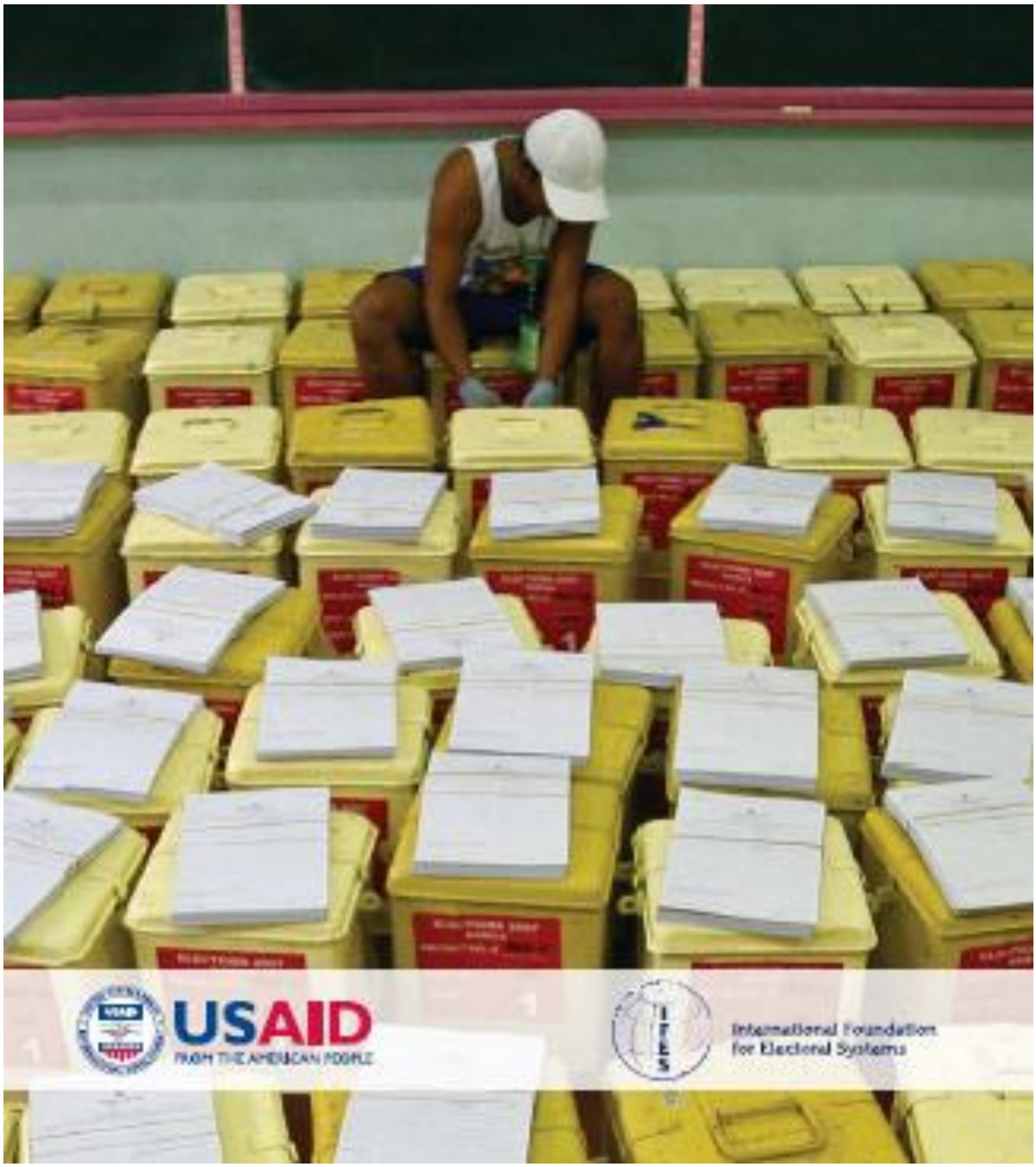
Directrices para la comprensión y resolución de conflictos electorales

Editadas por Chad Vickery



Directrices para la comprensión y resolución de conflictos electorales

Fundación Internacional para Sistemas Electorales

Directrices para la Comprensión y Resolución de Conflictos Electorales

Editadas por Chad Vickery
de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales

2011

Las opiniones, descubrimientos, conclusiones y recomendaciones expresadas en la presente publicación por los autores no necesariamente reflejan el punto de vista de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales.

Directrices para la Comprensión y Resolución de Conflictos Electorales

Editadas por Chad Vickery

© 2011 IFES. Derechos reservados.

Fundación Internacional para Sistemas Electorales
1850 K Street, NW
Quinto piso
Washington, DC. 20006
Estados Unidos de América

Derechos:
Derechos reservados. Queda prohibida la reproducción o transmisión de cualquier tipo y por cualquier medio de este reporte, o parte de él, sin la autorización previa del editor.

Impreso en los Estados Unidos de América
ISBN: 1-931459-62-2

Fotografías por:
Portada – REUTERS/Cheryl Ravelo
Introducción – Aileen Tangonan
Capítulo 1 – ANTARA/Ampelsa Pasa
Capítulo 2 – AP Photo/David Longstreath
Capítulo 3 – AP Photo/Visar Kryeziu
Capítulo 4 – AP Photo/Gregory Bull
Capítulo 5 – Cortesía del Organismo de Gestión Electoral de Afganistán
Capítulo 6 – IFES/Bradley Austin

Carta del Presidente / Director Ejecutivo

Desde 1987, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales ha apoyado el fortalecimiento de la estabilidad democrática en todo el mundo, principalmente a través del incremento de la credibilidad y efectividad de la gestión de la jornada electoral. Conforme la comunidad global se va interconectando cada vez más y los procesos electorales que tienen lugar desde Florida hasta Afganistán y desde Minnesota hasta Costa de Marfil van capturando la atención del público en general, surge la necesidad de garantizar elecciones libres, justas y creíbles. Para lograrlo, el proceso de resolución de impugnaciones debe ser transparente y confiable, y el resultado final debe ser aceptado por la parte perdedora, los medios de comunicación y, por supuesto, los electores. Con este objetivo en mente, se concibieron y escribieron las Directrices para la Comprensión y Resolución de Conflictos Electorales. Esperamos que éstas les brinden a los funcionarios electorales y demás partícipes del proceso electoral la información que requieren con respecto a las normas internacionales y mejores prácticas en la resolución de conflictos, para poder garantizar un proceso electoral creíble que sea aceptado por el público en general.

La presente publicación es el resultado de dos años de trabajo de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES por sus siglas en inglés), fundada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional como parte del programa lanzado por la dirección técnica del Consortium para Procesos Electorales y Políticos (CEPPS por sus siglas en inglés). Como miembro de la CEPPS, la IFES utiliza técnicas innovadoras para apoyar a sus compañeros en la consecución de sus objetivos de reformas, para lo cual se requiere contar con herramientas prácticas que garanticen que la justicia electoral se imparta de manera justa, efectiva y creíble.

Envío mis más sinceros agradecimientos al entusiasta equipo de escritores, editores y revisores que hicieron posible esta guía. Su dedicación en el manejo de este tema tan complejo e importante asegura la utilidad de las presentes directrices por largo tiempo para los participantes en las elecciones alrededor del globo.

Bill Sweeney
Presidente de IFES

Reconocimientos

La publicación de esta guía es el resultado de varios años de trabajo y dedicación excepcional de un extenso equipo de especialistas, editores, investigadores y revisores. Estoy seguro de que hemos logrado cumplir nuestro objetivo de brindarles a los profesionales en la materia el marco normativo y las herramientas prácticas que necesitan para diseñar, justificar y aplicar programas eficaces de justicia electoral. En el capítulo 1, les presentamos 7 normas basadas en obligaciones internacionales en materia de derecho público, la cuales le brindan a los profesionales en la materia y demás partícipes de los procesos electorales el marco normativo o directrices necesarias para diseñar sistemas transparentes, coherentes y eficaces de resolución de conflictos electorales. Muchas personas contribuyeron a la elaboración de este primer capítulo, quienes enviaron una gran cantidad de investigaciones e información y desarrollaron el debate sobre la definición de normas y estándares, así como los argumentos subyacentes a cada uno de ellos. En este equipo se encuentran Typhaine Roblot, Jeremy Hunt, Jennifer Mishory, Erica Shein y Bob Dahl.

El capítulo 2 ofrece los elementos legales necesarios para los profesionales que elaboran o analizan marcos legales para la resolución de conflictos electorales. Quiero agradecer a Bob Dahl por capturar, en el papel, su habilidad única para analizar los problemas a nivel macro, que deben ser considerados cuando se revisa el marco legal, así como su respeto por las implicaciones prácticas de las reformas que pueden ser propuestas en circunstancias particulares. También quiero agradecer a Mike Clegg por sus sabios consejos, sus valiosas contribuciones y su análisis meticuloso de este capítulo, los cuales nos ayudaron a contextualizar y enriquecer la discusión.

El capítulo 3 trata de proporcionar las herramientas adecuadas para el diseño y aplicación de programas eficaces de capacitación en la resolución de conflictos. Debo agradecer a Steven Gray por proporcionar este marco legal, el cual está respaldado por una sólida metodología. Además, quiero agradecer a Linda Edgeworth por revisar este capítulo y añadirle varios elementos que ayudarán a diseñar programas de capacitación enfocados en las particularidades de los sistemas de resolución de conflictos.

Debido a la importancia y naturaleza única de los árbitros capacitadores en el proceso de impugnación en materia electoral, en el capítulo 4 se utilizan estudios de casos concretos y análisis comparativo para ofrecer a los profesionales la información que necesitan para diseñar y aplicar programas de capacitación en arbitraje. Me gustaría agradecer específicamente a nuestros escritores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México (TEPJF) por compartir su amplia y exclusiva experiencia internacional en el tema. También quiero agradecer a Luie Guia y Vincent Yambao por documentar el proceso electoral de Filipinas. Ambos ejemplos proporcionan casos concretos para que los profesionales en la materia puedan contrastar con sus propias experiencias.

El capítulo 5 está dedicado a la educación cívica y electoral, un tema pasado por alto durante mucho tiempo por donadores, profesionales, tribunales y órganos de gestión electoral, que sin embargo es tan importante como cualquier otro tema típicamente discutido en relación con los sistemas de resolución de conflictos. Quiero agradecer a los autores de este capítulo, Catherine Barnes y Grant Kippen por

haber combinado exitosamente muchos años de experiencia y un profundo entendimiento de la planeación en materia de educación cívica con el conocimiento de primera mano de los retos que enfrentan los funcionarios al servicio de los órganos de resolución de conflictos electorales. También agradezco a Catherine por haber elaborado la lista de verificación que se proporciona al final de esta sección, la cual sirvió de modelo para los demás capítulos.

El capítulo final, dedicado a los enfoques alternativos en la resolución de conflictos electorales, fue, en muchos aspectos, un viaje inaugural en el que no sabíamos exactamente a dónde nos conduciría. Por tal motivo, le debo gratitud a John Hardin Young por guiar este debate con su conocimiento exhaustivo de los métodos alternativos de resolución de controversias y las leyes administrativas y electorales. Agradezco también a David Kovick por compartir su amplia experiencia a nivel internacional en métodos alternativos de resolución de conflictos, y a Vincent Tohbi por conectar nuestros enfoques teóricos con ejemplos reales.

En la última etapa de este trabajo, armamos un panel de expertos que realizó una revisión exhaustiva de las Directrices para la Comprensión y Resolución de Conflictos electorales. Dicho panel estuvo compuesto por: Barry Weinberg, Linda Edgeworth y María del Carmen Alanis Figueroa, Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México. Ellos proveyeron gran cantidad de información y asesoramiento, con base en su amplia experiencia en el tema, lo cual nos ayudó a clarificar los temas polémicos. Las revisiones efectuadas por estos expertos fueron de gran utilidad para evaluar la calidad de nuestro trabajo. También quiero agradecer a Mary Kelly, Michael Svetlik y Bill Sweeney por su firme apoyo a este proyecto a lo largo de todo el proceso y a Laura Osio por ayudarnos a convertir un borrador en un documento listo para ser publicado.

Finalmente, aunque ya lo mencioné con anterioridad, quiero expresar de nuevo mi gratitud a Erica Shein, Jeremy Hunt y Typhaine Roblot. Ellos contribuyeron de muchas maneras en este proyecto. Me ayudaron a convertir ideas abstractas en concretas, a diseñar las secciones, a investigar los recovecos obscuros de la ley, a fundamentar el trabajo de nuestros autores, a editar infinidad de borradores y a preparar nuestro manuscrito para su publicación. Puedo asegurar que no hubiera sido posible publicar las Directrices para la Comprensión y Resolución de Conflictos Electorales sin la colaboración de sus mentes creativas y astutas, su tenacidad para impulsar este proyecto y su paciencia para trabajar con un editor que siempre está tan ocupado y, algunas veces, incluso distraído. Espero que nuestro trabajo contribuya de manera positiva al debate que rodea al marco legal de los sistemas de resolución de conflictos electorales y ayude a los profesionales en la materia a desarrollar y aplicar programas eficaces y sustentables de impartición de justicia electoral.

Chad Vickery
Director de IFES para Europa y Asia

Perfiles

Editor

Chad Vickery es un experto en gestión legal e internacional de elecciones, con 17 años de experiencia en proyectos que han fortalecido la democracia y gobernabilidad en sociedades en transición. Cuenta con una amplia experiencia en el diseño y manejo de programas de resolución de conflictos electorales; en la realización de análisis legal comparativo; y en programas electorales y del estado de derecho a lo largo del sur y sureste asiáticos, Eurasia y el Oriente Medio. Tiene una maestría en Relaciones Internacionales, otorgada por la Universidad de Georgetown, un doctorado cursado en la Universidad Católica de América con la especialidad en derecho internacional comparado, y una Licenciatura en Ciencias Políticas de la Universidad de Washington. Chad Vickery es miembro de la Barra del Estado de Washington.

Capítulo 2

Robert Dahl es un consultor electoral privado, tiene su oficina en Washington, D.C. Ha sido especialista y consultor en leyes electorales desde 1985. Después de haber ocupado un puesto en la Comisión Federal de Elecciones, se convirtió rápidamente en un reconocido experto en reformas a la ley electoral, la democratización y la gestión electoral, tanto en los Estados Unidos como en el extranjero. Durante su carrera, Robert Dahl ha trabajado en proyectos de reforma en la ex Unión Soviética y los países del bloque del este, así como en China, Indonesia y Tailandia. Desde 1993, Robert Dahl es consultor de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES).

Michael Clegg es un experto en revisión legal y elaboración de leyes. Ha estado involucrado en este proceso por más de 3 décadas. Gran parte de su carrera la ha desempeñado en la Cámara de los Comunes y el Senado canadienses, tanto como consejero parlamentario como abogado privado. Desde 1980, ha sido gestor y monitor electoral, y desde 2005 ha sido consejero de IFES para Iraq y Afganistán.

Capítulo 3

Steven Gray tiene más de 20 años de experiencia en capacitación y 30 años de experiencia en monitoreo y evaluación de elecciones. Él ha desarrollado y aplicado programas de capacitación y monitoreo electoral en 4 continentes y es consultor de IFES desde 1995. Actualmente se desempeña como Jefe del Departamento de Partidos en IFES Moldavia. Steven Gray ha diseñado y aplicado programas de capacitación para las comisiones electorales de Bangladesh, Albania, Yemen, Macedonia, Indonesia, Afganistán, Pakistán y Moldavia.

Linda Edgeworth cuenta con casi 30 años de experiencia en todos los aspectos del proceso electoral, incluyendo las etapas de: planeación, ejecución y manejo de condiciones técnicas; desarrollo y aplicación de cambios procesales; y coordinación de divulgación y capacitación con las dependencias gubernamentales y el público en general. Ella ha participado como especialista en gestión electoral de IFES en las elecciones internas de los Estados Unidos y de 3 docenas de países alrededor del mundo a lo largo de más de una década.

