el que optó Costa Rica es resultado, en un primer momento, de la incertidumbre ante la desconfianza por los constantes conflictos electorales y la falta de acuerdos entre los actores políticos. Con el paso del tiempo, la convulsión política fue decreciendo y, paralelamente, se fueron construyendo un conjunto de reglas claras, y órganos electorales confiables, que han sido el soporte, en buena parte, del éxito en la regularidad democrática costarricense.

La gobernanza electoral en Costa Rica ha tendido a concentrar las funciones administrativas y jurisdiccionales en un solo órgano de gestión electoral, sin embargo, esta apreciación se tiene que complementar con la aparición de otro actor determinante en la vida política y electoral, que es la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

El Tribunal Supremo de Elecciones se ha ido consolidando sistemáticamente como el garante de toda la administración electoral, otorgándole una serie de atribuciones que han incidido cada vez más en situaciones electorales, como, por ejemplo: ser la máxima autoridad en materia electoral, tener un rango de autonomía respecto de los otros poderes del estado,

hacer la declaración de validez de elecciones, asignar los escaños al legislativo y resolver las controversias entre los distintos participantes en la vida político-electoral de Costa Rica, así como hacer materialmente funciones de control constitucional.

Por su parte, la Sala es producto de una larga tradición jurídica que tiene por objeto establecer órganos encargados de defender la regularidad constitucional –como dirían Kelsen y Schmitt- con la finalidad de ampliar el espectro de salvaguarda de los derechos de los ciudadanos y generar un blindaje más sólido en torno a la materia electoral. Situación que redundó, en el caso costarricense, en mayores herramientas para que los ciudadanos, candidatos y partidos políticos pudieran acceder a la justicia electoral.

Desde la propuesta teórica que hacen Mozaffar y Schedler, sobre la gobernanza electoral, indican que ésta opera en tres dimensiones: el diseño de reglas, la aplicación de las reglas y la adjudicación de reglas, en esta última dimensión es donde se podría decir que se encuentra presente la justicia electoral o el contencioso electoral, sin embargo, la evidencia empírica lo que nos muestra es que hay un conjunto de fenómenos de naturaleza electoral que no están en esa dimensión, sino que están a lo largo de todo el ciclo electoral, con claras y determinantes incidencias.

La anterior crítica se evidencia cuando, por ejemplo, la Sala determina expulsar una norma del sistema jurídico, ya que materialmente lo que está haciendo es diseñando reglas, o como se conoce dentro de la teoría jurídica, está haciendo acciones de legislador negativo. Cuando se impugnan las determinaciones de un partido político, lo que se está haciendo es dejando de

aplicar una norma, propia del ámbito del partido político, pero que en realidad es un segmento del diseño de reglas del sistema electoral.

Finalmente, cuando se adjudican reglas en la resolución de un caso concreto no sólo se está haciendo agotando una etapa procesal, sino dejando precedentes jurisprudenciales para subsecuentes asuntos. Así, el ciclo electoral, puede cerrarse en un primer nivel de la gobernanza o puede llegar a abarcar más de una dimensión de la gobernanza electoral. Es necesario advertir que esta crítica es derivada de la evidencia fáctica del caso Costa Rica, por lo que es parcial y aún no se está en posición de hacer una generalización para cada uno de los casos sujetos a estudio.

El análisis de los asuntos jurisdiccionales deja claro que la justicia electoral costarricense ha ayudado a dar contenido a las reglas electorales y ha servido como árbitro en las disputas entre actores políticos. El campo jurisdiccional se ha vuelto parte de la regularidad electoral, y no sólo una malla de protección ante la insuficiencia de acuerdos o los abusos del poder. La idea central que se pretende dejar es que la justicia electoral forma parte constitutiva del sistema electoral y de la protección de los derechos políticos.

También observamos que, a través de la acción de inconstitucionalidad, de la cual conoce la Sala, se ha presentado una modulación a la competencia electoral. El caso de la exclusión de una reforma constitucional casi 40 años después de su aprobación (Caso Arias) habla de que Costa Rica también ha adolecido de situaciones que en otros contextos se critican. Esta resolución es el claro ejemplo de cómo, a través de una instancia jurisdiccional, se puede configurar un escenario que favorece a un candidato o partido político. Este caso

no fue menor ya que con la exclusión de esa reforma lo que se permitió fue que un presidente de la república pudiera volver a postularse para el cargo. Situación que al final del día tuvo resultados exitosos para él, ya que ganó las elecciones, no sin antes generar un clima de tensión política.

En conclusión, la justicia electoral en Costa Rica es un instrumento que ha generado que los actores políticos modifiquen, alteren y cambien su desempeño dentro del sistema político. No se debe entender a la justicia electoral, únicamente, como una función contenciosa sobre conflictos desde la perspectiva jurídica, sino como una actividad institucional, que si bien es cierto no debería activarse todo el tiempo, ha ayudado a que los entes del estado o los partidos políticos, contengan los excesos en sus actuaciones; se ha generado un espacio de debate abierto en sede jurisdiccional y, sobre todo, ha permitido resolver la conflictuabilidad electoral y dar certeza jurídica a cada uno de los actores.

Capítulo IV

La justicia electoral en Panamá: Un diseño inacabado

4.1 Introducción

Hasta antes de las mudanzas que sufrió el sistema político panameño, posterior a la crisis política de 1989, Panamá tenía características muy similares a los países con menor desarrollo institucional en la región de Centroamérica: inestabilidad, gobiernos militares y falta de consolidación en sus instituciones, lo que generaba una lucha entre las distintas facciones y figuras políticas relevantes, haciendo un sistema altamente vulnerable a las tentaciones del poder. Aunado a ello, el hecho de contar con una posición geográfica estratégica, (principalmente por el Canal) lejos de haberle ayudado, acarreó que muchos actores externos estuvieran interesados en inmiscuirse e influir en sus decisiones soberanas, sobre todo Estados Unidos de América.¹³⁸

Sin embargo, a partir de los años noventa, Panamá ha experimentado un proceso gradual de cambios al interior de sus estructuras políticas y administrativas, lo cual ha hecho posible que desde las elecciones de 1994, se hayan realizado comicios sin mayores contratiempos. Eso no quiere decir que la política sea ajena a ciertos influjos del pasado -principalmente, en lo relativo al sistema de partidos y a la tendencia de controlar las opciones políticas a través del sistema electoral o de la injerencia del poder ejecutivo en los otros poderes-

¹³⁸ Véase: Marco A. Gandásegui H., Democracia, intervención y elecciones: Panamá 1989, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 52, No. 4, Procesos Electorales en América Latina, Oct-Dic., México, 1990, 371-389 pp., Jorge Turner, Panamá: ahora y después, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 46, No. 3, Centroamérica y el nuevo imperialismo, Jul-Sep., México, 1984, 271-299, pp.,

sin embargo, existe un marco constitucional y normativo que, de manera sistemática, ha ido perfilando reglas a través de las cuales se lleva a cabo la competencia política.

En este contexto la gobernanza electoral la conduce, de manera protagónica, el Tribunal Electoral, mismo que tiene características análogas a los OGE de la región, pero que, adicionalmente, ha ido implementando ciertas cuestiones innovadoras como la integración de una Fiscalía que persigue delitos electorales, el establecimiento de juzgados penales dentro de la propia estructura del TE, y la convocatoria a revisión constante de las reglas electorales, a través de la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE) y la Comisión Nacional de Reformas Constitucionales Electorales (CNRCE).¹³⁹

No obstante, y sin dejar de lado el esfuerzo que hace el sistema político panameño por renovarse, aún continúa teniendo elementos nocivos que perjudican la vida política del país. Como se observará más adelante, el sistema electoral está configurado de tal forma que la tendencia en las últimas elecciones es reducir las opciones partidistas, aunado a la desproporcionalidad que se genera en la representación política, principalmente en la integración de la Asamblea Legislativa.

Bajo esas reglas electorales -diseñadas desde el Poder Legislativo y con clara influencia del Poder Ejecutivo y de los partidos políticos mayoritarios-, es que cabe indicar que el mayor éxito que ha tenido el TE es en lo relativo a la

¹³⁹ Como se explicará más adelante estas dos comisiones tienen como objetivo central el que *ex post* cada elección se realice una revisión minuciosa de las insuficiencias legales que tiene el sistema jurídico vinculado a cuestiones electorales. Su propósito es que una vez identificadas las dolencias del sistema, se puedan hacer propuestas de reforma, las cuales tienen la ventaja de contar con un apoyo importante de diversos actores políticos, lo anterior debido a su naturaleza, integración y funcionamiento.

organización de comicios (aplicación de reglas)¹⁴⁰, y no así en la incidencia del diseño de reglas o en la adjudicación de las mismas, etapa que aún está en fase de gestación. Aunque en el sistema jurídico se garantizan un conjunto de derechos políticos, y existen los medios procesales para hacerlos valer, el TE (aunque tiene la atribución constitucional y legal de interpretar la ley electoral), tiene las manos atadas, ya que las reglas con las que funciona no le permiten ir más allá de una actuación de estricto apego a la legalidad.¹⁴¹ A diferencia de su vecino Costa Rica, Panamá no ha desarrollado criterios jurisprudenciales de alto calado, que proporcionen contenido a sus normas y que hagan de la adjudicación de reglas una etapa altamente productiva que enriquezca todas las dimensiones de la gobernanza electoral.¹⁴²

Adicionalmente, Panamá presenta algunas figuras jurídicas sui generis que integran elementos de legalidad con control de constitucionalidad. En este último punto es donde la Corte Suprema de Justicia se superpone en la pirámide judicial del sistema político panameño. Tiene el monopolio del control constitucional y legal, lo que lo hace ser un ente altamente concentrador de todas las materias que se ventilan en todos los espacios jurídicos, del cual evidentemente no escapa el electoral.

¹⁴⁰ En las encuestas generadas por *Latin American Public Opinion Project*, en el Barómetro de las Américas, se realizó la siguiente pregunta a los ciudadanos de cada uno de los países motivo de estudio: “¿Hasta qué punto usted tiene confianza en los Tribunales de Elecciones? En una escala de cero a cien donde cero es ninguna confianza y cien es total de confianza, los resultados arrojados es que el OGE con mayor confianza en la región centroamericana es Panamá con una calificación de 63 puntos. *Barómetro de las Américas*, 2010.

¹⁴¹ En este sentido Gustavo Zagrebelsky, indica que el principio de legalidad (llevado a sus últimas consecuencias) derivaba en que los jueces estuvieran subordinados a la ley, esto en principio no está mal, ya que es un freno para los posibles exceso del poder, sin embargo, llevado al plano de lo jurisdiccional (y en este caso aplicado a la justicia electoral), se puede caer en la degradación de los cuerpos judiciales a aparatos de mera aplicación de un derecho no elaborado por ellos y a la eliminación de cualquier función de contrapeso activo. *El Derecho Dúctil*, Trota, Madrid, 2007, pág. 30.

¹⁴² Como se dejó claro en el estudio de caso relativo a Costa Rica, una virtud que ha ido consolidando la gobernanza electoral en ese país, es que ha permitido que el Supremo Tribunal de Elecciones sea un real intérprete de la constitución en materia electoral a través de la figura del amparo electoral.

4.2 El contexto político y la institucionalización del sistema electoral

Desde su independencia de Colombia en 1903, Panamá sufrió un conjunto de cambios en el orden político, social y económico en buena parte del siglo pasado, que estuvieron fuertemente permeados por la injerencia y participación de los Estados Unidos de América.¹⁴³ García Diez afirma que la fragilidad democrática, la volatilidad de dirigentes y organizaciones partidistas, así como la escasa renovación de cuadros, han sido todas ellas características recurrentes de la vida política panameña.¹⁴⁴

Bajo ese contexto la vida política de Panamá estuvo asociada a la presencia de Estados Unidos, a la incidencia de militares en la política y a la imagen de figuras fuertes en el terreno partidista, por lo que el afianzar instituciones políticas no fue tarea fácil, el sistema normativo estuvo presente, así como las instituciones electorales, sin embargo, éstas no tuvieron un terreno fértil para una labor eficiente, sino hasta la década de los noventa.

El sistema de partidos en Panamá fue producto de la tensión entre las distintas élites políticas y estuvo asociado a figuras protagónicas como Arnulfo Arias u Omar Torrijos. En los inicios del siglo pasado el sistema de partidos en Panamá se articuló sobre un formato bipartidista, con predominio del partido conservador hasta 1912 y del partido liberal hasta entrada la década de 1930.

¹⁴³ En este sentido podemos señalar que Estados Unidos de América tuvo una fuerte presencia en Panamá principalmente como consecuencia de la estratégica posición geográfica del país, vinculada específicamente al Canal de Panamá y, posteriormente asociada a otro tipo de intereses como la presencia de algunas compañías extranjeras en la región y el establecimiento de una zona de comercio libre de aranceles. Para abundar véase: Jorge Turner., Ob. cit., Fátima García Diez, Panamá, en *Partidos Políticos de América Latina, Centroamérica, México y República Dominicana*, Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (coord.), FCE e IFE, México, 2003, págs. 529 y ss

¹⁴⁴ *Ibíd.*

En este sentido el establecimiento de partidos políticos desde el plano constitucional lo podemos identificar en la Constitución Política de 1972, donde si bien es cierto no se indicaba textualmente que institucionalizara los partidos políticos, en dos artículos se hacía alusión a ellos. Posteriormente reinició la vida partidaria mediante la Ley No. 81 de 5 de octubre de 1978, significó un paso adelante ya que el Tribunal Electoral emitió el decreto No. 195 de 18 de diciembre de 1978 que reglamentó dicha Ley. Con esta Ley obtuvo su registro el Partido Liberal, el Partido Revolucionario Democrático (vinculado al general Torrijos); el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Laborista y el Partido Movimiento Liberal Republicano Nacionalista.

Guevara Mann indica que el régimen electoral y el sistema de partidos en Panamá se pueden identificar a partir de la reforma constitucional y el Código Electoral de 1978. Señala que tras el golpe de estado de 1968, la junta militar suprimió la vida partidaria, la cual reinició -bajo la dictadura- a partir de 1978.¹⁴⁵ La invasión estadounidense de diciembre de 1989, que desalojó el régimen autoritario y permitió la instalación en el poder del Presidente Guillermo Endara (ganador de los comicios de mayo de 1989), también liberó al sistema de partidos de la influencia de los militares.

El sistema de partidos en Panamá a partir de 1994, se configuró como un sistema multipartidista, aunque en términos de participación efectiva en el legislativo y en la elección para Presidente y Vicepresidente de la República han tenido predominio el Partido Revolucionario Democrático (PRD) y el Partido

¹⁴⁵ Guevara Mann, Carlos, Observaciones sobre el rendimiento electoral de los partidos políticos panameños a partir de la transición democrática (1994-2009), en *Revista Panameña de Política*, no. 9, enero-junio, 2010, p. 10 y ss. La extinción de los partidos políticos se dio mediante decreto de gabinete No. 58 de 3 de marzo de 1969, el cual indicaba: Artículo primero: Quedan extinguidos los partidos políticos declarados vigentes por el Tribunal Electoral al concluirse las elecciones populares de 10 de mayo de 1968. Gaceta Oficial de la República de Panamá No. 16, 314 de viernes 7 de marzo de 1969. Véase: Italo Isaac Antinori Bolaños, La Representación Política en Panamá: Partidos y Sistema Electoral, Tesis para optar por el título de Doctor en Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 1990, p. 804 y ss. <http://eprints.ucm.es/tesis/19911996/S/0/S0018201.pdf>

Panameñista, antes partido arnulfista. El primero de ellos nació en 1978 por diligencia y en torno al ideario político del General Omar Torrijos Herrera. Desde sus orígenes el PRD ha sido un partido vinculado al Estado, con una ideología aparentemente socialista, que defiende la soberanía, la participación popular y la justicia social.¹⁴⁶ Por su parte el Partido Arnulfista estuvo vinculado a la figura de Arnulfo Arias Madrid, sus orígenes se remontan a la década de 1930, aunque su registro lo obtiene hasta 1991. Se le considera un partido de personalidades, más que una estructura organizativa interna y programática sólida. Ideológicamente el partido es considerado como de derecha conservador, aunque actualmente se ubica más como un partido de centro.¹⁴⁷

En el contexto actual los partidos políticos son instrumentos fundamentales en la construcción del sistema representativo panameño, aunado a que se contempla la figura de la postulación independiente.¹⁴⁸ El marco jurídico que delimita las características de su sistema electoral lo podemos encontrar en la Constitución Política y en el Código Electoral de 2007.¹⁴⁹ El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos.¹⁵⁰ El presidente de la República y el Vicepresidente son elegidos por sufragio popular directo y por la mayoría de los votos por un período de cinco años, no pueden ser reelectos para el mismo cargo en los dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes, por lo que se abre la puerta para la elección posterior.

¹⁴⁶ García Diez, Fátima, *Op. cit.* p. 578.

¹⁴⁷ *Ibid.* p. 548.

¹⁴⁸ El artículo 138 de la Constitución indica que: “Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política, sin perjuicio de la postulación libre en la forma prevista en esta Constitución y la Ley.

¹⁴⁹ El Código Electoral vigente está presidido por la Ley 11 de 1983, por la cual se adopta el Código Electoral; la Ley 4 de 1984, la Ley 9 de 1988, la Ley 3 de 1992, la Ley 17 de 1993, la Ley 22 de 1997, las reformas establecidas por medio de la Ley 60 de 17 de diciembre de 2002, las reformas establecidas por medio de la Ley 60 de 2006, las reformas establecidas por la Ley 17 de 2007 y las reformas introducidas por la Ley 27 de 2007

¹⁵⁰ El artículo 135 de la constitución indica que: “El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. El voto es libre, igual, universal, secreto y directo.

El poder legislativo se constituye en una sola Asamblea Nacional, por lo que es unicameral, son elegidos mediante postulación partidista o independiente, cada legislador dura en su encargo cinco años y la elección es concurrente a la de presidente y vicepresidente. El total de legisladores son setenta y uno, que resultan elegidos de un sistema que conjuga los sistemas de mayoría y de representación proporcional.¹⁵¹

Los resultados electorales que se han presentado en las contiendas para Presidente de la República y para integrar la Asamblea Legislativa han sido con una fuerte tendencia hacia el bipartidismo en el primero de los casos y, en el segundo de ellos, a un predominio por parte de una sola opción política. Como apreciamos en el siguiente cuadro los candidatos a la Presidencia de la República que han resultado ganadores, han sido postulados por coaliciones que principalmente se conformaron a partir de la fuerza de las dos grandes corrientes políticas en Panamá: el PRD y el Partido Arnulfista.

Cuadro 4.1

Presidentes de Panamá (1994-2009)		
Año de elección	Coalición y Partidos Políticos	Candidato Triunfador
1994	Alianza Pueblo Unido <ul style="list-style-type: none"> • PRD • Laborista • Liberal Republicano 	Ernesto Pérez Balladares
1999	Unión por Panamá <ul style="list-style-type: none"> • Arnulfista • Molirena 	Mireya Moscoso Rodríguez

¹⁵¹ De la constitución de Panamá se desprende que los legisladores para la Asamblea Nacional se elegirán mediante circuitos uninominales y plurinominales, garantizando el principio de representación proporcional. Es decir, lo que se pretende es que exista un sistema que refleje de manera clara las distintas corrientes que se manifiestan dentro de Panamá. En este sentido, Lipjhart al hablar de los sistemas electorales menciona que los sistemas de representación proporcional (RP) respondían al propósito de intentar lograr una mayor proporcionalidad y una mejor representación de las minorías que las producidas por los métodos mayoritarios. Agrega que la RP tiene la ventaja de permitir la representación de aquellas minorías que se definen a sí mismas como grupos que desean tener representación como partidos minoritarios, de esta manera la ésta evita cualquier selección injusta a favor de ciertos grupos minoritarios y, en consecuencia, en contra de otras minorías. Por otra parte al hablar de la fórmula de mayoría (en términos de escaños) señala que la mayoría relativa se utiliza exclusivamente en países que tiene una herencia política británica, y de hecho se emplea en la mayoría de estos países, con sus muy pocas excepciones, véase Arend Lijphart, *Electoral systems and party systems*, Oxford University Press, 1994.

	<ul style="list-style-type: none"> • Morena • Cambio Democrático 	
2004	<ul style="list-style-type: none"> • Alianza Patria Nueva • PRD • Popular 	Martín Torrijos Espino
2009	<ul style="list-style-type: none"> • Alianza por el Cambio • Cambio Democrático • Unión Patriótica • Molirena • Panameñista (antes arnulfista) 	Ricardo Alberto Martinelli Berrocal

Fuente: <http://www.tribunal-electoral.gob.pa>
El cuadro es elaboración propia.

Si observamos detenidamente los datos que se indican en el cuadro anterior, veremos que de las cuatro elecciones que se han presentado, posteriores al crisis política de 1989, el PRD ha ganado dos y el Partido Arnulfista las otras dos elecciones. Dejando claro que en ninguno de los casos ha podido repetir el mismo partido en la elección siguiente a su mandato constitucional.

El bipartidismo de facto que se presenta en las elecciones para Presidente de la República, también se puede identificar en la conformación e integración de la Asamblea Legislativa, aunque con una diferencia esencial, ya que el PRD ha sido el partido que ha obtenido a lo largo de las cuatro elecciones en análisis más curules.

Cuadro 4.2

Integración de la Asamblea Legislativa por Elección				
Partido Político	Número de Curules Asignados por Elección 1994	Número de Curules Asignados por Elección 1999	Número de Curules Asignados por Elección 2004	Número de Curules Asignados por Elección 2009
Arnulfista	14	18	16	
Liberal Auténtico	2			
Liberal	2	0		0
Cambio Democrático		2	3	13
Unión Democrática Independiente	1			
Molirena	5	3	4	2
Renovación Civilista	3	1		
Morena	1	1		
Solidaridad	4	4	9	
Misión de Unidad Nacional	0			
PRD	30	34	42	26
Laborista	1			
Liberal Republicano	2			
Liberal Nacional		3	3	
Demócrata Cristiano	1	5		
Panameñista Doctrinario	0			
Nacionalista Popular		0		
Movimiento Papa Egoró	6	0		
Popular			1	1
Unión Patriótica				4
Panameñista				23
De la Patria				0
Libre Postulación				2
	Total: 72	Total: 71	Total: 78	Total: 71

Fuente: Lo datos fueron obtenidos de :Sonnleitner, Willibald, Desproporcionalidad y Malaportamiento legislativos en Panamá: Reformas para Mejorar el desempeño electoral, en *Las Reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones, Cuaderno de Desarrollo Humano*, No.1, Tribunal Electoral de Panamá y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010., 139-214 pp.

El cuadro es elaboración propia.

El cuadro anterior evidencia que en la Asamblea Legislativa se presenta una tendencia que se inclina por una integración hegemónica. De los datos que

se ponen de relieve se puede identificar que el PRD, en las cuatro ocasiones en que se ha renovado el legislativo, en todas ha sido mayoría, es más, nunca ha obtenido menos de 30 escaños, lo que contrasta con los curules obtenidos por las otras opciones políticas. Ni siquiera el partido arnulfista, que es la segunda opción política que más asientos ha obtenido en el legislativo, ha podido obtener más de 23 plazas en alguno de los comicios.

Los anteriores datos nos dan el punto de partida para explicar que la concentración de curules en tan pocas manos dentro de la Asamblea Legislativa, no sólo se explica porque los partidos PRD y panameñista son las opciones políticas que han logrado el mayor número de votos en las elecciones, sino por la incidencia que ha tenido la legislación electoral sobre el sistema de partidos,¹⁵² en particular, se puede apreciar que la gobernanza electoral, desde la dimensión del diseño de reglas, ha acentuado, a lo largo de las últimas cuatro elecciones, la presencia de menos partidos en detrimento de partidos pequeños. Lo anterior se podrá observar claramente al analizar las siguientes caras del sistema electoral panameño:

- a) la barrera electoral
- b) la magnitud de las circunscripciones
- c) la fórmula electoral
- d) la estructuración de la boleta.

¹⁵² Véase: Carlos Guevara Mann, Observaciones en torno al sistema de elección y las campañas electorales de los diputados panameños, en *Revista Panameña de Política*, No. 3, enero-junio de 2007, Panamá. 45-75.pp.; Magda Ceballos, , ¿Qué tan representativo es nuestro sistema electoral?, en *Revista Panameña de Política*, No. 11, enero-junio, 2011, 49-81, pp.; Observaciones sobre el rendimiento electoral de los partidos políticos panameños a partir de la transición democrática 1994-2009, *Revista Panameña de Política*, No. 9, enero-junio 2010, Panamá, 9-33, pp.; Harry Brown Araúz, Las Elecciones desviadas de 2004 en Panamá, en *Revista Panameña de Política*, No. 1, enero –junio 2006, Panamá, 31-45 pp. Sonnleitner, Willibald, Desproporcionalidad y Malaportamiento legislativos en Panamá: Reformas para Mejorar el desempeño electoral, en *Las Reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*, Cuaderno de Desarrollo Humano, No.1, Tribunal Electoral de Panamá y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010., 139-214 pp.

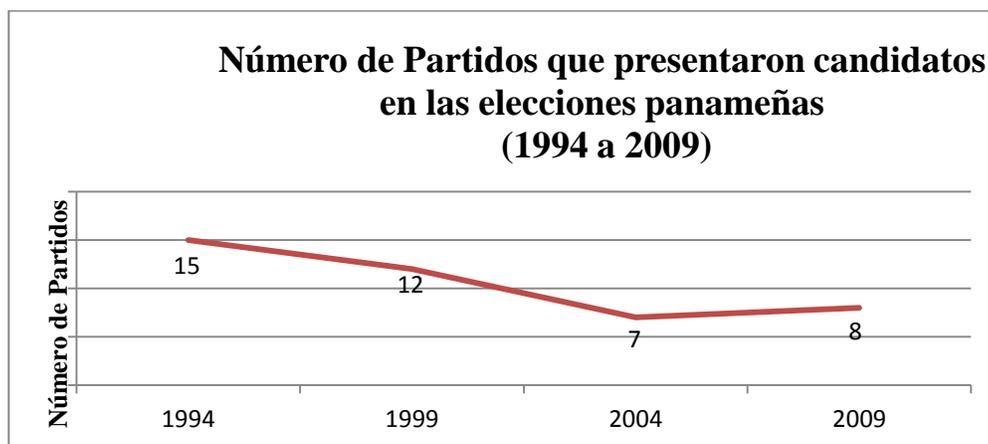
a) En relación a la barrera, el sistema panameño electoral tiende a la reducción de los partidos políticos. Si bien es cierto que en Panamá han participado diversos partidos políticos desde las elecciones de 1989, lo que es posible evidenciar es que hay un efecto reductor en el número de partidos políticos debido a la legislación electoral. El Código Electoral indica que una de las causas de extinción de los partidos políticos es no alcanzar un número de votos al menos igual al cuatro por ciento del total de los votos válidos emitidos en las elecciones para Presidente y Vicepresidentes, para Diputados de la República, para Alcaldes o para Representantes de Corregimiento, la que le fuera más favorable.¹⁵³ Lo que quiere decir la normatividad anterior es que el umbral legal es del 4% por ciento. Este punto es crucial ya que esta barrera llevó a que hasta 1999 desaparecieran el 61% de los partidos que habían gozado de personería jurídica.¹⁵⁴

Como podemos advertir en el siguiente cuadro los partidos políticos que se han presentado a elecciones han ido disminuyendo de manera sistemática pasando de 15 partidos en 1994, a casi la mitad de ellos (8) en las elecciones de 2009.

¹⁵³ El artículo 114 del Código Electoral de Panamá señala que los partidos políticos se extinguirán: 1. Por disolución voluntaria; 2. Por fusión con otros partidos; 3. Por no haber obtenido un número de votos al menos igual al cuatro por ciento (4%) del total de los votos válidos emitidos en las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, para Diputados de la República, para Alcaldes o para Representantes de Corregimiento, la que le fuera más favorable. 4. Por no haber participado en más de una elección general para Presidente y Vicepresidente de la República, para Diputados de la República, para Alcaldes y para Representantes de Corregimiento.

¹⁵⁴ Brown Araúz, *Ob. cit.* p. 39

Cuadro 4.3



Fuente: www.tribunal-electoral.gob.mx
El cuadro es elaboración propia.

La situación actual evidencia aún más lo comentado ya que en el presente contexto sólo cinco partidos políticos cuentan con registro vigente: El Partido Revolucionario Democrático; el Partido Popular, el Partido Molirena, el Partido Cambio Democrático, y el Partido Panameñista.¹⁵⁵

En el siguiente cuadro apreciamos como desde las elecciones de 1994 a 2009 han participado en los distintos comicios veinte partidos políticos, no obstante, sólo cuatro partidos han participado en las cuatro elecciones que se han celebrado.

¹⁵⁵ <http://www.tribunal-electoral.gob.pa/index.php?id=80>

Cuadro 4.4

Partidos Políticos que han participado en las elecciones nacionales en Panamá (1994-2009)					
Partido Político	Número de Elecciones en que participó (años)	Partido Político	Número de Elecciones en que participó (años)	Partido Político	Número de Elecciones en que participó (años)
Movimiento de Renovación Nacional (MORENA)	1994,1999 (2)	Partido Liberal	1994, 1999, 2009 (3)	Partido Renovación Civilista	1994, 1999 (2)
Movimiento de Unidad Nacional (MUN)	1994 (1)	Partido Liberal Autentico	1994 (1)	Partido Revolucionario Democrático	1994, 1999, 2004, 2009 (4)
Movimiento Liberal Republicano Nacionalista	1994, 1999, 2004, 2009 (4)	Partido Liberal Nacional	1999, 2004 (2)	Partido Solidaridad	1994, 1999, 2004 (3)
Movimiento Papa Egoró	1994, 1999 (2)	Partido Liberal Republicano	1994 (1)	Partido Unión Patriótica	2009 (1)
Partido Cambio Democrático	1999, 2004, 2009 (3)	Partido Nacionalista Popular	1999 (1)	Partido Vanguardia Moral de la Patria	2009 (1)
Partido Demócrata Cristiano	1994, 1999, 2004, 2009 (4)	Partido Panameñista	1994, 1999, 2004, 2009 (4)	Unidad Democrática Independiente	1994 (1)
Partido Laborista	1994 (1)	Partido Panameñista Doctrinario	1994 (1)		

Fuente: Guevara Mann, Carlos, Observaciones sobre el rendimiento electoral de los partidos políticos panameños a partir de la transición democrática (1994-2009).
El cuadro es elaboración propia.