Capítulo 4

Gerardo de Icaza Hernández ha sido Jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México desde 2007. Antes de ello, fue secretario de estudio y cuenta en la ponencia del Magistrado Salvador Nava Gomar y Subdirector Legal de la Comisión del Voto en el Extranjero del Instituto Federal Electoral (IFE). Gerardo de Icaza Hernández es coautor del libro de texto Derecho Internacional Público publicado por IURE y autor de numerosos artículos e investigaciones en materia electoral y temas como privación del derecho al voto, derecho comparado, relaciones internacionales y derechos humanos.

Ernesto Ramos Mega tiene más de 12 años de experiencia como funcionario electoral. Durante este tiempo, ha coordinado la elaboración y publicación de libros, bases de datos, manuales de capacitación, presentaciones, libros de texto y sitios web sobre diversos temas relacionados con las leyes electorales. Él es el titular de la Unidad de Capacitación del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México (TEPJF). Su labor es coordinar las actividades de capacitación para el personal del Tribunal Electoral y para los funcionarios electorales y partidistas de todo el país. Desde 2001, es miembro de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales AC (SOMEE).

Luie Tito F. Guia y **Vincent Pepito F. Yambao Junior** son miembros de Libertás, una organización civil de Filipinas compuesta por abogados y profesionales del derecho dedicados a la abogacía, incluyendo las áreas de reformas políticas y electorales, transparencia y rendición de cuentas, acceso a la justicia y promoción de los derechos humanos. Con el apoyo de IFES, Libertás inició su Proyecto de Reforma del Proceso de Emisión de Sentencias Electorales en 2007, este proyecto tiene como finalidad recomendar políticas y reformas legales para la resolución de conflictos electorales a los distintos órganos jurisdiccionales. El Sr. Yambao es el gerente de proyectos de Libertás para las reformas al proceso de emisión de sentencias electorales. A su vez, el Sr. Guia es abogado electoral y consultor residente de Libertás para proyectos de reformas electorales.

Capítulo 5

Catherine Barnes ha trabajado en proyectos relacionados con la democracia y gobernabilidad en 24 países desde 1990. Ha sido miembro del personal de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) y del Instituto Republicano Internacional (IRI). La mayor parte de su trabajo lo ha desempeñado en los países derivados de la Unión Soviética y Yugoslavia; sin embargo, también ha trabajado extensamente en el este y sureste asiáticos. Catherine Barnes es ahora un consultor independiente, tiene su oficina en Frederick, Maryland, desde donde brinda sus servicios a una amplia gama de clientes del sector público y privado, incluyendo la Fundación Internacional para Sistemas Electorales.

Grant Kippen ha trabajado en el campo de las elecciones y el desarrollo democrático los últimos 30 años. En el año 2005, fue asignado por la ONU a la Comisión de Quejas Electorales de Afganistán, en donde fue ratificado en 2009 para el siguiente período. Ha sido elegido como presidente de dicha comisión en dos ocasiones por unanimidad. Ha trabajado para gobiernos, empresas y organizaciones no

gubernamentales a lo largo y ancho de América del Norte, Europa, Asia y el Medio Oriente. Desde el año 2003, ha trabajado muy de cerca en la reforma electoral de Afganistán y el establecimiento de una sociedad civil en este país. Además, ha trabajado para IFES en Pakistán, Egipto, Moldavia, Georgia, Kosovo y Timor-Leste. Grant Kippen tiene su oficina principal en Ottawa, Ontario.

Capítulo 6

David Kovick es asociado senior del Instituto para el Consenso (CBI por sus siglas en inglés). Su trabajo incluye la enseñanza de técnicas de negociación y habilidades para la resolución de conflictos, la planeación estratégica para importantes organizaciones internacionales, y la mediación y facilitación de conflictos públicos complejos. Antes de unirse al CBI, David pasó 5 años trabajando en el tema del desarrollo político internacional en el Instituto Democrático Nacional para los Asuntos Internacionales (NDI por sus siglas en inglés), representando a este Instituto en Zimbabue y el sureste asiático. David Kovick también es miembro del Programa para la Resolución de Conflictos de la Universidad de Massachusetts (Boston).

John Hardin Young trabajó como consejero en el Consejo Estatal para las Elecciones de Virginia, en donde, desde 1970, trató asuntos relacionados con las leyes electorales. Ha participado activamente en numerosos segundos recuentos en elecciones importantes, incluyendo la contienda entre Douglas Wilder y Marshall Coleman por la gubernatura de Virginia en 1989 y el segundo recuento realizado en Florida en las elecciones presidenciales del 2000. El Sr. Young es miembro del Comité Consultivo para el Programa de Leyes Electorales de la Escuela de Leyes William & Mary, en donde también se desempeña como miembro adjunto de la Facultad. Actualmente, el Sr. Young es consejero en la firma Sandler, Rieff & Young, cuyas oficinas se encuentran en Washington, D.C.

Irie Vincent Tohbi es un experto en gestión electoral en África Subsahariana. Desde el año 2003, se ha desempeñado como consejero y director regional del Instituto Electoral de África del Sur (IESA por sus siglas en inglés). Como director regional en la República Democrática del Congo, él ha supervisado programas para la educación del electorado, la observación electoral y la mediación en los conflictos electorales.

Panel de expertos revisores

Linda Edgeworth cuenta con casi 30 años de experiencia en todos los aspectos del proceso electoral, incluyendo las etapas de: planeación, ejecución y manejo de condiciones técnicas; desarrollo y aplicación de cambios procesales; y coordinación de divulgación y capacitación con las dependencias gubernamentales y el público en general. Ella ha participado como especialista en gestión electoral de IFES en las elecciones internas de los Estados Unidos y de 3 docenas de países alrededor del mundo a lo largo de más de una década.

María del Carmen Alanis Figueroa se ha desempeñado como Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Mexicana (TEPJF) desde agosto de 2007. Cuenta con más de 2 décadas de experiencia en el sector público, desempeñándose en el TEPJF, el Instituto Federal Electoral y la anterior Corte Federal Electoral. Desde el año 2010, la magistrada Alanis ha representado a México en la Comisión Venecia (Comisión Europea para la Democracia a través de la Ley). Ella tiene gran prestigio internacional como experta en leyes electorales, manejo y administración de sistemas electorales, justicia electoral, educación cívica y política electoral mexicana. También imparte clases en la Facultad de Derecho de la UNAM y ha prestado sus servicios en la Organización de Estados Americanos como consultor especialista en gestión, análisis y diseño de bases de datos electorales.

Barry H. Weinberg fue Jefe Interino del Departamento de Votación del Ministerio de Justicia de los Estados Unidos. Él ha sido consultor de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES por sus siglas en inglés) en numerosos proyectos desde mediados de los años 90s. El Sr. Weinberg tiene amplia experiencia litigando en casos de discriminación y privación del derecho al voto. Él coordinó la aplicación de la Ley "Motor Voter". También es autor del libro "*The Resolution of Election Disputes: Legal Principles that Control Election Challenges*", una publicación de IFES que detalla los retos de la resolución de conflictos electorales para las leyes norteamericanas, actualmente se encuentra en su segunda edición.

Acerca de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)

La Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES, por sus siglas en inglés) es el organismo no gubernamental líder en cooperación en materia electoral y promoción de la democracia. IFES proporciona asistencia técnica y aplica las investigaciones de campo al proceso electoral en muchos países alrededor del mundo, con la finalidad de incrementar la participación ciudadana y fortalecer a las sociedades civiles, el gobierno y la transparencia. Cada proyecto de IFES es realizado por expertos nacionales e internacionales, en conjunto con los órganos de gestión electoral locales y las organizaciones civiles del país en cuestión. El enfoque nacional garantiza que la opinión experta que brinda IFES satisfaga las necesidades del país o cliente para el cual fue elaborada, y que este beneficio perdure una vez concluido el proyecto. Nuestro trabajo es independiente a los partidos políticos e incluye proyectos que:

- Ayudan a los ciudadanos a participar en sus democracias
- Incrementan la rendición de cuentas de los políticos hacia el electorado
- Fortalecen a las instituciones gubernamentales

Desde su fundación en 1987, IFES ha trabajado en más de 100 países, desde las democracias más maduras, hasta las naciones que se encuentran en proceso de desarrollar su democracia. IFES está registrada en los Estados Unidos conforme a la cláusula 501(c)(3) de la Ley de Organizaciones.

Índice

Prólogo

Introducción

Capítulo 1
Normas internacionales

Capítulo 2
Marcos legales para la correcta interposición de denuncias
Sistemas de elaboración de sentencias

Capítulo 3
Capacitación para la resolución de quejas en materia electoral
Organismos y partidos políticos

Capítulo 4
Casos concretos relacionados con la capacitación de árbitros
en materia electoral

Capítulo 5
Enfoques sobre la educación del electorado y el papel que juega la sociedad civil

Capítulo 6
Mecanismos alternativos de resolución de conflictos

Apéndice A
Fragmentos de tratados y convenciones regionales e internacionales

Apéndice B
Fragmentos de constituciones, estatutos y reglamentos nacionales

Prólogo

"En una democracia, no es el voto el que importa, sino la forma en que se cuenta".

Tom Stoppard, Jumpers (1972) (Ley II)

En la primera década del siglo XXI, el clamor por reformas y el establecimiento de gobiernos democráticos continuaron sin descanso en todo el mundo. Al inicio de la segunda década, estas demandas se han convertido en un grito a todo pulmón, o tal vez sería mejor decir atronador. Muchos movimientos de reforma tuvieron éxito y pusieron fin a regímenes bien establecidos que eran claramente antidemocráticos. Sin embargo, los líderes de estos movimientos de reforma enfrentan un inevitable dilema: ¿cuál es el siguiente paso? La realidad es que ese siguiente paso es, con frecuencia, difícil – el establecimiento de una forma democrática de gobierno. Una analogía con la vida familiar puede ser útil para explicar mi idea. Es mucho más fácil para los miembros de una familia ponerse de acuerdo para derribar su vieja casa que en lo relacionado con el diseño de su nueva casa. El reto que enfrenta todo movimiento de reforma exitoso es ¿cómo diseñar un gobierno democrático que realmente funcione? Con frecuencia, el debate es tan básico como la propia definición de democracia. Si este debate no se resuelve con rapidez, puede provocar el fracaso.

El término "gobierno democrático" se define como "El gobierno ejercido por el pueblo, ya sea de manera directa o a través de representantes elegidos por los ciudadanos" (Black's Law Dictionary, 497. Novena edición, 2009). En esencia, se trata de un gobierno del pueblo, ejercido por el pueblo y para el pueblo. Existen ciertos principios generales que son esenciales para la democracia. Entre ellos se encuentra el principio de que todas las personas son iguales y el principio de que todos los seres humanos tienen ciertos derechos y libertades inalienables. Una de las libertades más fundamentales es el derecho a elegir a las personas a las que se confiere el poder soberano. La gente desea vivir en una sociedad civil, democrática y ordenada con leyes justas que se aplican de manera uniforme. Para lograr este objetivo en una democracia, el pueblo voluntariamente renuncia a ciertas libertades individuales. La gente intencionalmente cede algunos derechos individuales a las personas que han elegido para ocupar cargos donde se ejerce el poder soberano (por ejemplo, funcionarios públicos).

Esta voluntad de otorgar el poder soberano a aquellos que ocupan puestos públicos es un aspecto clave de toda democracia representativa. No obstante, como dijo Lord Acton hace más de un siglo, "El poder tiende a corromper, y el poder absoluto corrompe absolutamente todo".[1] Por ello, para que una democracia tenga éxito, no sólo debe contar con un sistema institucionalizado que regule la forma en que se confiere el poder soberano a los funcionarios públicos, sino que además, debe tener los medios pacíficos para revocar dicho poder. Tal sistema evitaría confiablemente la corrupción a la que temía Lord Acton.

[1] Carta al obispo Mandell Creighton, 3 de abril de 1887, cita tomada del libro de Louise Creighton "Life and Letters of Mandell Creighton" (1904), volumen 1, capítulo 13; cf. Pitt 576; 22.

Después, la pregunta es: ¿cómo establecer un sistema que permita cambios pacíficos? O ¿cómo puede la sociedad institucionalizar su capacidad para realizar revoluciones pacíficas periódicas? La respuesta es el establecimiento de un sistema de elecciones periódicas, libres y justas, en las que el pueblo pueda elegir a aquellos a los que desea conferir el poder soberano. El derecho al voto le garantiza al pueblo el derecho a participar en su gobierno. Unas elecciones honestas no sólo garantizan el derecho del pueblo a expresarse, también garantizan el derecho del pueblo a ser escuchado, lo que es aún más importante. Un sistema de elecciones libres y justas anticipa la necesidad del cambio. Las elecciones permiten hacer ajustes en la asignación del poder y le proporcionan a la sociedad un medio para corregir sus errores. Para que una democracia prospere, debe contar con medios válidos para proteger el derecho individual más importante: el derecho al voto.

Durante mucho tiempo, en los Estados Unidos se ha reconocido que "el derecho a votar libremente por un candidato es la esencia de toda sociedad democrática, y cualquier restricción a ese derecho golpea el corazón del gobierno representativo" (Reynolds v. Sims, 377 U.S. 555, 84 S.Ct. 1362, 12 L.Ed.2d 500 (1964). El derecho al voto es preciado. El juez Jorge Labarga de la Corte de Circuito de Palm Beach, quien fue uno de los jueces que participaron en la contienda presidencial entre Bush y Gore en el año 2000, escribió en una de sus opiniones presentadas durante las primeras etapas de dicha contienda electoral:

> "…el derecho al voto es tan preciado como la vida misma para aquellos que han sido víctimas de los horrores de la guerra, para aquellos cuyos parientes no muy lejanos han sido privados del derecho al voto por cuestiones raciales o de género, y para aquellos que lo han arriesgado todo para poder ejercer algún día el derecho al voto."
>
> *Charles L. Zeldon, Bush v. Gore: Exposing the Hidden Crisis in American Democracy, 76 (2010)*

Cualquier sociedad que desee tener un sistema de elecciones libres, periódicas y justas debe reconocer que dichas elecciones no pueden ser posibles sin el compromiso con el estado de derecho. Los gobiernos democráticos existen y prosperan de muchas formas diferentes, las cuales frecuentemente se adaptan a las normas específicas de esa sociedad, así como a sus necesidades culturales y tradiciones. Sin embargo, sin importar la forma que tome, la democracia no puede existir sin el compromiso con el estado de derecho. El gobierno del pueblo, ejercido por el pueblo y para el pueblo no puede florecer donde algunos individuos están por encima de la ley.

En un país en donde reina el estado de derecho, se pueden establecer sistemas y procedimientos antes de las elecciones, los cuales garantizarán que la intención de los electores se refleje en los resultados electorales. Las leyes, normas y reglamentos establecidos antes de las elecciones sirven de modelo para la elaboración de dichos sistemas y procedimientos. Se puede educar a los votantes acerca de la forma correcta de emitir su voto. Se puede capacitar a los funcionarios electorales sobre las buenas prácticas para garantizar que los votos se emitan y cuenten de manera adecuada. Se pueden instrumentar medidas de seguridad para asegurar las boletas electorales después de la votación. Se puede mejorar la

rendición de cuentas de los funcionarios electorales por medio de sistemas que promuevan la transparencia. La experiencia me ha enseñado que la boleta electoral impresa es un componente esencial para deslindar responsabilidades en las elecciones. La boleta electoral impresa permite verificar la voluntad del votante. Cuando se puede verificar la voluntad del elector, en caso de que se repita el recuento de votos o se revisen los procedimientos electorales, la rendición de cuentas de los funcionarios electorales se incrementa, al mismo tiempo que se reduce la posibilidad de fraude.

Sin embargo, a pesar de todas las leyes, normas, reglamentos y procedimientos que se establezcan para promover elecciones periódicas, libres y justas, no existe la elección perfecta. Algo saldrá mal. Sucederá algo inesperado. Algunas máquinas de votación se descompondrán, habrá un apagón, los funcionarios electorales cometerán errores y, después de la elección, surgirán las impugnaciones. No obstante, el hecho de que las elecciones no sean perfectas no significa que no puedan ser justas. Se puede lograr la transparencia y rendición de cuentas cuando se prepara la elección de manera adecuada, se educa a la gente y se establecen normas claras antes de la jornada electoral. Si se establece una cultura donde se autorice a la gente buena a hacer lo correcto, entonces la mayoría de los problemas electorales pueden resolverse de manera que cada elector tenga la confianza de haber tenido la oportunidad de opinar través de su voto y de que ese voto fue contado adecuadamente.

Cerraré con una última opinión acerca de las elecciones en un sistema de democracia participativa. En dicho sistema, el ciudadano no sólo debe poder hablar (a través de su voto), sino que también debe ser escuchado (su voto se debe contar adecuadamente). En una democracia, el derecho a que el voto sea contado de manera válida es tan importante como el acto de votar. Es muy fácil negar, degradar o diluir el derecho al voto contando los votos de manera inadecuada. El dramaturgo Tom Stoppard una vez escribió: “En una democracia, no es el voto el que importa, sino la forma en que se cuenta”.

En esencia, precisamente este libro -Directrices para la Comprensión y Resolución de Conflictos Electorales- trata de garantizar que el votante pueda hablar y sea escuchado. Estas directrices están diseñadas para proporcionar métodos de educación, procedimientos y las habilidades necesarias para permitirle a la gente buena hacer lo correcto, con el objetivo de garantizarle a los ciudadanos que no sólo podrán ser capaces de hablar a través de su voto, sino que también serán escuchados, ya que su voto se contará de manera adecuada para que refleje su voluntad. Con esta garantía, la sociedad democrática no sólo sobrevivirá, sino que podrá prosperar.

Paul H. Anderson
Juez Asociado, Suprema Corte de Minnesota

Cuando se pone en duda la imparcialidad de una elección, se necesita un proceso eficaz de resolución de conflictos en el que los hechos se examinen a fondo y se pueda determinar si se siguieron los procedimientos electorales adecuados, como lo indican las leyes y reglamentos. Si es así, entonces los resultados electorales reflejan la voluntad del pueblo. Si no es así, entonces se utilizan los recursos adecuados para garantizar que se respetará la voluntad del pueblo. La Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) ha proporcionado soporte técnico y logístico para la realización de elecciones

democráticas en todo el mundo. Gran parte de este trabajo ha consistido en la capacitación de miembros de comisiones, abogados, jueces, organizaciones de la sociedad civil y miembros de los medios de comunicación sobre los aspectos legales y prácticos de la resolución de conflictos electorales en un estado de derecho.

IFES trabaja de la mano con representantes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de los países donde ha prestado sus servicios. Les presenta la información por medio de mesas de trabajo formadas por expertos en derecho electoral internacional, líderes de interés para el país en cuestión y grupos profesionales. Esto les brinda a los participantes valoraciones de la interacción entre las normas internacionales y los mecanismos de resolución de conflictos legales y administrativos que se emplean en ese país. Las presentaciones, así como las discusiones que les siguen, ayudan a los asistentes a comprender con claridad la forma de anticiparse a los problemas que probablemente surjan en las próximas elecciones, así como la manera de manejarlos.

Desde 1965, mi trabajo con los procesos electorales estuvo relacionado con hacer cumplir la Ley Norteamericana del Derecho al Voto y otras leyes relacionadas con el derecho al voto. Desde 1995, me he desempeñado como observador internacional y he formado parte de paneles sobre el derecho al voto, los procedimientos legales y la resolución de conflictos electorales en muchos países de 4 continentes. Todos estos esfuerzos dieron como resultado la publicación de mi libro “The Resolution of Election Disputes” en 2006 por IFES, con una segunda edición en 2008.

Por lo anteriormente dicho, me complace dar la bienvenida a la nueva publicación de IFES: Las Directrices para la Comprensión y Resolución de Conflictos Electorales. Este manual proporciona a los lectores la clase de razonamientos que sólo se pueden obtener de primera mano: a través de la experiencia. Estas directrices exponen y explican magistralmente los objetivos, problemas y técnicas de la resolución de conflictos electorales; también aplican los estándares internacionales a los asuntos prácticos, desde visiones generales de cada tema, hasta ilustraciones convincentes de prácticas y procedimientos específicos. Al hacerlo, las Directrices resaltan los temas más relevantes de la resolución de conflictos electorales y responden a las preguntas que se harían los gestores, árbitros y jueces electorales. En pocas palabras, este manual es una excelente compilación de herramientas esenciales para la creación de sistemas en los que se puedan aplicar los principios de la resolución de conflictos electorales expuestos como tema principal en mi libro.

Barry H. Weinberg
Anterior Jefe Interino de la Sección de Votación de la División de Derechos Civiles
Departamento de Justicia de los Estados Unidos

INTRODUCCIÓN

Urnas electorales conteniendo los votos emitidos en las elecciones de 2010 en Filipinas, las cuales están ahora sujetas a un proceso de impugnación; se encuentran selladas y se llevan a Manila para ser revisadas por el Tribunal Electoral de la Cámara de Diputados.

Introducción

Con base en sus 22 años de experiencia, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) ha reunido recursos, expertos y datos para elaborar una guía para la resolución de conflictos electorales. Esta guía tiene el propósito de presentar el liderazgo técnico en la materia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y del Consortium para Procesos Electorales y Políticos (CEPPS). Esta guía puede ser de utilidad para educar a los gestores electorales, la magistratura, la comunidad legal, los donantes y demás partícipes en el proceso electoral, con respecto a los mecanismos eficaces para la resolución de conflictos electorales a través de métodos formales y alternativos.

Debido a que existe una gran variedad de procedimientos para la resolución de conflictos electorales en todo el mundo, cualquier análisis de un procedimiento específico debe comenzar con una mirada al sistema organizativo del país en cuestión y a la forma en que dicho país se relaciona con el proceso electoral. El órgano resolutivo puede ser de naturaleza judicial, legislativa o ejecutiva, o incluso un híbrido. Este órgano puede ser permanente, o puede crearse antes de cada elección o como respuesta a la misma. El órgano resolutivo puede ser independiente de los demás poderes de gobierno, o puede ser un tribunal especial o dependencia administrativa dentro del gobierno. Todas estas consideraciones nos dan una idea de la forma en que el órgano resolutivo interactuará con las leyes electorales y el sistema en su totalidad. En ocasiones, es necesario aplicar la flexibilidad y la creatividad para manejar los diferentes tipos de quejas electorales. Los estándares internacionales son de crucial importancia en la resolución de conflictos electorales. Sin embargo, a veces las circunstancias excepcionales requieren de una gran flexibilidad en la aplicación de estos estándares, siempre y cuando se mantengan dentro del límite inferior de dichos estándares.

Siempre existen algunas irregularidades en toda elección importante, aunque no siempre dichas irregularidades amenazan el resultado de las elecciones. No obstante, si las irregularidades crecen a un nivel que pongan en peligro la credibilidad y legitimidad de la elección, entonces se deben tomar medidas de manera adecuada y eficaz. Por esta razón, la presente guía también ayudará a manejar los asuntos electorales de manera que se incremente la credibilidad en la elección.

Los lectores deben tomar en cuenta dos características que afectan la resolución de conflictos electorales: la naturaleza y la seriedad de la queja. El proceso de resolución de conflictos electorales varía dependiendo de si se trata de asuntos de gran relevancia -como los resultados electorales, comportamientos criminales, o fraude generalizado- o de irregularidades menores o transgresiones leves –como las reglas de las campañas, la certificación de candidatos, el registro de electores, o la colocación de propaganda-. Específicamente, la naturaleza y la seriedad de la queja afectarán el balance entre la necesidad del debido proceso y una solución rápida. En ocasiones, se requiere de un órgano resolutivo que acelere el proceso de resolución o establezca prioridades, incluso, las características mencionadas pueden afectar la naturaleza del órgano resolutivo competente.

Un sistema eficaz de resolución de conflictos no sólo proporciona legitimidad y credibilidad a la elección, sino que también sirve como alternativa pacífica a las respuestas violentas que surgen comúnmente después de las elecciones en las democracias emergentes. Un mecanismo sólido demostró ser indispensable para evitar una catástrofe política en Nigeria en las elecciones de 2007, así como en las elecciones de 2009 en Afganistán.[1] Timor-Leste también es un ejemplo de la manera en que un sistema transparente y eficaz de resolución de conflictos puede servir como medio para evitar la violencia. Un año antes de las elecciones nacionales, el mal manejo que se le dio a las quejas dentro de las fuerzas de defensa nacional desencadenó una crisis que sacudió severamente la confianza del pueblo en la joven democracia de ese país. Dada la tensa atmósfera política que precedía a las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2007, se suscitó la necesidad crucial de procesar los agravios electorales legítimos e informar de la decisión a los reclamantes.[2] En respuesta a la ausencia de un proceso formal de resolución de conflictos, IFES ayudó a la Comisión Nacional de Elecciones a diseñar y aplicar un sistema eficaz para el procesamiento de las quejas. Este esfuerzo por mejorar el desempeño del procedimiento para el manejo de quejas resultó ser una medida importante para evitar que los agravios electorales se convirtieran en un catalizador para la violencia y el desorden.

En contraste, la violencia que surgió en Kenia después de las elecciones presidenciales de 2007 demostró lo inadecuado que era el mecanismo de resolución de conflictos electorales.[3] La Constitución y las leyes electorales de Kenia establecían que se podía impugnar la elección, pero solamente después de que los resultados hayan sido anunciados. Además, como en muchos países de la Commonwealth, las cortes Kenianas tenían la autoridad para resolver conflictos electorales, sin embargo los retrasos, la corrupción y la falta generalizada de capacidad minó la confianza del público en las cortes. Probablemente se hubiera evitado mucha de la violencia si se hubieran establecido principios y procedimientos para la recepción y análisis de los alegatos respecto a las presuntas irregularidades y fraudes.[4]

---

[1] Grant Kippen, *Electoral Complaints Adjudication: An Object Lesson from Afghanistan, Monday Developments*, marzo 2010, 17. La situación que se presentó en Irak también subraya la importancia de evitar la violencia en las democracias emergentes: "En el Mundo Occidental, cuando se violan tus derechos, acudes a la corte. Sin embargo, en Irak la situación es diferente: cuando se violan tus derechos, recurres a la violencia". Lara Jakes, *Iraq's Sunnis Bracing for Chaos After Election*, Associated Pess, Marzo 2, 2010 (citando al Primer Vicegobernador de la Provincia de Anbar, Hikmat Jasim Zaldan, cuando comentó sobre las inminentes elecciones parlamentarias, programadas para el 7 de marzo de 2010). Esta información está disponible en http://www.heraldsun.com/printer_friendly/6548536.

[2] Mary Lou Schramm et al., IFES, *Timor-Leste: Conflict Resolution and Electoral Assistance* 11-13 (2008).

[3] Comisión Revisora Independiente para las Elecciones Generales, Diálogo y Reconciliación Nacional en Kenia (Kriegler Commission), Reporte de la Comisión Revisora Independiente sobre las Elecciones Generales que tuvieron lugar en Kenia el 27 de diciembre de 2007, 141 (2008) (de aquí en adelante se le llamará El Reporte de la Comisión Kriegler). Un elemento que contribuyó materialmente a la tensión del KICC, transmitido en vivo a todo el país, fue la ausencia de un mecanismo eficaz de resolución de controversias electorales que manejara las crecientes impugnaciones a la integridad de los resultados de Kibaki. Esta información está disponible en http://www.dialoguekenya.org/docs/FinalReport_consolidated.pdf; consulte también Christopher Fomunyoh, *Center for humanitarian Dialogue, Mediation des Conficts Electoraux,* 13-14 (2009) y *Discussing 2006 presidential elections in the Democratic Republic of the Congo*, disponible en http://www.ndi.org/files/Mediation_des_Conflicts_Electoraux_FRE.pdf.

[4] Reporte de la Comisión Kriegler, supra nota 4, at 139.

A pesar de la importancia universal que tiene la estructura legal para el manejo de las quejas electorales, la creación de estos sistemas varía de país a país. Algunos países, como Etiopía, responden rápidamente con intentos ad hoc por mantener la integridad electoral después del surgimiento de un conflicto inesperado. Las elecciones realizadas en Etiopía en 2005 estuvieron atrapadas en un atolladero de supuestas irregularidades. La autoridad electoral respondió creando comités para revisar las quejas e investigar las acusaciones potencialmente meritorias. El desastre que se suscitó en las elecciones efectuadas en 1994 en República Dominicana provocó que rápidamente se instrumentara un sistema de resolución de conflictos electorales que propició una elección más estable en 1996.[5] Otras democracias, como Uruguay y Brasil, han optado por soluciones a largo plazo, reconociendo los problemas de corrupción que han tenido a lo largo de su historia y utilizando las principales coyunturas constitucionales o legislativas para codificar mecanismos de resolución de conflictos a largo plazo.[6]

La presente guía explora 7 normas aplicables a la resolución de conflictos electorales que ayudan a fortalecer el manejo imparcial de las quejas, lo cual, a su vez, preserva el derecho a la participación política y a la representación democrática. Después de establecer estas normas, la guía pasa del marco teórico al práctico, permitiendo que los expertos en resolución de conflictos electorales a nivel internacional discutan la forma en que se aplicarán dichas normas. Esperamos que la exploración de estos principios y prácticas sirva como fuente de inspiración para los legisladores y gestores electorales, a tal grado que diseñen nuevas iniciativas para fortalecer este pilar esencial del sistema electoral a partir de sus propios procedimientos de resolución de conflictos electorales.

Un poco de terminología

A lo largo de este libro, los autores utilizan ciertas frases para describir las instituciones y procedimientos empleados por los países democráticos para resolver conflictos electorales, quejas, objeciones y violaciones a las leyes electorales. La expresión *resolución de conflictos electorales* ha sido aceptada internacionalmente para describir el asunto que nos ocupa. Sin embargo, la palabra *conflicto* sugiere la existencia de desacuerdos y quejas. Una porción de estas quejas puede ser resuelta por un árbitro o mediador. Los conflictos electorales se pueden interpretar como *impugnaciones a los resultados electorales*, es decir, cuando se pone en duda el resultado oficial de las elecciones. Aquí es donde surgen los retos importantes para cualquier sistema de resolución de conflictos electorales. Con

[5] Instituto Democrático Nacional para los Asuntos Internacionales (NDI) y el Centro Carter, *The 1996 Presidential Election in the Dominican Republic*, 45-46 (1998), disponible en http://aceproject.org/regions-en/countries-and-territories/DO/reports/Finalpercent20Reportpercent20Dominicanpercent20Republicpercent201996.pdf/view.

[6] En Uruguay, por ejemplo, en 1924 se redactó la ley electoral que creó un órgano electoral autónomo, esta ley fue incluida en la Constitución en 1932, lo que convierte al sistema electoral uruguayo en el más viejo de América Latina. Sara Staino, La Corte Electoral de Uruguay – ¿El Cuarto Poder? 1-2 (2006), disponible en http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/UY/Uruguay_percent20Thepercent20Electoralpercent20Courtpercent20-percent20Apercent20Fourthpercent20Branchpercent20ofpercent20Government.pdf. En Brasil, el Tribunal Electoral Superior, máximo órgano de la justicia electoral, se creó el 24 de febrero de 1932; sin embargo, en 1937, Getúlio Vargas instauró el Estado Novo, cuya Constitución extinguió a la justicia electoral. El 28 de mayo de 1945, el Decreto de Ley 7586/1945 restableció el Tribunal Electoral Superior. Consulte Historia del Tribunal Electoral Superior, Tribunal Electoral Superior, en http://www.tse.gov.br/internet/ingles/institucional/o_tse.html (e aquí en adelante se le llamará Tribunal Electoral Superior de Brasil).

frecuencia, estas quejas se resuelven en un tribunal superior (la Suprema Corte, la Corte Constitucional o una sala electoral especial), aunque en algunos países se asigna esta tarea a un órgano administrativo separado del poder judicial. Existen incluso países en los que no se permite impugnar el resultado de las elecciones de manera directa, en ellos, las apelaciones y quejas electorales son procesadas por el sistema de tribunales penales. Existen otros tipos de conflictos electorales que son mucho menos significativos, por ejemplo: determinar a qué partido político se le permite realizar actos de campaña en cierto día o en cierto lugar, conforme a las leyes electorales. Este tipo de conflictos puede ser resuelto por comisiones electorales a nivel local.