Como apreciamos en el cuadro anterior, el mayor número de partidos únicamente han participado en una elección, lo que refleja no sólo el denominado efecto reduccionista de los partidos, sino la volatilidad con que se conduce el sistema de partidos panameño.

b) Otro de los elementos que afectan la representación política en Panamá es la magnitud de las circunscripciones. Actualmente el país está dividido en 39 circuitos electorales,¹⁵⁶ de los cuales 26 son uninominales y 13 son plurinominales.¹⁵⁷ Para las elecciones de 2009 se presentó la siguiente configuración de provincias, y circuitos uninominales y plurinominales. Para la creación de circuitos electorales la constitución de Panamá establece que se debe considerar una serie de situaciones como: proximidad territorial, la concentración de la población o factores históricos y culturales, como criterio para el establecimiento de circuitos electorales.¹⁵⁸

Cuadro 4.5

Distribución de Circuitos Electorales en Panamá (Elecciones 2009)					
	Provincia o Comarca	Total de Circuitos por ambos principios	Circuitos Uninominales	Circuitos Plurinominales	Total de Diputados por provincia
1	Bocas del Toro	1	0	1(2)*	2
2	Coclé	4	3	1(2)	5
3	Colón	2	1	1(4),	5
4	Chiriquí	6	4	1(3), 2(2)	9
5	Darién	2	2	0	2
6	Herrera	3	3	0	3
7	Los Santos	2	2	0	2
8	Panamá	10	3	1(3); 2(3); 3(7); 4(5); 5(5); 6(3); 7(4);	33
9	Veraguas	4	3	1(2);	5
10	Kuna Yala	2	2	0	2
11	Ngobe Bugle	3	3	0	3
Total	11	39	26	13 circuitos que asignan 45 diputados	71

Fuente: Datos obtenidos de “Lista de Ganadores en las Elecciones Generales del 3 de mayo de 2009 para Diputados”, en www.tribunal-electoral.gob.pa

El Cuadro es elaboración propia

*Número de escaños que asigna el circuito.

¹⁵⁶ En Panamá por circuitos electorales se entiende lo que en la literatura electoral se le denomina como circunscripciones

¹⁵⁷ Véase: Gouldbourne Aguirre, Rebeca, Distribución de curules en los circuitos electorales de Panamá uninominales y Plurinominales, *en Revista Electrónica Mundo Electoral*, Año 3 No. 7 Enero 2010. <http://www.mundoelectoral.com/html/index.php?id=409> Para abundar en la historia constitucional del sistema electoral véase: Italo Isaac Antinori Bolaños, *La Representación Política en Panamá: Partidos y Sistema Electoral*, Tesis para optar por el título de Doctor en Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 1990, Pág. 732 y s.s. <http://eprints.ucm.es/tesis/19911996/S/0/S0018201.pdf>

¹⁵⁸ Artículo 147 constitucional, punto 4: “Para la creación de los circuitos, se tomará en cuenta la división político-administrativa del país, la proximidad territorial, la concentración de la población, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de los electores en circuitos electorales.”

Como se observa del cuadro anterior, en la práctica efectivamente se configura un sistema híbrido o mixto electoral. No obstante existir más circuitos uninominales, lo cierto es que aunque sólo hay 13 circuitos plurinominales, éstos asignan 45 diputados, de 71 que integran la totalidad de la Asamblea Legislativa. Es decir, vía representación proporcional se distribuyen el 63% del total de los escaños, aunque habría que matizar la situación, ya que de los veintiséis circuitos plurinominales, sólo 3 circuitos proporcionan 5 ó más escaños.¹⁵⁹ Adicionalmente, se puede apreciar que la provincia con mayor número de circuitos es Panamá con 10, pero el dato más importante no es ese, sino que es la provincia que cuenta con más diputados 33, lo que hace que tenga 46 % de la integración de la Asamblea Legislativa, casi la mitad de total de los diputados.

c) El mecanismo de transformación de votos en escaños, es el otro elemento distorsionador de la representación política en el sistema panameño. La fórmula electoral que se utiliza es Hare, a fin de obtener un cociente electoral,¹⁶⁰ en caso de que se alcance la cifra repartidora se adopta el criterio de una votación no menor de la mitad del cociente electoral que se le denomina medio cociente, si aún quedan escaño por repartir en el circuito se adopta el mecanismo de adjudicación por residuo, el cual tiene la características de que no se le asigna al partido, sino al candidato más votado, que normalmente es el del partido mayoritario.¹⁶¹ Magda Ceballos indica que el sistema está diseñado para

¹⁵⁹ En este sentido Dieter Nohlen indica que las circunscripciones plurinominales pequeñas van de dos a cinco escaños. Esto repercute directamente en que cuanto más pequeña es la circunscripción electoral, menor el efecto proporcional del sistema electoral y, también reduce la posibilidad de que los partidos pequeños accedan al parlamento. *Sistemas Electorales en su contexto*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pág. 9, México, 2008; *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México, 1995, pág. 53 y ss.

¹⁶⁰ En la legislación de Panamá se utiliza la denominación cociente, en lugar de cociente, como usualmente se conoce en la literatura en materia de derecho electoral.

¹⁶¹ Browz Araúz, señala que este mecanismo de asignación favorece a los partidos que ya han obtenido el cociente electoral, por lo que favorece a los partidos mayoritarios y penaliza a los partidos minoritarios. Véase: Browz pág. 38, El artículo 326 del Código Electoral indica lo siguiente: "Cuando se trate de circuitos electorales que elijan a dos o más Diputados, las Juntas de Escrutinio de Circuito Electorales proclamarán a los candidatos electos de conformidad con las siguientes reglas:

eliminar a los partidos más pequeños a favor de los más grandes, por las siguientes razones:

- 1.- Los panameños apuestan a ganador, es decir, a los partidos que van a ganar de lo contrario sentirían que perderían su voto.
- 2.- Es muy difícil llegar a constituir un partido político, más el reto verdadero es subsistir, porque el electorado no apoya a los partidos pequeños.
- 3.- Los sistemas mayoritarios favorecen a los partidos fuertes
- 4.- A pesar de que el sistema de representación proporcional tiene como objetivo dar ayuda a los partidos más pequeños, el elector panameño busca favorecer a los grandes en detrimento de los primeros
- 5.- Tener más votos, dentro del sistema panameño, no garantiza que se tendrán más curules.
- 6.- Existen muy pocos escaños en la Asamblea para la diversidad cultural e ideología que existen en Panamá y eso hace que, además de estar indebidamente representados, resta oportunidad a los partidos más pequeños.¹⁶²

Como observamos en el siguiente cuadro los partidos más favorecidos por el mecanismo de asignación de curules mediante residuo son el PRD y el Partido Arnulfista.

¹⁶² Magda Ceballos, Ob. Cit., págs., 57 y 58.

Cuadro 4.6

Total de Escaños Asignados por el mecanismo de Residuo				
Elección	Escaños asignados PRD	Escaños asignados partido panameñista (arnulfista)	Escaños asignados otras opciones políticas	Total de Escaños Asignados por Residuo
1994	15	1	1	17
1999	9	7	0	16
2004	12	0	2	14
2009	5	2	2	9
Total	41	10	5	56

Fuente: Los datos se obtuvieron de: Magda Ceballos, ¿Qué tan representativo es nuestro sistema electoral?, en *Revista Panameña de Política*, No. 11, enero-junio, 2011, págs. 59 y ss. El cuadro es elaboración propia.

Como nos podemos dar cuenta, en las últimas cuatro elecciones para conformar la Asamblea Legislativa se han repartido 56 curules mediante el sistema de residuo, resultado favorecidos principalmente el PRD con el 73% de la asignación de curules. Si sumamos los que han obtenido el PRD y el partido panameñista nos da un total de 51 curules dando como resultado un 91% del total de los escaños asignados en cuatro elecciones. Los anteriores números son muy reveladores en torno a las distorsiones que genera el sistema de asignación de escaños en circuitos plurinominales, mediante la fórmula de residuo.¹⁶³

d) Finalmente, el sistema electoral panameño deja ver otro elemento que genera distorsiones en la representación política: la boleta electoral. Los ciudadanos en los circuitos plurinominales tienen la opción de depositar su voto a favor de todos los candidatos de la lista, o bien pueden seleccionar uno o más candidatos, elección ésta que conocemos como el voto en plancha y el voto selectivo; las

¹⁶³ Antonio Ariel Sanmartín Méndez, Consideraciones en torno a la fórmula de asignación de curules en los circuitos plurinominales, en *Revista Panameña de Política*, No. 3, enero-junio, 2007, pág. 89. El autor indica que problema fundamental es que un partido que haya obtenido un cociente alto, o dos o más, y un considerable margen de votos en plancha o selectivos múltiples, termina sumando varias veces los votos del partido en el residuo, a través de sus candidatos, lo que impulsa la obtención de curules para el candidato más votado del respectivo partido.

listas que se presentan al electorado son cerradas y no bloqueadas,¹⁶⁴ de manera que el elector está obligado a votar por un solo partido o lista de libre postulación, con la posibilidad de dar votos preferenciales.¹⁶⁵

En suma, lo que se puede identificar, es que el sistema electoral de Panamá ha incidido de manera determinante en la conformación del sistema de partidos, en la integración de la Asamblea Legislativa, a través de una serie de distorsiones y efectos mecánicos del sistema electoral que han permitido identificar la gradualidad de fortalecimiento de partidos mayoritarios sobre partidos pequeños.¹⁶⁶

4.3 La construcción de los órganos de gestión electoral: el Tribunal Electoral

Actualmente la justicia electoral en Panamá se puede clasificar dentro de los sistemas de justicia concentrados, especializados y fusionados, donde existe un órgano de gestión electoral encargado de realizar las funciones electorales a lo largo de todo el proceso electoral, aunque como ya vimos no es el único. Históricamente, su estructuración y funcionamiento estuvo lleno de vicisitudes, principalmente, por la subordinación que se tenía respecto de ciertos actores en el poder. En el texto constitucional de Panamá (constitución de 1972 con sus distintas reformas) se identifica en el artículo 142, el establecimiento de un

¹⁶⁴ El elector tiene la posibilidad de alterar el orden en que se encuentran los candidatos dentro de la lista que el partido político haya generado, o vía la candidatura independiente.

¹⁶⁵ Véase: Rebeca Gouldbourne Aguirre, Distribución de curules en los circuitos electorales de Panamá uninominales y Plurinominales, en *Revista Electrónica Mundo Electoral*, Año 3 No. 7 Enero 2010. <http://www.mundoelectoral.com/html/index.php?id=409>

¹⁶⁶ En este sentido véase: Sonnleitner, Willibald, Desproporcionalidad y Malaportamiento legislativos en Panamá: Reformas para Mejorar el desempeño electoral, en *Las Reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*, Cuaderno de Desarrollo Humano, No.1, Tribunal Electoral de Panamá y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010., 139-214, pp.

Tribunal Electoral autónomo e independiente, cuyo objetivo fundamental es garantizar el sufragio popular.

No obstante lo anterior, el paso decisivo en la construcción de la nueva cara del Tribunal Electoral, tiene como antecedente el periodo 1987-1989, donde se vive la más aguda crisis política, económica y social, destacándose entre los hechos más lamentables la nulidad que de oficio realizó el TE en las elecciones de 1989. Valdés Escoffery, indica que la reestructuración del Tribunal Electoral se dio a partir de 1989, posterior a la intervención militar. Se tuvo que renovar casi la totalidad de personal directivo de la institución ya que se presumía incapacidad, negligencia o corrupción.¹⁶⁷

Tras la instauración del nuevo orden democrático en el país en el año 1990, se nombran tres nuevos Magistrados, según los procedimientos establecidos en la Constitución. Éstos estuvieron convencidos de que las organizaciones e instituciones públicas eran necesarias en la medida en que trabajan eficientemente para crear oportunidades en la sociedad, además de crear bienes y servicios, y al mismo tiempo son creadoras de valor social, siempre y cuando trabajen defendiendo o actuando, a fin de reducir las iniquidades.¹⁶⁸

Bajo la nueva estructuración del TE, una de las principales acciones que tomó esta institución fue reactivar la Comisión Nacional de Reformas Electorales.¹⁶⁹ Una de las importantes reformas que se lograron aprobar en el

¹⁶⁷ Valdés Escoffery, Eduardo, Reforma Electoral y Autonomía de los Organismos Electorales. La experiencia panameña, en Justicia Electoral, Tribunal Federal Electoral, Vol. V, No. 7, México, 1996, 87-96. pp.

¹⁶⁸ Bolaños, Maximino, Reestructuración del Tribunal Electoral de Panamá, instrumento para el logro de una visión, en Revista Mundo Electoral, Año 1 No. 3 Septiembre - Diciembre 2008, Panamá. <http://www.mundoelectoral.com/html/index.php?id=160>

¹⁶⁹ El punto fundamental es que dicha comisión no es producto de un mandato de orden constitucional o lega, sino es resultado de la concretización de acuerdos por parte del Tribunal Electoral, órganos del gobierno y otros actores políticos, es decir, la naturaleza jurídica de la CNRE es un decreto que expide el Tribunal. La CNRE se ha vuelto una institución fundamental para la propuesta de modificaciones a la

legislativo, como consecuencia de los trabajos de la CNRE, fue que el Tribunal Electoral ya no puede decretar de oficio la nulidad de las elecciones, como ocurrió en el año de 1989.¹⁷⁰ En la actualidad en artículo 338 del Código electoral de Panamá indica que toda elección o proclamación podrá ser impugnada mediante demanda de nulidad.

En la actualidad la Constitución y el Código Electoral de Panamá le atribuyen distintas materias al Tribunal Electoral. Sin lugar a dudas es uno de los órganos de gestión electoral que mayores competencias tiene en la región, ya que incluso tiene la facultad para sancionar las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio, además de corresponderle interpretar y aplicar privativamente la ley electoral, dirigir, vigilar y fiscalizar la inscripción de hechos vitales, defunciones, naturalización y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas; la expedición de la cédula de

legislación electoral de Panamá. Su instalación se realiza ex post los comicios donde concurren las elecciones de Presidente y Vicepresidente, Diputados al Parlamento, Alcaldes, Representantes y Concejales, lo que infiere que después de que se realizan las elecciones, los distintos actores, convocados por el Tribunal Electoral, tienen un conocimiento preciso de cuáles podrían ser las modificaciones que debe sufrir la legislación electoral, y los cambios más prudentes. Es un ejercicio no sólo de verificar lo que puede ser susceptible de modificarse, sino un trabajo de reforma permanente, donde se pone de manifiesto la voluntad para que los cambios que se propongan a la normatividad atiendan los requerimientos de una sociedad heterogénea, donde participan nuevos actores y en donde aparecen nuevos retos de orden institucional. Para abundar véase: <http://www.tribunal-electoral.gob.mx> Es importante señalar que los resultados a lo que llega la Comisión Nacional de Reformas Electorales en Panamá no son vinculantes, simplemente se ejerce la facultad de iniciativa que tiene el Tribunal y se envían al poder legislativo para su discusión.

¹⁷⁰ El Artículo 338 del Código Electoral indica: “Toda elección o proclamación podrá ser impugnada mediante demanda de nulidad. El término elección incluye las consultas populares, tales como el referéndum y el plebiscito con sus respectivas proclamaciones o resultados. Cada vez que se interponga una demanda de nulidad, el Tribunal Electoral publicará un aviso relativo a la demanda, en el Boletín del Tribunal Electoral y en un periódico de circulación nacional diaria.” Asimismo, el Artículo 339 del mismo ordenamiento acota: “Toda demanda de nulidad a que hace referencia el artículo anterior, deberá estar basada en alguna de las siguientes causales: 1. La celebración de elecciones sin la convocatoria previa del Tribunal Electoral o en fecha distinta a la señalada, de conformidad con los términos descritos en el presente Código. 2. Que el cómputo de los votos, consignados en las actas de las mesas de votación o en las actas de los escrutinios generales, contenga errores o alteraciones. 3. La constitución ilegal de la junta de escrutinio o de las mesas de votación. 4. La no instalación de la mesa, la instalación incompleta que impida el desarrollo normal de la votación y la suspensión del desarrollo de la votación. 5. La falta de materiales indispensables para el desarrollo de la votación. Son materiales indispensables aquellos sin los cuales no se puede dar certeza sobre la voluntad popular, tales como las boletas únicas de votación, el padrón electoral, las actas y las urnas. El Tribunal Electoral los establecerá para cada elección. 6. La elaboración de las actas correspondientes a la junta de escrutinio o a las mesas de votación, por personas no autorizadas por este Código, o fuera de los lugares o términos establecidos. 7. La alteración o falsedad del padrón electoral de mesa o de las boletas únicas de votación. 8. La violación de las mesas o la violencia o amenaza ejercida sobre miembros de la mesa o de la junta de escrutinio, durante el desempeño de sus funciones. 9. La celebración del escrutinio o de la votación en lugar distinto al señalado por el Código y el Tribunal Electoral.” 10. La iniciación de la votación después de las doce mediodía, siempre que sufraguen menos del cincuenta por ciento de los electores inscritos en el padrón electoral de la mesa respectiva. 11. La ejecución de actos de violencia o coacción contra los electores, de tal manera que se les hubiere impedido votar u obligado a hacerlo contra su voluntad. 12. Que el acta correspondiente no haya incluido, en el escrutinio, la totalidad de las actas de mesa de votación dentro de la circunscripción de que se trate. 13. El cierre de las mesas de votación antes del tiempo estipulado, violando las normas que la reglamentan. 14. La celebración de las elecciones sin las garantías requeridas en la Constitución Política y en el presente Código.

identidad personal y las fases del proceso electoral, además, tiene El Tribunal tiene la facultad de iniciativa legislativa, en el ámbito de sus competencias.¹⁷¹

Es importante señalar que en ejercicio de sus atribuciones jurisdiccionales o contenciosas se tienen que agotar las instancias para tramitar los recursos y acciones que se presenten en contra de las decisiones de los juzgados penales electorales y de la Fiscalía General Electoral. Las decisiones en materia electoral del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante él mismo y, una vez cumplidos los trámites de Ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias. Contra estas decisiones solo podrá ser admitido el recurso de inconstitucionalidad, lo que desde la redacción y desde el plano jurídico pudiera parecer una incongruencia, ya que si son definitivas las resoluciones, entonces no admitirían recurso de inconstitucionalidad.

El tribunal electoral cuenta con una Fiscalía General Electoral, la cual es una agencia de instrucción independiente y coadyuvante. Su titular es nombrado por el órgano ejecutivo sujeto a la aprobación del órgano legislativo, para un periodo de diez años. Sus funciones son: 1. Salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos. 2. Vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos en lo que respecta a los derechos y deberes políticos electorales. 3. Perseguir los delitos y contravenciones electorales. 4. Ejercer las demás funciones que señale la Ley.¹⁷²

¹⁷¹ Esta facultad no únicamente se circunscribe a la presentación de las iniciativas, sino a la participación en la discusión dentro de la Asamblea Legislativa, con la limitación de que no tiene voto, sólo voz, no obstante, es un esquema que permite participar en un proceso deliberativo dentro de la construcción de las normas emanadas del espacio legislativo. Véase: artículo 165 de la Constitución.

¹⁷² Artículo 144.

Un elemento innovador de la gobernanza electoral en Panamá es la Jurisdicción Penal Electoral, ya que a diferencia de todos los países de la región su ámbito competencial está dentro de la esfera jurídica del TE. En Panamá hay tres distritos judiciales y en cada uno de ellos funcionarán Juzgados Penales Electorales, o si se requiere, se instaurarán más, de acuerdo a lo que determine la Sala de Acuerdos del TE; conocerán de los asuntos penales electorales que se presenten en las regiones que los integran.

Los jueces penales electorales son la primera instancia de todos los procesos por delitos penales electorales y sus fallos pueden ser apelables ante el pleno del Tribunal Electoral. La resolución que dicte el Tribunal Electoral admite recurso de reconsideración. De acuerdo con Ana Raquel Santamaria Yara, indica que la finalidad de los juzgados penales, como se conforman actualmente, es garantizar la doble instancia en la jurisdicción penal electoral, ya que antes de su creación los Magistrados del Tribunal Electoral atendían en única instancia los casos.¹⁷³ No obstante la anterior aseveración, de cualquier estructuración de los tribunales penales es un tanto cuestionable, ya que si efectivamente existiera la intención de generar un mayor clima de independencia en sus actuaciones, sus fallos deberían poder ser recurribles ante una instancia diferente al TE, lo anterior a fin de garantizar mayor independencia.

El catálogo de delitos que contempla el Código Electoral se subsume en cuatro categorías que son: contra la eficacia del sufragio, la honradez del sufragio, la libertad y pureza del sufragio, y la administración de justicia electoral.

¹⁷³ Ana Raquel Santamaria, Yara M. Moreno, María Eugenia de Preciado y José Antonio Hernández, Juzgados Penales Electorales en Panamá, en *Mundo Electoral*, Año. 1, No. 1.

Dentro de los principales ilícitos penales electorales en que incurren los ciudadanos panameños, están: cambios de residencia dolosos; el pago, promesa de pago por inscripción o renuncia de un partido político; obtener apoyo para partidos o candidatos mediante amenazas o presiones; desmejorar laboralmente a quien tenga fuero laboral electoral; compra y venta de votos; utilización ilegítima de bienes y recursos del Estado para proselitismo político, entre otros.

Respecto de cómo se integra el Tribunal Electoral, la constitución indica que serán tres Magistrados que reúnan los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, los cuales serán designados, en forma escalonada, para un periodo de diez años así: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia, entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora. Para cada principal se nombrará, de la misma forma, un suplente.

Uno de los elementos que sin duda opacan el desempeño del TE dentro de la tipología de justicia electoral especializada, es la carencia de atribuciones para realizar algún tipo de control constitucional, lo anterior como consecuencia de que no tiene facultades ni constitucionales ni legales para ello. Hay una clara injerencia de la Corte Suprema en la vida electoral, lo que sin duda provoca distorsiones y falta de independencia.¹⁷⁴ Orozco Henríquez indica que procede la impugnación ante la justicia constitucional respecto de las decisiones del tribunal electoral, por cuestiones de inconstitucionalidad. Lo que significa que el

¹⁷⁴ Véase capítulo segundo de esta investigación. En términos generales se puede señalar que se ha construido un sistema de control constitucional y legal de todas las etapas en los procesos electorales ya que la Corte conoce privativamente de los recursos y acciones que se presenten en contra de las decisiones de los juzgados penales electorales y de la Fiscalía General Electoral. Las decisiones en materia electoral del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante él mismo y, una vez cumplidos los trámites de Ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias. Contra estas decisiones solo podrá ser admitido el recurso de inconstitucionalidad.

control de la constitucionalidad en materia electoral lo realiza la Corte Suprema de Panamá, y no el propio Tribunal Electoral.¹⁷⁵

En este mismo sentido Sobrado indica que un paso determinante en la construcción en el control constitucional se dio con la reforma constitucional de 2004, la cual aclaró que las decisiones del Tribunal Electoral sólo pueden ser atacadas por la vía del recurso de inconstitucionalidad, excluyendo de esa forma la interposición de amparos y advertencias de inconstitucionalidad.¹⁷⁶ Esta situación dejó más clara la autonomía de la función electoral por parte del Tribunal Electoral, es decir, el ámbito de competencias entre la Corte Suprema y el TE, pero sentó el precedente de que el Tribunal no podría ahora realizar funciones de control constitucional o como se había advertido con antelación la *judicial review*.¹⁷⁷

4.4 La Corte Suprema de Justicia: tribunal de alzada

La Corte Suprema en Panamá funciona como garante de toda la legalidad del sistema jurídico panameño. Adopta un sistema de control abstracto, concreto y concentrando, lo que repercute en que nadie pueda hacer control de constitucional más que la Corte y éste tenga el monopolio de la última decisión en todos los asuntos que se controviertan dentro del sistema normativo.

¹⁷⁵ Orozco Henríquez, José de Jesús, Evolución y perspectivas de la justicia electoral en América Latina, en Revista Mexicana de Derecho Electoral, Año 2012, Número 1, Enero-Junio, p. 121 y s.s.

¹⁷⁶ Luis Antonio Sobrado González, Coyuntura Electoral 2005-2006: Lecciones aprendidas desde la perspectiva de la organización de los procesos electorales y la resolución de sus conflictos en Centroamérica y Panamá, en Revista de Derecho Electoral, No. 5, Primer Semestre, Tribunal Supremo de Elecciones, 2008, p. 22.

¹⁷⁷ El artículo 2615 del código judicial de Panamá indica que “Toda persona contra la cual se expida o se ejecute, por cualquier servidor público, una orden de hacer o de no hacer, que viole los derechos y garantías que la Constitución consagra, tendrá derecho a que la orden sea revocada a petición suya o de cualquier persona. La acción de Amparo de Garantías Constitucionales a que se refiere este artículo, se tramitará mediante procedimiento sumario y será de competencia de los tribunales judiciales. Esta acción de Amparo de Garantías Constitucionales puede ejercerse contra toda clase de acto que vulnere o lesione los derechos o garantías fundamentales que consagra la Constitución que revistan la forma de una orden de hacer o no hacer, cuando por la gravedad e inminencia del daño que representan requieren de una revocación inmediata. La acción de amparo de garantías constitucionales podrá interponerse contra resoluciones judiciales, con sujeción a las siguientes reglas:

El sistema de justicia constitucional panameño, es uno de las más amplias del mundo. Compete a la Corte Suprema de Justicia la guarda de la integridad de la Constitución, la que implica conocer sobre la inconstitucionalidad de las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos.¹⁷⁸ Existe una previsión desde la Constitución sobre cuáles son los asuntos en lo que tiene competencia, y también se completa con lo que indica el artículo 2554 del Código Judicial, al desarrollar la norma constitucional referida, se dispone que a la Corte Suprema de Justicia le está atribuido conocer sobre la inconstitucionalidad de *“todas las leyes, decretos de gabinete, decretos-leyes, reglamentos, estatutos, acuerdos, resoluciones y demás actos provenientes de autoridad.”*¹⁷⁹

Lo anterior también permite apreciar que la corte en Panamá realiza un control de la constitucionalidad altamente concentrado, además, es la última instancia del sistema de control de leyes y actos jurídicos, lo que significa que, por ejemplo en materia electoral, las sentencias que emita este órgano en sus funciones administrativas y/o jurisdiccionales pueden ser recurribles ante la

¹⁷⁸ El artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá establece que: “La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes: 1. La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona. Cuando en un proceso el funcionario público encargado de impartir justicia advirtiere o se lo advirtiere alguna de las partes que la disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional, someterá la cuestión al conocimiento del pleno de la Corte, salvo que la disposición haya sido objeto de pronunciamiento por parte de ésta, y continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir. Las partes sólo podrán formular tales advertencias una sola vez por instancia. 2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal. Podrán acogerse a la jurisdicción contencioso administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y, en ejercicio de la acción pública, cualquier persona natural o jurídica domiciliada en el país. Aunado al enunciado el artículo 207 del mismo ordenamiento señala que no se admitirán recursos de inconstitucionalidad ni de amparo de garantías constitucionales contra los fallos de la Corte Suprema de Justicia o sus Salas. Es decir, la resoluciones de la Corte son inapelables.

¹⁷⁹ El artículo 2554 del Código Judicial de Panamá indica que corresponderá al Pleno de la Corte Suprema de Justicia privativamente conocer y decidir de manera definitiva y en una sola instancia:

1. De la inexecutable de los proyectos de ley que el Ejecutivo haya objetado como inconstitucionales por razones de fondo o de forma;
2. De las consultas que de oficio o por advertencia de parte interesada, de acuerdo con el artículo 203 de la Constitución, eleve ante ella cualquier autoridad o funcionario que, al impartir justicia en un caso concreto, estime que la disposición o disposiciones aplicables pueden ser inconstitucionales por razones de fondo o de forma; y
3. De la inconstitucionalidad de todas las leyes, decretos de gabinete, decretos leyes, reglamentos, estatutos, acuerdos, resoluciones y demás actos provenientes de autoridad impugnados por razones de fondo o de forma.

Corte, es decir, al final del día, vía la acción de inconstitucionalidad, la Corte se transforma en un ente de jurisdicción de alzada. En este sentido, Rigoberto González Montenegro señala que este mecanismo de control constitucional ha producido una serie de distorsiones en la jurisdicción constitucional panameña.¹⁸⁰

Orozco Henríquez señala que Panamá dentro de los modelos de control constitucional electoral se ubica en el de “Impugnación ante la justicia constitucional” donde son impugnables por cuestiones de inconstitucionalidad los actos emitidos por el Tribunal Electoral.¹⁸¹ Este mecanismo de controlar los actos de los tribunales electorales es un dilema recurrente en los diseños institucionales normativos de justicia electoral.¹⁸² Esto se da porque una situación es que exista un ente jurisdiccional que vigile la regularidad constitucional, y otra situación muy diferente es que todas sus resoluciones del TE sean susceptibles de impugnarse ante la Corte.