También se utiliza la frase *resolución de conflictos* para describir el proceso de manejo de quejas interpuestas por partidos políticos, candidatos, ciudadanos y demás actores electorales. Por lo general, las quejas surgidas durante las fases iniciales de una elección, la campaña electoral o la jornada electoral, están relacionadas con violaciones a los derechos político-electorales del ciudadano (por ejemplo: el registro de electores, la certificación de candidatos, etc.) o con irregularidades (incumplimiento a la ley electoral, el reglamento o los procedimientos). Este tipo de quejas plantean enormes problemas a las autoridades, tribunales y demás órganos electorales involucrados en el sistema de resolución de conflictos electorales, debido a la gran cantidad de ellas y a su naturaleza urgente. Por lo tanto, los términos *resolución de conflictos* y *resolución de conflictos electorales* pueden verse como sinónimos, los cuales abarcan una amplia gama de situaciones y se enfocan en los procedimientos judiciales o administrativos que las resuelven.

Las quejas relacionadas con conductas ilícitas que constituyan delitos, conforme a la ley electoral o demás leyes aplicables, pueden procesarse por medio de procedimientos penales. Casi siempre, este tipo de quejas se interponen ante las autoridades policíacas, la fiscalía o los tribunales, con la finalidad de que se investiguen y, de ser necesario, se castiguen –fuera del sistema administrativo para la resolución de conflictos electorales. Aunque se pueden establecer órganos especiales o tribunales judiciales electorales que resuelvan también delitos penales que se encuentren dentro de su jurisdicción.

En los siguientes capítulos, el lector se encontrará con frecuencia con la frase *órganos de gestión electoral*, un término muy general que se utiliza para designar a la dependencia gubernamental o departamento encargado de la organización, coordinación y supervisión del proceso electoral. La naturaleza exacta del órgano de gestión electoral varía de país a país: puede tratarse de un órgano independiente, o de una rama de una secretaría. Puede existir sólo un órgano de gestión electoral que supervise todas las elecciones del país, o cada provincia, estado o prefectura puede tener su propio órgano de gestión electoral. Este órgano puede estar encargado sólo de la gestión electoral, u ocuparse también del conteo de votos y la resolución de conflictos electorales. En general, cuando los autores mencionan el término órgano de gestión electoral, se refieren a la dependencia gubernamental que administra las elecciones, la cual se presume sea diferente al órgano encargado de la solución de conflictos electorales (debido a las diferentes funciones que se explorarán en este libro).

Capítulo 1
Normas internacionales

Funcionarios electorales cuentan los votos en Banda Aceh en presencia de observadores electorales durante las elecciones legislativas efectuadas en Indonesia en 2009.

Normas internacionales aplicables a la resolución de controversias electorales

> *"Una importante salvaguarda de la integridad de las elecciones radica en la resolución efectiva de los conflictos electorales… el proceso electoral no sólo se compone de la emisión del voto en la jornada electoral y de la subsecuente declaración de resultados. También incluye otros actos, tales como la división del país en circunscripciones electorales, registro de electores, registro de partidos políticos, la organización del sistema de votación para la realización de las elecciones, la declaración de validez, etc.*
> [7]
>
> *-Magistrada Georgina T. Wood, Presidenta de la Suprema Corte de Gana.*

A lo largo de las dos últimas décadas, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) se ha dedicado a proveer soporte técnico para las elecciones que se celebran en todos los países del mundo. Durante este tiempo, se ha puesto de manifiesto que la magistrada Wood estaba en lo correcto al afirmar que "un procedimiento eficaz de resolución de conflictos debe ser integral para poder garantizar la equidad y legitimidad del sistema electoral".

En un esfuerzo por ayudar a los gestores electorales, a los encargados de aplicar los sistemas y métodos, a los donantes y demás participantes en las elecciones, a resolver eficazmente los conflictos electorales, IFES ha identificado 7 normas aplicables a la resolución de conflictos electorales, basándose en prácticas internacionales. Estas normas se derivan del derecho fundamental a participar en el gobierno y, a cambio, dichas normas sirven como método de protección y aplicación de este derecho. Los expertos en derechos humanos tienen identificados varios derechos humanos que son inalienables, como el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad y, el más importante en materia electoral, el derecho a participar en el gobierno a través de representantes elegidos de manera justa. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos afirmó que "los derechos políticos son derechos humanos de suma importancia, tanto que queda prohibida su suspensión".[8] Estos derechos políticos fundamentales proporcionan los cimientos para un gobierno legítimo, el cual se puede lograr con una buena organización de las elecciones. De hecho, las elecciones son eventos de derechos humanos,[9] ya que son el medio por el cual el pueblo expresa su voluntad política. Las elecciones son el mecanismo más común e importante para el ejercicio del derecho a participar en el gobierno.

---

[7] La magistrada presidenta, Lady Georgina T. Wood de la Suprema Corte de la República de Ghana, Prólogo de la Suprema Corte de Ghana, Manual y estatutos sobre la adjudicación electoral en Ghana (2008) [en lo sucesivo, el Manual de Ghana], disponible en http://www.judicial.gov.gh/c.i/content/forward.htm.

[8] Castañeda Gutman v. México, caso 12.535, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, reporte No. 113/06, ¶¶92, 140 (2008).

[9] Centro de Derechos Humanos de la ONU, serie Professional Training No.2, *Human Rights and Elections: A Handbook on the Legal, Technical and Human Rights Aspects of Elections*, 1994 (de aquí en adelante denominado Manual de Elecciones y Derechos Humanos), disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training2en.pdf.

El derecho a participar en el gobierno está consagrado en las principales convenciones internacionales de derechos humanos. Estas convenciones subrayan y discuten la importancia de la participación política en las elecciones. El artículo 21, primer párrafo, de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) establece que "Todos tienen derecho a participar en el gobierno de su país, ya sea de manera directa o a través de representantes elegidos libremente".[10] Además, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (ICCPR por sus siglas en inglés) establece que:

> "Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores".[11]

Este principio hace valer el concepto de elecciones democráticas y asegura las libertades de opinión, de reunión, de tránsito y de expresión. Adicionalmente, existen varias prohibiciones contra la discriminación, implícitas y entrelazadas en estos derechos.[12] El reconocimiento a los derechos políticos en los tratados internacionales –tanto a favor de la democracia participativa como en contra de la discriminación irracional- ha sido respaldado por casi todos los tratados en derechos humanos a nivel regional.[13] Los sistemas africanos y americanos de protección a los derechos humanos les otorgan a los

---

[10] Declaración Universal de Derechos Humanos, G.A. Res, 217 (III) A, art. 21, U.N. Doc. A/RES/217(III), 10 de diciembre de 1948 (de aquí en adelante denominada DUDH), disponible en http://www.un.org/en/documents/udhr/.

[11] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, A. Res. 2200 (XXI) A, artículo 25, U.N. GAOR, sesión No. 21, Sup. No. 16. U.N. Doc. A/6316, 52 (16 de diciembre de 1966), 999 Colección de Tratados de las Naciones Unidas 171 (entró en vigor el 23 de marzo de 1976) (de aquí en adelante se le llamará ICCPR), disponible en http://www2.ohchr.org/ english/law/ccpr.htm; ICCPR, supra, artículo 2, primer párrafo; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, G.A. Res, 2200 (XXI) A, artículo 2, primer párrafo, U.N. GAOR, sesión No. 21, Sup. No. 16. U.N. Doc. A/6316, 49 (16 de diciembre de 1966), 993 Colección de Tratados de las Naciones Unidas 3 (entró en vigor el 3 de enero de 1976) (de aquí en adelante se le llamará ICESCR), disponible en http://www2.ohchr.org/English/law/cescr.htm.

[12] Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, G.A. Res. 2106 (XX), artículo 5(c), U.N. GAOR, sesión No. 20, Sup. No. 14. U.N. Doc. A/6014, 47 (21 de diciembre de 1965), 660 Colección de Tratados de las Naciones Unidas 195 (entró en vigor el 4 de enero de 1969) (de aquí en adelante se le llamará CERD), (queda prohibida la discriminación en el goce de los derechos políticos), disponible en http://www2.ohchr.org/english/law/cerd.htm; Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, G.A. Res. 34/180, artículo 7, U.N. GAOR, sesión No. 34, Sup. No. 46. U.N. Doc. A/34/46, 193 (18 de diciembre de 1979), (de aquí en adelante se le llamará CEDAW), disponible en http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm; ICCPR, supra nota 12, artículo 22; DUDH, supra nota 11, artículo 20.

[13] Es importante recalcar que la nueva Comisión de Derechos Humanos de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ANSA) decepciona al respecto. La Declaración ANSA no hace ninguna referencia a los derechos humanos ni al derecho a participar en el gobierno. Declaración de Bangkok, ANSA, 8 de agosto de 1967, disponible en http://www.aseansec.org/1212.htm. Sin embargo, el artículo 2 del borrador del Acuerdo para el Establecimiento de la Comisión de Derechos Humanos de ANSA establece que "la inspiración debe surgir de las leyes internacionales en derechos humanos… algunos de los instrumentos más importantes del derecho internacional son: la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la Declaración de la ONU sobre el Derecho al Desarrollo hecha en 1986, la Declaración de Viena y Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 y los tratados a los que tienen acceso los Estados contratantes". ANSA, Borrador del Acuerdo para el Establecimiento de la Comisión de Derechos Humanos de ANSA, artículo 2, disponible en http://www.aseanhrmech.org/downloads/draft-agreement.pdf.

ciudadanos el derecho a participar en el gobierno.[14] El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales establece que "los Estados miembros se comprometen a realizar elecciones libres a intervalos razonables, por medio del voto secreto y bajo condiciones que garanticen la libertad de expresión del pueblo al elegir a sus representantes".[15]

No obstante, no se exige a las naciones soberanas que utilicen alguna forma específica de proceso electoral.[16] Por lo general, se utilizan los tribunales nacionales e internacionales para hacer valer los tratados. Estos tribunales utilizan las normas internacionales para interpretar las obligaciones establecidas en los tratados y garantizar que el proceso electoral que se utilice respete el derecho básico de la participación política.[17] Por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sido particularmente proactivo en su interpretación de la capacidad de expansión de los derechos políticos, interpretando la disposición del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que se menciona arriba, de manera que consagra el principio fundamental para la democracia política efectiva.[18] Por tal motivo, el Convenio Europeo resulta de suma importancia. Por lo regular, estos sistemas internacionales y regionales ayudan a que los principios que nos ocupan sean incluidos en los sistemas electorales. Se utilizan principios universales para interpretar las obligaciones que debe cumplir el sistema, pero dichos principios no dictan el tipo de sistema.

De esta manera, mientras el Estado puede elegir de entre una amplia gama de opciones para la aplicación de los derechos electorales, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales reconoce, por ejemplo, que cuando se aplica la ley para garantizar elecciones libres y justas, "la Corte debe determinar en última instancia si el Estado cumplió

[14] El artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos le otorga "a cada ciudadano el derecho a participar en el gobierno". Convención Interamericana Sobre Derechos Humanos, artículo 23, 22 de noviembre de 1969, colección de la OEA No. 36 (de aquí en adelante denominada Convención Americana), disponible en http://www.oas.org/juridico/English/treaties/b-32.html. La Carta Africana le garantiza a cada ciudadano "el derecho a participar libremente en el gobierno de su país". Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, artículo 13, 27 de junio de 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (entró en vigor el 21 de octubre de 1986) (de aquí en adelante denominada la Carta Africana), disponible en http://www1.umn.edu/humanrts/instree/z1af-char.htm.

[15] Protocolo No 1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, artículo 3, 20 de marzo de 1952, C.E.T.S. No. 9 (entró en vigor el 18 de mayo de 1954), disponible en http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/009.htm.

[16] Ver también Yumak vs. Turkey, Corte Europea de Derechos Humanos, caso No. 10226/03, juicio del 8 de julio de 2008, párrafos 110-11.

[17] El Partido del Trabajo de Georgia vs Georgia, Corte Europea de Derechos Humanos, caso No. 9103/04, juicio del 8 de octubre de 2008, párrafo 104 ("Al reconocer el derecho del Estado a organizar su administración electoral, la corte debe determinar si las comisiones electorales cometieron actos específicos que empañen el derecho del quejoso a participar en la repetición de las elecciones parlamentarias del 28 de marzo de 2004").

[18] Mathieu-Mohin vs Bélgica, Corte Europea de Derechos Humanos, serie A No. 113, juicio del 2 de marzo de 1987, párrafo 47. La corte fue más allá del asunto del caso y reconoció que la disposición sobre "elecciones libres" protege el derecho de los ciudadanos a votar y ser votado, y que los ciudadanos tienen el derecho a reclamar. Jurij Toplak, *European Parliament Elections and the Uniform Election Procedure 6* (Asociación Internacional de Derecho Constitucional, Estudio para el VII Congreso Internacional, 11 al 15 de junio de 2007), disponible en http://www.enelsyn.gr/papers/w3/Paperpercent20bypercent20Jurijpercent20Toplak.pdf. En el caso Krasnov vs Rusia, la corte reafirmó que el artículo 3 del Protocolo No.1 protege el derecho a ser votado de manera implícita. Krasnov vs Rusia, Corte Europea de Derechos Humanos, casos 17864/04 y 21396/04, juicio del 19 de julio de 2007, párrafo 40.

con los requisitos establecidos en el artículo 3 del Protocolo No. 1".[19] Así, los estados pueden diseñar su propio sistema de resolución de conflictos electorales mientras se mantengan dentro de los límites establecidos por estas normas.[20] Sin importar si los conflictos electorales son resueltos por un tribunal constitucional, un tribunal independiente, un órgano legislativo o una comisión, las normas internacionales se aplican de manera similar.[21] Los órganos de resolución de conflictos electorales deben tomar en cuenta estas normas internacionales para garantizar que las leyes electorales pasen del plano teórico al práctico y efectivo.[22]

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales
Protocolo 1, Artículo 3

los Estados miembros se comprometen a realizar elecciones libres a intervalos razonables, por medio del voto secreto y bajo condiciones que garanticen la libertad de expresión del pueblo al elegir a sus representantes.

Los derechos políticos se definen a través de convenios, estatutos y jurisprudencias, y se interpretan con ayuda de directrices, códigos de conducta y reportes elaborados por órganos intergubernamentales o no gubernamentales. Aunque dichas directrices, códigos y reportes no tienen carácter obligatorio, arrojan un poco de luz sobre las 7 normas internacionales de las que tratará este libro. Cualquier guía que pretenda abarcar toda la gama de variaciones que resultan de la aplicación de diferentes normas, debe analizar los procesos electorales y las prácticas del país en cuestión. Sin embargo, existen algunas limitaciones prácticas para ello, por ejemplo: algunos países no publican o traducen las determinaciones

[19] Yumak vs Turquía, Corte Europea de Derechos Humanos, caso No. 10226/03, juicio del 8 de julio de 2008, párrafos 74, 110-115, y 147-148. "Se requiere un mínimo de 4 por ciento para la elección del 25 por ciento restante de los miembros de la Cámara de Diputados. Incluso un sistema que fije un mínimo relativamente elevado, cae dentro de un amplio margen de apreciación… El mínimo que se establezca no debe contravenir los requisitos del artículo 3 del Protocolo No. 1; de lo contrario, se promoverían tantas corrientes de pensamiento que el parlamento se fragmentaría de manera excesiva" (cita de Magnago vs Italia, caso No. 25035/94, Comisión Europea para los Derechos Humanos, 15 de abril de 1996, DR 85-A, pag. 116) (cita de Partido Democrático vs Latvia, Corte Europea de Derechos Humanos, casos 10547/07 y 34049/07, juicio del 29 de noviembre de 2007); ver también Zdanoka vs Latvia, Corte Europea de Derechos Humanos, caso 58278/00, juicio del 16 de marzo de 2006, párrafo 115; y Mathieu-Mohin vs Bélgica, Corte Europea de Derechos Humanos, serie A No. 113, juicio del 2 de marzo de 1987, párrafo 54.

[20] Zdanoka vs Latvia, Corte Europea de Derechos Humanos, caso 58278/00, juicio del 16 de marzo de 2006, párrafo 115 ("la Corte determinará en última instancia si se cumplió con los requisitos del artículo 3 del Protocolo No. 1").

[21] Constitución Política de la República Oriental del Uruguay, 15 de febrero de 1967, artículo 322(c) ("Habrá una Corte Electoral que tendrá las siguientes facultades: Decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan, y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum"); ver también la constitución del Reino del Jordán, 1 de enero de 1952, parte II, artículo 71 ("Todo ciudadano tendrá el derecho de presentar

[22] Ver Krasnov vs Rusia, Corte Europea de Derechos Humanos, casos 17864/04 y 21396/04, párrafo 42; ver también Partido Comunista Unido de Turquía vs Turquía, Corte Europea de Derechos Humanos, caso 133/1996/752/951, juicio del 30 de enero de 1998, párrafo 33.

tomadas.[23] Por tal motivo, la presente guía intenta captar todos los recursos disponibles para apoyar de la mejor manera en la aplicación de los principios enumerados a continuación.

Existe consenso con respecto a los derechos fundamentales de participación en el gobierno, los cuales incluyen el derecho a votar y ser votado. También existe una serie de normas relacionadas con los derechos individuales de los participantes en un proceso judicial, con los derechos de individuos y entidades en un procedimiento de resolución de conflictos electorales, y con los órganos encargados de resolver dichos conflictos. En las siguientes secciones describiremos la intersección de estas normas, así como la forma en que se aplican a la resolución de conflictos y la manera en que las presentes directrices ayudan a diseñar y gestionar los sistemas de resolución de conflictos.

Las 7 normas internacionales a las que se referirá este libro con frecuencia son las siguientes:

1. El derecho a la reparación del daño causado por conflictos electorales
2. Un régimen definido de normas y procedimientos electorales
3. Un árbitro imparcial e informado
4. Un sistema que agilice judicialmente las decisiones
5. Definición de cargas de la prueba y normas para la evidencia
6. Disponibilidad de recursos razonables y eficaces
7. Educar los participantes

1. Derecho a la reparación del daño causado por conflictos electorales

La existencia de medios públicos y claros para resolver las irregularidades que se presenten durante las elecciones es crucial para un sistema de resolución de conflictos electorales que promueva adecuadamente la participación de los ciudadanos en el gobierno. Debido a que la confianza de la ciudadanía le otorga al vencedor la legitimidad necesaria para gobernar, la confianza en el proceso es esencial para construir, restablecer o mantener un sistema democrático.[24] Dicha confianza, a su vez, requiere de la existencia de medios transparentes, a través de los cuales se puedan interponer quejas y conseguir la reparación del daño.

A. Objetivo

[23] Específicamente, "por lo general, no se publican las sentencias o no se ponen a disposición del público en Internet; además, rara vez se traducen a otros idiomas". Robert A. Dahl, asesor de políticas legales, IFES*, Address Before the 2008 General Assembly of the Association of Assian Election Authorities: Electoral Complaint Adjudication and Dispute Resolution* (22 de julio de 2008), disponible en http://210.69.23.129/d_6.html.

[24] Grant Kippen, *Afghanistan Research and Evaluation Unit, Elections in 2009 and 2010: Technical and Contextual Challenges to Building Democracy in Afghanistan* 3, 19 (2008), disponible en http://www.unhcr.org/refworld/docId/492c0e5b2.html.

La principal función de un órgano resolutivo es la de mantener la credibilidad y confianza garantizando, de manera clara y legal, a los ciudadanos y actores relevantes el derecho a actuar.[25] Este mecanismo debe incluir el derecho fundamental a la revisión judicial con el prospecto de una efectiva reparación del daño – norma básica reconocida por una infinidad de tratados y códigos internacionales y nacionales.[26] La ley debe establecer claramente el derecho a la reparación del daño y darlo a conocer al público en general, en caso de elecciones fallidas: "la ciudadanía debe ser capaz de comprender las causas por las que la elección fracasó y de aceptar la forma en que se reparará".[27] Esto resulta particularmente importante cuando los resultados de la elección están en juego. Específicamente, lo que la sociedad civil, los partidos políticos y los ciudadanos necesitan saber es: 1) cuál organismo será el encargado de recibir y resolver sus quejas; 2) el proceso cronológico para presentar una demanda; y 3) las leyes procedimentales y substantivas que regirán dicha demanda.[28]

B. Procedimiento

El derecho a la reparación del daño requiere de procedimientos adecuados para la interposición de apelaciones. Dicho requisito necesariamente invita a los estados a elaborar directrices claras sobre los procedimientos para interponer quejas dentro del sistema de resolución de conflictos electorales, ya que la falta de transparencia puede conducir al sobreseimiento de quejas legítimas. El establecimiento de un proceso así puede ser todo un reto en las democracias nacientes.

Las elecciones parlamentarias y de consejeros provinciales realizadas en Afganistán en 2005, nos brindan un ejemplo de un proceso de resolución de conflictos electorales en un país que estuvo sumido en la guerra. La Comisión de Quejas Electorales desestimó muchas impugnaciones argumentando que no entraban dentro de la categoría de delitos electorales o no estaban bien fundadas. Estas desestimaciones indican que los ciudadanos no conocen el proceso de impugnación. En consecuencia, el International Crisis Group recomendó que la Comisión de Quejas Electorales debería "crear un procedimiento más abierto para la resolución de conflictos, llevando a cabo una campaña de concienciación pública de alto perfil y capacitando a las organizaciones civiles sobre los motivos para interponer quejas y los requisitos que debe cumplir la evidencia".[29] La Comisión de Quejas Electorales respondió antes de las elecciones presidenciales de 2009: emitiendo un documento que describía el sistema de gestión de quejas; poniendo a disposición del público en general las reglas del

[25] Steven H. Huefner, *Remedying Election Wrongs*, 44 Harv. J. on Legis, 265, 291 (2007).

[26] DUDH, supra nota 11, artículo 8; ICCPR, supra nota 12, artículo 2, párrafo 3(a), (c); Carta Africana, supra nota 14, artículo 7, párrafo 1; Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, artículo 13, 4 de noviembre de 1950, C.E.T.S. No. 5 (entró en vigor el 3 de septiembre de 1953) (de aquí en adelante denominado el Convenio Europeo), disponible en http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm.

[27] Huefner, supra nota 26, 291-92.

[28] Tribunal Constitucional de la República de Indonesia, Manual de Resolución de Controversias Relacionadas con los Resultados Electorales 1, 9 (2004), disponible en http://aceproject.org/ero-en/topics/electoral-dispute-resolution/Handbook_Election_Result_Dispute_Settlement.pdf/view; Ley No. 24/2003, artículo 74(1) (Indonesia), Reglamento No. 04/PMK/2004 (Indonesia).

[29] International Crisis Group, Reporte de Asia No. 171, *Afghanistan's Election Challenges*, ii (2009) (de aquí en adelante denominado los Retos de Afganistán), disponible en http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-asia/afghanistan/171-afghanistans-election-challenges.aspx.

procedimiento, el código de conducta adoptado por los miembros de la comisión, y el formato para la interposición de impugnaciones en su sitio web; y explicando a los ciudadanos afganos ante qué autoridad deben presentar sus quejas, así como el proceso que sigue la impugnación una vez que ha sido interpuesta.[30] No obstante, en países como Afganistán, la gravedad de las quejas y su gran volumen pueden dificultar la tarea de proporcionar información oportuna sobre el estado que guardan las mismas. Además, asegurarse de que la ciudadanía tenga acceso a la información necesaria para comprender el procedimiento de resolución de conflictos electorales requiere de recursos, los cuales no siempre están disponibles para las autoridades electorales.[31]

C. Transparencia

La transparencia en el sistema y procedimientos de resolución de conflictos electorales construye la confianza de la ciudadanía, legitimando las sentencias pronunciadas en las impugnaciones interpuestas. Para poder garantizar la eficacia del derecho de apelación, los electores, partidos políticos, candidatos y medios de comunicación deben saber qué órgano tiene jurisdicción para escuchar y resolver las impugnaciones y quejas en materia electoral, cómo está constituido, qué autoridad designa a sus miembros, y cómo interponer una queja. Debido a que existe una gran variedad de mecanismos de resolución de conflictos electorales alrededor del mundo, cada país debe proporcionar a sus ciudadanos sólo la información acerca de su propio sistema de resolución de conflictos.

Además, la transparencia requiere que el órgano encargado de resolver los conflictos electorales mantenga informado al demandante sobre el estado que guarda su queja, incluyendo las notificaciones de las audiencias o decisiones que se avecinan.[32] El derecho a la reparación del daño incluye el derecho al debido proceso; por ello, la información básica, como una notificación, es esencial para tal proceso. Desafortunadamente, no siempre es fácil aplicar esto. Sin embargo, en caso de irregularidades graves, el órgano resolutivo debe programar una audiencia e informar a los demandantes sobre el estado que guarda su queja.

---

[30] Comisión de Quejas Electorales, Descripción del Sistema de Gestión de Quejas 1 (2009) ("La elaboración y aplicación de un sistema eficaz y transparente para el manejo de las quejas es, tal vez, uno de los pasos más importantes para determinar si las elecciones realizadas en un país son vistas como libres, justas y legítimas por el electorado de ese país").

[31] Id. 3-5. De hecho, después de las elecciones en Afganistán, el Instituto Democrático Nacional (NDI) subrayó que "la falta de información oportuna sobre el estado de las quejas alimenta la insatisfacción y desconfianza generalizadas con respecto al proceso y su eficacia". NDI, *Preliminary Statement of the NDI Election Observer Delegation to Afghanistan's 2009 Presidential and Provincial Council Elections* 9 (22 de agosto de 2009), disponible en http://www.ndi.org/files/Afghanistan_EOM_Preliminary_Statement.pdf.

[32] International Crisis Group, Reporte de Asia No. 101, *Afghanistan Elections: Endgame or New Beginning?*, iii (2005) (en este reporte se recomienda "publicar los criterios para definir los delitos electorales y la elegibilidad de los candidatos, junto con los requisitos que debe cumplir la evidencia, con la finalidad de que las impugnaciones sean admitidas, así como actualizar regularmente la información sobre el estado que guardan las quejas"), disponible en http://www.crisisgroup.org/-/media/Files/asia/south-asia/afghanistan/101_afghanistan_elections_end-game_or_new_beginning.ashx. El Reglamento de la Comisión Electoral de Liberia establece que dicha Comisión debe informar al quejoso y al demandado si se requiere una audiencia para analizar la evidencia. Comisión Electoral Nacional, Reglamento de Quejas y Apelaciones 9 (2005), disponible en http://www.aceproject.org/ero-en/topics/vote-counting/Liberia_Regulationspercent20onpercent20Complaintspercent20andpercent20Appealspercent202005.pdf.

El derecho a la reparación del daño exige la participación activa del Estado para garantizar que las quejas sean admitidas cuando así lo ameriten. Para ello, el Estado debe poner a disposición de los actores todos los documentos y materiales necesarios para sustentar su queja ante los tribunales electorales.[33] En términos prácticos, dichos documentos pueden incluir leyes electorales, listas de electores, encuestas barriales, procedimientos de presentación de apelaciones, el estado de la queja, o directrices procedimentales utilizadas por los funcionarios electorales. Por ejemplo, en Pakistán, la Comisión Electoral distribuyó un Manual de Resolución de Controversias Electorales a los centros provinciales de reunión y a los miembros de la Asamblea Nacional y del Senado.[34] Además, la Comisión Electoral publicó en su página web los formatos y reportes diarios sobre resolución de conflictos, incluyendo listas de las cantidades totales de impugnaciones recibidas por la Secretaría Federal, por provincia y por su naturaleza, así como los formatos para presentación de quejas y sus instrucciones.[35] Este esfuerzo hace más transparente el proceso de gestión de quejas y construye la confianza de los participantes en el proceso electoral.[36]

La transparencia exige que los órganos resolutivos publiquen sus fallos. Esto incrementa la confianza del público, facilita la carga sobre el demandante y clarifica cualquier acción futura que pudiera tomar el demandante.[37] La Comisión Europea, en su reporte sobre las elecciones de Nicaragua celebradas en 2006, establece que la falta de publicación de los fallos "contravino todas las normas internacionales y muestra la falta de transparencia, la falta de procedimientos judiciales aceptables y un nivel completamente inadecuado de razonamiento en términos de la justicia electoral".[38] Algunos países van aún más lejos. Por ejemplo, Armenia, Moldavia y Uzbekistán reconocieron, en el Convenio de Normas para Elecciones Democráticas y Derechos y Libertades Electorales, que "los actos y decisiones legales relacionados con los derechos, libertades y obligaciones electorales no se pueden aplicar si antes no se informan oficialmente al pueblo".[39] Durante las elecciones de 2009 en Afganistán, la Comisión Electoral

[33] Los Retos de Afganistán, supra nota 29, 25.

[34] Chad Vickery, IFES, Pakistan: Post-Election Community-Based Mediation and Adjudication Program 9, 13, 16 (2009), disponible en http://www.ifes.org/publication/bf80e511e7130f75f4cfcc90d6eb87e3/IFES_PakistanFinalReportNarrative. pdf.

[35] Id.

[36] Ver también Schramm et al., supra nota 3, 11-12 ("La transparencia del proceso de gestión de quejas se incrementó al publicar información más detallada sobre las quejas en una etapa temprana. Se colocó un resumen de cada queja en la página de Internet de CNE. Además, en la Oficina de Quejas de CNE se puso a disposición del público en general una copia de las demandas, con el nombre del demandante tachado").

[37] El Comité Electoral Nacional de Camboya elaboró una serie de reglas aplicables a los procedimientos para el manejo de quejas en materia electoral. Este manual claramente establece la obligación de publicar la decisión del Comité Electoral Nacional en cada etapa del proceso. Sin importar si se trata de la Comisión Electoral municipal, regional o nacional, ésta debe publicar la fecha en que se resolverá, o se resolvió, la apelación; así como la fecha y el lugar para la audiencia y la decisión final. Comisión Electoral Nacional, Manual: Procedimientos para el Manejo de Quejas Relacionadas con Violaciones a la Ley, los Reglamentos y Procedimientos Durante la Campaña Electoral, la Jornada Electoral, el Conteo de Votos y la Declaración de Resultados, partes I.B, II.B, II.D.2.5, II.D.2.6, disponible en http://www.necelect.org.kh/English/voterReg/Complaint_Manual.pdf.

[38] Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, Final Report: Presidential and Parliamentary Elections Nicaragua 23, 63-64 (2006) (de aquí en adelante, El Reporte Nicaragua), disponible en http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/election_observation/nicaragua/final_report_en.pdf.

[39] Comisión Europea para la Democracia a través de la Ley (Comisión Venecia), *Convention on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the Member States of the Commonwealth of Independent States*, artículo 7, párrafo 3, opinión No. 399/2006 (22 de enero de 2007) (de aquí en adelante denominado el Convenio de la Commonwealth), disponible en http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-EL(2006)031rev-e.pdf.

cumplió con su obligación de publicar sus fallos.[40] De hecho, la Comisión Electoral publicó información importante en su página web a lo largo de todo el proceso de investigación y resolución. De manera similar, el Comité Electoral Central en Georgia creó una base de datos de impugnaciones electorales en su sitio web, tanto en idioma georgiano como en inglés.[41] Este tipo de acciones incrementa la transparencia y confianza en el proceso electoral.

D. Interés legal

Finalmente, y tal vez más importante, los estados deben dejar bien claro quién tiene el interés legal para interponer las impugnaciones. Los delitos electorales incluyen una amplia gama de asuntos, tales como la elegibilidad de los candidatos, el recuento de votos, el fraude, etc. Todos estos asuntos involucran a candidatos, partidos políticos o individuos. Determinar quién tiene el derecho a exigir la reparación del daño puede ser el aspecto más importante del sistema de resolución de conflictos electorales. Sin embargo, parece no haber un acuerdo general sobre las normas que se deben seguir.