En cuanto a su integración, la Corte Suprema de Justicia se compone de nueve Magistrados, los cuales son nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo.¹⁸³ El Consejo de Gabinete es la reunión del Presidente de la República, quien lo presidirá, o del Encargado de la Presidencia, con el Vicepresidente de la República y los

¹⁸⁰ Rigoberto González Montenegro, Las Distorsiones de la jurisdicción constitucional objetiva en Panamá, en *Revista Panameña de Política*, No. 10, julio-diciembre 2010, Panamá, 2010. pp. 43-62. En este sentido un fallo puede ser atacado por vicios de inconstitucionalidad y darle efectos retroactivos al mismo. El artículo 2573 del Código Judicial de Panamá establece que las decisiones de la Corte son finales, definitivas y obligatorias, no tienen efectos retroactivos, sin embargo, al pronunciarse sobre la constitucionalidad de ese artículo la Corte señaló, que no quebrantaba el sistema constitucional panameño. Además, el criterio de la Corte ha señalado que previamente a agotar el recurso de inconstitucionalidad hay que agotar los medios ordinarios que señale la ley, es decir, la final del día se deja como un recurso de revisión y tribunal de alzada la función de la Corte.

¹⁸¹ José de Jesús Orozco Henríquez, Evolución y perspectivas de la justicia electoral en América Latina, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, No. 1, enero-junio de 2012, pp.107-131. Menciona que hay los siguientes sistemas: Impugnación ante el propio organismo electoral; Impugnación ante la justicia constitucional; Impugnación ante la justicia administrativa e Impugnación ante un tribunal electoral especializado.

¹⁸² *Ibíd.*

¹⁸³ Artículo 70 del Código Judicial.

Ministros de Estado. Lo que se puede identificar mediante este mecanismo de designación es que el Presidente de la República los propone y el legislativo los aprueba.¹⁸⁴ Es importante destacar que en el caso que nos ocupa, uno de los magistrados del Tribunal Electoral es elegido por la Corte Suprema de Justicia, con la salvedad de que tienen que ser personas que no formen parte de la autoridad nominadora.

En síntesis, lo que podemos extraer de este apartado, es que la Corte está facultada para ser el último soporte en la interpretación de las reglas electorales, dejando claro sus fallos son los que realmente delimitan con mayor alcance, a través del ejercicio jurisprudencial, el diseño de reglas y la adjudicación de las mismas. Es decir, en el caso panameño siempre estará latente la posibilidad de que cualquier norma o acto que en materia electoral llegue al conocimiento de la Corte vía acción de inconstitucionalidad.

4.5 La justicia electoral en Panamá: modulación de los actos políticos a través del ejercicio jurisdiccional

El objetivo central de esta sección es analizar algunos casos relevantes que han conocido el Tribunal Electoral y la Corte Suprema. Lo anterior para identificar cómo la justicia electoral, mediante sus resoluciones en casos concretos y a través de criterios interpretativos de las normas o principios electorales, ha ido delineando y dando contenido a las dimensiones de la gobernanza electoral.

El mecanismo de selección de casos responde a tres criterios. El primero tiene que ver con los lineamientos que el propio TE ha determinado para

¹⁸⁴ El artículo 161 constitucional establece como función administrativa de la Asamblea Nacional: "...4. Aprobar o improbar los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

identificar la jurisprudencia relevante.¹⁸⁵ El segundo criterio, se tomó de la selección de casos que hace el portal electrónico de jurisprudencia electoral americana, proyecto del departamento para la cooperación y observación electoral de la Organización de Estados Americanos.¹⁸⁶ El tercer criterio y último, tiene que ver con la propia discriminación que se tuvo que hacer de la información, en el sentido de que una vez hecha la lectura temática de cada una de las sentencias, se hizo un segundo esfuerzo de selección, a fin de aportar al lector los casos que más han incidido en la gobernanza electoral en Panamá.

El método que se utilizó para la síntesis y presentación de cada uno de los asuntos es el siguiente:

- h) El OGE que conoció del caso
- i) La fecha en que se presentó
- j) Quién o quiénes fueron los promoventes o impugnantes
- k) Cuáles fueron los actos y/o normas que estimaron los quejosos violaron su esfera jurídica
- l) Cuáles fueron las estimaciones jurídicas y fácticas del OGE sobre la litis
- m) A qué conclusión llegó el OGE sobre el asunto planteado
- n) Las repercusiones de la resolución del OGE

¹⁸⁵ Los casos que se describen se pueden consultar de manera íntegra en las siguientes páginas electrónicas: http://www.tse.go.cr/resoluciones_relevantes.htm ; y <http://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/> . La categorización que utilizó el TSE, para la compilación de sentencias relevantes, responde al sistema de clasificación originado en el marco de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) –con acompañamiento técnico del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL).

¹⁸⁶ El portal de jurisprudencia electoral americana es un proyecto piloto de sistematización de sentencias judiciales en materia electoral, cuya finalidad es poner a disposición de los organismos electorales, investigadores, estudiantes y público en general, sentencias relevantes emanadas de los organismos jurisdiccionales en materia electoral de la región (América). El proyecto es impulsado por el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos, así como por los Tribunales y Cortes Electorales de Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú y República Dominicana, véase: www.jurisprudenciaelectoral.org

Lo primero que habría que decir es que el diseño de reglas con las que opera la justicia electoral en Panamá ha estado -a partir de la crisis de 1989- en constante revisión, lo cual ha permitido subsanar, de manera paulatina, las deficiencias que se han presentado.

Como hemos podido observar en Panamá existen dos organismos de gestión electoral que participan en los distintos momentos del proceso electoral, así como en la vida diaria de los partidos políticos o del comportamiento de otros actores. En primer término tenemos que el Tribunal Electoral ha sido en las últimas cuatro elecciones un actor protagónico (en la aplicación de reglas) de la vida electoral del país. Es el encargado de generar los documentos de identidad, realizar todo lo referente a la organización de los comicios, vigilar que no se esté transgrediendo la normatividad electoral y conocer de las controversias que se presenten entre los distintos actores, por lo que Tribunal Electoral mantiene una alta concentración de facultades tanto en funciones administrativas como jurisdiccionales en materias electoral y penal. En consecuencia la modulación de los actos políticos por parte del Tribunal Electoral, en principio, es muy amplia, sin embargo desde nuestra perspectiva uno de los elementos determinantes del cual adolece el Tribunal Electoral es de no tener injerencia alguna en el control constitucional, es decir, la posibilidad de tener un control sobre actos o leyes está vedado para el Tribunal.

En este sentido, quien tiene la posibilidad de conocer de los asuntos de control constitucional abstracto y concreto es la Corte Suprema de Justicia, pero no sólo eso, sino también en términos del diseño institucional puede fungir como tribunal de alzada, ya que los actos y resoluciones que emite el Tribunal Electoral pueden ser revisados a través del recurso de inconstitucionalidad.

4.6 Casos que incidieron en la gobernanza electoral en lo relativo a la adjudicación de reglas

En la parte subsecuente se analizarán un conjunto de casos que incidieron en la adjudicación de reglas, es decir, controversias que dejaron en evidencia la interpretación jurisdiccional tanto del TE como de la Corte, por ejemplo, lo relativo a la correcta aplicación de la fórmula electoral para la asignación de escaños; los derechos políticos de los militantes y la actuación de los partidos políticos; los deslindes competenciales entre los dos OGE; los elementos de convicción jurídicos para proclamación de un candidato ganador en una elección y, como caso emblemático la posibilidad y las condiciones en las que se anuló la elección de 1989.

4.6.1 Anulación de comicios y su posterior rectificación.¹⁸⁷

El 7 de mayo de 1989 se celebraron elecciones para presidente de la república en Panamá. Acudieron a los comicios doce partidos políticos, de los cuales ocho pertenecían a la coalición denominada Coalición para la Liberación Nacional (COLINA), que apoyaban al candidato oficial; tres más en la coalición ADOC, que apoyan al principal candidato opositor y el Partido Panameñista Auténtico que presentó candidatura propia. En este caso el Tribunal Electoral tuvo una participación determinante ya que las elecciones fueron anuladas mediante Decreto No. 58 de 10 de mayo de 1989, argumentando que terminadas las votaciones se produjeron hechos que aun persistían y los cuales habían alterado de manera significativa el resultado final de las elecciones en todo el país; se adujo, también, que se habían detectado un gran número de irregularidades

¹⁸⁷ Decreto No. 424 de 10 de mayo de 1989, relativo a la anulación de las elecciones de 1989.

cometidas a lo largo del país lo que volvía imposible el escrutinio e informaba la abierta intromisión estadounidense en la justa electoral.¹⁸⁸

En este sentido incluso la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, órgano de la Organización de Estados Americanos (OEA), señaló que las elecciones que se realizaron en 1989, se presentaron bajo un marco de graves tensiones sociales. Indicaron que la oposición denunció diversas irregularidades menores como la falta de papeletas de la oposición en números suficientes, la tardanza en el inicio de la votación en algunas áreas rurales, la votación repetida por parte de soldados de las Fuerzas de Defensa y la alegada ejecución de compra de votos. Reconocieron, sin embargo, que la votación había sido masiva y observadores imparciales reconocieron que las irregularidades denunciadas no llegaban a introducir distorsiones significativas, no obstante se anularon las elecciones.¹⁸⁹

Cabe señalar que la actuación del Tribunal Electoral se valió de lo previsto en el marco normativo para anular la elección, ya que lo facultaba para realizar dicha situación si se descubrían anomalías en el proceso, elemento con el que cumplió sólo parcialmente ya que una vez anuladas las elecciones tenía que convocar a nuevas elecciones, hecho que no sucedió.

En términos fácticos lo que se presume es que el General Manuel Antonio Noriega, era quien controlaba de hecho el gobierno en Panamá e instruyó al Tribunal Electoral para que anulara las elecciones, en virtud de que el candidato de la oposición Guillermo Endara Galimany había ganado las elecciones

¹⁸⁸ Véase: Boletín del Tribunal Electoral de Panamá No. 424 de 10 de mayo de 1989, Marco A. Gandasegui H., Democracia, intervención y elecciones: Panamá 1989, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 52, No. 4, Oct-Dec, 1990, pág. 384.

¹⁸⁹ Véase: Informe sobre la situación de los derechos humanos en Panamá, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos, OEA/Ser.L/V/II.76, Doc. 16 rev. 2, Noviembre 9, 1989. Puede ser consultado en <http://www.cidh.org/countryrep/Panama89-sp/indice.htm>

perdiendo el candidato oficial Carlos Duque Jeán. Para septiembre de ese año, Panamá estaba totalmente sumergido en una convulsión política, económica y social, lo que terminó abonando para que en diciembre de ese año, Estados Unidos interviniera bélicamente en el país, bajo el argumento de la crisis política que imperaba ante la dictadura de Noriega, aunque la cierto es que había una preocupación imperante: el control sobre el Canal de Panamá.¹⁹⁰

Posterior a la intervención de Estados Unidos de diciembre de 1989, el Tribunal Electoral emitió el decreto No. 127 de 26 de diciembre por el cual se revocó el decreto de anulación de las elecciones de 7 de mayo de 1989, argumentando que la curia metropolitana había puesto a disposición del Tribunal Electoral copias debidamente confeccionadas y auténticas de las actas de las elecciones celebradas el 7 de mayo de 1989, por la cual se puede establecer el resultado del veredicto electoral.¹⁹¹ El Tribunal mediante resolución 502 de 27 de diciembre de 1989 convalidó el acto de juramentación- mismo que por cierto habían realizado el Presidente Endara y los Vicepresidentes Arias Calderón y Ford en una base militar de Estados Unidos el 20 de diciembre-, y se proclamaron candidatos electos en las elecciones de 7 de mayo de 1989.¹⁹² Finalmente, y de acuerdo al acto de proclamación de candidatos para Presidente y Vicepresidentes de la República, se obtuvieron los siguientes resultados:

¹⁹⁰ Para abundar sobre el particular, véase: Marco A. Gandasegui H., *Ob. cit.*,

¹⁹¹ En este sentido Antinori Bolaños indica que el Boletín del Tribunal Electoral de Panamá No. 433 de 11 de enero de 1990, ordenó que además de la constitución de una Comisión integrada por dos representantes del Tribunal Electoral y dos contadores públicos autorizados para efectuar el recuento y auditoría de los sufragios emitidos para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República debido a la falta absoluta de las corporaciones escrutadoras que se disolvieron sin cumplir tal propósito. p. 960.

¹⁹² Para ver con detalle véase: Italo Isaac Antinori Bolaños, *Op. Cit.*, págs. 959 y ss. Indica que la proclamación que se realizó de Presidente y Vicepresidentes se hizo con fundamento en las actas que remitió la Conferencia Episcopal de Panamá, el cual las remitió al Tribunal Electoral señalando que habían quedado bajo su custodia.

Cuadro 4.7

Resultados Electorales para la Elección Presidencial de 1989			
Partido Político	Candidato	Votos Obtenidos	Porcentaje
Alianza Democrática de Oposición Civilista (ADO-Civilista) 1. Liberal Auténtico 2. Molinera 3. Democracia Cristiana	Guillermo Endara Galimany	473, 838	62.5%
COLINA (Alianza Gubernamental) 1. Revolucionario Democrático 2. Laborista 3. Liberal 4. Republicano 5. Panameñista Revolucionario 6. Democrático de los Trabajadores 7. Del Pueblo 8. Acción Nacional	Carlos Duque Jeán	188, 914	24.9%
Partido Panameñista		2,822	0.4%
Votos Nulos		92,223	12.2%
Totales		759,797	100%

Fuente: Boletín del Tribunal Electoral No. 433, 11 de enero de 1990. Citado por Italo Isaac Antinori Bolaños, *Op. cit.* p. 961. Las modificaciones al cuadro son propias.

Lo interesante es que como podemos apreciar en el cuadro anterior, los resultados electorales no se dieron a conocer por partido político, sino únicamente como la suma de los votos obtenidos mediante la coalición electoral. Lo anterior tuvo consecuencias importantes ya que el Tribunal Electoral les retiró el registro como partidos políticos a cinco partidos políticos de la coalición (COLINA) porque de conformidad con la normatividad vigente de aquel momento no alcanzaron el 3% de la votación para Presidente y Vicepresidentes, Legisladores, y representantes de los Corregimientos. Situación que a toda luces parece irregular ya que se contaba con las boletas correspondientes donde se podía haber obtenido esa información.

Situación que ahondo las serie de vicios que tuvo el comportamiento del Tribunal Electoral no sólo al haber anulado una elección, y posteriormente haber corregido, sino que al final del día, los resultados electorales también sirvieron para retirar de la arena política a ciertos partidos políticos, lo que hace pensar que presumiblemente no tuvo un sustento legal la resolución, sino más bien una sanción política a los partidos del viejo régimen.

Con este caso de deja de manifiesto como el comportamiento de una institución de gestión electoral puede tener consecuencias muy delicadas en la vida política de país. Sus resoluciones afectaron la vida institucional de Panamá y generaron un clima de incertidumbre en los distintos actores políticos. Marco A. Gandásegui sobre el trágico momento de la vida político electoral de Panamá, señala que al final no prevaleció la soberanía popular, sino la imposición del más fuerte.

Lo rescatable de tal crisis es que posterior a esta encrucijada política, el sistema político panameño mudó radicalmente; realizó una serie de reformas a su sistema jurídico que redundaron en el fortalecimiento institucional del Tribunal Electoral, como por ejemplo, el retiro de la facultad para anular *motu proprio* una elección por parte del Tribunal, la restructuración de la organización interna del Tribunal, el cambio de funcionarios , una participación más activa de los partidos políticos, así las funciones de la CNRE como trampolín para las iniciativas de reforma. Elementos que hasta el día de hoy continúa vigente ya que de aquel momento crítico al día de hoy se han celebrado cuatro elecciones ininterrumpidas con un clima altamente democrático, que como ya se explicó hace que Panamá sea la cuarta democracia más longeva de Latinoamérica.

4.6.2 Alcances de irregularidades electorales para la procedencia de la anulación de comicios.¹⁹³

Este caso es una clara muestra de lo que en materia de nulidades electorales se denomina determinancia. La teoría jurídica electoral indica que a fin de que proceda la nulidad de una casilla o de una elección, deben existir una serie de circunstancias irregulares fácticas y jurídicas que lleven al juzgador a la convicción de que, de no haberse acontecido dichas circunstancias, el resultado hubiere sido diferente al proclamado. En el caso que nos ocupa, se impugnó la elección de un corregimiento. El actor argumentó que su principal contrincante (vencedor) cometió una serie de irregularidades que materializaban la hipótesis señalada en el artículo 339 del Código Electoral en lo relativo a elecciones generales sin garantías, ya que se denunciaron conductas, tales como que el candidato ganador se dio a la tarea de pagar a los electores a cambio de sus votos. El impugnante como prueba aportó la declaración notarial de seis personas quienes admitieron recibir dinero por parte del equipo del candidato ganador.

Ante dicha situación el Tribunal Electoral señaló que el impugnante no estableció cuántos electores habían emitido el voto a favor del candidato Valdés, como consecuencia del dinero recibido, aunado a que el total de ciudadanos que reconoció haber recibido dinero fueron seis, situación que *per se* no es suficiente para admitir una demanda de nulidad, ya que según el TE es necesario que los votos controvertidos tengan la magnitud necesaria para que el resultado de la

¹⁹³ Tribunal Electoral: Impugnación Reparto No. 93-2009-ADM, de 18 de mayo de 2009.

elección pueda variar.¹⁹⁴ Indicó que la diferencia entre el candidato ganador y el segundo lugar fue de 63 votos por lo que aunque esas 6 personas que supuestamente recibieron dinero hubieran votado por el candidato ganador, aun quedarían 57 votos de diferencia.

El TE declaró improcedente e inadmisibile la demanda, la tachó de temeraria y señaló que era un claro abuso del ejercicio del derecho de gestión. No obstante, le dio vista al Fiscal General Electoral para que procediera a verificar si es que habían existido conductas que encuadrarán en algún tipo penal. Finalmente, el actor recurrió la sentencia por medio del recurso de reconsideración, aduciendo que la aseveración “tal magnitud” es un juicio de valor y que el solo hecho de que 6 personas hayan manifestado haber recibido dinero es un hecho cuya magnitud merece atención y consideración. No obstante el Tribunal confirmó su resolución de primera instancia.

Sin duda, el criterio seguido en este asunto deja claro la procedencia de las nulidades en una elección en Panamá. No obstante, en relación a las consideraciones del caso, se pueden verter algunos comentarios: las causales de nulidad son hipótesis normativas que contemplan situaciones o conductas que en caso de comprobarse pueden alterar el resultado de una casilla, o incluso de toda una elección. Bajo esta tesitura, el concepto de “tal magnitud” que el Código Electoral de Panamá señala, y la interpretación que se dio en el presente caso de la misma, se estima errónea ya que una situación es que la admisibilidad de una nulidad dependa de si efectivamente pueda modificar el resultado final, y otra situación es una conducta delictiva que afecte las votaciones.

¹⁹⁴ El artículo 341 del Código Electoral indica que: “Para que las causales de impugnación, descritas en los numerales 2 al 14 del artículo 339 de este Código, sean procedentes y la demanda admisible, deberán ser de tal magnitud que afecten el derecho de los candidatos que hubieren sido proclamados.”

Desde nuestra perspectiva, el hecho de que exista una imputación de compra de voto, lejos de que haya incidido en una persona o en varias, es un sí mismo es una conducta típica, antijurídica y punible por el derecho penal panameño, por lo que no es un hecho que se maneja de manera aislada al resultado electoral, sino que afecta de manera determinante el resultado final. La determinancia usualmente se vincula con situaciones como: el realizar un cómputo equivocado de las boletas, el que personas que no aparezcan en el padrón voten, el que no se lleve su cedula de identidad al momento de sufragar, entre otras. De naturaleza distinta es la compra y coacción del voto, que desde nuestro punto de vista si reviste un halo de importancia mayor que un error aritmético u organizacional.

4.6.3 Nulidad de elecciones por presuntas irregularidades en el escrutinio¹⁹⁵

El siguiente caso ejemplifica muy bien la actuación de los OGE ante una demanda de nulidad de elecciones. La demanda fue presentada por un candidato que cuestionó los resultados del cómputo distrital y consecuentemente la proclamación efectuada por la Junta Comunal de Escrutinio del Corregimiento de Salamanca, realizada en favor de señor Arturo Alfonso Flores por presunta violación del numeral 2 del artículo 339 del Código Electoral, el cual indica que toda demanda de nulidad deberá estar basada en alguna de las causales prevista, en lo particular "...2. Que el cómputo de los votos, consignados en las actas de las mesas de votación o en las actas de los escrutinios generales, contenga errores o alteraciones".

¹⁹⁵ Demanda de Nulidad 73-2009-ADM, de 3 de junio de 2009, Tribunal Electoral.

En este sentido el Tribunal estimó que la junta de escrutinio cometió un error al asignar los votos a cada uno de los candidatos, situación que derivó de no haber configurado adecuadamente las alianzas que habían realizado los partidos políticos, lo que ocasionó un escrutinio incorrecto de los sufragios a favor de los candidatos. En concreto, lo que sucedió es que un candidato de acuerdo al escrutinio incorrecto recibió 202 votos de más, lo que hizo que en lugar de obtener el segundo lugar alcanzara el primer lugar. Ante esta situación, el Tribunal determinó que el candidato ganador era el Sr. Adán Vásquez Estrada, promovente de la causa, configurándose la causal de nulidad de elección y proclamación establecida en el artículo 339 del Código Electoral, y se procedió realizar la proclamación al candidato ganador Vásquez Estrada.

No obstante la resolución anterior, el candidato en el primer escrutinio había resultado favorecido, promovió recurso de reconsideración argumentado que habían existido irregularidades graves en los comicios tales como la compra del voto por parte del candidato del PRD, por lo que se debía declarar la nulidad de la elección, pero en favor de él. En relación a estos hechos denunciados, el Tribunal señaló que lo que motivo la nulidad de la elección había sido el escrutinio incorrecto de las actas, por lo que incorporar un elemento ajeno a esto hecho no podría ser considerado por el Tribunal en la presente causa, dado que se podría incurrir en una incongruencia al momento de dictar sentencia. Por tales consideraciones el Tribunal confirmó la sentencia dictada en un primer momento, y declaró nula la proclamación inicial realizada a favor del candidato Arturo Flores.

Este caso tiene como peculiaridad que el Tribunal deja de manifiesto que cuando se promueve un recurso de revisión, sobre la sentencia que le haya

recaído a un asunto, no pueden incorporarse nuevos hechos, ya que se desnaturalizaría la eficacia y el objetivo del instrumento procesal. En tal sentido, se puede interpretar que el argumento de que hubo irregularidades en los comicios -como la compra del voto-, fue utilizado como excusa para recurrir la sentencia emitida en un primer momento, ya que había sido desfavorable para el promovente del recurso de reconsideración y no tanto porque realmente se hubieran suscitado una serie de ilícitos, tan es así, que sólo se ventilaron dichos hechos una vez que se declaró la nulidad de la elección y a través de la cual resultó desfavorecido el candidato Arturo Flores.

4.6.4 Restricciones a la libertad del sufragio.¹⁹⁶

Este caso versa sobre las restricciones que las legislaciones electorales realizan para la incorporación de los ciudadanos en los padrones electorales, y el consecuente ejercicio o limitante para hacer efectivo el derecho al sufragio. La Corte Suprema conoció vía acción de inconstitucionalidad de la posible violación que había a la constitución derivada de la redacción del artículo 20 del Código Electoral de Panamá, el cual señala lo siguiente:¹⁹⁷

“Artículo 20: El Tribunal Electoral excluirá del Padrón Electoral, previa publicación, a los ciudadanos que no hayan ejercido el derecho al sufragio en tres consultas populares consecutivas y, que en ese periodo, no hayan hecho ningún trámite ante las dependencias del Tribunal Electoral.

No obstante, el ciudadano así excluido podrá solicitarle al Tribunal Electoral su reinscripción, antes del cierre del Padrón Electoral Preliminar.

Esta norma es de orden público y tiene efectos retroactivos”.

¹⁹⁶ Acción de Inconstitucionalidad 760-07 de la CSJ de 2009.

¹⁹⁷ Posterior a las elecciones de 2004, se introdujo en la Ley Electoral la posibilidad de excluir del Padrón Electoral a aquellos ciudadanos que no hayan ejercido el derecho al sufragio en tres (3) consultas populares consecutivas y que en ese período no hayan hecho ningún trámite ante las dependencias del Tribunal Electoral.

El accionante señalaba que el precepto citado violentaba el artículo 135 de la Constitución Nacional y de manera directa por omisión el artículo 31 de la Constitución Nacional, en lo relativo al derecho al sufragio ya que la constitución no establece elementos para coartar el voto. En tal sentido se argumentaba por parte del actor que el excluir a un ciudadano del Padrón Electoral por no haber sufragado en tres consultas era una imposición abusiva que constituiría una prohibición al ejercicio del sufragio. También señaló que la abstención electoral es un mecanismo para disentir de las ofertas electorales, lo cual es un derecho del ciudadano-elector.

Ante tal circunstancia la Corte señaló que el artículo 20 del Código Electoral vigente no vulneraba el artículo 135 de la Constitución Política, ya que la norma en cuestión no establece ni prohibición, ni sanción, ni obligación que vulnere la libertad del sufragio. Indicó que el Registro Electoral se va depurando de manera continua con el objetivo puntual de actualizar los cambios de residencia; de excluir del mismo a los ciudadanos fallecidos, los ciudadanos que hayan perdido la nacionalidad, a los que tengan suspendida la ciudadanía o los derechos ciudadanos y cancelando las inscripciones de nacimientos repetidas.

La Corte señaló que se genera un Padrón Electoral Preliminar el cual es distribuido y publicado a más tardar un mes después de cerrado el Registro Electoral, con el objeto de que se puedan dar las impugnaciones, reclamaciones e inclusiones correspondientes, hasta el 15 de octubre del año anterior a las elecciones. De esto se extrae la garantía de que todo ciudadano excluido tiene el mecanismo adecuado y el tiempo suficiente para solicitar su reinscripción al Padrón Electoral Preliminar.

Este caso se vuelve relevante en tanto que el Código Electoral permite al TE excluir a los ciudadanos que no hayan sufragado o no haya realizado algún trámite ante las dependencias del mismo. En las distintas legislaciones en materia electoral, la manera en que se integran los padrones electorales puede variar, sin embargo, lo más importante es que el padrón sirva como instrumento para que los ciudadanos puedan votar y ser votados, y no para restringir las libertades políticas. En este sentido, consideramos que el artículo en cuestión si establece restricciones al ciudadano, al imponerle una obligación de hacer, en lugar de que el TE se circunscriba a realizar las funciones administrativas de actualización en el empadronamiento.

4.6.5 Restricciones a la libertad del sufragio, en su vertiente de voto pasivo.¹⁹⁸

En los países de corte democrático, los derechos políticos de los ciudadanos tienden a exponenciarse, es decir, la legislación en la materia, gradualmente, va eliminando las restricciones al ejercicio del sufragio, y en contrapartida va aumentando la esfera de posibilidades del ciudadano para votar y ser votado. En el caso que nos ocupa la legislación electoral del Panamá establece que si un ciudadano participó en las elecciones internas de un partido y no resultó vencedor, entonces no podrá acceder por una candidatura a través de otro partido político (en el mismo proceso electoral), salvo que el primer partido autorice dicha situación.

¹⁹⁸ Tribunal Electoral: Reparto No. 16-2009-ADM de 2 de marzo de 2009.

En este sentido, se impugnó la candidatura del Sr. Oscar Rolando Ávila Córdoba postulado por el Partido Cambio Democrático (PCD) para el cargo de diputado, ya que se suponía violaba el artículo 238 del Código Electoral que a la letra dice:

“Artículo 238. Las personas que hayan competido para ser postuladas por un partido político a un cargo de elección popular no podrán ser postuladas por ningún otro partido político ni por libre postulación, en el mismo proceso electoral, para ningún cargo de elección popular, salvo que el partido en el que perdió originalmente lo autorice.”

La violación consistía en que el Sr. Oscar Rolando Ávila Córdoba, en un primer momento, había contendido en las elecciones internas del Partido Revolucionario Democrático (PRD) para ser candidato a una diputación, y que posteriormente, fue postulado por el PCD, sin el consentimiento del partido en que originariamente había contendido.

En el traslado que se le corrió al PRD sobre la presente controversia, éste contestó que si bien es cierto el Sr. Oscar Rolando Ávila Córdoba participó en las primarias del PRD, él había resultado ganador, ya que había cinco plazas por disputar y él había obtenido el quinto lugar entre los candidatos, situación que hacía que la conducta del Sr. Ávila no encuadrara en la hipótesis normativa, ya que al ser triunfador no requería de la autorización del PRD.

En primer término el Tribunal Electoral se pronunció en el sentido de que el Sr. Oscar Rolando Ávila Córdoba, no había resultado triunfador, como se alegaba por el delegado del PRD, ya que si bien es cierto él obtuvo el quinto lugar de los candidatos más votados en las elecciones internas, lo cierto es que el PCD había emitido una resolución a través de la cual daba a conocer que sólo habría cuatro plazas ganadoras, independientemente de que los electores podían

votar hasta por cinco candidatos. Hecho que fue convalidado por el Sr. Ávila al no haber impugnado en ningún momento, tanto la resolución del partido, como los resultados en las primarias, según el TE.

En segundo lugar el Tribunal se enfocó en determinar si la conducta del Sr. Oscar Rolando Ávila Córdoba había contravenido lo dispuesto por el citado artículo 238, en el sentido de requerir autorización por parte del PCD, ante lo cual el Tribunal estimó que no había pruebas para determinar que se hubiera otorgado tal permiso, por lo que en consecuencia no podía ser candidato por el PRD a la diputación, ya que carecía de la autorización del partido donde contendió en las primarias de manera inicial.