En teoría, cualquier actor relevante que afirme tener conocimiento de alguna irregularidad electoral debería interponer una queja, sin importar el tipo de ofensa. La importancia de mantener un sistema electoral justo, que promueva la aplicación de requisitos, debería superar, en ciertas ocasiones, la preocupación por la eficiencia judicial, la cual puede generar disposiciones muy inflexibles. Por otro lado, un interés legal amplio puede originar una excesiva carga de asuntos, incluyendo quejas frívolas que pondrían en peligro la eficiencia del sistema de resolución de conflictos electorales. De esta manera, es preferible restringir el interés legal para interponer quejas, a menos que esté en juego un tipo particular de agravio.[42] Por lo general, las leyes electorales establecen que las impugnaciones están restringidas a los individuos que resultaron afectados directamente por la infracción cometida.[43] El sólo hecho de participar en el proceso electoral como elector, candidato, partido político u organismo no gubernamental no es suficiente para tener derecho a interponer impugnaciones.

No obstante, a veces es necesario contar con un interés legal más amplio, como cuando se presenta la necesidad de representar a una gran cantidad de individuos. La Comisión Venecia, en su *Code of Good Practice in Electoral Matters*, establece que "en materia electoral, se debe otorgar un interés legal tan amplio como sea posible".[44] Sin embargo, este código también especifica que "Cada elector de ese

[40] La Comisión Electoral publicó en su página web las decisiones de exclusión, las multas emitidas y las impugnaciones rechazadas durante el proceso electoral 2009. Sin embargo, a finales de 2010, esta información fue retirada del sitio.
[41] Submitted Appeals/Statements/Complaints, Central Election Commission of Georgia, http://sachivrebi.cec.gov.ge/eng/
[42] Carter Center, *Electoral Dispute Resolution Experts' Meeting* 2, 10 (2009), disponible en http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/des/electoral-dispute-resolution-meeting.pdf
[43] Avery Davis-Roberts, *International Obligations for Electoral Dispute Resolution* 10-11 (Carter Center, *Discussion Paper for Experts' Meeting*, 24-25 de febrero de 2009), disponible en http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/des/edr-approach-paper.pdf.
[44] Comisión Venecia, *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report* 31 (2002) (de aquí en adelante denominado Código de la Comisión Venecia) ("En este tipo de impugnaciones, se debe otorgar un interés legal tan amplio como sea posible. Cada elector de ese distrito y candidato debe tener interés legal para interponer una apelación. No obstante se puede imponer un quórum razonable sobre el resultado de las elecciones para que los votantes puedan interponer una impugnación"), disponible en http://www.cenice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-e.asp.

distrito y candidato debe tener interés legal para interponer una apelación. No obstante se puede imponer un quórum razonable sobre el resultado de las elecciones para que los votantes puedan interponer una impugnación".[45]

> ***Comisión de Venecia***
> ***Código de buenas prácticas en material electoral***
> ***Artículo 3.3, párrafo 92***
>
> Si las disposiciones de la ley electoral pretenden ser más que palabras en una hoja, el incumplimiento de la misma debería inducir a una impugnación ante un organismo de apelación. Ello aplica en específico para los resultados electorales: los ciudadanos pueden impugnarlos con base en irregularidades en procedimientos electorales. También aplica para las decisiones tomadas antes de las elecciones, en especial en relación con el derecho de voto, los padrones electorales y el derecho a ser electo, la validez de las candidaturas, el cumplimiento de las normas que rigen a la campaña electoral y el acceso a los medios de comunicación o al financiamiento de los partidos.

Incluso si el acceso casi universal a una reparación jurídica parece imposible de implementar en la práctica, la cuestión de un derecho de ser electo amplio se reconoció en un asunto reciente de la Suprema Corte de Israel. Durante el periodo de campaña para las elecciones del 16to. Knesset (parlamento) en enero de 2003, el Comité Central Electoral descalificó partes de las transmisiones de campaña electoral de Ra'am y Balad, dos partidos políticos que contendían para las elecciones, puesto que la bandera palestina aparecía en los mismos. Pese a que los dos partidos políticos no interpusieron una demanda para obtener una reparación, la Asociación de Derechos Civiles de Israel lo hizo. El Tribunal agregó a los partidos a la demanda como actores. El Procurador General primero argumentó que el demandante no tenía derecho de interposición. Sin embargo, la Corte Suprema de Israel sostuvo que, en materia electoral, un demandante público tiene derecho de interposición si el actor de la demanda no fue lesionado específicamente.[46]

---

[45] Id.

[46] La Suprema Corte de Israel "sostuvo que el demandante tenía derecho de voto como demandante público. Sin embargo, en general el derecho de interposición de un demandante público no ha sido reconocido cuando hay un individuo específico que ha sido lesionado y que tiene un derecho de interposición ordinario. La Corte sostuvo que, en el contexto de la ley electoral, el derecho de interposición de un demandante público deberá reconocerse,[sic] pese a la existencia de individuos específicos que cuentan con el mismo. La Corte afirmó que el derecho de interposición ampliado deberá reconocerse [sic] debido a la importancia de elecciones ordinarias y adecuadas al proceso democrático. De acuerdo al Tribunal, la regularidad del proceso electoral es el interés del público en general y va más allá de un interés directo del individuo ofendido por una acción gubernamental. . . . Por consiguiente, los derechos de los electores están conectados a aquellos de los candidatos postulados para las elecciones". Comisión de Venecia, Suprema Corte de Israel: Documento de trabajo para el círculo de presidentes de la Conferencia de Cortes Constitucionales Europeas 19-20 (2006) (sobre HCJ 651/03 Asocaición de los Derechos Civiles en Israel vs el presidente del Comité Central Electoral 57(2) PD 62 [2003] (Isr.)), disponible en http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-JU(2006)036-e.pdf. La comisión electoral de Irak, denominada la Comisión Superior Electoral, también confiere un derecho de interposición vasto. Reconocer que todo elector u

Mediante ese punto de vista, la integridad del proceso electoral es asunto de todos los ciudadanos; los tribunales deberán reconocer una amplia definición de lesión que genere un derecho de interposición para una amplia gama de partes interesadas. Al hacerlo, los individuos, partidos políticos y candidatos tendrán la oportunidad de buscar la adjudicación de irregularidades electorales, aumentando las probabilidades de que éstas resulten impugnadas.

Sin duda, muchos sistemas de quejas electorales no reconocer el derecho de interposición en la misma medida que la Corte Suprema de Israel y algunos estados sólo permitirán que los candidatos o partidos políticos presenten una queja para impugnar los resultados electorales. En los Estados Unidos, los principios generales para la interposición requieren que la parte iniciadora haya sido lesionado de manera genuina, de hecho, y que y que pueda ser vinculado de manera honesta con la ofensa declarada y para que pueda ser restituida por el tribunal que conoce del asunto. Sin embargo, debido a que las elecciones de los Estados Unidos están regidas según el estatuto estatal, cada estada define y limita de manera específica el derecho de interposición a los electores o candidatos en los casos en los que se pretende anular las elecciones debido a irregularidades en el cómputo de votos.[47] Además, los ciudadanos de una jurisdicción no pueden impugnar leyes electorales en otra jurisdicción.[48] De manera similar, debido a la falta de un estatuto de demandas de interés público, los ciudadanos podrían carecer del derecho de interponer una impugnación en contra de disposiciones electorales, tal como los límites ilícitos al voto, suponiendo que estas disposiciones afecten a los ciudadanos por igual y, por ende, no dañen específicamente a algún otro elector.[49]

Los requisitos del derecho de interposición no han sido tan restrictivos al respecto de que las leyes de financiamiento de campaña permiten el acceso a la información sobre el discurso político.[50]

2. Un régimen claramente definido para las normas y procedimientos electorales

Se deberán implementar medidas legislativas para definir un derecho jurídico para reparar e implantar de manera adecuada elecciones periódicas, libres y justas.[51] Estas medidas deberán estar escritas con

---

organización, además de los observadores electorales y de plebiscito, que tenga una queja o controversia relativa al proceso electoral y de plebiscito tiene el derecho de interponer una queja. Quejas y controversias electorales (disposición no. 2 de 2008), § 3(1) (Irak); refiérase también a la Comisión Superior Electoral (Ley no. 11 de 2007), art. 4, § 8 (Irak).

[47] Refiérase a, v.gr., Potts vsFitzgerald, 784 N.E.2d 420, 423 (Ill. Ap. Ct. 2003); Morse vs Dade Cnty. Junta de interventoría, 456 So. 2d 1314, 1315 (Fla. Dist. Ct. Ap. 1984); Rogers vs Shanahan, 565 P.2d 1384, 1387 (Kan. 1976).

[48] Antosh vs Fed. Comisión electoral, 664 F. Sup. 5, 8-9 (D.D.C. 1987).

[49] 49 Wesley vs. Collins, 791 F.2d 1255, 1257—58 (6to Cir. 1986).

[50] Refiérase a, v.gr., Fed. Comisión electoral vs Akins, 524 U.S. 11, 18-26 (1998).

[51] Violaine Autheman, La resolución de controversias relativas a los resultados electorales: Un vistazo a la práctica electoral en varios países alrededor del mundo 6 (Serie de la IFES Conferencia sobre el Estado de Derecho, Ensayo sobre el Taller del Tribunal Constitucional de Indonesia, febrero de 2004) ("Para que las controversias electorales se resuelvan de manera eficaz, deberán implementarse las normas, disposiciones y procedimientos formales y

claridad y ser accesibles para ofrecer un aviso y proceso adecuado a los individuos, partidos políticos y la sociedad civil. Este cuerpo normativo sustantivo deberá ampliarse e incluir mecanismos procesales para adjudicar los conflictos que surjan; sin embargo, una codificación demasiado compleja de normas y procedimientos crea barreras para delimitar recursos electorales que, a su vez, contrarían al principio básico de participación política universal. En contraste, un sistema que no codifica normas y procedimientos en absoluto permite la implementación arbitraria de mecanismos de quejas. Si se desarrollan normas y procedimientos claros que rijan las elecciones puede minimizar la probabilidad de litigios postelectorales.[52] Un régimen definido también es la clave para evitar la lastimosa compra de foro. Un solicitante que quiere afirmar una irregularidad, dependiendo de su naturaleza, tendrá que interponer su demanda sólo ante una entidad específica. Ello puede evitar la situación en la que los demandantes interpongan la misma queja ante varios foros para tratar de obtener el fallo más favorable. Además, si varias entidades están facultadas para conocer de quejas electorales, normas claras sobre la jurisdicción específica para el ámbito de competencia de cada entidad pueden darle más uniformidad a la interpretación de la ley. Por ejemplo, el proceso de adjudicación de quejas electorales de Líbano involucra a varias entidades que comparten jurisdicción sobre asuntos específicos.

Sin duda, tres tipos de organismos de administración electoral están facultados para recibir y procesar las quejas: la Secretaría de Gobernación y los municipios, la Comisión de Supervisión para la campaña electoral y los Comités de registro y los de altos registros. Además, los Tribunales Electorales también deberán resolver los asuntos electorales y seguir su proceso convencional para determinar su jurisdicción (Consejo estatal, Corte de publicación, Consejo Constitucional y Tribunal Militar).[53] Ello crea una confusión obvia para los impugnantes. Existe una clara necesidad de uniformidad y claridad en la ley cuando se trata de la adjudicación de quejas electorales.

A. Codificación

Un mecanismo eficaz de quejas electorales codificará tanto el marco de trabajo estructural para la adjudicación de conflictos, así como los lineamientos procedimentales específicos para los interesados que operan dentro de ese marco de trabajo. La codificación de la ley electoral sustantiva es esencial para que los actores interpongan demandas en caso de irregularidades. Por consiguiente, un sistema de adjudicación de quejas sólo puede funcionar de manera adecuada si funciona en conjunto con un cuerpo normativo electoral bien definido, así como normas y disposiciones procesales. Los organismos internacionales han reconocido la importancia de iniciar el proceso de queja desde un cuerpo normativo

---

adecuados del tribunal"), disponible en http://www.ifes.org/publication/3555a974ddaed52619f7772358e930af/ConfPaper_Indonesia_FINAL.pdf.

[52] Huefner, supra note 25, en 288.

[53] Gaelle Deriaz, Los mecanismos para la resolución de quejas y apelaciones electorales en Líbano 16 (2009) ("al mes de julio de 2009, se interpusieron 142 quejas ante SCEC; el Consejo Estatal emitió dos fallos en 2009 en materia de elecciones parlamentarias, incluida una impugnación a un fallo de SCEC; PEL emitió un fallo para seis asuntos y otros pocos bajo procedimientos ordinarios del Tribunal de Publicaciones; y dos casos están bajo investigación debido a persecuciones del orden penal y militar. Se interpusieron diecinueve impugnaciones ante el Consejo Constitucional").

claro y accesible. En la Declaración de Criterios de 1994 para Elecciones Justas y Libres, el Consejo Interparlamentario de la Organización Internacional de Parlamentos estableció una lista integral de lineamientos legislativos y administrativos para asegurar una mejor resolución de conflictos justa.[54]

El Consejo sostuvo que los estados deberán "establecer un procedimiento eficaz, imparcial y no discriminativo para el registro de los electores, criterios claros para el registro de los electores, tal como la edad, ciudadanía y residencia" y "estipular la creación y funcionamiento libre de los partidos políticos. . . ."Los estados y los organismos de administración electoral deberán enumerar todos elementos del proceso electoral y después establecer normas claras para cada uno.

De igual manera, la Corte Interamericana en Derechos Humanos en Castañeda Gutman vs. México vinculó las obligaciones positivas del estado de conformidad con la ley internacional para "establecer los aspectos organizacionales e institucionales de los procesos electorales" y "promulgar normas y la adopción de distintos tipos de medidas".[55] El Tribunal ahondó y reconoció que "si no hubieran códigos ni leyes electorales, padrones electorales, partidos políticos, medios de comunicación para la difusión y movilización, casillas electorales, juntas electorales, plazos y términos para el ejercicio del voto, simplemente los derechos no podrían ejercerse". De nuevo, no se les requiere a los estados que adopten normas electorales específicas; por el contrario el Tribunal "le requirió a México que implementara, en un tiempo razonable, medidas para adaptar su ley nacional a la de la Convención".[56] No existe un modelo perfecto de la adjudicación de quejas electorales que establezca que los estados estén obligados a fijarlo; son libres para implementar un sistema que les corresponda a sus tradiciones y costumbres jurídicas. Sin duda, "una elección se define no sólo por las normas electorales, sino por los valores sociales, políticos, religión, historia y cultura de la gente".[57] Sin embargo, cuando los estados ratifican convenciones internacionales en materia de derechos humanos están obligados a respetar las normas electorales enumerados en las mismas, incluida la responsabilidad de ofrecer un remedio eficaz.[58]

Con claridad, tanto los tratados como sus tribunales de implementación han reconocido que los lineamientos sustantivos y procesales accesibles para las quejas electorales son de suma importancia para el ejercicio de los derechos políticos básicos. Sin embargo, el acto de crear un conjunto claro de lineamientos y dotarlos del poder de la ley es sólo el primer paso. Los Estados también deberán codificar los pasos procesales necesarios para implementar aquellos lineamientos sustantivos de manera uniforme. Estos procedimientos deberán incluir tanto los mecanismos de adjudicación de quejas como los plazos para promulgar la nueva ley sustantiva o cambios estructurales. Además, el

[54]Consejo interparlamentario (ahora denominado Consejo de Gobierno), Declaración sobre los criterios de elecciones libres y justas, 54ta ses, art. 4, § 1, C.P. 330 (26 de marzo de 1994) [en lo sucesivo la declaración de las elecciones], disponible en http://www.ipu.org/cnl-e/154-free.htm; refiérase también a la Organización Internacional de Parlamentos, http://www.ipu.org/english/whatipu.htm (última visita el 6 de enero de 2011).
[55]Castañeda Gutman vs Mexico, Cas 12.535, Comité Interamericano de Derechos Humanos Informe No. 113/06, ¶159 (2008).
[56]Id. ¶ 231.
[57]Instituto Electoral de Sudáfrica, prevención y manejo de conflictos electorales violentos en África 31 (2009), disponible en http://eisa.org.za/PDF/symp09cp.pdf.
[58] Id.

organismo de adjudicación deberá estar facultado, de manera explícita o implícita, para adoptar todo tipo de normas y disposiciones requeridas para implementar el sistema de manera adecuada. El ejemplo principal de ello es la situación en la cual la ley electoral le otorga jurisdicción al sistema judicial ordinario en materia de quejas, pero no estipula nada al respecto del proceso.

En este caso, los jueces deberán estar involucrados en la redacción de normas procesales para las quejas electorales. Por lo general los jueces son expertos en procesos electorales y son los interesados más calificados que pueden determinar que el sistema funcionará mejor para las elecciones sin apartarse de manera radical del proceso ordinario del país. Por ejemplo, el proceso de apelación general podría crear retrasos aceptables en demandas contractuales o por agravios, pero inadecuadas para la naturaleza temporal de las quejas electorales. En general, se les deberá permitir a los organismos de adjudicación que decidan sus propias normas procesales a menos que se solicite su estipulación en la ley. Un ejercicio de la facultad de los jueces también serviría para que aparenten ser más independientes ante el ojo público.

Después de las elecciones de 2009 de Afganistán, la Comisión de Quejas Electorales, la cual está facultada para adoptar sus propias normas procesales,[59] implementó la norma "clara y convincente" de pruebas pero no aclaró el significado exacto de los requisitos para cumplir con la norma. Además, respecto a su proceso de supervisión y recuento, el CQE le ordenó a la Comisión Electoral Independiente (CEI) para anular un cierto porcentaje de los votos de cada uno de los candidatos en seis categorías independientes. La metodología de auditoría estadística fue llevar a cabo una supervisión recuento de todas las casillas electorales con base en dos criterios: cuando el número de votos emitidos en una casilla electoral sean igual o mayor a 600 o cuando alguno de los candidatos haya recibido más del 95% de los votos en las casillas electorales en las que se emitieron 100 votos o más. El CQE y la CEI determinaron el tamaño de la muestra y el margen de error que se consideraron suficientes para reflejar con precisión la conducta de las urnas de mayor tamaño. Sin embargo, el método estadístico de toma de muestras no estableció la forma en la que los resultados de la toma de muestras se convertirían en una respuesta de adjudicación y probablemente hubieran requerido más tiempo y evaluación para una metodología de supervisión eficaz. En este ejemplo específico de fraude masivo en Afganistán, el CQE implementó este método de implementación como solución práctica como respuesta a una situación sin precedentes y compleja. En circunstancias menos excepcionales, es básico que las condiciones necesarias para el recuento de votos, una celebración de nuevas elecciones o la invalidación de votos específicos sean claras, transparentes y fáciles de entender antes de que se celebren las elecciones.[60]

[59] Ley Electoral, art. 56 (2005) (Afg.) ("La Comisión podrá expedir normas, procedimientos y lineamientos independientes para una mejor implementación de las disposiciones de esta ley").

[60] La Misión de observación electoral de la Unión Europea, informe final de las elecciones presidenciales y parlamentarias de México 50 (2006) [en lo sucesivo, el informe de México], http://aceproject.org/regionsen/countries-and-territories/MX/reports/mexico-presIdential-and-parliamentary-elections/view; Refiérase a John Hardin Young, Recuentos, en los principios electorales internacionales: Democracia y Estado de Derecho 302 (John Hardin Young ed., 2009).

Indonesia ilustra las consecuencias de ambigüedades peligrosas en la ley electoral y del incumplimiento para rectificarlas antes de las elecciones.[61] Las irregularidades en la ley electoral para las elecciones legislativas de 2009 dejaron el proceso de distribución de cargos abierto para su interpretación e impugnación jurídica. Pese a la identificación de los problemas antes de la elección, el Comité Nacional Electoral (Komisi Pemilihan Umum [KPU]) y otros actores no lograron eliminar la ambigüedad mediante las normas ni la aclaración anticipada.[62] Después del anuncio de designación de cargos del 24 de mayo de 2009 de KPU, se presentaron diversas impugnaciones jurídicas ante el Tribunal Constitucional y la Suprema Corte.[63] Estos dos tribunales emitieron sus decisiones que provocaron la designación de cargos mutuos y exclusivos y el 1ro. de septiembre de 2009, el Tribunal Constitucional, que tiene la autoridad final para resolver las impugnaciones electorales, terminó con la controversia. Los candidatos inconformes interpusieron un asunto para solicitar una revisión judicial de las normas que regulan las facultades judiciales del Tribunal Constitucional y la Suprema Corte y afirmaron que las leyes de Indonesia les confirió a los Tribunales la misma autoridad y generaron incertidumbre jurídica. El Tribunal Constitucional rechazó la solicitud a principios de 2010 y declaró que era un problema que debían resolver los legisladores.[64]

La ambigüedad de la ley electoral y las decisiones encontradas del tribunal condujo a retrasos para determinar la composición de la legislatura y dañó la confianza del público en el sistema electoral.[65] El incumplimiento de los interesados electorales para resolver estos asuntos antes de la elección puso al KPU y a los organismos de adjudicación en una postura difícil después de las elecciones. Además de la frustración del pueblo, el experto electoral indonesio, Hadar Gumay, observó que "las normas no se pueden cambiar con facilidad después de que terminó la elección general y el cómputo de los resultados. A final de cuentas, esto se está convirtiendo en una especie de ambición política, no un foro

[61]IFES, una elección libre, justa y creíble de 2009 en Indonesia a través de una asistencia de administración electoral enfocada 5, 19 (2009); Ley sobre elecciones legislativas (2008) (Indon.).

[62]IFES produjo y divulgó un informe para los legisladores e interesados antes de la elección que describió la incongruencia y recomendó una aclaración preliminar. IFES, una elección libre, justa y creíble de 2009 en Indonesia a través de una asistencia de administración electoral enfocada (24 de febrero de 2010).

[63]Id. at 20-21. La controversia surgió a partir de la omisión de la palabra "resto" en la ley electoral y que dejaba espacio para la incertidumbre jurídica. KPU no resolvió el problema de manera directa antes de las elecciones y, por consiguiente, aquellos que pretendían beneficiarse de la interpretación literal del lenguaje con fallas impugnaron la norma de KPU no. 5 argumentando que no se interpretó la ley de manera adecuada. Desde una perspectiva de administración electoral, el enfoque de KPU en la norma no. 15 fue una interpretación más sólida de la ley. Los quejosos le solicitaban a la Suprema Corte que interpretara la ley de tal manera que fuera en contra de la norma de votación de que le corresponde un solo voto a cada persona. La Suprema Corte prosiguió con esta interpretación literal de la ley pese a que era un error desde la perspectiva técnica. El Tribunal Constitucional revocó después el fallo de la Suprema Corte. Id.

[64]Arghea D. Hapsari, El tribunal desecha la solicitud de revisión a la ley electoral, The Jakarta Post, 9 de feb de 2010, disponible en http://www.thejakartapost.com/news/2010/02/09/courtrejects-judicial-review-request-election-law.html; Arghea D. Hapsari, el tribunal anula la revisión judicial interpuesta en contra de su propio poder, The Jakarta Post, 2 de feb de 2010 ("'si el tribunal revisa los artículos solicitados, entonces tendrá que revisar [varios artículos] de [la Constitución] . . . los artículos de la constitución se incluyen por la elección de los legisladores y el tribunal no está facultado para juzgar sus elecciones', le dijo el magistrado presidente Mahfud a la audiencia del [tribunal constitucional])".

[65]Candidatos ansiosos, frustrados por la incertidumbre jurídica y política, The Jakarta Post, 26 de agosto de 2009.

para buscar la justicia".[66] Este ejemplo enfatiza la necesidad de codificar adecuadamente las leyes electorales relativas al proceso electoral y a la adjudicación de quejas de manera suficiente antes de la elección. La codificación de los procesos electorales y los mecanismos de quejas electorales no requiere ser elaborada. En Nigeria, los tribunales electorales se rigen por la Constitución,[67] y la norma electoral no. 2 de 2006 también establece mecanismos de adjudicación de quejas electorales. La ley establece que las demandas electorales provenientes de la celebración de las elecciones presidenciales serán resueltas por el Tribunal de Apelaciones y que cualquier otra demanda electoral por el Tribunal de Demandas Electorales.[68] El Tribunal de Apelaciones y la Suprema Corte también pueden tener competencia para conocer de apelaciones.[69] Acudir ante el Poder Judicial asegura que la Comisión Nacional Electoral Independiente no se reúne para su propio asunto y que tanto el electorado como los partidos políticos obtienen una compensación suficiente en caso del incumplimiento por parte de la Comisión para cumplir con sus obligaciones".[70]

En Brasil, la Constitución establece un mecanismo para la adjudicación de quejas electorales.[71] Existe un Tribunal Superior Electoral, un Tribunal Regional Electoral en la capital de cada estado y uno en el Distrito Federal, jueces electorales municipales en las grandes ciudades y juntas electorales locales en localidades pequeñas. La Constitución de Brasil detalla la integración de los Tribunales Electorales y establece que se deberá aprobar una ley complementaria para definir la "organización y competencia de los tribunales, jueces y juntas electorales".[72] Las disposiciones constitucionales y las leyes parlamentarias que establecen instituciones de quejas electorales ayudan a proteger el derecho a la revisión judicial en materia electoral.[73] Sin duda, las leyes constitucionales y legislativas son, en muchas ocasiones, difíciles de reformar y, por ende, son protectoras del derecho a la reparación más fuertes que una norma administrativa y estipulan estabilidad en la ley electoral y, en específico, en el sistema de adjudicación de quejas electorales.

---

[66]Yandi M.R. & Iqbal Muhtarom, lucha por los curules, Tempo Magazine, 4-10 de agosto de 2009.

[67]Constitución de la República Federal de Nigeria (1999), § 285(1) ("Se establecerán para la federación uno o más tribunales, que serán conocidos como los tribunales electorales de la asamblea nacional que tendrán jurisdicción original para conocer y determinar las demandas, a exclusión de algún otro tribunal). . . ."), disponible en http://www.nigeria-law.org/Constitution-OfTheFederalRepublicOfNigeria.htm#ElectionTribunals/; Constitución Política de la República de Costa Rica 8 de nov de 1949, arts. 99-104 ("La organización, dirección y supervisión de los actos relativos al sufragio son la función exclusiva del Tribunal Electoral Supremo, el cual es autónomo para llevar a cabo sus deberes. Todos los demás órganos electorales están supeditados al Tribunal").

[68]Ley electoral de 2010, § 133 (Nigeria), disponible en http://placng.org/Electoral percent20Act percent202010-percent20as percent20Gazetted.pdf.

[69]Id. § 75(1).

[70]Id. Normas transicionales complementarias 3,4.

[71]Constituição Federal [C.F.] [Constitución] arts. 118-121 (Braz.).

[72]Id. art. 121.

[73]Refiérase, v.gr. a la Constitución de la República de Liberia, 6 de enero de 1986, art. 83(c) ("Toda parte o candidato que presente una queja sobre la forma en la que se celebraron las elecciones o que impugne los resultados de las mismas tendrán derecho a hacerlo ante la Comisión Electoral"). , disponible en http://www.necliberia.org/content/legaldocs/laws/theconstitution.pdf. La Constitución de Liberia también establece un mecanismo de apelación: "La Comisión Electoral deberá, dentro de un periodo de 7 días después de haber recibido la notificación de la apelación, remitirá todos los registros del asunto a la Suprema Corte". Id.

Es evidente que no todos los estados usan el mismo modelo para el sistema judicial formal. Algunos estados incorporan tradiciones tribales y religiosas a los procesos gubernamentales.[74] La codificación de la ley sustantiva y procesal en materia de quejas electorales deberá incluir las tradiciones y costumbres jurídicas, incluidas las prácticas tradicionales relativas a la resolución de quejas, tal como el uso de la mediación a arbitraje (a diferencia de la adjudicación adversa). Por ejemplo, en Afganistán, los ancianos de la comunidad tienen una autoridad mayor dentro de su comunidad y se les respeta. Si ellos comprenden el proceso de quejas electorales y pueden participar en el mismo, las decisiones serán aceptadas con mayor facilidad por el público en general.

Usando este tipo de tradiciones podría "ofrecer beneficios a corto y largo plazo y podría mejorar los esfuerzos para restablecer el Estado de Derecho".[75] La cooperación entre el sistema judicial formal y los actores para la resolución tradicional de controversias podrían otorgarle mayor credibilidad y legitimidad al organismo de adjudicación; si las normas parecieran aceptables a nivel familiar y cultural, sería más probable que los partidos públicos y políticos las entendieran.[76] Un último elemento que se debe tomar en cuenta para efectos de codificación es la distinción entre las demandas penales y administrativas (o no penales). Es crucial establecer la diferencia entre estos dos tipos de demandas. Sin duda, independientemente de si una demanda electoral es de tipo administrativo o penal conlleva consecuencias importantes para determinar qué autoridad es competente, la carga y normalización de la prueba, así como las sanciones y penas. Por ejemplo, si las demandas administrativas relativas al periodo anterior a la jornada electoral y ésta misma estuvieran definidas con claridad en la ley, sería posible que éstas fueran resueltas por un organismo administrativo con una autoridad cuasi judicial. Suponiendo que su personal sea confiable, imparcial e incorrupto, esta entidad podría fungir como filtro para desechar las demandas incompletas, infundadas y sin pruebas que las fundamenten. Ello permitiría que el organismo de administración electoral resolviera sólo aquellas demandas graves de manera oportuna. Paquistán es un buen ejemplo de ello: el sistema de Paquistán caracteriza a todas las quejas electorales (incluidas las violaciones preelectorales) como de tipo penal, lo que provoca un gran número de procesos penales, incluso cuando se resuelven irregularidades electorales mínimas durante el periodo de campañas o en la jornada electoral.[77] Es de suma importancia que las autoridades legislativas entiendan los conceptos de "quejas", "adjudicación" y "resolución" fuera del contexto del

[74]Thomas Barfield et al., Instituto de la Paz de los Estados Unidos, La coalición de dos bienes, la resolución de controversias estatales y no estatales en Afganistán 2 (2006), disponible en http://www.usip.org/files/file/clash_two_goods.pdf

[75] Id. en 23

[76] Id. En Afganistán, la falta de reconocimiento y cooperación entre el Poder Judicial formal y las prácticas no estatales provocaron defectos en la aplicación de las determinaciones. "Debido a que el sistema formal no reconoce las prácticas consuetudinarias, en efecto, no se encuentra en una postura para supervisarlas. Como consecuencia, el Derecho Consuetudinario busca proteger a las controversias y sus resultados de las autoridades estatales para aislar a sus comunidades del control o explotación estatal". Id.

[77] Farrah Naz, Mejora del sistema de quejas electorales de Paquistán, IFES (13 de mayo de 2009), http://www.ifes.org/Content/Publications/Opinions/2009/May/Improving-Pakistans-Election-Complaints-System.aspx (debate en la conferencia auspiciada por IFES, principios y prácticas en evolución para la resolución de quejas electorales: Jornada electoral y periodo preliminar (5-6 de abril de 2009)).

Derecho Penal, de tal modo que las penas demasiado severas del proceso penal no conviertan al sistema en uno no viable e injusto.

B. Reforma

Un elemento de suma importancia para asegurar la certidumbre jurídica en democracias emergentes es que los estados definan las maneras en las que las normas internacionales pueden informar y guiar los esfuerzos de reforma. Se deben fomentar las reformas jurídicas si el objetivo es mejorar al sistema electoral; sin embargo, los cambios frecuentes o erráticos confunden tanto a los electores como a los funcionarios encargados de celebrar elecciones justas y libres. El tiempo es esencial en la codificación o reforma del marco de trabajo electoral. El público, los candidatos y el personal de los organismos de administración electoral deberán contar con tiempo suficiente para familiarizarse con la ley antes de la celebración de las elecciones. Después de cada elección los estados deberán hacer un análisis de evaluación para identificar las lagunas y retos existentes en la ley electoral y el desempeño de la institución de adjudicación de quejas electorales. Las auditorías posteriores a las elecciones les concederán a los interesados una oportunidad para corregir los errores cometidos durante una elección[78] y dejar que pase el tiempo necesario para corregir los defectos e implementar reformas jurídicas antes de la elección siguiente. En 2002, la Comisión de Venecia aceptó un Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, en el cual se afirmaba que la "estabilidad de la ley es de suma importancia para la credibilidad del proceso electoral" y que en caso de que hubiera reformas electorales "el sistema anterior sería el indicado para las elecciones siguientes, al menos si éstas se celebrarán el año siguiente; entonces, el nuevo entraría en vigor para el siguiente".[79] Tal vez es más importante aún que los estados codifiquen un tipo de lenguaje que salvaguarde los principios fundamentales de su marco jurídico.[80]

Las elecciones presidenciales de Ucrania son un buen ejemplo de la importancia del tiempo al momento de aceptar una nueva ley electoral. En julio de 2009, seis meses antes de las elecciones, el parlamento de Ucrania aceptó una nueva ley electoral. Muchas disposiciones contradijeron las normas internacionales; por ejemplo, las medidas para interponer quejas e impugnaciones eran restrictivas e ilimitadas. El Tribunal Constitucional derogó las disposiciones más atroces de la ley, pero dejo muchas intactas. Los expertos internacionales solicitaron nuevos cambios ante la primera vuelta de las elecciones presidenciales del 17 de enero.