Este caso se vuelve extremadamente relevante por las siguientes estimaciones. El Tribunal Electoral dejó de manifiesto que sus actuaciones se apegaban al principio de estricto derecho, es decir, con base en la literalidad de lo que señala la norma. Situación que en principio no estaría del todo mal, ya que garantiza el principio de certeza jurídica, sin embargo, si el Tribunal Electoral hubiera realizado un examen de constitucionalidad de la norma citada, existirían elementos suficientes para evaluar la inconstitucionalidad del precepto invocado.

Definitivamente el que una ciudadano tenga que contar con la autorización para contender por un puesto de elección popular, en caso de que haya contendido de manera previa en otro partido por alguna candidatura, violenta los principios generales del sufragio que se encuentran consagrados en el texto constitucional panameño, así como en la Convención Interamericana de Derechos Humanos, de la cual Panamá es parte y por lo tanto son vinculantes

sus preceptos.¹⁹⁹ Con esa disposición se está vulnerando el derecho de todo ciudadano al sufragio pasivo; además, de que carece de toda lógica el que se limite a una persona contender por un partido u otro, en su caso sería una cuestión que tendrían que ventilar los partidos políticos en su ámbito interno, de conformidad con su normatividad. Finalmente se podría agregar que en este caso deja de manifiesto que el diseño de reglas prevalece sobre la adjudicación de reglas en el caso panameño, es decir, las restricciones que se hacen desde la legislación a ser votado, tienden a dar mayor poder a los partidos y no a los ciudadanos.

4.6.6 Interpretación en la aplicación de la fórmula electoral²⁰⁰

Caso 1

Este asunto es de lo más relevante, ya que no sólo dejó de manifiesto los criterios de interpretación por parte de la Corte, en lo relativo a la asignación de escaños, cuando no se alcanza el cuociente ni el medio cuociente, sino que se pone en evidencia que la máxima autoridad interpretativa de las reglas electorales es la Corte, por lo que los actos y resoluciones que emita el TE pueden ser recurridos ante dicho ente. El promovente impugnó la asignación de escaños emitida por el Tribunal Electoral, mediante la cual buscaba que se le otorgara una curul de las dos existentes en el circuito 4-3, por considerar que le correspondía al haber obtenido proporcionalmente la segunda cantidad en votos del circuito señalado.

¹⁹⁹ El depósito del instrumento de ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es de 5 de agosto de 1978.

²⁰⁰ Acción de Inconstitucionalidad formulado por el Lic. José de Jesús Góndola Molinar, contra la resolución del TE de fecha 27 de febrero de 1994.

Se argumentaba que violaba el renglón penúltimo del numeral 3 del artículo 141 de la Constitución, ello porque la norma constitucional transgredida prevé la representación proporcional, y el Tribunal Electoral al otorgarle las dos curules al Partido Arnulfista, el cual obtuvo (7387) votos de los (25,243) votos válidos o sea el 29.26%; violentaba el principio de representación proporcional.

Al respecto, la Corte indicó que ninguno de los candidatos obtuvo cuociente electoral, ni el medio cuociente electoral por lo que simplemente se procedió a adjudicar la curul a los candidatos más votados; es decir, se utilizó el procedimiento de residuo.

En este sentido la Corte dejó claro que si no se obtiene por parte de un candidato el cuociente, ni el medio cuociente, entonces se procederá a la asignación de los candidatos más votados. Lo trascendente de este asunto es como opera la fórmula electoral en Panamá, ya que como se advirtió en la parte relativa a las características del sistema electoral, la fórmula tiende a beneficiar a los partidos más grandes en detrimento de los más pequeños.

Adicionalmente a las consideraciones que realizó la Corte, se puede apreciar que el discernimiento que realizó es parcialmente cierto porque si la votación fue 25017 votos, aplicando la fórmula en aquel momento vigente, el cuociente sería 12508 (ya que hay dos curules por distribuir), y si no alcanzare ningún partido esa cifra, entonces se tiene que tener una cantidad de votos no menos al cuociente medio que sería 6254. Si la votación que obtuvo el Partido Arnulfista fueron 7383 y del PRD 3021, lo que quiere decir es que el partido arnulfista sí obtuvo la cifra necesaria para obtener una curul mediante el sistema de reparto, sin embargo en las consideraciones de la Corte en ningún momento indicó que si

alcanzaba una curul por ese medio, simplemente se circunscribió a señalar que le tocaban las dos curules mediante el procedimiento de residuo.

En suma se puede decir que, además de que las reglas electorales tienden a beneficiar a unos y a perjudicar a otros actores, la Corte no realizó en el caso concreto un razonamiento lógico jurídico adecuado. Al final del día la Corte llegó a la conclusión de asignarle los dos escaños al partido arnullfista, pero no sin contar su decisión con deficiencias en la interpretación de las reglas electorales.

Caso 2.²⁰¹

El presente asunto se puede identificar como una continuidad argumentativa del caso que nos antecede, con la salvedad de que ahora quien resolvió la controversia fue el TE. La controversia versaba sobre la asignación de escaños mediante el procedimiento de residuo. Al respecto, el Tribunal Electoral se pronunció reiterando el criterio que sostuvo la Corte al señalar que en las adjudicaciones por residuo, los votos que cuentan son los obtenidos por los candidatos, no por los partidos, por lo que resolvió de manera desfavorable para el recurrente.

Este asunto tiene la característica de que toma como argumento central para su resolución, el criterio que cuatro años antes había generado la Corte Suprema en lo relativo a la asignación de diputados mediante el mecanismo de residuo. Lo anterior, deja claro que lejos de existir un conflicto de interpretación sobre las reglas electorales, existe un alineamiento normativo del Tribunal

²⁰¹ Tribunal Electoral: Sentencia No. 110-99-JUR de 19 de mayo de 1999.

Electoral, respecto de la jurisprudencia que emite el otro OGE panameño, es decir, el criterio en la adjudicación de reglas que guía la conducta del TE es el generado en la Corte.

4.6.7 Restricciones a los derechos de los militantes.²⁰²

El presente asunto identifica los alcances que tienen los derechos de los militantes, respecto de la directiva de un partido político. En este caso el TE tenía que resolver sobre si era válido el que un conjunto de militantes pudieran convocar a una reunión extraordinaria del partido o, por el contrario, les estaba restringido, en virtud de no haber satisfecho los requisitos que los estatutos del partido prescribían.

En el caso concreto 361 militantes del Partido Arnulfista, solicitaron que se convocara a una Convención Extraordinaria, a fin de que se abordaran los siguientes puntos: 1. Cambios a los estatutos del partido; 2. elección de un nuevo Directorio Nacional y de nuevos dignatarios del partido y 3. Lo que propongan los convencionales presentes. Respecto de tal petición, el Directorio Nacional de Partido Arnulfista resolvió rechazar la solicitud argumentando que el orden del día violaba el Código Electoral y los Estatutos del Partido. En este sentido el Tribunal señaló que de acuerdo con el artículo 91 de la ley electoral vigente en aquel momento, las sesiones extraordinarias de los organismos del partido serían convocadas de acuerdo con sus estatutos y, además, cuando así lo pidan por escrito, con especificación de objeto la tercera parte de los miembros principales del respectivo organismo.

²⁰² Tribunal Electoral: Impugnación Rep. 281-04-ADM, de 8 de julio de 2005.

Como consideración preliminar, habría que decir que Tribunal hizo una interpretación errónea de citado artículo, ya que señala que hay dos vías para convocar a una sesión extraordinaria: a) de acuerdo a los estatutos y, b) cuando así se pida. Interpretación a todas luces equivocada ya que el precepto señala que sean convocadas de acuerdo a los estatutos y, además, cuando así se pida, es decir, tiene que mediar la normatividad estatutaria y la petición para las sesiones extraordinarias. En este sentido los requisitos no son excluyentes, al contrario uno es complemento del otro.

Por tales consideraciones equivocadas, el Tribunal estimó que le asistía la razón a los peticionarios, en virtud de que efectivamente se cumplía con el requisito de que las sesiones extraordinarias fueran convocadas por la tercera parte de los miembros, ya que el total de los convencionistas eran 590 y los peticionarios 362.

Este caso deja claro que, si bien es cierto el Tribunal tiene facultades para conocer sobre los actos intrapartidarios que se susciten a fin de vigilar que las dirigencias de los partidos se conduzcan con apego a la legalidad, lo que lo transforma en un garante del cumplimiento y respecto a los derechos políticos de los militantes, también es cierto que la interpretación que realizó de la norma no fue clara, por lo que, a pesar de tener una intención positiva el Tribunal, el resultado es un ejercicio poco atinado en la aplicación de la normatividad electoral.

4.7 Balance

Una vez realizado el análisis de los principales elementos institucionales con que se ha construido la gobernanza electoral en Panamá, podemos identificar que sin lugar a dudas es una combinación entre el deseo por mantener el control del espacio de la representación política y un ánimo por construir instituciones sólidas que permitan llevar de manera óptima cada una de las dimensiones de la gobernanza electoral.

En este sentido podemos identificar que hasta antes de las elecciones de 1994, Panamá fue víctima de una serie de intereses tanto internos como externos, lo que no sólo dificultó la consolidación de sus instituciones encargadas de la aplicación de las reglas electorales, sino influyó de manera determinante en la carente autonomía e independencia de los entes señalados para realizar la función de justicia electoral. Sin temor a equivocarnos, el punto más dramático de uso de las instituciones electorales para fines particulares, fueron las elecciones de 1989, donde el Tribunal Electoral fue el mecanismo ideal para anular unos comicios y poner en crisis política a todo el país.

No obstante coyuntura política tan complicada, pareciera ser que Panamá le sirvió como punto de inflexión para generar la necesidad de fortalecer tanto su sistema de reglas como el funcionamiento de sus órganos de gestión electoral. A partir de 1994 se han celebrado cuatro elecciones de manera regular, lo cual ha generado que se le pueda catalogar como la segunda democracia de mayor duración en Centroamérica. Sin embargo, como se dijo, las herencias que aún continúa arrastrando del pasado en materia electoral, no dejan que Panamá se afiance del todo.

Ejemplos de lo anterior, los podemos identificar con el control que se hace de las reglas electorales desde el ámbito legislativo. La manipulación de la barrera electoral, de las circunscripciones electorales de representación proporcional, la fórmula electoral aplicable y la instrumentación de la boleta electoral, abonan y dejan claro que las reglas electorales están diseñadas para favorecer a los partidos mayoritarios y generar una reducción sistemática de las opciones políticas minoritarias. La integración de la Asamblea Legislativa es una evidencia empírica de las repercusiones tan dañinas de un sistema electoral con ventajas para unos y perjuicios para otros.

Adicionalmente a la determinante intervención del legislativo en la construcción de las reglas electorales, el control del sistema electoral y de los derechos políticos de los ciudadanos, se refuerza en los entes de justicia electoral. Como quedó claro a lo largo de este estudio, el Tribunal Electoral tiene un número importante de atribuciones, incluso facultades novedosas como la jurisdicción penal y la iniciativa de ley, materializada específicamente a través de las CNRE y de la CNREC, sin embargo, derivado del estudio de los casos concretos lo que podemos advertir es que la ley aún sigue siendo restrictiva para el TE, ya que deja claro que todas sus resoluciones pueden ser susceptibles de revisión en la arena de Corte Suprema de Justicia.

Lo anterior tiene repercusiones importantes en la gobernanza electoral de Panamá, ya que la función de la adjudicación de reglas es una dimensión que ayuda no sólo a resolver casos concretos y emitir resoluciones, sino genera parámetros de interpretación de las normas constitucionales y legales, así como de los alcances de los derechos políticos de todos los actores. En el momento en que el sistema de reglas coarta la posibilidad interpretativa del TE, lo que está

haciendo es limitando sus posibilidades de generar criterios que den contenido a todo el entramado jurídico electoral, y por consecuencia, a disminuir de una u otra forma las tensiones políticas.

Finalmente, podemos decir que Panamá tiene la oportunidad de generar un diseño institucional donde los organismos encargados de la justicia electoral aumenten su margen de acción, que se definan reglas que fortalezcan las facultades del Tribunal Electoral en términos de control constitucional concreto, y la que Corte Suprema de Justicia se circunscriba al control abstracto; que se mude el sistema de reglas electorales para que deje esa inequidad entre los participantes; y que se genere una mayor potenciación de los derechos de los ciudadanos, lo anterior en beneficio de una gobernanza electoral óptima que genere una justicia electoral con viabilidad institucional.

Capítulo V

La justicia electoral en Honduras: debilidad institucional

1 Introducción

El objetivo central del presente apartado es estudiar el diseño de la justicia electoral en Honduras, a partir de la trayectoria institucional, organizacional, normativa y jurisdiccional de los dos órganos de gestión electoral (OGE) de ese país: en primer término, el Tribunal Supremo Electoral (TSE), que es el ente que tiene como función esencial la administración electoral (organización de los comicios) y en segundo término, la Corte Suprema de Justicia (CSJ), que tiene el monopolio del control constitucional del sistema jurídico y que, además, es el último escalón del control de legalidad de los actos de autoridad.²⁰³

El foco de atención en este capítulo es mostrar que, en el caso hondureño, la gobernanza electoral, en la dimensión de la adjudicación de reglas, está circunscrita a las determinaciones de la Corte y no tanto a las resoluciones del TSE. A diferencia de los otros dos casos que se analizan en esta investigación (Costa Rica y Panamá) donde se presenta una fusión de funciones administrativas y jurisdiccionales, en Honduras existen elementos claros para suponer que la función de TSE ha estado acotada desde el poder y muestra de

²⁰³ Es necesario advertir que los OGE, son los cuerpos colegiados que, entre el género organismos electorales, constituyen la máxima jerarquía en cada país en lo referente a la administración electoral, pueden hacer funciones administrativas, funciones administrativas y contenciosas o sólo funciones contenciosas. Hugo Picado León, Calidad de las Elecciones en Latinoamérica: La Independencia Formal de los Tribunales Electorales en México, Centroamérica y Panamá, en *Seminario de Investigación del Doctorado en Procesos Políticos Contemporáneos*, Universidad de Salamanca, abril de 2006. Para esta investigación únicamente nos concentraremos en la parte relativa al ejercicio contencioso de los OGE, por lo que se excluirá del análisis las funciones concernientes a la organización de las elecciones. en el caso específico de Honduras quien realiza la función contenciosa o jurisdiccional es la Corte Suprema de Justicia. Para abundar sobre lo relativo a los OGE, véase: Jesús Orozco Henríquez, El contencioso electoral, la calificación electoral, en *Tratado de derecho electoral comparado*, Dieter Nohlen, et. al., (Comp.), FCE, México, 2007, 1152-1288, pp.

ello es la nula influencia que tiene en los aspectos jurisdiccionales de la gobernanza electoral.

Si realizamos un análisis sobre los esquemas institucionales y normativos en que descansa el TSE, apreciamos que aspectos tan relevantes para el buen desempeño de un Organismo de Gestión Electoral como la especialización, la independencia o la regulación aún no están garantizados por el sistema político. Al contrario, existen elementos para suponer, como se describen en este análisis, una injerencia por parte de los partidos políticos, el Congreso Nacional y del Presidente de la República, sobre la organización, funcionamiento y alcances de las resoluciones del TSE.

Otro elemento que se destaca en este apartado es la dificultad con que se han construido las reglas y las instituciones vinculadas a la gobernanza electoral. En particular, se destacará la fragilidad institucional que ha padecido Honduras y cómo en el año 2009 llegó a su punto más álgido con el golpe de estado que derrocó a Manuel Zelaya, donde por cierto, el TSE y la CSJ no pudieron incidir de alguna manera para atemperar la inestabilidad política provocada por ese hecho.

Finalmente, es de acotar que en la parte del análisis institucional se realizará una muestra del funcionamiento del TSE, sin embargo, en lo relativo al análisis de las sentencias sobre casos contenciosos sólo se tomarán en cuenta las controversias que ha conocido la Corte Suprema de Justicia, ya que las resoluciones del TSE no están a disposición del público.

En este sentido cabe hacer señalar que desde el 2011 se solicitó, en diversas ocasiones -por escrito-, a la oficina de Transparencia y Acceso de la Información del Tribunal Supremo de Elecciones de Honduras, la posibilidad de tener acceso a algunos expedientes que formaran parte de la jurisprudencia relevante del Tribunal, a lo que se nos respondió, un año más tarde, que no era posible tener acceso a esa información en virtud de que no se contaban con ella. Además, se nos comunicó que el ente que tiene conocimiento de los asuntos contenciosos electorales era la Corte Suprema de Justicia, por lo que se procedió a allegarse de esa información, la cual es la que se presente en este capítulo.

5.2 El contexto político y la institucionalización del sistema electoral

La historia política de Honduras se puede caracterizar en tres etapas: la primera, durante gran parte del siglo XX y que es la vinculada a la presencia de militares en el gobierno; la segunda, principalmente a finales de los años setenta y principios de los ochenta, donde se presentan los cambios institucionales, legales y estructurales que dan pauta hablar de una democracia emergente y, la tercera, que se sitúa en la primera década de este siglo y que se puede identificar por el regreso de las convulsiones políticas, que llegaron a su punto más álgido con el golpe de estado en el año de 2009.²⁰⁴ Para efectos de este apartado, únicamente nos concentraremos en las dos últimas etapas e identificaremos la construcción, funcionamiento y repercusiones políticas de las resoluciones de las instituciones de justicia electoral dentro de la gobernanza.

²⁰⁴ Véase: Carlos Barrachina (Coord.), *Democracia en Transición en Honduras y Nicaragua. Gobernabilidad, seguridad y defensa*, Universidad de Quintana Roo y Plaza y Valdés, México, 2009; Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, julio 2011, Tomo I, Honduras, 2011, específicamente el capítulo II.

Una parte importante de la literatura sobre el sistema político hondureño compartía la idea de que, a partir de las reformas democratizadoras de finales de los años setenta y principios de los ochenta, y hasta antes del año 2009, el país estaba transitando a una democracia, principalmente en términos electorales.²⁰⁵

Se inició un proceso de mudanza, estableciendo como regla el celebrar elecciones periódicas y regulares,²⁰⁶ las cuales no estuvieron ajenas a problemas. Boyer señala que Honduras, a diferencia de sus vecinos centroamericanos, carecía de una fuerza rebelde popular armada que desafiara al sistema político, sin embargo, esto no quiere decir que Honduras no haya estado exenta de problemas de toda índole: económicos, sociales, políticos, entre otros, aunado a que Estados Unidos siempre ha tenido una presencia muy fuerte en el país, lo que lejos de favorecer el establecimiento de una democracia, tendía a mermar los acuerdos políticos internos que perseguían las instituciones de la democracia representativa, al menos en términos formales.²⁰⁷

Según Paz Aguilar el proceso de transición a la democracia en Honduras, despegó en 1978 y fue el resultado de las presiones contra el gobierno militar instaurado desde 1971 por parte de partidos políticos, grupos populares, organizaciones gremiales; del drástico cambio del entorno regional y de las

²⁰⁵ Véase: Michelle M. Taylor Robinson, Honduras una mezcla de cambio y continuidad, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 29, No. 2, 2009, 471-489, pp.; Carlos Barrachina (Coord.), *Democracia en Transición en Honduras y Nicaragua. Gobernabilidad, seguridad y defensa*, Ob. Cit.; Natalia Ajenjo Fresno, Honduras, en *Partidos Políticos en América Latina, Centroamérica, México y República Dominicana*, Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (Coord.), FCE, México, 2003; y Carlos Vilas (Coord.), *Democracia Emergente en Centroamérica*, UNAM, México, 1993.

²⁰⁶ La primera elección democrática se realizó en el año de 1981.

²⁰⁷ Véase: Jefferson C. B, Democratización y Militarización en Honduras: consecuencias de la guerra de la “contra”, en *Democracia Emergente en Centroamérica*, UNAM, 1993, 217-246. Existen elementos que hacen pensar que la crisis política hondureña no viene únicamente a partir del golpe de estado. Honduras desde antes de 2009 atravesaba por una severa crisis de confianza en las instituciones y los actores políticos, así como de debilidad del estado de derecho. En el informe Latinobarómetro de 2008, ante la pregunta: qué tanto el estado logra que se cumpla la ley, donde 1 es el estado no lo logra y 10 el estado lo logra, la respuesta de los hondureños fue 4.6 puntos en promedio, dando como resultado ser el tercer país peor evaluado por los ciudadanos de 18 que estuvieron sometidos al cuestionario. Otro claro ejemplo es ante la pregunta: cuántos funcionarios públicos son corruptos en su país, donde 100 eran todos y 0 ninguno, el peor evaluado fue Honduras con 80 puntos de calificación negativa en promedio. Incluso ante la pregunta sobre la evaluación de los partidos políticos la respuesta de los entrevistados fue dar 21 puntos posibles de 100. Finalmente, ante la pregunta si se aprobaba o no el gobierno, Honduras vuelve a salir mal librado siendo evaluado con 35 puntos de 100 posibles siendo el cuarto peor evaluado de 18 países en América Latina. Los anteriores datos refuerzan la idea de que Honduras ya venía padeciendo una debilidad institucional, gubernamental, partidaria y de la eficacia de las normas jurídicas.

presiones de la administración del Presidente Carter de los Estados Unidos de América.²⁰⁸ Para 1980 se instaló la Asamblea Nacional Constituyente la cual promulgó la actual constitución, vigente a partir del 20 de enero de 1982;²⁰⁹ se dictó una nueva Ley Electoral y se escogió como presidente provisional al general Policarpo Paz García, como resultado de un acuerdo entre políticos civiles y militares.²¹⁰

El nuevo referente que proporcionó la constitución vigente a Honduras, estableció las grandes líneas sobre las que se asentaría su sistema político y los mecanismos de organización política. Se estableció que la soberanía corresponde al pueblo y la forma de gobierno es republicana, democrática y representativa.²¹¹ El poder se ejercería desde los espacios Legislativo, Ejecutivo y Judicial, aunque en la práctica el presidente de la república, como en buena parte de la historia latinoamericana, terminó siendo probablemente la figura más importante dentro de la política de Honduras, incidiendo en la conformación y comportamiento de los poderes legislativo y judicial, pero a diferencia de otras latitudes de la región, en Honduras el Presidente con quien realmente tuvo que realizar un equilibrio fue con las fuerzas armadas.

En cuanto a los derechos políticos y la presencia de organizaciones políticas que propiciaran la participación de los distintos actores, la constitución

²⁰⁸ Ernesto Paz Aguilar, La reforma política electoral en Honduras, en *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*, Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús, (Coord.), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2008, Pág. 623. En este sentido Boyer señala que la profunda militarización que sufrió Honduras por la incidencia de Estados Unidos fue enorme; se deja en evidencia la ampliación de las fuerzas armadas; su entrenamiento, abastecimiento, y establecimiento de bases para asesores y militares de tropas estadounidenses y sus maniobras de entrenamiento para el combate, bases para la guerra “contra” que la CIA dirigía contra Nicaragua. En general un punto geográfico estratégico para las maniobras militares de incidencia en Centroamérica por parte de Estados Unidos. Jefferson C. Boyer, *Ob. Cit.* Pág. 222.

²⁰⁹ Decreto No. 131 del 11 de enero de 1982.

²¹⁰ Ernesto Paz Aguilar, *Ob. Cit.* pág. 624.

²¹¹ La Asamblea Constituyente estableció en la Constitución de Honduras prohibiciones expresas para que no se modificaran los principios básicos de la forma de gobierno, la soberanía y conceptos vinculados a la representación política. Como se observará más adelante estos elementos pétreos o de limitantes para ser reformados, serían motivo de uno de los casos más denotativos que se conocieron desde la arena jurisdiccional sobre actos del espacio legislativo en materia de derechos políticos.

estableció que el sufragio era un derecho y una función pública y el voto sería universal, obligatorio, igualitario, directo libre y secreto. Respecto de los partidos políticos legalmente inscritos, se indicaba que eran instituciones de derecho público. En este último punto hay que decir que los partidos en Honduras habían existido desde el siglo antepasado, sin embargo, no se puede afirmar que eso significara que eran instituciones que propiciaran la participación de los ciudadanos, ni mucho menos que fueran los canales idóneos para fomentar la inclusión política.²¹²

En relación al sistema de partidos, las dos principales fuerzas políticas han sido el Partido Liberal, que se fundó en 1891²¹³, y el Partido Nacional, que se creó en 1919.²¹⁴ Ambos partidos tenían una base de apoyo e infraestructura que perduró al paso de las elecciones, estableciendo el esquema bipartidista que hasta la fecha perdura en Honduras.²¹⁵ A partir de los años ochenta el sistema político de Honduras dio un giro, en cuanto al número de participantes, aunque descansando sobre las mismas estructuras institucionales.²¹⁶ Al sistema bipartidista se agregaron en 1981 el Partido Innovación y Unidad (PINU); después el Partido Demócrata Cristiano de Honduras (PDCH)²¹⁷ y el Partido Unificación Democrática (PUD), sin embargo, en la práctica, el sistema de partidos continuó siendo de dos partidos efectivos. En este sentido Taylor-

²¹² Véase: Natalia Ajenjo Fresno, *Ob. Cit.*

²¹³ La orientación programático-ideológica del Partido Liberal asume una forma mixta de principios más progresistas y netamente conservadores, por ejemplo, en temas como el aborto o el apoyo a la iglesia católica, no obstante apoyar el Estado intervencionista. Véase: Natalia Ajenjo Fresno, *Ob. Cit.*, pág. 199.

²¹⁴ La orientación programático-ideológica del Partido Nacional es claramente conservadora y con una concepción del cambio social reformista. Los dos principios básicos del partido son la defensa del principio democrático y la acción política reformista, por ejemplo en temas como la apertura económica, la defensa de la propiedad privada y el libremercado. Véase: Natalia Ajenjo Fresno, *Ob. Cit.* p. 237.

²¹⁵ Véase: Michelle M. Taylor- Robinson, La Política Hondureña y las elecciones de 2005, *en Revista de Ciencia Política*, Volumen 26, No. 1, 2006, 114-124. pp.

²¹⁶ Me refiero a que el bipartidismo ha continuado intacto en términos de resultados electorales, aunado a que las instituciones y normas jurídicas continúan siendo restrictivas al no propiciar opciones políticas con mayor fuerza.

²¹⁷ Juan Rial, La Gobernabilidad en Honduras y Nicaragua, en *Democracias en Transición en Honduras y Nicaragua*, Gobernabilidad, Seguridad y Defensa, Carlos Barrachina (Coord.), Universidad de Quintana Roo y Plaza y Valdés, S.A. de C.V., México 2009, págs. 17 y ss.

Robinson indica que los partidos tradicionales aún dominan las elecciones, porque mantienen sus vínculos con las comunidades pobres a través del clientelismo y el otorgamiento de beneficios a determinados individuos o comunidades, lo que también ha impedido la expansión de nuevos partidos.²¹⁸ No obstante lo anterior, el mismo Taylor-Robinson afirma que, a pesar de la centralización de la participación política por parte de esas dos instituciones partidarias, también cierto que la estabilidad política que tuvo Honduras, hasta antes del golpe de estado, se explica por la flexibilidad y la proclividad a los pactos de los partidos tradicionales principalmente los vinculados a las reformas políticas.²¹⁹

A pesar de existir un sistema de partidos, esto no era suficiente para realizar una transformación en el sistema político hondureño; la clave era pasar por la desmilitarización del poder político y la generación de un cuerpo normativo constitucional y electoral que estableciera las reglas del juego político y de acceso al poder. Respecto del primero punto, hay un primer momento a partir de los acuerdos de paz de Esquipulas II, de 7 de agosto de 1987.²²⁰ Posteriormente, en 1995, se realizaron cambios fundamentales a la Constitución de 1982, principalmente vinculados a la separación de los elementos militares de la vida civil.²²¹ Sin embargo, estas reformas no desaparecieron del todo la presencia militar, ya que continuaron con ciertos

²¹⁸ Michelle M. Taylor-Robinson, *La Política Hondureña y las Elecciones de 2005*, *Ob. cit.*, págs. 114-124; y *Honduras: una mezcla de cambio y continuidad*, *Ob. cit.*, págs. 471-489.

²¹⁹ Natalia Ajenjo Fresno, *Ob. cit.*, págs. 182 y 183.

²²⁰ El acuerdo de Esquipulas II. Se le conoce así al Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica firmado el 7 de agosto de 1987. Se suscribió por los estados de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica contiene los siguientes ejes: Reconciliación Nacional; Exhortación al cese de las hostilidades; Democratización; Elecciones Libres; Cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales; No uso del territorio para agredir a otros estados; Negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento; Refugiados y desplazados; Cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo; Verificación y seguimiento internacional.

²²¹ Los cambios se dieron en el sentido de desaparecer la figura del jefe de las fuerzas armadas, la Secretaría de la Defensa estaría dirigida por un civil, se suprimió el servicio civil obligatorio y se establece una policía nacional con naturaleza civil.

privilegios tales como el manejo de su presupuesto de manera secreta, o a través de la protección a oficiales acusados de delitos graves.²²²

En lo que concierne al andamiaje electoral, este lo podemos identificar a partir del año de 1977 con la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, la cual sólo tuvo vigencia para las elecciones de 1980. Se puede decir que fue un primer paso hacia la modernidad electoral, no obstante, los partidos políticos tradicionales: Liberal y Nacional, contuvieron lo que podría ser un mejor escenario de apertura política.²²³ Posteriormente a esa legislación tenemos la Ley Electoral de 1981 que tuvo como rasgo distintivo ser un tanto menos flexible; aumentó el número de firmas para solicitar la inscripción como partido político, y para la inscripción de candidaturas independientes, de igual forma estableció las reglas para el financiamiento de las campañas electorales.²²⁴

Posteriormente a esas legislaciones se realizaron dos reformas electorales; la primera en 1986 para incorporar las elecciones internas en los partidos políticos y la segunda en el año de 1989 donde se suprimió el cociente nacional electoral y se fijó el número de escaños para la integración del Congreso Nacional. Adicionalmente, una de las reformas más importantes que sufrió el sistema electoral se presentó en año de 1992 donde se introdujo el voto separado en papeleta única.²²⁵

²²² José René Argueta, La cultura política de los hondureños, 1997-2003, *Procesos*, No. 2004-01, pág. 3.

²²³ Las reformas se concentraron en las elecciones internas de los partidos, los requisitos para los partidos políticos y el reconocimiento de las candidaturas independientes.

²²⁴ Ernesto Paz Aguilar, *Ob. Cit*, pág. 626.

²²⁵ Hasta antes de esta reforma la manera en que se presentaba la boleta electoral no distinguía entre el Presidente y los congresistas, es decir, se votaba por un partido que incluía a todos los posibles candidatos de esas propuesta políticas.

La última reforma en materia electoral se presentó en el año de 2004, siendo la normatividad que continúa vigente, con sus reformas, hasta el día de hoy.²²⁶ Este nuevo cuerpo legal fue producto de la combinación entre el progreso y el estancamiento,²²⁷ no obstante, tiene como un elemento novedoso que esta legislación únicamente se puede modificar vía mayoría calificada del Congreso Nacional.

En cuanto al sistema electoral hondureño este descansa sobre los principios de mayoría simple y representación proporcional. La elección de presidente se realiza mediante el sistema de mayoría relativa.²²⁸ Para la integración de los diputados al Congreso Nacional se realiza mediante el sistema de representación proporcional, el mecanismo de transformación de votos en escaños es a través de la fórmula de Hare.²²⁹ La forma específica de papeleta electoral es la modalidad de lista.

²²⁶ Es importante señalar que el artículo 51 Constitucional establece que: "... La Ley que regule la materia electoral únicamente podrá ser reformada o derogada por mayoría calificada de los dos tercios (2/3) de votos de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional, el que deberá solicitar el dictamen previo del Tribunal Supremo Electoral, cuando la iniciativa no provenga de éste."

²²⁷ Víctor Meza, *Democracia, legislación electoral y sistema político en Honduras*, Tegucigalpa, CEDOH-Edigráfico, 2004, pág. 3, citado en Ernesto Paz Aguilar, *Ob. Cit.*

²²⁸ Artículo 193 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas.

²²⁹ Fórmula de Hare (Cuota exacta). Se aplica un cociente de distribución, que se obtiene de dividir la suma total de la votación entre el número de escaños por asignar. El reparto de los curules se obtiene por el número de ocasiones en que el cociente quepa en la votación de cada partido. En lo particular la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas en su artículo 193 señala que: "La declaratoria de elección de Diputados al Congreso Nacional se efectuará aplicando el procedimiento siguiente:

1) En cada Partido Político, Alianza o Candidatura Independiente se establecerá el orden de precedencia conforme a las marcas obtenidas por cada candidato en forma individual, ocupando el primer lugar dentro de la planilla correspondiente el que haya obtenido el mayor número de marcas y así sucesivamente en el orden descendente hasta completar el número de cargos;

2) Se obtendrá el total de votos válidos de cada Partido Político, Alianza y Candidatura Independiente sumando las marcas obtenidas por cada 70 uno de sus candidatos;

3) El cociente departamental electoral, será el resultado de dividir el total de votos válidos obtenidos por todos los Partidos Políticos, Alianzas y Candidaturas Independientes entre el número de cargos a elegir;

4) Cada Partido Político, Alianza y Candidatura Independiente, tendrá tantos Diputados por Departamento como cocientes electorales departamentales quepan en la suma de marcas de los votos que ese Partido Político, Alianza y Candidatura Independiente, haya obtenido en el departamento del cual se trate;

5) Si la distribución a la que se refiere el numeral anterior de este Artículo, no completare el número total de Diputados que debe elegirse por cada departamento, se declarará electo el candidato a Diputado Propietario y su respectivo Suplente, que corresponde de la lista ordenada del Partido Político, Alianza o Candidatura Independiente, que haya alcanzado el mayor residuo departamental electoral; y así sucesivamente, en el orden descendente de residuos, hasta completar el número de Diputados a elegirse; y,

6) En los departamentos en que haya de elegirse un candidato propietario y un suplente la elección será por simple mayoría."

La barrera legal que establece la ley electoral aplica cuando no se haya obtenido en las elecciones generales, para cargos de elección popular, por lo menos el dos por ciento del total de los votos válidos, tomando como base el nivel electivo de mayor votación obtenida, salvo el caso que el partido político obtenga por lo menos un diputado al congreso nacional. Lo anterior nos permite apreciar que la salvedad que establece la norma de por lo menos haber obtenido un escaño en las últimas elecciones, ha resultado en un elemento de apertura ya que eso ha permitido que prácticamente no haya desaparecido ningún partido político, y sea sistemática la presencia de los cinco partidos políticos descritos con anterioridad.²³⁰

En cuanto al tamaño del Congreso Nacional este se integra por un número fijo de ciento veintiocho diputados, que se distribuyen de conformidad con dieciocho provincias electorales. Como apreciamos en el siguiente cuadro de las dieciocho provincias sólo en dos se reparten más de diez curules: Cortés y Francisco Morazán, lo que repercute en un fomento al bipartidismo. Entre estas dos provincias se distribuyen casi el treinta y cuatro por ciento del total de los escaños por asignar. Las circunscripciones que reparten entre seis y diez escaños son ocho, las cuales otorgan sesenta y dos asientos, lo que significa que es la mayoría de los lugares con cuarenta y ocho por ciento del total del Congreso Nacional.

²³⁰ Esta aseveración tiene que ser matizada ya que como veremos más adelante ningún partido político fuera de los dos tradicionales, ha ganado más allá de cinco escaños en una elección.

Cuadro 5.1

Distribución de Circuitos Electorales en Honduras (Elecciones 2009)		
	Departamento	Total de Diputados por provincia
1	Atlántida	8
2	Colón	4
3	Comayagua	7
4	Copán	7
5	Cortés	20
6	Choluteca	9
7	El Paraíso	6
8	Francisco Morazán	23
9	Gracias a Dios	1
10	Intibuca	3
11	Islas de la Bahía	1
12	La Paz	3
13	Lempira	5
14	Ocatepeque	2
15	Olancho	7
16	Santa Bárbara	9
17	Valle	4
18	Yoro	9
Total	18	128

Fuente: www.ste.hn

El Cuadro es elaboración propia

El cuadro 5.1 también nos revela que se presentan circunscripciones que van de los tres a los cinco diputados, sin embargo, representan el menor porcentaje. Tenemos dos provincias con un escaño, y por consiguiente, de mayoría simple, que son Islas de la Bahía y Gracias a Dios, situación que se presenta porque el número de habitantes es muy reducido y se tomó la decisión de asignar un escaño a la provincia, incluso sin contar con el número de los treinta y cinco mil habitantes de los que habla la constitución.

En lo que se refiere a los resultados electorales, apreciamos la sistemática presencia de dos partidos: el Nacional y el Liberal que dominan toda la escena política. De 1982, año en que se aprobó la constitución que rige actualmente y hasta la última elección para presidente, sólo estos dos partidos han ganado las

elecciones nacionales. Como apreciamos en el cuadro 5.2 de ocho elecciones cinco las ha ganado el Partido Liberal y tres el Partido Nacional.

Cuadro 5.2

Presidentes de Honduras (1982-2009)		
Año de elección	Coalición y Partidos Políticos	Candidato Triunfador
2009	Partido Nacional	Porfirio Lobo Sosa
De facto	Partido Liberal	Roberto Micheletti
2006	Partido Liberal	José Manuel Zelaya Rosales
2002	Partido Nacional	Ricardo Maduro
1998	Partido Liberal	Carlos Flores Facussé
1994	Partido Liberal	Carlos Roberto Reina
1990	Partido Nacional	Rafael Leonardo Callejas
1986	Partido Liberal	José Azcona del Hoyo
1982	Partido Liberal	Roberto Suazo Córdova

Fuente: www.tse.hn

El cuadro es elaboración propia.

El anterior cuadro deja en evidencia que en términos formales, sólo dos partidos han tenido la capacidad electoral para competir y ganar la presidencia de la república, dejando claro el franco bipartidismo. Lo anterior se refuerza con la manera en que se ha venido integrando el Congreso Nacional.

Al igual que en las elecciones presidenciales, los dos partidos que han obtenido de manera reiterada la mayoría de los asientos en el legislativo son el Partido Liberal y el Partido Nacional. Simplemente en las últimas tres elecciones, como se denota en el cuadro 5.3, entre el Partido Nacional y el Partido Liberal han obtenido más del noventa por ciento de los curules a repartir en cada una de las elecciones: 116 en 2001; 117 en 2005; y 116 en 2009.

Cuadro 5.3

Integración del Congreso Nacional			
Partido Político	Número de Curules Asignados por Elección 2001	Número de Curules Asignados por Elección 2005	Número de Curules Asignados por Elección 2009
Partido Nacional	61	62	71
Partido Liberal	55	55	45
Partido Demócrata Cristiano	4	5	5
Partido de Unificación Democrática	5	4	4
Partido Innovación y Unidad	3	2	3
Total	128	128	128

Fuente: www.tse.hn

El cuadro es elaboración propia.

Los partidos Demócrata Cristiano, unificación Democrática e Innovación y Unidad, no alcanzaron en ninguna de las elecciones más de cinco escaños. En términos cuantitativos no ha existido la posibilidad real de que estos partidos sean una competencia al sistema bipartidista histórico representado por los partidos nacional y liberal.

5.3 La Construcción de los órganos de gestión electoral: el Tribunal Supremo Electoral

Hasta antes de que se reformara la constitución de Honduras y se creara el Tribunal Supremo Electoral (TSE), la institución encargada de la administración electoral era el Tribunal Nacional de Elecciones (TNE).²³¹ Se conformaba por siete representantes propuestos por los cinco partidos políticos y dos representantes nombrados por la Corte Suprema de Justicia. En aquel momento

²³¹ Se reformó el artículo 51 de la Constitución de Honduras mediante Decreto 412-2002 del 13 de noviembre del 2002., publicado en el Diario Oficial la Gaceta No.30,017 del 20 de Febrero del 2003 y Ratificado por el Decreto 154-2003 del 23 de Septiembre de 2003, publicado en la Gaceta N° 30,253 del 1 de diciembre del 2003.

se contemplaba que el TNE sería un ente autónomo e independiente, con jurisdicción y competencia en toda la república, sin embargo, en la realidad, eso no se presentaba y precisamente porque el nombramiento e integración del TNE era totalmente partidista.²³²

En la actualidad la constitución de Honduras indica que para todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales habrá un Tribunal Supremo Electoral, autónomo e independiente, con personalidad jurídica, con jurisdicción y competencia en toda la república, cuya organización y funcionamiento serán establecidos por la constitución y la ley, la que fijará igualmente lo relativo a los demás organismos electorales.

La manera en que se integra es por tres magistrados propietarios y un suplente, electos por el voto afirmativo de los dos tercios de votos de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional, por un período de cinco años, pudiendo ser reelectos. Dentro de los requisitos que se solicitan para ser magistrado son: ser hondureño por nacimiento, mayor de veinticinco años, de reconocida honorabilidad e idoneidad para el cargo y estar en el pleno ejercicio de sus derechos civiles. El nombre que se les asigna de magistrados es incorrecto, ya que es una denominación propia de organismos contenciosos y no de naturaleza administrativa, como lo es éste. En este punto en particular el TSE contrasta con la integración de los OGE electorales de la región.²³³

²³² Véase: Ernesto Paz Aguilar, *Ob. cit.* pág. 639.

²³³ Como se muestra en el capítulo primero de esta investigación de seis países de la región Honduras es el país que menos edad solicita para ser Magistrado, aunado a que en los otros casos, salvo Nicaragua, se solicita ser abogado de profesión. Lo anterior se debe principalmente a que el OGE en Honduras no se asume con un ente jurisdiccional, sino simplemente de naturaleza administrativa.

En la actualidad la constitución y la Ley Electoral de las Organizaciones Políticas atribuyen distintas materias al TSE. En primero término es el ente encargado de todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales. La naturaleza jurídica de sus fallos son "resoluciones" lo que implica que la naturaleza de este OGE está inclinada a ser más un ente administrativo que jurisdiccional, que en su caso emitiría sentencias. Otro elemento más que da sustento a su naturaleza administrativa es que en los casos de impugnaciones por inscripción de candidatos, cancelación de registro o acciones de nulidad, por ejemplo de una casilla, procede amparo (que en realidad es el medio de impugnación de naturaleza jurisdiccional) ante la Corte Suprema de Justicia.²³⁴

No obstante no tener esa característica de ser un ente que aglutine elementos jurisdiccionales, dentro de la parte organizacional de las elecciones tiene atribuciones en varios temas. Se encarga de otorgar el registro a los partidos políticos; de la inscripción de candidatos; convoca a elecciones; realiza el escrutinio de las elecciones; y conoce de las denuncias e irregularidades que surja por los comicios y dentro de los propios partidos. En general se encarga de la dirección, organización, administración y vigilancia de la travesía electoral.

A diferencia de los otros dos casos estudiados en este análisis, Honduras no presenta un OGE fusionado donde concurren las funciones administrativas y las funciones jurisdiccionales. La parte de la impugnación como tal se realiza ante la Corte Suprema de Justicia y, por lo tanto, la función de control constitucional está en manos de la Sala Constitucional de la propia Corte.²³⁵

²³⁴ Artículos 77, 97 y 207 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas.

²³⁵ En este sentido Orozco Henríquez, indica que Honduras encuadra dentro de los Tribunales electorales que sus fallos son susceptibles de que se revisen por cuestiones de inconstitucionalidad ya sea a través del amparo o por recurso de inconstitucionalidad. Véase: José de Jesús Orozco Henríquez, El contencioso electoral, La Calificación Electoral, en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Dieter Nohlen, et. al. (Comp.), FCE, México, 2007.

5.4 La Corte Suprema de Justicia: el contencioso electoral

En la cúspide del sistema jurisdiccional de Honduras se encuentra la Corte Suprema de Justicia; se integra por quince Magistrados; son electos por el Congreso Nacional, con el voto favorable de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros y duran en su encargo siete años. El diseño que presenta el sistema político y jurídico hondureño de nombramiento de los integrantes de la Corte, en principio, muestra elementos de independencia respecto del poder ejecutivo, lo que resulta altamente favorable para el correcto desempeño de sus actividades, además, al requerir una mayoría de dos terceras partes del Congreso Nacional para su elección, lo que la norma está obligando es a que no sólo un partido político, con mayoría simple o absoluta, pueda realizar los nombramientos, sino que necesariamente tenga que negociar con otras fuerzas políticas.

En el caso concreto de Honduras, como ya se advirtió, el Congreso está dividido en términos reales en dos partidos políticos, por lo que los acuerdos para los nombramientos incluyen sólo a dos actores políticos. Lo anterior deja un margen para señalar que pudiera existir cierta afectación sobre la justicia electoral. Si los magistrados son nombrados por los partidos políticos del Congreso y los asuntos electorales relevantes llegan a la sede de la Corte, entonces se pudiera inferir que los partidos políticos no aprobarán las candidaturas para ser magistrados de aquellos que no sean afines a sus intereses. En realidad esto se podrá analizar en la parte relativa al estudio de casos concretos.

La Suprema Corte de Justicia conoce de los recursos de casación, habeas corpus, habeas data, amparo, revisión e inconstitucionalidad de conformidad con la constitución y la ley, es decir, realiza un control concentrado, por el órgano que lo lleva a cabo, abstracto y concreto, por las materias de las que conoce, y en cuanto a los efectos son relativos, principalmente vinculados al amparo, y *erga omnes*, respecto de la acción de inconstitucionalidad de las normas y leyes, la cual es importante señalar puede ser promovida por cualquier ciudadano.²³⁶

Para efectos electorales, los instrumentos impugnativos importantes son: el amparo, que sirve para controvertir una presunta violación vinculada a derechos políticos, y la acción de inconstitucionalidad, que es el medio idóneo para combatir una norma de naturaleza electoral que contradiga los principios de rango constitucional. Dentro de la propia Corte existe la Sala Constitucional, integrada por cinco magistrados, que es la instancia específica que conoce del amparo y de la inconstitucionalidad de leyes. Es interesante mostrar que si las resoluciones de la Sala no son por unanimidad, entonces los casos tienen que ser sometidos a la decisión del pleno de la Corte.

El diseño institucional de la Corte hace que este órgano jurisdiccional tenga el monopolio del control de la legalidad y la constitucionalidad, es decir, la Corte se presenta como el ente que conoce en última instancia de todos los

²³⁶ Constitución Política de Honduras de 1982. La ley sobre Justicia Constitucional de 2004, señala en su artículo 74 que: "Únicamente la Corte Suprema de Justicia, por medio de la Sala de lo Constitucional, como intérprete último y definitivo de la Constitución en los casos concretos sometidos a su conocimiento, tiene la facultad originaria y exclusiva para conocer de la garantía de inconstitucionalidad conforme a los artículos 184,313 numeral 5) y 316 de la Constitución, y del control previo de constitucionalidad previsto en el artículo 216 de la misma." Los recursos a los que no estamos refiriendo en este apartado se vinculan esencialmente a mecanismos de protección de derechos humanos, a control de la legalidad, es decir que los actos de autoridad se sujeten a lo que indica la ley, y al cuidado de la supremacía constitucional, es decir, que todos los actos de autoridad y las leyes que emanen de los entes legislativos correspondientes no se contrapongan con los principios rectores de la constitución de Honduras. La acotación que se realiza es muy importante, ya que por ejemplo para el caso mexicano, la atribución para ejercer una acción de inconstitucionalidad está vedada para los ciudadanos.

asuntos administrativos, por ejemplo las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral, y de todos los asuntos jurisdiccionales. Esta situación no es menor, hablando de la forma en que lleva a cabo la gobernanza electoral en Honduras, ya que significa que la Corte puede conocer, por ejemplo, de situaciones vinculadas a procesos electorales, derechos políticos o la organización interna de los propios partidos políticos.

Bajo el esquema institucional en que están diseñados el TSE y la Sala Constitucional de la CSJ, nos permite observar que el sistema político hondureño deja claro que el TSE es un ente que tiene reservadas únicamente funciones administrativas, principalmente aquellas relacionadas con la organización de las elecciones, pero que al final de día carece de instrumentos normativos e institucionales eficaces para hacer que los actores políticos se ciñan a sus resoluciones, ya que en todo momento existe la posibilidad de recurrir sus actos ante la Corte.

En este contexto, es que los casos relevantes en materia de justicia electoral, han estado en manos de la sala constitucional de la Corte y no en el TSE, asuntos que se observarán en el siguiente apartado de este capítulo.

5.5 Situación política de Honduras tras el golpe de estado de 2009

Como habíamos advertido en la primera parte de este capítulo, la historia reciente de Honduras está marcada por la inestabilidad política. El golpe de estado ocurrido en la última parte de la década pasada dejó en franco cuestionamiento la fortaleza de las instituciones políticas, la vigencia del estado constitucional y de derecho, así como la asunción de las reglas por parte de los

actores políticos.²³⁷ Es necesario advertir que el golpe de estado acarreó un escenario político que superó por mucho la posibilidad de las instituciones de justicia electoral de ser el garante de la estabilidad política. Para entender dicha situación describiremos brevemente lo acontecido.

El Presidente Manuel Zelaya fue electo en el año de 2005. Los indicios de inestabilidad política comenzaron con la conformación que presentaba el Congreso Nacional, ya que no obstante que el Partido Liberal (partido de Zelaya) tenía una presencia importante en el legislativo, no todos los diputados de ese partido lo apoyaban. Aunado a lo anterior, se achacaba al Presidente Zelaya el haber implementado medidas en materia económica que afectarían al país.

En la esfera política se le adjudicaba el querer controlar la elección de los integrantes de la Corte, así como tratar de implementar una serie de reformas constitucionales, a través de la propuesta de la cuarta urna.²³⁸ Sin dejar de lado este escenario, también hay que decir que hay dos elementos que siempre estuvieron presentes: el primero de ellos la presencia de un actor que nunca desapareció que era el ejército y, por otro lado, la fuerza del Presidente del Congreso Nacional, que encabezaba Roberto Micheletti.²³⁹

²³⁷ El informe Latinobarómetro correspondiente al año 2009 dedica buena parte de su análisis a la situación política por la que atravesó Honduras, debido a la crisis política. Dicha situación generó no sólo un clima muy tenso entre los diversos actores políticos domésticos, sino en toda la región latinoamericana, ya que habían pasado más de tres décadas de no haberse presentado un golpe de estado.

²³⁸ En la cuarta urna los hondureños decidirían si querían o no, que se convocara a una asamblea nacional constituyente que tuviera como objetivo la redacción de una nueva constitución. La dificultad jurídica, independientemente del problema político que existía para cambiar la constitución era que dicho ordenamiento señala, por ejemplo, que el que proponga una reforma constitucional para poder ser reelecto como presidente de honduras los cesarán en su encargo y serán inhabilitados como funcionarios públicos. Artículo 239 constitucional.

²³⁹ Para que los hechos no se repitan: Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, julio 2011, Tomo 1, Honduras, 2011. El tema de la cuarta urna durante la primera mitad del año 2009 fue el tema de más relevancia política. Cuando se vea el apartado de casos se podrá observar que Micheletti desde inicios de la década pasada ya había dado señales de querer llegar a la presidencia de Honduras, lo que lo hacía un jugador determinante a la hora de las negociaciones legislativas.

El 28 de junio de 2009, a las cinco de la mañana, efectivos del ejército hondureño, actuando bajo instrucción del Jefe del Estado Mayor Conjunto y del entonces Vice Ministro de Defensa, ingresaron a la residencia presidencial, privaron de libertad al Presidente José Manuel Zelaya Rosales y lo trasladaron en un avión militar a Costa Rica. Ello constituyó el derrocamiento del presidente democráticamente electo y la ruptura del orden democrático y constitucional en Honduras.²⁴⁰

Inmediatamente, y como respuesta de la comunidad internacional, la Organización de Estados Americanos (OEA), bajo la resolución CP/RES. 952 (1699/09) de 26 de junio de 2009, señaló su preocupación en relación a que Honduras regresara al gobierno constitucional y democrático; llamó al estado de derecho y a evitar la ruptura del orden constitucional, ya que la situación que vivía Honduras era insostenible.²⁴¹

Dos días después de la primera resolución de la OEA, el 28 de junio, emitió la resolución CP/RES. 953 (1700/09) en la cual señalaba que Honduras vivía un golpe de estado contra el gobierno del Presidente José Manuel Zelaya Rosales lo cual produjo una alteración inconstitucional del orden democrático y la ruptura del orden constitucional. Se resolvió condenar enérgicamente el golpe de estado llevado a cabo en la mañana de ese mismo día (28 de junio de 2009) contra del Gobierno constitucional de Honduras y la detención arbitraria y expulsión del país del Presidente Constitucional José Manuel Zelaya Rosales. Se exigió el inmediato, seguro e incondicional retorno del Presidente José Manuel

²⁴⁰ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009, Organización de los Estados Americanos., ver en lo particular Capítulo IV, Honduras, Situación de los Derechos Humanos en Honduras.

²⁴¹ Resolución del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, resolución CP/RES. 952 (1699/09) de 26 de junio de 2009. Puede ser consultada en: <http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res952.asp>

Zelaya Rosales a sus funciones constitucionales y declaró que no se reconocería ningún gobierno que surgiera de esta ruptura constitucional.

El conflicto hondureño tuvo tal escala que ese mismo año la OEA determinó suspender al Estado de Honduras en el ejercicio de su derecho de participación en la organización. La propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) constató que elementos y estrategias utilizados por el Ejército, la Policía y el Comando Especial Cobra, revelaron un uso desproporcionado de la fuerza, se violaron derechos humanos y se recibieron testimonios de actos de hostigamiento perpetrados en perjuicio de aquellas personas que, públicamente, habían demostrado afinidad política con el Presidente Zelaya. Al respecto, la CIDH constató graves vulneraciones a los derechos políticos, tales como el derecho a la participación política y el derecho a ejercer funciones públicas. Ministros, gobernadores, diputados y alcaldes fueron objeto de represalias, amenazas, actos de violencia, cortes presupuestarios y ocupación militar de las instalaciones públicas donde desempeñan sus labores. Asimismo, se implementaron restricciones de hecho y de derecho a la actividad de los partidos, grupos y líderes de la oposición al gobierno de facto. En particular, la familia del Presidente Zelaya informó sobre los hostigamientos y la campaña de desprestigio que afectaron a todos sus miembros.²⁴²

Como resultado del golpe de estado y de la deposición del gobierno de Zelaya, el Congreso Nacional determinó nombrar como presidente de facto a Roberto Micheletti. Situación a todas luces que violaba la propia constitución de Honduras y las normas de derecho internacional, que dicho sea de paso, ambas

²⁴² Informe de la CIDH, 2009.

normas restringen el acceso al poder mediante mecanismos violentos, y, además, están tipificados como hechos constitutivos del delito de traición a la patria.²⁴³

Ante la presión interna de los distintos actores, y más aún por las presiones provenientes del extranjero, se tenía que resolver la crisis política de Honduras; el mecanismo que se encontró fue adelantar las elecciones nacionales, que por cierto ya habían sido convocadas por el Tribunal Supremo Electoral un mes antes del golpe de estado. Esta salida parecía viable ya que se nombraría presidente e integrantes para el Congreso Nacional, y así se podría restaurar la vida institucional de Honduras, sin embargo, esto no era fácil, ya que Zelaya no estaba dispuesto a aceptar que se realizaran elecciones bajo la presidencia de Micheletti. El presidente derrocado presionó a la comunidad internacional para que no reconociera las elecciones adelantadas, si antes no mediaba que éste regresara al poder. Al final del día Zelaya y Micheletti aceptaron una salida pactada. El 30 de octubre de 2009, con la firma del Acuerdo Tegucigalpa-San José, el cual señalaba que las elecciones eran la ruta a la reconciliación nacional y el fortalecimiento de la democracia, con la salvedad de que para llegar a ese momento se tenía que retrotraer la titularidad del Poder Ejecutivo a su estado previo al 28 de junio y dejar que culminara el periodo gubernamental de Zelaya que finalizaba el 27 de enero de 2010.²⁴⁴

Dichos acuerdos parecían dar una salida viable al conflicto, sin embargo, no se lograron llevar a la práctica por la injerencia de Estados Unidos en la problemática. Antes de que se consolidarán los compromisos, y Zelaya regresar

²⁴³ En el caso de Honduras se puede hablar de un bloque de constitucionalidad integrado por la constitución y por los tratados internacionales de los que ese país haya ratificado, en especial, resulta vinculante la fuerza normativa que tiene la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969.

²⁴⁴ Diálogo Guaymuras, Acuerdo Tegucigalpa/San José para la reconciliación nacional y el fortalecimiento de la democracia en Honduras, 30 de octubre de 2009. Puede ser consultado en: www.in-honduras.com

al poder, el secretario adjunto para asuntos del Hemisferio Occidental de Estados Unidos, Thomas Shannon, dio a entender en una entrevista que su país podría reconocer los resultados del 29 de noviembre, fecha en que se había mencionado se adelantarían las elecciones, incluso aunque Zelaya no regresara al poder.

Lo anterior fue detonante para que Zelaya no retornara al poder y se realizaran elecciones anticipadas. Así el escenario para las elecciones de 2009 no fue fácil. Estaba presente el antecedente del golpe de estado. Se presentaron a los comicios los cinco partidos políticos y resultó vencedor Porfirio Lobo Sosa del Partido Nacional por una votación abrumadora respecto de sus cuatro contrincantes. Como apreciamos en el cuadro 5.4, la votación que recibió Lobo fue de casi medio millón de votos más que el segundo lugar, el candidato del Partido Liberal, Elvin Santos Ordoñez.

Cuadro 5.4

Resultado de las elecciones de 2009		
Candidato	Partido Político	Votación
Porfirio Lobo Sosa	Partido Nacional de Honduras	1,213,695
Bernard Martínez Valero	Partido Innovación y Unidad Social Demócrata	39,960
Felicito Ávila Ordoñez	Partido Demócrata Cristiano de Honduras	38,413
Elvin Ernesto Santos Ordoñez	Partido Liberal de Honduras	817,524
Cesar David Adolfo Ham Peña	Partido Unificación Democrática	36,420

Fuente: www.tse.hn
El cuadro es elaboración propia.

A final del día, y ante el apoyo de los Estados Unidos, las elecciones adelantadas en Honduras se llevaron a cabo, fueron reconocidas por la comunidad internacional y se dejó de lado la crisis política en ese país, no sin

dejar severas repercusiones de toda índole y, sobre todo, evidenciando que la inestabilidad política estaba presente después de muchos años.²⁴⁵

Finalmente, el 30 de abril de 2010, y ya bajo la presidencia del Presidente Porfirio Lobo, se crea una Comisión para la Verdad y la Reconciliación con el objetivo de esclarecer lo ocurrido antes y después de los hechos del 28 de junio de 2009, a fin de identificar los actos que condujeron a la situación de la crisis y se proporcionara, al pueblo de Honduras, elementos para evitar que estos hechos se repitieran en el futuro.²⁴⁶

En julio de 2011 se hizo público el informe de la Comisión para la Verdad y la Reconciliación donde se establecen de manera clara las líneas por las que tiene que caminar el estado hondureño, a fin de no regresar a un escenario de crisis política. Se ubican a partir de ocho ámbitos: el constitucional, derechos humanos, corrupción, fortalecimiento del estado democrático de derecho, el político electoral, el internacional, medios de comunicación y el de la memoria.

Respecto del tema que nos ocupa, que se refiere al político electoral, se recomendó incorporar la figura del juicio político, así como modificar los procedimientos de nombramiento de los funcionarios del TSE, a fin de reducir el peso de los partidos políticos en la designación de sus integrantes. En dicho informe también se señala que los partidos políticos se han apropiado del Estado y de sus principales instituciones, situación que ha afectado en funcionamiento e independencia institucional. Finalmente, se indica que hay que preservar la independencia y autonomía del TSE, respecto a la influencia de los partidos

²⁴⁵ Para que los hechos no se repitan: Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, julio 2011, Tomo 1, Honduras, 2011.

²⁴⁶ La Gaceta Diario Oficial de la República de Honduras, Año CXXXIII Tegucigalpa, M.D.C., Honduras C.A., viernes 30 de abril de 2010.

políticos y la política, a fin de lograr legitimidad y la confianza en los procesos electorales.²⁴⁷

Como observamos, el informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación deja claro que existe una debilidad institucional, que se tiene que revertir, ya que está afectando gravemente la dinámica política de Honduras. Una muestra de esa debilidad se manifiesta en la estructuración del Tribunal Supremo Electoral y en su diseño institucional, el cual no responde a las necesidades de la sociedad hondureña en el sentido de potenciar sus derechos políticos, así como de brindar fortaleza a la justicia electoral, por lo que a pesar de que en el golpe de estado no pudo realizar algo la CSJ, lo cierto es que existe mayor confianza en ésta que en el TSE.

5.6 Casos que incidieron en la gobernanza electoral

El objetivo central de esta sección es analizar algunos casos relevantes que haya conocido la instancia contenciosa de la gobernanza electoral en Honduras. Como ya se había advertido en el caso hondureño el TSE no realiza funciones jurisdiccionales, es decir, no conoce de controversias electorales desde una arena judicial, simplemente se limita a generar resoluciones, las cuales son de naturaleza administrativa. Adicionalmente a lo señalado, hay que señalar que el TSE se conduce con una opacidad y falta de transparencia que hace prácticamente imposible allegarse de resoluciones o casos concretos de los que haya conocido.

²⁴⁷ Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, julio 2011, Tomo 1, Honduras, 2011.

Por lo anterior, únicamente se observarán resoluciones vinculadas a la promoción de recursos de amparo y acciones de inconstitucionalidad, ambas emitidas por la CSJ. A diferencia de los otros dos estudios de caso, el mecanismo de selección de asuntos contenciosos responde a dos criterios: a) asuntos que el portal electrónico de la Corte Suprema de Justicia permite observar en materia electoral y b) la discriminación que se tuvo que hacer de la información, en el sentido de que una vez hecha la lectura temática de cada una de las sentencias, se hizo un segundo esfuerzo de selección, a fin de aportar al lector los casos que más han incidido en la gobernanza electoral en Honduras.

El método que se utilizó para la síntesis y presentación de cada uno de los asuntos es el siguiente:

- a) El ente que conoció del caso
- b) La fecha en que se presentó
- c) Quién o quiénes fueron los promoventes o impugnantes
- d) Cuáles fueron los actos y/o normas que estimaron los quejosos violaron su esfera jurídica
- e) Cuáles fueron las estimaciones jurídicas y fácticas del ente sobre la litis
- f) A qué conclusión llegó el OGE sobre el asunto planteado
- g) Las repercusiones de la resolución

}

5.6.1 Alteración al sufragio pasivo vía la adjudicación de reglas. Inconstitucionalidad de una reforma constitucional ²⁴⁸

Probablemente uno de los casos que mejor denotan la tensión entre el diseño de reglas y la adjudicación de las mismas en principios y normas vinculadas a la materia electoral es el que se explicará a continuación.

Ante la tensión política que se vivía en Honduras desde principios de la década pasada, y con el objetivo de establecer el mayor número de candados posibles para evitar la participación de ciertos actores políticos que pusieran en riesgo el principio de equidad en la contienda electoral, es que se determinó, por parte de los partidos en el Congreso, realizar modificaciones a la constitución, principalmente vinculadas a ensanchar el número de personas a las que se les limitaba la posibilidad para ser candidatos a la presidencia de la república para el período siguiente a aquel para el cual fueron elegidos.

Con fecha 13 de noviembre de 2002, el Congreso Nacional modificó el artículo 240 de la Constitución para quedar de la manera siguiente:

Artículo 240. No pueden ser elegidos Presidente ni *vicepresidente*.

Los Secretarios y Sub secretarios de Estado, Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, Magistrados y Jueces del Poder Judicial, Presidentes, Vicepresidentes, Gerentes, Subgerentes, Directores, Subdirectores, Secretarios Ejecutivos de Instituciones Descentralizadas y Desconcentradas, Miembros del Tribunal Superior de Cuentas, Procurador y Sub-procurador General de la República, Director y Sub-directores del Registro Nacional de las Personas, Procurador y subprocurador del Ambiente; Fiscal General de la Republica y Fiscal General Adjunto; el Superintendente de Concesiones y Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, que hayan ejercido funciones durante el año anterior a la fecha de la elección del Presidente de la Republica. *El Presidente del Congreso Nacional y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia no podrán ser candidatos a la Presidencia de la Republica para el periodo constitucional siguiente a aquel para el cual fueron elegidos.* (las cursivas son propias).

²⁴⁸ Caso: CSJ-Acción de Inconstitucionalidad, Actor: Roberto Micheletti Bain de 26 de abril de 2007.

La reforma agregó varios funcionarios públicos y representantes populares en la restricción para ser candidatos, sin embargo, dicha reforma tenía un destinatario en particular, el Presidente del Congreso Nacional. Como ya se señaló, este personaje tiene una relevancia fundamental en la vida política de Honduras. En términos formales y materiales, es un actor con el que el Presidente de la República tiene que negociar, independientemente si es parte o no de su partido.

Cinco años después de haberse promulgado esta reforma Roberto Micheletti Bain, presidente del Congreso Nacional de Honduras en aquel momento, presentó acción de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia a fin de controvertir dicha reforma, lo anterior fundamentándose en que la constitución de Honduras establece en el artículo 373 lo que denomina la doctrina constitucional cláusulas pétreas o principios irreformables, o como lo diría Ferrajoli, la esfera de lo indecible, al dictar lo siguiente:

“No podrán reformarse, en ningún caso, el artículo anterior, el presente artículo, los Artículos constitucionales que se refieren a la forma de gobierno, al territorio nacional, al período presidencial, a la prohibición para ser nuevamente Presidente de la República, el ciudadano que lo haya desempeñado bajo cualquier título y *el referente a quienes no pueden ser Presidentes de la República por el período subsiguiente.*” (las cursivas son propias).

Al respecto, la CSJ resolvió otorgándole la razón a Micheletti en el sentido de que efectivamente la Asamblea Nacional Constituyente, cuando redactó el texto constitucional vigente, tuvo la intención de limitar el poder reformador del Congreso Nacional, al establecer un espectro de principios esenciales para la vigencia del estado democrático y de derecho en Honduras,

que no eran susceptibles de mudanza, cambio o alteración. En este sentido uno de los postulados fundamentales que no se pueden modificar es el relativo a quienes no pueden ser Presidentes de la República para el período siguiente al que fueron electos. En la especie con la reforma de 2002, se había alterado el texto constitucional y violentado el citado artículo 373.

El fallo de la CSJ tuvo varias repercusiones. En primer término, desde la arena jurisdiccional se modificó una norma elaborada por el legislativo que restringía el derecho a ser votado de nivel constitucional, es decir, se declaró inconstitucional una reforma constitucional, lo que significa el mayor de los poderes normativos que puede tener un ente jurisdiccional. En concreto la CSJ actuó como legislador negativo en este caso. En segundo lugar, se puede apreciar como desde la arena contenciosa se revirtió una clara intención del Congreso para no generar equilibrios en el poder, sino de fortalecer la figura presidencial, al tratar de limitar la posibilidad de que el Presidente del Congreso pudiera participar en los comicios inmediatamente siguientes al que fue postulado con tal carácter.

Finalmente vemos que la resolución, a la postre, tuvo efectos políticos muy concretos. En 2009, con el golpe de estado, la persona que el Congreso Nacional determinó fungiera como presidente de facto fue Micheletti, el mismo que promovió esta acción de inconstitucionalidad en el año de 2007 a fin de poder estar en la posibilidad de ser candidato a la Presidencia de la República. Es decir, si el fallo de la CSJ hubiera sido contrario, es decir, en el sentido de ratificar la constitucionalidad de la reforma, hubiera sido un elemento más que hubiera abonado al de por sí cuestionado nombramiento de Micheletti como

Presidente de facto. En este caso la adjudicación de reglas jugó un papel determinante en la vida política de Honduras.²⁴⁹

5.6.2 Limitaciones al sufragio pasivo desde una ley.²⁵⁰

El ciudadano Carlos Alberto Sabillón Dávila pretendía postularse como candidato a la Presidencia de la República de manera independiente. La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas establece que para ser candidato independiente se deben cumplir un conjunto de requisitos entre los que se requiere presentar nóminas de ciudadanos que respalden la candidatura en un porcentaje del 2%. Inconforme con tal requisito Sabillón Ávila promovió acción de inconstitucionalidad en razón de que, de acuerdo a su parecer, el citado ordenamiento violentaba el derecho a ser votado consagrado en el artículo 37 de la Constitución hondureña, ya que este precepto no señala requisito especial, salvo ser ciudadano.

Otro caso muy similar se presentó ante la misma CSJ un mes después, ya que el ciudadano Carlos Humberto Reyes señaló que además de ser inconstitucional el 2% señalado en la demanda anterior, también contravenía el derecho a ser votado el requisito de presentar una declaración de principios y un programa de acción política para poder ser candidato independiente.

En ambos casos la CSJ estimó que no les asistía la razón a los quejosos ya que el derecho consagrado en la constitución no era absoluto (derecho a ser votado), por lo que podía estar sujeto a limitaciones, siempre y cuando se observaran los

²⁴⁹ Es de acotar que si uno revisa el texto constitucional de Honduras, a pesar de la resolución de la CSJ que declaró la inconstitucionalidad de la reforma citada, continúa el artículo en los mismos términos en que se aprobó la modificación en el año de 2002.

²⁵⁰ Casos: SJCSJ-R10146 de 6 de octubre de 2009 y SJCSJ-R10161 de 29 de septiembre de 2009.

principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, y precisamente uno de esos requisitos era el que se contara con el 2% del número equivalente al total de los votos válidos de la última elección nacional, por lo que cualquier persona que quisiese postularse como candidato independiente tenía que cumplir dicho requisito.

Estos dos casos son muy interesantes ya que si la CSJ hubiera resuelto favorablemente a las controversias planteadas por los peticionarios, entonces se hubiera tenido que declarar inconstitucional el artículo que prescribe ciertos requisitos para ser candidato independiente a un puesto de elección popular, incentivando, de una u otra manera, el que los ciudadanos participaran políticamente fuera de los partidos políticos Nacional y el Liberal, lo que sin duda no abonaría al monopolio que han ejercido esos dos partidos políticos a lo largo la reciente historia política de Honduras. En estos casos se puede advertir que la adjudicación de reglas se inhibió de alterar la confección de las mimas, restringiendo un derecho e inclinándose a la canalización de candidaturas vía los partidos políticos. Al contrario del caso Micheletti, que era parte del Congreso, a estos dos ciudadanos no se les dio la razón.

5.6.3 Limitación al sufragio pasivo en razón del estatus ciudadano.²⁵¹

El Congreso Nacional realizó una reforma a la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas a través del cual se incorpora como requisito para ser candidato al cargo de Alcalde Municipal ser hondureño por nacimiento. Al respecto, inconforme con esta modificación, el ciudadano por naturalización Emec Cherenfant Laurent promovió acción de inconstitucionalidad ya que desde

²⁵¹ Caso: SJCSJ-R10152 de 29 de septiembre de 2009.

su parecer esta reforma violaba lo señalado en el artículo 60 de la constitución el cual señala que todos los hombres son iguales en derechos, por lo que la aludida reforma quebranta este principio, así como su derecho a ser votado para un puesto de elección popular.

Al respecto, la CSJ señaló que la reforma a la Ley Electoral, que impone como requisito para ser candidato a la titularidad del Municipio el ser hondureño por nacimiento, no representa una violación al principio de igualdad, ni a su derecho al sufragio pasivo. El argumento de la instancia jurisdiccional estriba en que los cargos de elección popular, más algunos otros de la administración pública de Honduras, imponen como requisito el ser hondureño por nacimiento a fin de garantizar la soberanía del Estado, la seguridad de la nación, así como fomentar la identidad nacional y el amor patrio, por lo anterior la CSJ decretó no ha lugar a la pretensión del impugnante y resolvió en el sentido de avalar la reforma a la Ley Electoral.

Este caso tiene como punto de interés las limitaciones que existen al sufragio pasivo, es decir, al derecho a ser votado. En realidad lo que se está haciendo desde el legislativo y confirmando en la arena judicial es restringir el acceso a puestos de elección popular a ciudadanos que no sean hondureños por nacimiento, por lo que contrariamente a lo que determinó la CSJ, nosotros pensamos que sí se violentó el derecho del señor Cherenfant, ya que la constitución, antes de la reforma, no establecía la prohibición de ser hondureño por nacimiento para optar por el puesto de alcalde, por lo que la citada reforma

quebrantó el principio general del derecho *pro homine*²⁵². En conclusión en este caso la adjudicación de reglas operó para confirmar un diseño de reglas restrictivo de derechos políticos.

5.6.4 Cambio de las reglas durante el conocimiento de una controversia electoral²⁵³

En el presente caso se suscitó una controversia por la interpretación de la Ley Electoral de Honduras que prescribía que no se podía realizar publicidad partidista fuera de procesos internos y externos. El hecho concreto fue que el ciudadano Elías Asfura miembro del partido nacional de Honduras, fue sancionado económicamente por el Tribunal Nacional de Elecciones al haber realizado publicidad partidista consistente en anuncios, mensajes escritos y campos pagados fuera de los plazos establecidos por la ley. Ante dicha sanción el ciudadano promovió demanda de amparo ante la Corte Suprema de Justicia, inconformándose por la sanción impuesta. Al respecto, la Corte resolvió que si bien era cierto que el fundamento de la sanción había sido un decreto expedido en 1993, para 1994 se había expedido otro decreto el cual invalidaba las sanciones impuestas a conductas como la que se le impuso al quejoso. Por lo tanto determinó otorgarle el amparo al promovente y dejar sin efectos la sanción.

Este caso es muy interesante porque cuando el Tribunal Electoral conoció del asunto aún estaba vigente el citado decreto de 1993, no obstante, desde el legislativo, se modificó la legislación a fin de no generar sanciones a conductas

²⁵² El principio *pro homine, pro persona* o *pro persona* señala que toda norma se entenderá en el sentido más favorable para la persona a fin de exponenciar lo máximo su esfera de derechos, por lo que cualquier reforma que restrinja o acota un derecho que hubiere tenido limitaciones con antelación, atentaría contra este principio.

²⁵³ Caso: SJCSJ-AC0269 de 6 de diciembre de 1995.

como las que se le imputaban al quejoso. Es decir, el diseño de las reglas cambió durante el conocimiento de una controversia jurisdiccional, lo que ocasionó que la Corte únicamente aplicara la norma vigente, y no entrara a conocer realmente del fondo del asunto, es decir, si efectivamente se había realizado publicidad fuera de los tiempos establecidos en la ley.

5.6.5 Irregularidades en la declaratoria de elección²⁵⁴

El 19 de enero de 2002 el Tribunal Nacional de Elecciones publicó la declaratoria general de elecciones a través de la cual se declaraba como Alcalde electo del Municipio de Belén a Juventino Amaya, candidato del Partido Nacional de Honduras. Inconforme con la resolución el ciudadano Laudelino Amaya Aguilar, candidato del Partido Liberal impugnó vía recurso de amparo el resultado ante el TSE argumentando que se había cometido un error al momento de hacer el cómputo de los voto y se había dejado de tomar en cuenta los votos de una urna.

Al respecto, el TSE denegó la petición del quejoso en virtud de que se había presentado de manera extemporánea el recurso. Posteriormente al realizar una nueva evaluación de caso, el TSE determinó revertir el resultado, situación que en otra fecha quedó sin efecto ya que se retractó nuevamente. Bajo este escenario es que el ciudadano Laudelino Amaya promovió recurso de amparo contra la resolución del TSE ante la CSJ. La resolución de este órgano jurisdiccional fue en el sentido de señalar que le asistía la razón al quejoso ya que la resolución del TSE nunca fue motivada violentado los preceptos constitucionales y legales, ya que de las pruebas se demostró que efectivamente

²⁵⁴ Caso: SJCSJ-AA0479 de 23 de agosto de 2005.

el recurso inicial promovido por el quejoso se había hecho en tiempo y forma, además de que se comprobó que efectivamente se había dejado de contar los votos de una urna.

Este caso es muy interesante ya que desde la arena jurisdiccional se revirtió una resolución emitida por el TSE la cual declaraba de manera errónea como ganador a un candidato distinto al que había obtenido más votos. No obstante, tampoco pasa inadvertido que el TSE quiso esconder su error (no computar una urna) argumentando situaciones de orden procesal, siendo que a todas luces se estaba conculcando el derecho de un candidato. Además, este caso deja ver gran fragilidad y la falta de profesionalización de los cuadros del TSE, ya aunque parezca imposible de creer, el TSE tiene errores tan básicos como dejar de contar una urna electoral.

5.6.6 Democracia interna de los partidos políticos²⁵⁵

La Ley Electoral y de Organizaciones Políticas establece que uno de los derechos de los partidos políticos es organizar o reconocer en su caso movimientos internos, alianzas y fusiones (art. 70). Dichos movimientos tiene como objetivo canalizar los procesos electorales internos para elegir a sus representantes; tienen que cubrir una serie de requisitos para participar en la contienda como firmas de apoyo, inclusión de hombres y mujeres, constancia de vecindad, etc., así como registrarse ante el partido político del cual sean miembros.

²⁵⁵ Caso: SJCSJ-R10158 de 18 de mayo de 2010.

Inconforme con dicha normatividad Carlos Kattan, Juan Ramón Martínez y Ramón Echeverría, promovieron acción de inconstitucionalidad ante la CSJ argumentado que la Ley Electoral, en los artículos relativos a los movimientos internos violaba su derecho a ser votado. Lo anterior en virtud de que la Ley Electoral desde su óptica delegó el derecho a elegir en una forma de organización política no reconocida constitucionalmente, como lo son los movimientos internos, provocando que el sufragio se transforme en una función privada, en lugar de pública, ya que los movimientos internos son lo que en la práctica tienen el monopolio de las candidaturas al interior del partido político.

Al respecto, la CSJ estimó que la existencia de los movimientos internos al interior de los partidos políticos, no constituye ninguna limitante al derecho a ser votado, porque cualquier persona puede formar un movimiento interno o adherirse a uno de los existentes dentro de un partido político o, en su caso, si no quiere participar dentro de un partido lo puede hacer mediante una candidatura independiente. En conclusión la CSJ resolvió de manera negativa al quejoso.

Este caso deja muy claro que los derechos políticos de los militantes es una asignatura pendiente en los partidos políticos de Honduras, ya que si bien es cierto pueden existir requisitos para participar al interior de un partido político, también es cierto que el imponer la obligación de tener que integrarse a un movimiento interno es un requisito que no debiera ser obligatorio, es decir, se tendría que tener la posibilidad de generar movimientos internos, pero nunca teniendo que ser un requisito para poder aspirar a una candidatura. En este sentido la CSJ desde la adjudicación de reglas reforzó un diseño de las reglas que tiene a violentar los derechos políticos de los militantes.

5.7 Balance

Honduras es el caso emblemático de la dificultad para construir, fortalecer y dar vigencia a la gobernanza electoral. Como pudimos observar el camino que tuvo que transitar el sistema político hondureño que le permitiera la construcción de reglas e instituciones electorales confiables fue altamente complejo, ya que el sistema político arrastraba prácticas y conductas arraigadas de antaño, lo que generaba un escenario poco propicio para dar un salto hacia prácticas tendentes hacia la consolidación institucional.

No obstante esas dificultades, se pudieron lograr ciertos cambios al interior del sistema político, lo que redundó en un conjunto de mudanzas normativas e institucionales que permitieron tener reglas más claras sobre la vida política y electoral en Honduras. La creación de la Constitución de 1982 y la Ley Electoral y de Organizaciones Electorales de 2004, vigentes hasta este momento, establecieron el piso necesario hacia el fortalecimiento institucional, sin embargo, los intereses, las pugnas entre facciones y partidos políticos, así como el intervencionismo estadounidense tuvo como consecuencia que el incipiente camino hacia la consolidación institucional de Honduras se fuera por la borda y terminara, incluso, en uno de los momentos más críticos del país como fue el golpe de estado de 2009.

En lo que se refiere a la gobernanza electoral en Honduras, se puede decir que no estuvo ajena a la inestabilidad política del país. El punto neurálgico que se pudo identificar en este análisis es que, a pesar de la construcción de reglas e instituciones electorales, la debilidad institucional que padecía Honduras hizo que el ente encargado de la gestión electoral el TSE no pudiera hacer nada ante

la crisis política de 2009, simplemente se limitó a adelantar las elecciones que regresarían a Honduras a la vida institucional. Adicionalmente a la falta de incidencia del TSE, el otro ente encargado de vigilar la regularidad de las reglas electorales, la CSJ, tampoco pudo hacer mucho ante la crisis política, no conoció del asunto del golpe de estado, que bajo cualquier análisis, quebrantó el estado de derecho y un presidente que había sido electo democráticamente.

En lo que concierne específicamente al desempeño de las instancias de gestión electoral, fuera de la situación del golpe de estado, podemos señalar que el TSE en Honduras es una instancia administrativa que tiene una presencia marginal dentro de la justicia electoral, ya que en cualquier momento puede ser cuestionada ante la Corte Suprema de Justicia. Simplemente hay que observar que los dos recursos contenciosos realmente efectivos para cuestionar las reglas del juego electoral o para revertir una aplicación de una norma son la acción de inconstitucionalidad y el recurso de amparo, de los cuales ambos conocen la CSJ.

Probablemente el caso que mayormente ejemplifica la afirmación de la incidencia marginal del TSE dentro de la justicia electoral es el caso Micheletti en el cual la CSJ revirtió el diseño de reglas a fin de que este pudiera ser candidato a la Presidencia de la República, situación que repercutió de manera más importante que cualquier otra resolución que pudiera haber hecho el Tribunal.

En suma podemos afirmar que Honduras tiene una fragilidad institucional en materia electoral que se acentuó con el golpe de estado de 2009. La gobernanza electoral tiene una serie de factores exógenos que van más allá de la

normatividad electoral y del desempeño que puedan tener el Supremo Tribunal Electoral o la Corte Suprema de Justicia, los cuales sino se logran atemperar no permitirán una consolidación de la vida electoral en ese país.

Capítulo VI

Comparación de los estudios de caso y conclusiones

Este apartado tiene dos objetivos fundamentales. El primero de ellos pretende realizar una comparación la cual se realizará en dos partes:

a) La primera parte compara las resoluciones de los OGE y/o de las Cortes Supremas, esto nos permitirá observar cuáles fueron las temáticas que se llevaron a sede contenciosa y, en consecuencia, conocer cómo se resolvieron los asuntos y verificar si existen similitudes o diferencias a la hora de materializar la justicia electoral.

b) En la segunda parte, y una vez que se tengan los resultados de la primera comparación sobre resoluciones contenciosas, se pretende realizar un estudio que abarque los tres casos desarrollados: Costa Rica, Honduras y Panamá. Esta comparación tendrá la virtud de aglutinar tanto la comparación de las trayectorias institucionales de los tres países señalados, como su desempeño a la hora de resolver casos concretos en sede contenciosa.

El segundo objetivo, y a partir de la evidencia empírica, se pretende realizar una discusión sobre la propuesta teórica de la gobernanza electoral, sus niveles con los que opera y la influencia o incidencia de la justicia electoral en todo el ciclo electoral. De manera relevante se pretende observar a las reglas de manera formal, pero conjugando su materialización o su aplicación en asuntos concretos, es decir, la interacción tanto de normas, instituciones y actores en el

desempeño de la justicia electoral dentro del entramado que supone la gobernanza electoral.

Comparación de resoluciones en sede contenciosa

Como se había advertido el objetivo fundamental en este apartado es generar una comparación a partir de las resoluciones que emitieron los OGE y/o las Cortes Supremas, y que fueron motivo de estudio en este trabajo. Es importante señalar que al inicio de esta investigación se pretendió únicamente tomar en cuenta las resoluciones de los OGE, al ser los entes que concentran la mayor parte de las actividades y funciones dentro del esquema de la gobernanza electoral, sin embargo, como ya se explicó, conforme se fue desarrollando la investigación se logró observar que algunos de los casos en donde se dirimieron asuntos de naturaleza electoral, se resolvieron al interior de las Cortes.

Por lo anterior analizaremos el comportamiento de la justicia electoral, a través de los casos que se estudiaron: Costa Rica, Panamá y Honduras; en lo particular, cuáles son las constantes que guardan y sus diferencias, sin dejar de lado la advertencia que no son todas las resoluciones que han pronunciado a lo largo de toda la vida institucional de la justicia electoral en cada uno de los países, no obstante, si son una muestra significativa del desempeño de la justicia electoral, en sede contenciosa, bajo la consideración de que el criterio de selección se vinculó a la relevancia o los casos emblemáticos.

Esta comparación que se propone es un instrumento tipológico que permitirá correr de manera global todas las resoluciones contenciosas. Los elementos a comprar que se utilizarán tienen como objetivo conocer la

interacción entre las expectativas de los actores políticos y el desempeño de los órganos de gestión electoral. Es decir, cuando se activa la justicia electoral: candidatos o partidos tienen la pretensión de retirar del sistema jurídico una regla, de generar una interpretación acorde a sus intereses o de obtener un fallo favorable, sin embargo, los OGE en ocasiones responden acorde a los intereses de los actores, pero en otras ocasiones resuelven no satisfaciendo las pretensiones.

El instrumento es una herramienta para identificar un conjunto de elementos inmersos en los casos contenciosos que les son afines a cada uno de los países motivo de estudio, independientemente del sistema jurídico que tenga cada uno de ellos, del específico diseño de los órganos de gestión electoral o de las atribuciones o facultades que tengan. Esto es preciso señalar porque lo que se quiere denotar no es en estricto sentido la diferencia normativa de cada uno de los OGE o Cortes, sino cómo resolvieron y cómo terminó redundado en el proceso político de los estudios de caso.

La propuesta tomará como universo de análisis todas las resoluciones que se observaron a lo largo de la investigación. Costa Rica 11; Panamá 8 y Honduras 6. Los elementos que se utilizarán, a fin de determinar el grado de incidencia de la justicia electoral en los distintos actores políticos, serán las siguientes:

a) Qué se impugna. Este elemento tiene como objetivo identificar la regla o acto que dio origen a la impugnación. A partir del conocimiento de este elemento se podrá determinar si la pretensión de los actores era cuestionar un

arreglo institucional en su conjunto, plasmado en una regla formal, o si la pretensión únicamente derivó de un acto específico dentro del ciclo electoral.

b) Tipo de Afectación. Este elemento tiene como finalidad identificar si la regla o el acto impugnado incidían o afectaba a un conjunto de actores o únicamente a uno en lo particular. Conocer esta variable nos permitirá identificar las repercusiones de la resolución en caso positivo o negativo.

c) Quién resuelve. Derivado del análisis empírico de los tres casos sometidos a estudio, se identificó que existen dos actores fundamentales en la resolución de controversias contenciosas electorales: los Tribunales Electorales y las Cortes Supremas. Esta variable nos ayudará a observar la relación entre incidencia del caso sometido a su conocimiento y quién resolvió el caso, lo anterior en el entendido de identificar al jugador determinante en cada uno de los casos.

d) Resolución formal. Este elemento observará si en términos formales la valoración que realizó la institución contenciosa electoral fue favorable o desfavorable para los peticionarios. Este aspecto abonará en el estudio del comportamiento institucional, respecto de las pretensiones de los actores. Además, se observará si la resolución se interpretó, es decir, si sus efectos no fueron a favor o contra del peticionario, sino simplemente dándole contenido a un precepto normativo.

e) Interpretación. Este elemento permitirá identificar si el ente jurisdiccional realizó una interpretación del caso de manera restrictiva o flexible, lo anterior se puede identificar a partir de la relación: caso concreto y

normatividad aplicable. Aquí se pretende observar si el ente que resolvió el caso concreto valoró la regla desde una perspectiva favorable para los peticionarios, o si por el contrario, tendió a reducir la esfera jurídica de los actores.

f) Argumentación. Este elemento tiene como objetivo hacer un análisis cualitativo del grado de argumentación jurídica que observó el ente contencioso. Esta consideración será un elemento útil para identificar si fue una argumentación fuerte, media o baja, en el entendido que dependiendo de dichas consideraciones se pueden generar conclusiones del desempeño de las instituciones de justicia electoral.²⁵⁶

A continuación se presente de manera ordenada los asuntos contenciosos que se analizaron, bajo los elementos que se describieron en la parte superior:

Cuadro 5.1

Tipología de casos contenciosos							
Casos C: Costa Rica P: Panamá H: Honduras	Qué se impugna	Tipo de Afectación	Quién resuelve	Resolución Formal	Interpretación	Argumentación	Consecuencias políticas
	Regla/ acto	Afectación: General/ Particular	Corte/ Tribunal	Concede/ Niega/ interpreta	Restringida/ Flexible	Fuerte/medi a/ baja	
C-1-3194	Regla	General	Corte	Niega	Restringida	Media	Corte sólo conoce de algunos asuntos electorales
C-2-2150	Acto	Particular	Corte	Niega	Restringida	Fuerte	Corte define que

²⁵⁶ Para efectos de esta investigación se toma la connotación de argumentación como aquella actividad que llevan a cabo los jueces, en sentido estricto, y órganos administrativos, en sentido general, relativo las consideraciones de hecho y de derecho que se ponderan para soportar una afirmación jurídica plasmada en una resolución. Véase: Manuel Atienza, *Las razones del derecho, Teorías de la argumentación jurídica*, UNAM, México, 2004.

							actos intrapartidistas le toca al Tribunal
C-3-15048	Acto	Particular	Corte	Niega	Restriictiva	Fuerte	Corte señala que los actos electorales se conocen vía Tribunal
C-4-393	Regla	General	Tribunal	Niega	Restriictiva	Fuerte	Control constitucional en abstracto lo hace la Corte
C-5-303	Regla	Directa	Tribunal	Niega	Flexible	Fuerte	El tribunal podía conocer de amparo electoral (crea amparo jurisprudencia)
C-6-0790	Acto	General	Tribunal	Concede	Flexible	Fuerte	Control de otros poderes
C-7-07818-Arias	Regla	Particular	Corte	Concede	Flexible	Baja	Posibilidad de Reelección Presidencial
C-8-0576	Regla (interpretación)	Generales	Tribunal	Interpreta	Restriictiva	Media	Repartición de escaños; fortalecimiento de los partidos fuertes
C-9-2587	Regla (interpretación)	Generales	Tribunal	Interpreta	Flexible	Fuerte	Sólo se toman en cuenta los votos válidos para elección presidencial
C-10-0123396	Regla	Generales	Corte	Interpreta	Restriictiva	Baja	Repartición de escaños fortalece a partidos grandes
C-11-0859	Acto	Particular	Tribunal	Concede	Flexible	Fuerte	Actos intrapartidarios no deben violar derechos
P-1- Caso 1989	Acto	Particulares y Generales	Tribunal	Revoca y luego Concede	Restriictiva y Flexible	Baja	Se revocó la elección presidencial y después se retractó el Tribunal
P-2-93	Acto	Particulares	Tribunal	Niega	Restriictiva	Baja	Se convalido una elección que compró votos
P-3-73	Acto	Particulares	Tribunal	Concede	Flexible	Baja	Revierte una elección por error en el cómputo

P-4-760-07	Regla	Generales	Corte	Niega	Restringtiva	Media	Limita el derecho a votar y ser votados al excluir del padrón por no votar
P-5-16-2009	Acto	Generales y particulares	Tribunal	Niega	Restringtiva	Media	Limita derecho a votar y ser votado por cambio de partido
P-6- caso Góndola	Acto	Particulares	Corte	Niega	Restringtiva	Media	Asignó incorrectamente escaños
P-7-110-99	Acto	Particular	Tribunal	Niega	Restringtiva	Media	Confirmando criterio de Corte sobre asignación de curules
P-8-281	Acto	Particular	Tribunal	Concede	Flexible	Media	Convocatoria a miembros de partido de manera errónea
H-1-AA0479	Acto	Particular	Corte	Concede	Flexible	Baja	Revirtió resultados electorales
H-2-Caso Micheletti	Regla	Generales	Corte	Concede	Flexible	Alta	Expulsó una norma permitió participación electoral de Presidente del Congreso
H-3-Golpe de Estado	Acto	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	Disfunción institucional Golpe de Estado Quiebra del orden jurídico
H-4-R10146	Regla	Generales	Corte	Niega	Restringtiva	Baja	Niega Candidaturas Independientes
H-5-R10152	Regla	Generales	Corte	Niega	Restringtiva	Baja	Niega Candidaturas Independientes
H-6-R10158	Regla	Generales	Corte	Niega	Restringtiva	Baja	Limitaciones al derecho a ser votado

*El orden en que están presentadas las sentencias es de la manera en que se abordaron en los capítulos específicos. La nomenclatura que identifica cada asunto es la letra inicial del país, el número progresivo y el dato referencial de control interno de cada país.

Consideraciones extraídas de la tipología

Respecto del primero de los elementos, observamos que no hay una diferencia sustantiva sobre el motivo de la impugnación, es decir, casi son números similares las impugnaciones que responden a un acto o a una regla. Lo anterior no significa que la justicia electoral, en los casos motivo de estudio, conozca de asuntos en igual magnitud tanto de actos como de reglas, sino que del universo observado en esta investigación, las impugnaciones relevantes se hicieron sobre actos en particular, que pueden ser resoluciones vinculadas a declaratoria de validez de una elección, y sobre reglas, por ejemplo, el cuestionamiento de una norma que violenta los derechos políticos de los ciudadanos.

Se aprecia que cuando se trata de impugnación por una regla, usualmente se vincula a una afectación generalizada, es decir, los efectos o la incidencia de la regla dentro del esquema institucional afecta a todos los jugadores. A su vez, esta misma consideración, se puede identificar que se refleja en el siguiente elemento. Cuando se impugna una regla, normalmente, quien resuelve es la Corte y no el Tribunal. Esta situación se puede explicar debido a que cuando estamos hablando de reglas su tramitación se realiza ante las cortes, ya que estamos en presencia del denominado control constitucional abstracto de las normas, es decir, la posibilidad de expulsar una norma del sistema jurídico.

Salvo el caso de Costa Rica, donde un actor determinante en la resolución de conflictos por normas es el Tribunal, en los casos de Panamá y Honduras, la mayoría de los casos son resueltos en la sede de las cortes. Lo anterior se debe a que a pesar de la alta concentración de funciones de los OGE en esos países carecer de facultades para resolver casos relacionados con la naturaleza misma

de las reglas. Se puede observar que en estricto sentido son entes que desempeñan una labora inicial, o de primera instancia, pero sus resoluciones son susceptibles de ser revertidas por las Cortes. En este sentido las cortes se colocan como tribunales de alzada de resoluciones de los OGE o como primera instancia, como en el caso de Honduras, al ser un ente de naturaleza administrativa.

En este sentido un hallazgo determinante en esta investigación es que la regularidad de la justicia electoral está concentrada en los órganos de gestión electoral; los tribunales electorales realizan una multiplicidad de actividades: administrativas, jurisdiccionales y hasta de procuración de justicia, como en el caso panameño, sin embargo, en los casos límite que se conocieron en esta investigación los actores determinantes fueron las cortes. Lo que nos hace replantear la idea del diseño institucional de la justicia electoral, al menos la especializada, al estilo de Latinoamérica.

Asimismo, en la parte relativa a cómo resolvieron los entes jurisdiccionales, nos percatamos que hay más casos donde las resoluciones son en sentido negativo, es decir, una de las conclusiones que podemos apreciar es que en los casos de estudio la línea o la política de resolución, independientemente de la naturaleza de la controversia, es para denegar las pretensiones de los peticionarios. Esta consideración se vincula de manera directa con el siguiente elemento: el relativo a la interpretación. Como se puede observar cuando las resoluciones concedieron la razón a los peticionarios, la interpretación se observa flexible, en cambio, cuando en la resolución se negó el derecho presuntamente violado, la tendencia es que la interpretación es restrictiva.

La anterior aseveración se puede explicar porque en una interpretación flexible subyace la idea de exponenciar el campo de acción de la norma para beneficiar a los jugadores que accionan la justicia electoral, caso contrario, cuando la resolución es negativa, el ejercicio jurisdiccional es más apegado a la literalidad de la regla.

Esta idea nos lleva a la última de los elementos: la argumentación. Como se puede apreciar, la argumentación no necesariamente se vincula con el sentido de la resolución, más bien se vincula con el país de que se trata. En este aspecto observamos que existe una tendencia que evidencia que a mayor fortaleza institucional mayor solidez en la argumentación y, por el contrario, a menor fortaleza institucional menor el grado de la argumentación. En términos empíricos se puede decir que si el objetivo fuera asignarle un valor a cada caso estudiado en términos generales de su argumentación diríamos que: Costa Rica es fuerte, Panamá es medio y Honduras es bajo.

Sin embargo, una consideración que hay que denotar es que la anterior afirmación se rompe cuando hablamos de situaciones concretas o incluso excepcionales. Existieron asuntos que les podemos señalar como “emblemáticos” ya que a través de la resolución contenciosa, se afectó de manera importante el proceso político de los países motivos de estudios y terminaron afectando de manera más relevante que cualquier otro asunto vinculado con la justicia electoral de aquellos países.

En el caso de Costa Rica la resolución paradigmática fue el asunto Oscar Arias donde la Corte determinó que una reforma constitucional era inválida, por

razón de vicios en el procedimiento de elaboración. En este caso concreto se privilegió una argumentación para favorecer a un actor en particular, y no necesariamente para fortalecer el esquema institucional o de conformidad con los parámetros de la justicia electoral en ese país. Se vuelve aún más denotativo este asunto, porque en los otros casos se muestra una argumentación más sólida, no obstante en casos límite, como el observado, las instituciones electorales respondieron bajo otros argumentos.

El caso de emblemático de Panamá, el relativo a las elecciones presidenciales de 1989, observamos que el Tribunal Electoral desempeñó su actuación con un grado de apego al sistema jurídico muy débil. Permitted que elementos ajenos al proceso estrictamente electoral influyeran en su decisión. Además, su comportamiento fue contradictorio. Mientras que en un momento argumentó para anular una elección presidencial, en otro momento decidió retractarse y declarar la validez de la elección.

En el caso relevante de Honduras la consideración es todavía más dramática. La situación política del golpe de estado de 1989, rebasó por mucho la posibilidad de que las instancias de justicia electoral pudieran incidir. El golpe de estado que retiró al Presidente Zelaya de su puesto, rompió con todo el orden constitucional y legal de este país. Por lo que es un ejemplo claro de una gran debilidad institucional, en tanto que ni siquiera existió la oportunidad de someterlas a prueba.

Los casos emblemáticos arrojan también otro resultado. Los tres casos descritos se vinculan a procesos políticos donde lo que se estaba jugando era la posición presidencial. Es decir, podemos apreciar que las reglas, los actos o los

fenómenos políticos que terminaron resolviéndose en sede jurisdiccional o incluso fuera de ellas, eran asuntos relativos a la consecución del poder ejecutivo, lo que nos lleva a pensar que cuando las instancias electorales o la justicia electoral se pone en funcionamiento puede que camine de manera más o menos estable, sin embargo, cuando el caso se vincula a la elección presidencial cualquiera de los sistemas puede padecer y entrar en crisis institucional.

En suma, la tipología que se elaboró es una herramienta útil para la presente investigación. Nos permite observar un conjunto de resoluciones con elementos que son afines a todos los casos y extraer conclusiones a partir de dicho ejercicio. Además, la tipología nos ayuda, después de una reelaboración del esquema propuesto por Mozaffar y Schedler, a entender que un estudio de las reglas e instituciones electorales es incompleto, sino se realiza un análisis de cómo operan las instituciones electorales; lugar que es la zona de funcionamiento de la justicia electoral.

Comparando los casos centroamericanos

La metodología que se utilizó en la presente investigación permitió observar tres estudios de caso concretos: Costa Rica, Honduras y Panamá. Lo anterior nos permitió observar el diseño de las reglas formales de la gobernanza electoral, bajo el proceso político que contextualizó su creación, así como la materialización de las mismas, a través de la resolución de casos concretos en sede contenciosa, ya sea por los OGE o por otras instancias de la gobernanza electoral.

Es este sentido, fue muy interesante observar como las trayectorias o los procesos políticos que llevaron a la consolidación de las reglas electorales, estuvieron fuertemente permeados de procesos políticos que no necesariamente fueron iguales y que tuvieron consecuencias diferentes. La manipulación de las reglas, la falta de parcialidad, independencia y autonomía de los órganos de gestión electoral, no fue una situación que se construyó de un día para otro, al contrario fue el resultado de un conjunto de arreglos al interior de poder que no en todos los contextos se respetaron años después, como en caso de Honduras.

Al analizar la parte específica de la justicia electoral formal, vemos que todos los países analizados tienen un cuerpo normativo que regula la gobernanza electoral. Todos los países desde su constitución y en su legislación *ad hoc* prevén las reglas electorales para competencia y la consolidación de la representación política. La justicia electoral por la que optaron es de una alta regulación y burocratización, en tanto que existen un conjunto de mecanismos para inconformarse por la elección de un candidato, la actuación de un partido político o la celebración de comicios bajo circunstancias cuestionables, asimismo, existen cuerpos gubernamentales permanentes que se encargan de dar cauce y seguimiento a todo el camino de la gobernanza electoral.

Sin embargo, este alto nivel de normatividad, no necesariamente se refleja en que las reglas estén diseñadas de manera óptima, al menos para todos los casos comparados. Si bien es cierto la legislación permite controvertir un número importante de situaciones vinculadas a la gobernanza electoral, no contempla manifestaciones tan relevantes como el control de la constitucionalidad de los actos y de leyes electorales. Es decir, la legislación electoral específica no puede incidir en el cambio o suspensión de las reglas, lo

que no sólo tiene consecuencias formales, sino repercusiones dentro del proceso y sobre actores políticos. En este espacio, salvo el caso costarricense (sólo en ciertas circunstancias), está reservado para la actuación de las Cortes Supremas de Justicia.

En cuanto a sus trayectorias institucionales podemos observar coincidencias y diferencias. En el caso de Costa Rica su tradición democrática se remonta al año de 1949, donde se llegó a un consenso político el cual derivó en el diseño de su marco constitucional, mismo que permitió generar un piso sólido en la construcción de sus instituciones electorales. Estas instituciones han funcionado con una marcada regularidad, han tendido a la acumulación de funciones administrativas y jurisdiccionales, y, en general, son el garante de la gobernanza electoral en aquel país. No existe un cuestionamiento severo por parte de los actores políticos sobre sus resoluciones jurisdiccionales, es decir, en términos generales, existe la creencia sobre la objetividad de sus resoluciones, por lo que los distintos actores políticos aceptan y acatan sus fallos.

Sin embargo, el caso de Costa Rica nos permite observar cómo incluso un sistema con fortalezas institucionales, también puede tener sus fisuras a la hora de resolver casos concretos. Si observamos con detenimiento algunas de las resoluciones jurisdiccionales, lo que podemos advertir es que existe una tendencia a favorecer a algunos partidos y perjudicar a otros. Es decir, por ejemplo, cuando se resolvieron casos vinculados a la fórmula electoral, se privilegió el beneficiar a los partidos políticos con mayor presencia política o cuando se sometió a sede jurisdiccional el que se resolviera sobre la legalidad de la reforma constitucional que restringía la reelección presidencial, el sistema resolvió favorablemente para el personaje que controvirtió dicha modificación,

lo que tuvo consecuencias políticas altamente relevantes ya que permitió al Presidente Oscar Árias volver a participar como candidato a la presidencia y a la postre ganar la elección.

Es importante destacar que los casos que se comentan no están encerrados en la regularidad institucional o sobre el desempeño del Tribunal Electoral de Costa Rica, es decir, estos casos centran su inconformidad por la confección misma de las reglas. Es decir, se puede afirmar que la relevancia teórica sobre el estudio del caso costarricense radica en que las tensiones fundamentales o que mayores consecuencias políticas acarrearón fueron las vinculadas a la impugnación de la naturaleza de las reglas. Esta arista nos orilla a replantear la idea primaria que se tiene sobre el desempeño de la justicia electoral, es decir, se piensa que la justicia electoral dirime principalmente asuntos vinculados con la materialización de las reglas, pero en estos casos se pone en tela de juicio la regla en sí misma, incluso antes de su aplicación o materialización.

Esta situación no es menor ya que uno de los hallazgos más relevantes de esta investigación es que los casos que son vinculados a las objeciones sobre la confección de las reglas y, en su caso, su interpretación o cambio, no pasan por la sede de los Tribunales Electorales, sino por el ejercicio contencioso que realizan las Cortes Supremas de Justicia, situación que no era el eje central de esta investigación, pero que conforme se fue desarrollando este trabajo se puso más en evidencia.

Por su parte, el caso de Panamá, nos ofrece otro escenario distinto al de Costa Rica. La trayectoria que ha recorrido este país para establecer un esquema institucional electoral donde los actores estuvieran conformes y de acuerdo con

las reglas electorales, ha estado contaminado por la convulsión política, fundamentalmente asociado a la presencia militar en el poder político y la influencia de actores políticos exógenos como los Estados Unidos de América, principalmente por la existencia y control del Canal de Panamá.

Bajo estas consideraciones, la estructura institucional electoral en Panamá se remonta a los cambios que se generaron posteriores a la crisis política de 1989, donde se presentó una invasión de Estados Unidos a territorio panameño y se desalojó el régimen autoritario de los militares en aquel país. El sistema de normas que regula la participación de partidos, candidatos y el funcionamiento de los OGE se establecieron *ex post* dicha crisis política, lo que permitió que a partir de 1994 se hayan celebrado en Panamá elecciones regulares y bajo un clima de certeza institucional. Sin embargo, aún se arrastran vicios del pasado, lo que no ha abonado en la plena consolidación institucional de la gobernanza electoral en Panamá.

Dichos vicios se ponen en evidencia con la intención de manipular la confección de las reglas vinculadas a la barrera electoral, las circunscripciones electorales de representación proporcional, la fórmula electoral aplicable y la instrumentación de la boleta electoral, ya que han abonado a favorecer a los partidos mayoritarios y generar una reducción sistemática de las opciones políticas minoritarias.

En cuanto a su específica actuación de los OGE en Panamá podemos afirmar que los espacios con que actúan están plenamente diferenciados. Es decir, a pesar de que los Tribunales Electorales tiene un espacio de influencia muy importante sobre la gobernanza electoral de aquel país al tener en sus

manos funciones administrativas, jurisdiccionales e incluso penales, no cuenta con la posibilidad de hacer modificaciones a las reglas o expulsión de las mismas. En este sentido dentro de la gobernanza electoral de Panamá se pone como actor fundamental la Corte Suprema, quien es la encargada de observar la regularidad constitucional de las reglas y, en su caso, sus mudanzas.

Como punto positivo dentro del esquema de la gobernanza electoral en Panamá tenemos a la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE). Es decir, esta comisión se ha vuelto un espacio que sirve para redimensionar las reglas del juego electoral y establecer un agenda de cambios y mudanzas al interior del sistema electoral. La CNRE es un ejemplo de regularidad institucional y de acuerdo político entre los diversos actores. Pareciera ser que la CNRE trata de retomar el espacio que le corresponde a lo político, para la confección de las reglas, en lugar de asignarlo al espacio jurisdiccional, a través de su ejercicio interpretativo.

En relación al caso hondureño podemos afirmar que es el que más contrasta con los otros dos estudiados. Este país ha tenido una trayectoria institucional y normativa que ha estado cubierta por un conjunto de intereses políticos. Partidos y actores políticos no han logrado ponerse de acuerdo en las reglas que le permitan regularidad institucional a Honduras. Adicionalmente Estados Unidos, al igual que en Panamá, ha sido un jugador determinante en la vida política de este país. En este sentido se aprecia con nitidez sistemas políticos tutelados, que en caso de no contar con el apoyo o beneplácito de otro actor, no pueden poner en marcha un conjunto de acciones. El ejemplo más claro de esa inestabilidad política lo tenemos con el golpe de estado en 2009, donde no sólo las instituciones de gobernanza electoral en ese país no fueron

capaces de palear el problema, sino todo el sistema político en su conjunto, al entrar en crisis de gobernabilidad y no tener los elementos endógenos para responder a la situación.

Esta falta de acuerdos por parte de los actores y de inestabilidad política se puede dejar de relieve en sus instituciones electorales. Es decir, en el caso hondureño la hipótesis planteada por este trabajo no se logra confirmar del todo, ya que la gobernanza electoral no depende de la justicia electoral o del tipo de justicia electoral por la que ha optado este país, sino más bien, la gobernanza electoral ha sido presa de la inestabilidad política, lo que no deja observar el comportamiento efectivo de sus instituciones electorales.

Este mismo clima de incertidumbre política ha repercutido en la falta de solidez de las instituciones electorales en Honduras. Muestra de ello es el diseño de su Tribunal Electoral, el cual no es propiamente un órgano jurisdiccional, sino más bien un ente de naturaleza administrativa. Es decir, la regularidad de la justicia electoral en Honduras pasa por la sede contenciosa de la Corte Suprema, y no por el ente diseñado como OGE, por lo que su influencia dentro de la gobernanza electoral, en el nivel de adjudicación de reglas por parte del Tribunal es marginal. Situación que se puede constatar con el caso Micheletti en el cual la CSJ revirtió el diseño de reglas a fin de que este pudiera ser candidato a la Presidencia de la República, situación que repercutió de manera más importante que cualquier otra resolución que pudiera haber hecho el Tribunal.

En lo que se refiere a los OGE en términos comparativos, se destaca que éstos tienen debilidades formales con las que operan. Desde la normatividad se posicionan a estos organismos como la columna vertebral del todo el

funcionamiento de la gobernanza electoral, ya que tienen un importante grado de concentración de funciones, tanto administrativas como jurisdiccionales. Sin embargo, esta situación de acumulación de atribuciones contrasta con el bajo nivel de independencia y de especialización de los OGE.

La cuestionabilidad de la dimensión de independencia, se pone en evidencia cuando en la mayoría de los casos la designación de los integrantes de los OGE recae únicamente en los poderes legislativos, sin que exista otro actor que participe en el proceso de integración, por ejemplo, haciendo la propuesta. La especialización también es una dimensión que está en duda, ya que por ejemplo no se requiere ninguna currícula en lo particular para ser integrante de los OGE, al contrario muchos de ellos muestran que sus actividades *ex ante* su designación no estaba vinculada a las actividades electorales.

Esta carencia de especialización, por parte de los integrantes de los OGE se torna altamente importante, ya que de por sí la función electoral es una actividad que demanda un conjunto de conocimientos técnicos sobre la materia, cuando pensamos en un una gobernanza que tiene OGE con alta concentración de funciones es aún más relevante. Es decir, los integrantes de los OGE tienen que realizar funciones administrativas y jurisdiccionales, por lo que no es menor la falta de conocimientos, situación que termina repercutiendo en todo el proceso de gobernanza electoral.

Esta situación nos lleva a identificar que si bien es cierto existen coincidencias generales en el diseño de los OGE, en lo particular no es así. Esta es una de las conclusiones más importantes de este segmento. Los OGE en Centroamérica, aunque realizan actividades administrativas y jurisdiccionales,

unos se parecen más a un ente administrativo y otros están más inclinados a ser entes administrativos y jurisdiccionales. Por ejemplo, los casos de Costa Rica y de Panamá dejan evidencia de su tendencia hacia ser entes con mayor número de atribuciones jurisdiccionales, pero el caso de Honduras y Nicaragua funcionan como entes administrativos.

En suma, lo que nos arroja la evidencia empírica de los estudios de caso nos ayuda a responder nuestras preguntas de investigación planteadas al inicio de este trabajo como: el porqué de la similitud en sus confecciones institucionales electorales; el porqué de sus reglas electorales con claras coincidencias; y el porqué de su tipo de gobernanza electoral por el que han optado esos países. Asimismo, la investigación permite responder a hipótesis general del trabajo sobre si la gobernanza electoral depende del tipo de justicia electoral.

Se puede afirmar que existen coincidencias en relación al diseño de las reglas y de las instituciones electorales en la región de Centroamérica, sin embargo, el proceso político que ha envuelto dicho diseño ha variado de país a país. En el caso de Costa Rica podemos observar una larga tradición institucional, en Panamá un espíritu por transformar las instituciones electorales, pero con anclajes perniciosos en el pasado, y en el caso de Honduras un intento por establecer instituciones electorales, pero con un claro fracaso ante la inestabilidad política que se padeció.

No obstante esos procesos electorales, se confirma la idea de que la justicia electoral especializada es propia de la región de Centroamérica. Con el dato adicional que no sólo es especializada en tanto existen tribunales u OGE

específicos que conocen de la gestión electoral y normatividad específica que regula la materia, sino también es una justicia concentrada en tanto conoce de cuestiones administrativas y jurisdiccionales, así como fusionada en algunos casos, ya que las funciones las desempeña el mismo OGE.

No obstante la evidencia empírica lo que nos orilla a señalar es que cuando se realice un estudio sobre la justicia electoral en Centroamérica o sobre los OGE de la región, no sólo se debe poner atención a los Tribunales Electorales, sino a las Cortes Supremas de Justicia, ya que éstas realizan dos funciones fundamentales y determinantes al interior de la justicia electoral que terminan incidiendo en la gobernanza electoral: a) el control de la constitucionalidad de los actos y leyes de naturaleza electoral y b) el dotar de contenido a las reglas electorales, a través del ejercicio jurisprudencial.

En suma, la influencia de la justicia electoral va de la mano con el clima y las instituciones políticas de los países que se trate. Se percibe una relación causal que se puede expresar de la manera siguiente: a mayores fortalezas institucionales, un desempeño más óptimo por parte de la justicia electoral dentro de la gobernanza electoral. Es decir, la justicia electoral se pone como un elemento que determina en buena medida todo el ciclo de la gobernanza electoral, sin embargo, esto solo es posible cuando existe un clima institucional que permita que ésta participe y funcione sin estar constreñida a elementos de tipo político.

Consideraciones de tipo teórico

En cuanto a las conclusiones de tipo teórico, se puede afirmar que dentro de la literatura de estudios electorales existen sesgos en la observación de determinados fenómenos, es decir, la ciencia política, en una gran parte de sus estudios, se preocupa sólo por algunas etapas de la gobernanza electoral, principalmente, la confección y la aplicación de reglas. Por su parte, los estudios jurídicos, se enfocan a la adjudicación de las reglas.

Bajo tal perspectiva, y como resultado de esta investigación, es que el interés de este apartado es provocar una discusión sobre la manera en que se realizan los estudios electorales relativos a las reglas, las instituciones y su funcionamiento. La evidencia empírica nos arroja como resultado que si en la presente investigación sólo se hubieran estudiado las dimensiones de las reglas y las instituciones, los resultados que se hubieran obtenidos serían parciales y no se tendría una visión completa del ciclo electoral.

La metodología por la que se optó para revisar tanto diseños institucionales como resoluciones tuvo la pretensión de observar cómo realmente operan las instituciones, es decir, se parte de la idea de que los diseños y las reglas son únicamente una parte de los estudios políticos que quedaría incompleta sino se observan casos concretos, es decir, situaciones que ponen a prueba el funcionamiento de las instituciones. Aquí es el marco donde opera la justicia electoral. Se pueden observar cómo están integradas las normas, su vínculo directo con las instituciones, pero sobre todo su puesta en marcha.

En este sentido, uno de los puntos clave de la investigación fue la reelaboración de la propuesta teórica de Shaheen Mozaffar y Andreas Schedler sobre la gobernanza electoral donde se proponen dos de los tres niveles en que opera: diseño y adjudicación de reglas. Desde su perspectiva, estos niveles se presentan como espacios donde los niveles juegan cada uno solamente en su segmento de oportunidad.

Sin embargo, lo que nos acarrea la evidencia empírica es que el diseño de las reglas no únicamente proviene de los entes encargados de confeccionar las reglas; existen otras figuras que alteran y modifican las pautas; situación que sucede como consecuencia de una iniciativa del propio ente o como resultado del cuestionamiento que realizan los jugadores relativo a la viabilidad jurídica y política de las reglas. Se identifica que se puede cuestionar una regla, pero también un acto, lo que nos lleva a orientar la discusión de la justicia electoral dentro de todas las etapas de la gobernanza electoral.

Partir de la idea de que el juego electoral tiene su punto neurálgico en los sistemas electorales y sus consecuencias políticas – premisas de Rae- es insuficiente. El sistema electoral determina gran parte de la discusión sobre las reglas y sus efectos, por ejemplo, en cómo se conforman los parlamentos, sin embargo, no se puede dejar de lado otras discusiones que están presentes todo el tiempo y que afectan la dinámica electoral, tales como situaciones relativas a: la tutela de derechos políticos de los militantes dentro de un partido político, democracia interna de los partidos o suspensión de derechos políticos por parte de autoridad criminal o administrativa. Así, se propone que, bajo este esquema, la conducción electoral es un ciclo horizontal que se retroalimenta

constantemente en cada una de sus unidades y produce consecuencias dentro de la gobernanza electoral en todo momento.

Bajo este escenario, la gobernanza electoral es una propuesta teórica que efectivamente sirvió para observar que la ciencia política y el derecho son dos mundos que en muchas de las ocasiones no se hablan, o al menos no se comunican de la manera más óptima. Si bien es cierto para esta investigación se realizó una adaptación del esquema de los niveles con que opera la gobernanza electoral, ya que solo se tomaron en cuenta el diseño de las reglas y la adjudicación de las mismas, lo cierto es que se pudo observar que la literatura que soporta la gobernanza electoral, tampoco pone mucha atención al nivel de la justicia electoral.

Esta situación lleva a comprobar la hipótesis planteada para esta investigación. La justicia electoral es un campo descuidado desde la ciencia política, es decir, no se ha tomado como variable independiente dentro del esquema de la gobernanza electoral. La evidencia empírica lo que nos muestra es que la justicia electoral puede operar como variable independiente y la gobernanza electoral puede ubicarse como variable dependiente.

Consideración Final

El trabajo de investigación que se desarrolló es un esfuerzo por realizar estudios interdisciplinarios en materia electoral, que pongan en evidencia la necesidad de observar a los fenómenos de estudio bajo otras aristas teóricas y metodológicas.

En cuanto al aspecto teórico se tomó como base una propuesta teórica que tiene pretensiones integradoras, en tanto que vincula diversas etapas del ciclo electoral y las encuadra dentro de la gobernanza electoral. Sin embargo, se logró identificar que, aunque es una propuesta significativa en torno a sus niveles con los que opera y los segmentos que los integran, también es cierto que tiene elementos que ha descuidado como la influencia de la justicia electoral en todo el entramado de la gobernanza electoral.

En cuanto a la parte metodológica este trabajo pone en evidencia la utilidad de los estudios de caso para profundizar en la trayectoria institucional de un sistema político, las vicisitudes que tuvo que recorrer, así como la influencia de actores políticos diversos como: el gobierno, candidatos, partidos políticos, órganos de gestión electoral, e incluso actores externos en los procesos políticos. Además, esta investigación no sólo se quedó con la expectativa de profundizar sobre casos concretos, sino se generó una comparación entre los mismos, lo anterior a fin de verificar sus similitudes y diferencias. En este aspecto estimamos que una aportación importante a los estudios de caso y los comparados, es no dejar de lado la materialización de las reglas, situación que en esta investigación se logró hacer a través de la revisión de resoluciones contenciosas.

Finalmente, nos gustaría hacer notar que este trabajo tiene otro elemento importante. La mayoría de los estudios en materia electoral dejan de lado la región de Centroamérica. Lejos de suponer el conjunto de consideraciones que han llevado a este descuido, lo importante es señalar que esta región presenta elementos que permiten observar el desempeño de la justicia electoral especializada, con características diferentes a las de la región latinoamericana,

pero con coincidencias en torno a la dificultad para construir acuerdos y lograr fortalezas institucionales.

En síntesis, este trabajo estimamos será una valiosa aportación a los estudios en materia electoral, una propuesta metodológica para quienes tengan la intención de realizar estudios con una pretensión que abarquen más de una disciplina y una referencia sobre la justicia electoral y sobre la gobernanza electoral en Centroamérica.

Bibliografía

- Ajenjo Fresno, Natalia, 2003, "Honduras", en *Partidos políticos de América Latina, Centroamérica, México y República Dominicana*, Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (coord.), Fondo de Cultura Económica e Instituto Federal Electoral.
- Alfaro, Sergio Iván, 2003, "Costa Rica", en *Partidos Políticos en América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*. FCE, IFE.
- Antinori Bolaños, Italo Isaac, 1990, *La Representación Política en Panamá: Partidos y Sistema Electoral*, Tesis para optar por el título de Doctor en Derecho, Universidad Complutense de Madrid, puede consultarse en: <http://eprints.ucm.es/tesis/19911996/S/0/S0018201.pdf>
- Álvarez, Ángel, E., 2009, "El Consejo Nacional Electoral y los dilemas de la competencia electoral en Venezuela", en *América Latina Hoy*, vol. 51, abril, Salamanca.
- Ames, Barry, "Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation", en *American Journal of Political Science*, 39.
- Araya Pochet, Carlos, 2001, "Partidos Políticos, Derecho Constitucional y Reforma Electoral: Balance Y Perspectivas, 1986-2000", en *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*, Universidad de Costa Rica, San José.
- Argueta, José René, 2004, "La cultura política de los hondureños", 1997-2003, en *Procesos*, No. 01.
- Bassols, Mario, 2011, "Gobernanza una mirada desde el poder", en *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*, Anthropos, México, 2011.

- Barrachina, Carlos (coord.), 2009, *Democracias en Transición En Honduras y Nicaragua, Gobernabilidad, seguridad y defensa*, Plaza y Valdés, México.
- Barómetro de las Américas, 2010.
- Bartolini, Stefano, 1996, "Metodología de la Investigación Política", en *Manual de ciencia política*, Alianza Universidad Textos, Salamanca.
- Brenes Villalobos, Luis Diego 2011, "El rol político del tribunal electoral como variable dependiente", en *Revista de Derechos Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, No. 11, Primer Semestre.
- Becerra, Ricardo, et.al., 2000, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Ediciones Cal y Arena, México.
- Bolaños, Maximino, 2008, "Reestructuración del Tribunal Electoral de Panamá, instrumento para el logro de una visión", en *Revista Mundo Electoral*, Año 1 No. 3 Septiembre - Diciembre, Panamá.
<http://www.mundoelectoral.com/html/index.php?id=160>
- Boyer, Jefferson C., 1993, "Democratización y Militarización en Honduras: consecuencias de la guerra de la "contra"", en *Democracia Emergente en Centroamérica*, Universidad Nacional Autónoma de México, 217-246 pp.
- Brown Araúz, Harry, 2006, "Las Elecciones desviadas de 2004 en Panamá, en *Revista Panameña de Política*, No. 1, enero –junio 2006, Panamá. 31-45.pp.
- Cálix Rodríguez, José Álvaro, 2001, *Caracterización y Análisis del Sistema Electoral de Honduras*, FIDE y PNUD.
- Ceballos, Magda, 2011, "¿Qué tan representativo es nuestro sistema electoral?", en *Revista Panameña de Política*, No. 11, enero-junio, 49-81 pp.

- 2010“Observaciones sobre el rendimiento electoral de los partidos políticos panameños a partir de la transición democrática 1994-2009”, en *Revista Panameña de Política*, No. 9, enero-junio, Panamá, 9-33, pp.
- Chinchilla, José Carlos, 1992, “Estado y democracia en la sociedad costarricense contemporánea”, en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, No. 18, (2), pp. 103-114.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1989, Organización de Estados Americanos, “Informe sobre la situación de los derechos humanos en Panamá”, OEA/Ser.L/V/II.76, Doc. 16 rev. 2, Noviembre 9, Puede ser consultado en <http://www.cidh.org/countryrep/Panama89-sp/indice.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, Informe Anual, Organización de los Estados Americanos.
- Collier, David, 1994, "El método comparativo: dos décadas de cambios", en *La comparación en las ciencias sociales*, Alianza, Madrid.
- Cox, Gary, 1997, *La Coordinación Estratégica de los Sistemas Electorales del Mundo*, Gedisa, Barcelona.
- De Remes, Alain, 2001, "Elección racional, cultura y estructura: tres enfoques para el análisis político (Rational Choice, Culture and Structure: Three Approaches to Political Analysis)", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 63, No. 1, Ene-Mar., pp. 41-70.
- Diálogo Guaymuras, 2009, Acuerdo Tegucigalpa/San José para la reconciliación nacional y el fortalecimiento de la democracia en Honduras, 30 de octubre.

Díaz González, José Andrés, 2010, Génesis de las reglas electorales en Costa Rica. Desde la Colonia hasta 1838, en *Revista de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, No. 10.

Duverger, Maurice, 1992, "Influencia de los Sistemas Electorales en la Vida Política", en *Diez Textos Básicos de Ciencia Política.*, Ariel Ciencia Política, Barcelona.

-----1996, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona.

Easton, David 2006, *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires.

Eisenstadt, Todd, 1999, "Intrusos en la recámara de Lincoln: Cómo la pobreza de las disposiciones del Derecho Electoral de los Estados Unidos de América acerca del gasto en campañas contrarresta los arraigados parámetros del derecho al voto", en *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, IFE, PNUD, UNAM, IFES, IDEA y TEPJF, México.

Elster, Jon, 2001, *Ulises Desatado, Estudios sobre Racionalidad, Precompromisos y Restricciones*, Gedisa, Barcelona.

-----Slagstad, Rune, (Comp.), 2001, *Constitucionalismo y Democracia*, FCE, México.

Fix-Zamudio, Héctor 1999, "Justicia constitucional y judicialización de la política", en *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, IFE, PNUD, UNAM, IFES, IDEA y TEPJF, México.

Fleischer, David y Leonardo Barreto, 2009, "El impacto de la justicia electoral sobre el sistema político brasileño", en *América Latina Hoy*, vol. 51, abril,

Furlong, William L, 1994, "La democracia costarricense: desarrollo continuo a pesar de las ambigüedades e impedimentos", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 20, (2), 121-146.

-----2001, "Política Costarricense en Transición", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 27, No. 1 (2001), pp. 101-132.

Gandasegui H., Marco A., "Democracia, intervención y elecciones: Panamá 1989", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 52. No. 4, Oct-Dec, 1990, pág. 384.

García Díez, Fátima, 2003, "Panamá", en *Partidos políticos de América Latina, Centroamérica, México y República Dominicana*, Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (coord.), FCE e IFE, México.

García de Enterría, Eduardo, 2006, *La constitución como norma y el tribunal constitucional*, Civitas, Madrid.

García Laguardia, Jorge Mario, 1999, "Sistemas de justicia electoral en Centroamérica", en *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, IFE, PNUD, UNAM, IFES, IDEA y TEPJF, México.

_____1992, "Sistemas de justicia electoral en Centroamérica", en *Revista del Tribunal Federal Electoral*, año 1, No. 1, México.

García-Pelayo, Manuel, 1984, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza, Madrid.

- González Montenegro, Rigoberto, 2010, “Las Distorsiones de la jurisdicción constitucional objetiva en Panamá”, en *Revista Panameña de Política*, No. 10, julio-diciembre, Panamá, pp. 43-62.
- Gouldbourne Aguirre, Rebeca, 2010, “Distribución de curules en los circuitos electorales de Panamá uninominales y Plurinominales”, en *Revista Electrónica Mundo Electoral*, Año 3 No. 7, Enero, puede ser consultada en: <http://www.mundoelectoral.com/html/index.php?id=409>
- Goodin, Robert, E., 2003, *Teoría del Diseño Institucional*, Gedisa, Barcelona.
- González Zamora, Oscar y Jiménez, José, 1995, “La Materia Electoral: Deslinde de Competencias ante el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional a la Luz de un Caso Concreto”, en *Revista Parlamentaria*, V. 3, pp.117-140.
- Grofman, B./Lijphart, A. (Comp.) 1986, *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Agathon, Nueva York.
- Guevara Mann, Carlos, 2010, “Observaciones sobre el rendimiento electoral de los partidos políticos panameños a partir de la transición democrática (1994-2009)”, en *Revista Panameña de Política*, no. 9, enero-junio.
- Hartlyn, Jonathan, *et. al.*, 2009, "La Importancia de la Gobernanza Electoral y la Calidad de las Elecciones en la América Latina Contemporánea," en *América Latina Hoy*, vol. 51, abril.
- Hernández, Oscar, 2002, “El Abstencionismo en las Elecciones Presidenciales de Costa Rica, (1953-2002)”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica, No. 98 (III). pp. 71-85.

Hesse, Konrad, 1992, *Escritos de derecho constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, 2011, julio, Tomo 1, Honduras.

Informe Latinobarómetro 2008.

-----2009.

Igartua Salavarría, Juan, *et.al.*, 1998, *Lecciones de Teoría del Derecho*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Jaramillo, Juan, 2007, "Los órganos electorales supremos", en *Tratado de derecho comparado en América Latina*, FCE, México.

Lijphart, Arend, 1994, *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford University Press, en español, 1994, *Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

-----/Grofman, B., (Comp.), 1984, *Choosing an Electoral System, Issues and Alternatives*, Nueva York.

Kamel, Lorenzo, 2009, "Rational Choice and New Institutionalism, a Critical Analysis", en *Eurostudium*, marzo.

López Pintor, Rafael, 2000, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, New York, United Nations Development Programme.

Lujambio, Alonso e Ignacio Marván, 1997, "La formación de un sistema electoral netamente mexicano", en *Diálogo y Debate*, No. 1, México, abril-junio.

Lehoucq, Fabrice, 1998, *Instituciones democráticas y conflictos políticos en Costa Rica*, Heredia, EUNA. 1

----- 1990, “Explicando los orígenes de los regímenes democráticos: Costa Rica bajo una perspectiva teórica”, en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, No. 16, (1), pp. 7-29.

-----e Iván Molina, 2002, “Democratización y Gobernabilidad Electoral: el Caso de Costa Rica”, en *Política y Gobierno*, Vol. IX, No. 1, pp. 135-179.

-----1999, *Urnas de lo inesperado. Fraude electoral y lucha política en Costa Rica*, Universidad de Costa Rica, San José.

Mahoney, James, 2005, "Qualitative Methodology and comparative politics", puede ser consultado en: <http://www.politicacomparada.com.ar/material/articulos/Metodologia/3-QUALITATIVE-METHODOLOGY-AND-COMPARATIVE-POLITICS-Mahoney.pdf>

Marchetti, Vitor, 2008, “Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral”, em *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 51, no 4.

Medina Torres, Luis Eduardo, 2007, La justicia electoral mexicana y la anulación de comicios 1996-2005, en *Justicia Electoral*, Vol. 1, No. 1, 2007.

Molina Vega, José Enrique, 1991, *El sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y CAPEL, San José.

Morlino, Leonardo, 2010, *Introducción a la Investigación Comparada*, Alianza, Madrid.

-----y Sartori, Giovanni, (Comp.), 2003, *La Comparación en las Ciencias Sociales*, Alianza, Madrid.

Mozaffar, Shaheen y Schedler, Andreas, 2002, "The Comparative Study of Electoral Governance", en *International Political Science Review*, vol. 23 no 1.

Meza, Víctor, 2004, *Democracia, legislación electoral y sistema político en Honduras*, CEDOH-Edigráfico, Tegucigalpa.

Nohlen, Dieter, 2012, *¿Cómo estudiar ciencia política?, una introducción de trece lecciones*, TEPJF y Marcial Pons, Madrid

-----2008, *Sistemas Electorales en su Contexto*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

-----2008, *Derecho y Política en su Contexto*, IIJ, UNAM, México.

----- (Comp.) 2007, *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*, FCE, México.

-----2006, *El Institucionalismo contextualizado*, Porrúa, México.

-----1995, *Sistemas y Partidos Políticos*, FCE, México.

-----1987, *La reforma electoral en América Latina. Seis contribuciones al debate*, CAPEL, San José.

Norris, Pippa, 2004, *Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge, University Press, United States of America.

Organización de Estados Americanos, Resolución del Consejo Permanente CP/RES. 952 (1699/09) de 26 de junio de 2009.

Orozco Enríquez, Jesús, 2006, *Justicia Electoral y Garantismo Jurídico*, Porrúa, México.

-----2012, “Evolución y perspectivas de la justicia electoral en América Latina”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, Número 1, Enero-Junio, pág. 121 y s.s.

-----2007, “El contencioso electoral, la calificación electoral”, en *Tratado de derecho electoral comparado*, Dieter Nohlen, *et. al.*, (Comp.), FCE, México.

----- (Coord), 1999, *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, IFE y otros, México.

----- (Comp), 2003, *La Función Judicial, Ética y Democracia*, Gedisa y otros, Barcelona.

Ostrom, Elinor, 1991, "Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity", en *The American Political Science Review*, Vol. 85, No. 1, marzo.

Panbianco, Angelo, 2003, *Comparación y Explicación*, en *La comparación en las ciencias sociales*, Alianza, Madrid.

- Pastor, Robert A., 1999, *The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research*, Democratization, vol. 6, no 4.
- Paz Aguilar, Ernesto, “La reforma política electoral en Honduras”, en *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*, Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús, (Coord.), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2008.
- Pérez Liñan, Aníbal, 2008, *El Método Comparativo: Fundamentos y Desarrollos Recientes*, en www.políticacomparada.com.ar.
- Picado León, Hugo, 2009, "Diseño y Transformaciones de la Gobernanza Electoral en Costa Rica", en *América Latina Hoy*, vol. 51, Salamanca, abril. -----2006, “Calidad de las Elecciones en Latinoamérica: La Independencia Formal de los Tribunales Electorales en México, Centroamérica y Panamá”, en *Seminario de Investigación del Doctorado en Procesos Políticos Contemporáneos*, Universidad de Salamanca, abril.
- Powell, G., Bingham, 2000, *Elections as instruments of Democracy*, Yale University Press, United States.
- Peters, Guy, 2003, *El Nuevo Institucionalismo*, Gedisa, Barcelona.
- Rae, Douglas, 1967, *Political consequences of electoral laws*, New Haven: Yale University Press, en español *Leyes Electorales y Sistemas de Partidos Políticos*, CITEP, Madrid.
- Ramírez, Olman, 2010, *Comportamiento del electorado Costarricense, Elecciones del 2006*, Universidad de Costa Rica, San José.
- Rodríguez, Florisabel, *et. al.*, 2005, “El Final del Bipartidismo en Costa Rica: Un Retrato Electoral, 1994-2002”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica, No. 109-110, 2005 (III-IV).

- y Castro, Silvia, “Fracturas del Apoyo al Sistema Político Costarricense”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica, No. 98 (III). pp. 19-28.
- Sánchez, Fernando, 2002, “Desalineamiento Electoral en Costa Rica”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica, No. 98 (III). pp. 29-56.
- Santamaria, Ana Raquel, *et. al.*, 2007, “Juzgados Penales Electorales en Panamá”, en *Mundo Electoral*, Año. 1, No. 1, puede ser consultado en: <http://www.mundoelectoral.com/html/index.php?id=23>
- Sartori, Giovanni, 1994, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Alianza Universidad. Madrid.
- 1995, *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México.
- 2003, *La Política, Lógica y Método en las Ciencias Sociales*, FCE, México.
- Shepsle, Kenneth A., and Barry R. Weingast, 1981, "Structure-Induced Equilibrium and Legislative", en *Public Choice*, Vol. 37, No. 3.
- Siavelis, Peter, "Continuity and Change in the Chilean Party System. On Transformational Effects of Electoral Reform", en *Comparative Political Studies*, vol. 30.
- Sobrado, Luis, 2006, “Tendencias de la Justicia Electoral Latinoamericana y sus Desafíos Democráticos”, en *Revista de Ciencias Jurídicas*, No. 109, enero-abril, pp.155-184, y Memoria del XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, La nueva generación de desafíos para la democracia, Ciudad de México, 24-27 de abril de 2006, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *et. al.*, San José, 2006.

Sobrado González, Luis Antonio, 2008, “Coyuntura Electoral 2005-2006: Lecciones aprendidas desde la perspectiva de la organización de los procesos electorales y la resolución de sus conflictos en Centroamérica y Panamá”, en *Revista de Derecho Electoral*, No. 5, Primer Semestre, Tribunal Supremo de Elecciones.

----- 2011, “El deslinde entre el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional: una historia inconclusa en cuatro capítulos”, en *Revista de Derecho Electoral*, No. 12, Segundo Semestre.

----- 2010, “El régimen electoral en la Constitución de 1949”, en *Revista de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, No. 9, Primer Semestre.

Sonnleitner, Willibald, 2010, “Desproporcionalidad y Malaportamiento legislativos en Panamá: Reformas para Mejorar el desempeño electoral”, en *Las Reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*, en *Cuaderno de Desarrollo Humano*, No.1, Tribunal Electoral de Panamá y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 139-214 pp.

Taylor- Robinson, Michelle M, 2006, “La Política Hondureña y las elecciones de 2005”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, 114-124. pp.

-----2009, “Honduras: una mezcla de cambio y continuidad”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 29, No. 2, Santiago, 471-489, pp.

Tsebelis, George, 1995, "Decision-making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism Parliamentarianism, Multicameralism and Multipartyism", en *British Journal of Political Science*, No. 25.

- Turner, Jorge, 1984, "Panamá: ahora y después", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 46, No. 3, Centroamérica y el nuevo imperialismo, jul-sep, pp. 271-299.
- Diego Valadés, 2005, *Constitución y Control Político*, en *Teoría de la Constitución*, Porrúa y UNAM, México.
- Valdés Escoffery, Eduardo, 1996, "Reforma Electoral y Autonomía de los Organismos Electorales. La experiencia panameña", en *Justicia Electoral*, Tribunal Federal Electoral, Vol. V, No. 7, México, pp. 87-96.
- Valdés Sánchez, Clemente, 2005, "Marbury vs. Madison, "Un ensayo sobre el origen del poder de los jueces en los Estados Unidos"", en *Lex*, No. 120, junio 2005, México.
- Van Evera, Stephen, 2002, *Guía para estudiantes de ciencia política*, Gedisa, Barcelona.
- Vázquez Arias, Enrique, 1994, "Régimen del Contencioso Electoral Guatemalteco", en *Revista de Justicia Electoral*, Vol. III No. 4, México
- Wills, Laura y Pérez-Liñán, Aníbal, 2005, "La evolución de los sistemas electorales en América: 1900-2004", en www.políticacomparada.com.mx, No. 16.
- Zagrebelsky, Gustavo, 2007, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Trotta, Madrid.
- Zúñiga, Cesar, 1998, "Reforma del Estado en Costa Rica y Transformaciones Institucionales en Costa Rica durante la Administración de Arias Sánchez, (1986-1990)", en *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica, No. 81(III).

Legislación

- Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949. (Puede ser consultada en: <http://www.asamblea.go.cr/Documents/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica.pdf>)
- Constitución Política de la República de El Salvador, 1983. (Puede ser consultada en: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/constitucion-de-la-republica>)
- Constitución Política de la República de Guatemala, 1985. (Puede ser consultada en: <http://www.congreso.gob.gt/manager/images/1188FE6B-B453-3B8C-0D00-549DA12F72CB.pdf>)
- Constitución Política de la República de Honduras, 1982. (Puede ser consultada en: [http://www.poderjudicial.gob.hn/institucional/organizacion/dependencias/cedij/Leyes/Documents/CONSTITUCI%C3%93N%20DE%20LA%20REP%C3%9ABLICA%20\(09\).pdf](http://www.poderjudicial.gob.hn/institucional/organizacion/dependencias/cedij/Leyes/Documents/CONSTITUCI%C3%93N%20DE%20LA%20REP%C3%9ABLICA%20(09).pdf))
- Constitución Política de la República de Panamá, 1978. (Puede ser consultada en: <http://www.asamblea.gob.pa/main/LinkClick.aspx?fileticket=fDgmRvYW8cY%3d&tabid=123>)
- Constitución Política de la República de Nicaragua, 2010. (Puede ser consultada en: <http://www.asamblea.gob.ni/publicaciones/?did=11>)

Leyes y Códigos

- Código Electoral de Costa Rica, Ley 8765 de 2009. (Puede ser consultado en: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>)
- Código Electoral de El Salvador, 1992. (Se puede consultar en: <http://www.tse.gob.sv/documentos/Elecciones2014/normativasdley/Codigoelectoral.pdf>)
- Código Electoral de Panamá, 2003
- Código Electoral de Panamá, 2007. (Puede ser consultado en: http://www.tribunalelectoral.gob.pa/html/fileadmin/user_upload/publicaciones/codigo-electoral.pdf)
- Boletín del Tribunal Electoral de Panamá No. 424 de 10 de mayo de 1989
- Código Judicial de Panamá
- Decreto No. 131 del 11 de enero de 1982, del Estado de Honduras
- Gaceta Oficial de la República de Panamá No. 16, 314 de viernes 7 de marzo de 1969
- Gaceta Diario Oficial de la República de Honduras, Año CXXXIII Tegucigalpa, M.D.C., Honduras C.A., viernes 30 de abril de 2010
- Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala, 1985. (Puede ser consultado en: http://www.tse.org.gt/descargas/Ley_Electoral_y_de_Partidos_Politicos.pdf)
- Ley Electoral de Nicaragua, 2000. (Puede ser consultada en: <http://www.asamblea.gob.ni/busqueda-de-leyes-a-partir-de-su-numero/>)
- Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de Honduras, 2004. (Puede ser consultada en:

http://www.tse.hn/web/documentos/Compendio_Ley_Electoral_Reglamentos_Electorales_09.pdf)

- Ley 11 de 1983, República de Panamá. (Puede ser consultada en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2144/89.pdf>)
- Ley 9 de 1988, la Ley 3 de 1992, República de Panamá
- Ley 17 de 1993, la Ley 22 de 1997, República de Panamá
- Ley 60 de 17 de diciembre de 2002, República de Panamá
- Ley 60 de 2006, República de Panamá
- Ley 17 de 2007, República de Panamá
- Ley 27 de 2007, República de Panamá
- Ley Sobre Justicia Constitucional, 2004 del Estado de Honduras. (Puede ser consultada en: [http://www.poderjudicial.gob.hn/juris/Leyes/Ley%20Sobre%20Justicia%20Constitucional%20\(09\).pdf](http://www.poderjudicial.gob.hn/juris/Leyes/Ley%20Sobre%20Justicia%20Constitucional%20(09).pdf))
- Ley de la Jurisdicción Constitucional de Costa Rica, Ley No. 7135 de 1989. (Puede ser consultada en: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leydejusridiccion.pdf>)
- Ley de Regulación de Referéndum de Costa Rica, Ley No. 8492 de 2006. (Puede ser consultada en <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leyderegulaciondelreferendum.pdf>)

Resoluciones y Jurisprudencia

- Sentencia 3194-0007 de la SCC SJ de 27 de octubre de 1992, de Costa Rica
- Sentencia 2150 de la SCCSJ de 1992, de Costa Rica

- Sentencia 15048 de la SCCSJ de septiembre de 2010, de Costa Rica
- Sentencia: 393-E-2000 del TSE de marzo de 2000, de Costa Rica
- Sentencia: 0303-E-2000 del TSE de febrero de 2002, de Costa Rica
- Sentencia: 07818 de la SCCSJ de septiembre de 2000, de Costa Rica
- Sentencia: 02771 de la SCCSJ de abril de 2003, de Costa Rica
- Sentencia: 0576-E-2002 del TSE de febrero de 2002, de Costa Rica
- Sentencia: 2587-E-2001 del TSE de febrero de 2001, de Costa Rica
- Sentencia: 2006-0123396 de la SCCSJ de 2006, de Costa Rica
- Sentencia: 0859-E-2001 del TSE de abril de 2001, de Costa Rica
- Sentencia: 0790-E-2007 del TSE de abril de 2007, de Costa Rica
- Decreto No. 424 de 10 de mayo de 1989, relativo a la anulación de las elecciones de 1989, de la República de Panamá
- Tribunal Electoral: Impugnación Reparto No. 93-2009-ADM, de 18 de mayo de 2009, de la República de Panamá
- Demanda de Nulidad 73-2009-ADM, de 3 de junio de 2009, Tribunal Electoral, de la República de Panamá
- Acción de Inconstitucionalidad 760-07 de la CSJ de 2009. Tribunal Electoral: Reparto No. 16-2009-ADM de 2 de marzo de 2009, de la República de Panamá
- Acción de Inconstitucionalidad de fecha 27 de febrero de 1994, de la República de Panamá
- Tribunal Electoral: Sentencia No. 110-99-JUR de 19 de mayo de 1999, de la República de Panamá
- Tribunal Electoral: Impugnación Rep. 281-04-ADM, de 8 de julio de 2005, de la República de Panamá

- CSJ-Acción de Inconstitucionalidad, Actor: Roberto Micheletti Bain de 26 de abril de 2007, del Estado de Honduras
- SJCSJ-R10146 de 6 de octubre de 2009 y SJCSJ-R10161 de 29 de septiembre de 2009, del Estado de Honduras
- SJCSJ-AC0269 de 6 de diciembre de 1995, del Estado de Honduras
- SJCSJ-R10152 de 29 de septiembre de 2009, del Estado de Honduras
- SJCSJ-AA0479 de 23 de agosto de 2005, del Estado de Honduras
- SJCSJ-R10158 de 18 de mayo de 2010, del Estado de Honduras

Páginas Electrónicas

- <http://www.tribunal-electoral.gob.pa>
- <http://www.tse.org.gt/>
- <http://www.tse.hn/web/>
- <http://www.cse.gob.ni/>
- http://www.tse.go.cr/resoluciones_relevantes.htm
- <http://www.jurisprudenciaelectoral.org>
- <http://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/>
- <http://www.tribunal-electoral.gob.pa>
- <http://www.poderjudicial.gob.hn/Paginas/InicioCorteSuprema.aspx>

Relación de Cuadros

1. Cuadro 1.1. Los Tres Niveles de la Gobernanza Electoral
2. Cuadro 1.2 Esquema que prevé la incidencia de la Justicia Electoral en la Gobernanza Electoral

3. Cuadro 1.3 Proceso que se propone sobre la incidencia de la Justicia Electoral en el esquema de la Gobernanza Electoral
4. Cuadro 2.1 Sistema Electoral para elegir Poder Ejecutivo
5. Cuadro 2.2 Sistema Electoral para integrar Poder Legislativo
6. Cuadro 2.3 Controversias en el sistema jurisdiccional electoral de Costa Rica
7. Cuadro 2.4 Materias Impugnables en materia Electoral
8. Cuadro 2.5 Organismos Electorales Coadyuvantes de los Tribunales Electorales
9. Cuadro 2.6 Espacio de Gestión de los integrantes de los OGE
10. Cuadro 2.7 Estructura Orgánica de los OGE
11. Cuadro 2.8 Sesiones de los Tribunales Electorales
12. Cuadro 2.9 Mecanismos de Integración de los Tribunales Electorales
13. Cuadro 2.10 Percepción de los Ciudadanos respecto de sus Tribunales Electorales
14. Cuadro 2.11 Perfil Profesional para integrar los OGE
15. Cuadro 2.12 Perfiles Curriculares de los Magistrados que integran actualmente los OGE
16. Cuadro 3.1 Partidos Políticos contendientes en Costa Rica (Elecciones Nacionales 1953-2010)
17. Cuadro 3.2 Presidentes de Costa Rica (1953-2010)
18. Cuadro 3.3 Conformación de la Asamblea Legislativa y Número Efectivo de Partidos
19. Cuadro 3.4 Ámbitos de Acción de la SCCSJ y del TSE
20. Cuadro 4.1 Presidentes de Panamá (1994-2009)
21. Cuadro 4.2 Integración de la Asamblea Legislativa por Elección

- 22.Cuadro 4.3 Número de Partidos que presentaron candidatos en las elecciones panameñas de 1994 a 2009
- 23.Cuadro 4.4 Partidos Políticos que han participado en las elecciones nacionales en Panamá (1994-2009)
- 24.Cuadro 4.5 Distribución de Circuitos Electorales en Panamá (Elecciones 2009)
- 25.Cuadro 4.6 Total de Escaños Asignados por el mecanismo de Residuo
- 26.Cuadro 4.7 Resultados Electorales para la Elección Presidencial de 1989
- 27.Cuadro 5.1 Distribución de Circuitos Electorales en Honduras (Elecciones 2009)
- 28.Cuadro 5.2 Presidentes de Honduras (1982-2009)
- 29.Cuadro 5.3 Integración del Congreso Nacional
- 30.Cuadro 5.4 Resultado de las elecciones de 2009
- 31.Cuadro 5.1 Tipología de los casos contenciosos