[78] Informe de la Comisión de Kriegler, *supra note* 3, en 139 ("Las auditorías son una herramienta efectiva para crear una confianza pública en los resultados electorales debido a que pueden detectar errores humanos y ayudar a corregirlos").
[79] Código de la Comisión de Venecia, *supra note* 44, en 26.
[80] Id.

Sin embargo, el parlamento, y los aliados del impugnante, aceptaron las nuevas modificaciones a la ley electoral el 4 de febrero, entre la primera vuelta electoral y la segunda.[81] El titular solicitó "el auxilio internacional para bloquear las modificaciones de último minuto a la ley electoral que allanarán el camino para pucherazos".[82] Los expertos electorales enfatizaron que las nuevas modificaciones sólo cambiaban elementos procesales mínimos de la ley y que no afectarían el resultado de las elecciones. El impugnante ganó las elecciones y los líderes occidentales reconocieron su victoria, así como a un proceso electoral libre y justo pese al hecho de que las reformas se implementaron en plenas elecciones. Aunque muchos considerarían que esta elección fue un éxito, el caos político potencial que pudo haber continuado debido a dichos cambios resalta la importancia del tiempo en las reformas. Un tiempo adecuado es básico para aprobar o reformar una ley electoral y también es muy importante cuando las impugnaciones se interponen para modificar al sistema electoral. Algunas veces los tribunales, y no la legislatura, son los principales accionadores de la reforma. Indonesia es un buen ejemplo del impacto negativo que puede tener una reforma cuando se implementa demasiado tarde en el proceso electoral.

A finales de diciembre de 2008 (cuatro meses antes de la elección legislativa), el Tribunal Constitucional de Indonesia invalidó el sistema de padrón electoral semicerrado del país a favor de uno de tipo abierto.[83] Muchos observadores argumentaron que se trataba de un fallo progresivo, pero también creó muchos retos para un organismo de administración electoral que ya se encontraba en lucha y para los partidos políticos y grupos feministas que habían construido sus estrategias electorales y educación cívica con base en un sistema obsoleto. Por consiguiente, la necesidad de mejorar las leyes o normas procesales que rigen a las elecciones, incluido el proceso de adjudicación electoral deberá ser equilibrado con la necesidad de contar con normas establecidas y definidas implementadas durante el periodo preliminar a las elecciones siguientes. Como se indicó con anterioridad, no se les requiere a los estados que sigan normas procesales específicas y detalladas; las normas internacionales permiten una amplia gama de procesos electorales. Sin embargo, en algunos casos, los tribunales internacionales y domésticos, así como organismos de supervisión ofrecen una orientación sobre la mejor interpretación de las normas que sea útil para asegurar que las interpretaciones aceptadas sean aplicadas tanto como sea posible.

Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos de la ONU no. 25 afirmó que "el derecho de las personas para postularse como candidatos no deberá limitarse sin razón aparente al hecho de que sean miembros de partidos o de partidos específicos".[84]

[81] Roman Olearchyk, el Primer Ministro de Ucrania impugna los cambios a la ley electoral, Financial Times, 4 de febrero de 2010, disponible en http://www.ft.com/cms/s/0/7fea275e-1146-11df-a6d6-00144feab49a.html.
[82] Id.
[83] USAId, IFES, Elecciones libres y creibles en Indonesia en 2009 mediante la asistencia específica para la administración electoral: Informe final 6, 19 (2009).
[84] Comité de DH de la ONU, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR), comentario general no. 25, Art. 25: El derecho a participar en asuntos públicos, derechos electorales y el derecho a un acceso equitativo al servicio público, ¶ 17, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1 de julio de 1996) [en lo sucesivo, el comentario general no. 25] ("Si a un candidato se le requiere un número mínimo de partidistas para su nominación, este requisito deberá

Los tribunales regionales han establecido pruebas para asegurar que los estados cumplen con las normas mínimas para proteger el derecho a una participación política. Por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha interpretado el derecho a contender en elecciones como el principio incluido de manera implícita en el derecho a participar en el gobierno. Éste se ha enfocado principalmente en dos criterios para determinar si un estado ha defendido este derecho: arbitrariedad o falta de proporcionalidad y si existe una interferencia con la libertad de expresión de las personas. En su fallo en Zdanoka vs Larvia, un caso presentado por una solicitante que fue excluida de su derecho de contender como candidata en las elecciones parlamentarias de Latvia, el Tribunal detalló la prueba usada para verificar el cumplimiento con su derecho a contender en elecciones. Fue descalificada, de conformidad con la ley sobre las elecciones parlamentarias de Latvia de 1995, con base en que ya había "participado de manera activa" en las actividades del Partido Comunista de Latvia (PCL) después del 13 de enero de 1991.[85] En su fallo, el Tribunal especificó primero que las normas derivadas del artículo 3 del protocolo no. 1 de la Convención Europea eran menos estrictos que aquéllos aplicados de conformidad con los artículos 8 al 11 de la Convención.[86] El Tribunal sostuvo que los estados no se restringen a la lista específica de "objetivos legítimos" para justificar las limitantes al principio de elecciones justas y libres.[87]

Además, las pruebas tradicionales de la "necesidad" o "necesidad social apremiante" no aplican.[88] El Tribunal también señaló que la legislación electoral deberá interpretarse a la luz de la evolución política del país concerniente. En este caso, el Tribunal estipuló que los requisitos para el derecho de contender en una elección pueden ser más estrictos que la elegibilidad para votar.[89] El Tribunal revisó la compatibilidad de la restricción con el principio del Estado de Derecho y los objetivos generales de la Convención (independencia del Estado, orden democrático y seguridad nacional).[90] Después, el Tribunal buscó si la medida era proporcional, arbitraria y si la categoría de personas afectadas por ésta estaba bien definida.[91] El Tribunal también declaró que la restricción debe ser evaluada a la luz de un contexto histórico y político muy especial y deberá estar bajo una revisión constante con una perspectiva para

---

razonable y no una traba a su candidatura"), disponible en http://www.unhcr.org/refworld/docId/453883fc22.html; Declaración sobre elecciones, *supra note* 54, art. 4, § 9 ("Los estados deberán asegurarse de que las violaciones a los derechos humanos y las quejas relativas al proceso electoral serán determinadas eficazmente por una autoridad imparcial, tal como la comisión electoral o los tribunales").

[85] Zdanoka vs Latvia, Comité europeo de D.H., Ap No. 58278/00, sentencia del 16 de marzo de 2006, ¶ 155(b).

[86] Convención europea, *supra note* 26, arts. 8-11 (establecimiento de derechos para una vida privada y familiar; libertad de pensamiento, consciencia y religión; libertad de expresión; libertad de participar en asambleas pacíficas y liberta de asociación con otros y garantizar ello para las libertades de reunión y asociación, "no deberán haber restricciones al ejercicio de estos derechos más que aquéllas prescritas por la ley y que son necesarias dentro de una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o pública, para la prevención del desorden o delitos, para la protección de la salud o la moral o para la protección de las libertades y derechos de otros", pese a que rechaza "evitar la imposición de restricciones lícitas para el ejercicio de estos derechos por parte de los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o la administración del Estado").

[87] Toplak, *supra note* 18, en 7.

[88] Zdanoka vs Latvia, Eur. Comité europeo de D.H., Ap No. 58278/00, sentencia del 16 de marzo de 2006, ¶ 112(b).

[89] Id. ¶ 115(e).

[90] Id. ¶ 118.

[91] Id. ¶¶ 120, 128.

terminar con la restricción tan pronto como sea posible.[92] En este caso específico, el cargo anterior de la solicitante en el PCL y sus perspectivas antidemocráticas durante el periodo de la lucha de Latvia para "una democracia mediante la independencia" en 1991, justifica su exclusión.[93] Debido a la amenaza que implicaban sus perspectivas al orden democrático de Latvia, el Tribunal consideró que las autoridades judiciales y legislativas habían equilibrado su exclusión de manera equilibrada con la necesidad de crear confianza en las nuevas instituciones democráticas. Con base en todos los elementos anteriores, el Tribunal sostuvo que Latvia no excedió su amplio margen de apreciación[94] y que no hubo ninguna violación al derecho de contender en una elección.

Sin embargo, el Tribunal subrayó la necesidad de que el parlamento revisara con frecuencia las restricciones estatutarias al derecho de contender en una elección, "con una perspectiva de terminar rápidamente con ellas".[95] De igual manera, en un caso reciente sobre irregularidades en la repetición de las elecciones parlamentarias, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos emitió un fallo en el que Georgia violaba el artículo 3, protocolo 1 de la Convención Europea. El Tribunal emitió esta decisión con base en el fundamento jurídico del derecho de contender en una elección del Partido del Trabajo de Georgia.[96] El Tribunal falló que la decisión de la Comisión Central Electoral del 2 de abril de 2004 para anular los resultados electorales en los distritos electorales de Khulo y Kobuleti no se había emitido de manera transparente y coherente. La Comisión no había aducido razones relevantes y suficientes para pronunciar su fallo ni había establecido salvaguardas procesales adecuadas en contra del abuso de poder. A través de su decisión y otras, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos describió normas generales aplicables a los procesos de adjudicación electoral. A partir de éste y otros ejemplos, se puede concluir razonablemente que los estados deberían establecer normas y disposiciones que definan tanto al marco de trabajo estructural del proceso de quejas electorales y las normas aplicables al proceso de adjudicación de dichos conflictos y que cumplan con las normas internacionales.

Pese a que los estados sí mantienen una cantidad considerable de libertad en la organización particular de su proceso de quejas electorales, deben asegurar un régimen claro y definido para proteger las garantías mínimas. Además, cuando se redactan nuevas leyes o revisan las ya existentes, los estados deberán tomar en cuenta la posibilidad de leyes en conflicto, el contexto histórico de su país, las

[92] Id. ¶¶ 121, 135.
[93] Id. ¶ 132.
[94] "Margen de apreciación" es un concepto desarrollado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos para considerar si un miembro del estado de la Convención Europea de Derechos Humanos incumplió con la misma. El "margen de apreciación" se refiere a la facultad de un Estado Signatario para evaluar las circunstancias de hecho y aplicar las normas previstas en los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos. El margen de apreciación se basa en la noción de que cada sociedad tiene derecho a una cierta latitud para equilibrar los derechos humanos y los intereses nacionales, así como resolver conflictos que surjan como resultado de varias convicciones morales". Onder Bakircioglu, La aplicación de la doctrina del margen de apreciación en asuntos de de libertad de expresión y moral pública, 8 German L.J. 711, 711 (2007), disponible en http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol08No07/PDF_Vol_08_No_07_711-734_Articles_Bakircioglu.pdf.
[95] Zdanoka vs Latvia, Eur. Comité europeo de D.H., Ap No. 58278/00, sentencia del 16 de marzo de 2006, ¶ 135.
[96] La parte demandante de este caso se quejó de la conducta de repetir la elección parlamentaria del 28 de marzo de 2004, donde los electores de Khulo y Kobuleti habían sido privados de su derecho de voto. El Partido del Trabajo de Georgia vs Georgia, Comité europeo de D.H., Ap No. 9103/04, sentencia del 8 de oct. de 2008, ¶ 104.

tradiciones jurídicas y tratar de cumplir con las obligaciones internacionales que faciliten un sistema de adjudicación electoral eficaz.

3. Un árbitro imparcial e informado[97]

El reconocimiento de la importancia universal de un árbitro imparcial e informado es, en específico, relevante cuando se aplica a las quejas electorales, los cuales son tanto políticamente sensibles como controvertidas.[98] Si el Estado interfiere con la operación de un tribunal o comisión independiente, reducirá la independencia e imparcialidad del organismo y aumentará la probabilidad de que la adjudicación de quejas electorales sea parcial. Además de ser eficazmente independiente, un juez o árbitro que resuelva quejas electorales deberá estar consciente de las leyes en materia electoral y contar con la capacidad suficiente para evaluar, investigar y resolver las quejas relativas a esta rama específica del Derecho.

A. Árbitros imparciales

El papel esencial que juegan los árbitros imparciales para mantener el cumplimiento con los derechos humanos básicos se debe incluir explícitamente en las leyes y tratados. La ICCPR hace referencia a la necesidad de una "audiencia justa y pública atendida por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido por la ley",[99] y el Comité de Derechos Humanos de la ONU explica, además que "los mecanismos administrativos son especialmente necesarios para cumplir con la obligación general . . . mediante organismos independientes e imparciales". [100]

El Comité afirmó que "una autoridad electoral autónoma deberá establecerse para supervisar el proceso electoral y asegurarse de que se lleve a cabo de manera justa, imparcial y de conformidad con las normas establecidas que son compatibles con la Convención".[101] Como elemento clave del proceso

[97] Pese a que la redacción de esta sección con frecuencia se refiere a "jueces" y "tribunales" o "cortes", le aplican las mismas normas a todo funcionario que ejercita una facultad mediante una audiencia formal u otro procedimiento para determinar la validez y resultado de una queja electoral. Este podría ser un miembro del comité, un funcionario administrativo o juez. En cambio, la mayoría de las mismas normas de imparcialidad también les aplican a los jueces y otros funcionarios que actúan en contextos distintos a la elección.

[98] ICCPR, *supra note* 11, art. 14, § 1. La redacción utilizada en la ICCPR puede encontrarse en el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Consulte la *supra note* 10, art. 10. La Convención Americana estipula las mismas garantías que declaran que toda persona tiene derecho de audiencia ante un "tribunal competente, independiente e imparcial". Convención Amerciana, *supra note* 14, art. 8, § 1; refiérase también a la Convención europea, *supra note* 26, arts. 6, § 1; Código de la Comisión de Venecia, *supra note* 44, en 26.

[99] ICCPR, *supra note* 11, art. 14, § 1.

[100] Comité de Derechos Humanos de la ONU, comentario general de la ICCPR no. 31 [80], Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Parte de la Convención, ¶¶ 15-16, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (26 de mayo de 2004) [en lo sucesivo, el comentario general no. 31].

[101] Comentario General de la ICCPR no. 25, *supra note* 84, ¶¶ 17, 20, 25. Un caso de Uganda ilustra la importancia del cumplimiento con el derecho a una audiencia justa, cuando un tribunal declaró que "para operacionalizar esta

electoral en general, toda persona que tramite la adjudicación de una queja electoral deberá cumplir con esta norma. Varios instrumentos regionales también resaltan la importancia de un juez autónomo e imparcial en el sistema judicial.[102] Estas obligaciones se pueden extender para afirmar la imparcialidad de un organismo de adjudicación. No se puede hablar de la imparcialidad de un árbitro electoral sin reconocer un obstáculo grande para hacer una adjudicación justa: la corrupción. La corrupción socava la independencia de los árbitros y jueces, la legitimidad de la ley electoral y el derecho a tener una reparación eficaz. Representa una gran amenaza a la democracia y los derechos humanos, el Estado de Derecho y pone en peligro la estabilidad de las instituciones democráticas.[103] La pelea para minimizar y erradicar la corrupción en los procesos de quejas electorales tienen que ser multidisciplinarios, incluidos los asuntos administrativos, las designaciones judiciales y los niveles salariales, entre otros.[104]

Las actividades corruptas, tales como la aceptación de cohecho pueden poner en peligro el acceso equitativo a la justicia, la designación justa e independiente de árbitros o incluso la imparcialidad del fallo de un asunto. Existe la necesidad de asegurar que los jueces y árbitros que adjudican las quejas electorales son éticos, "en especial en países en los que el Poder Judicial está lleno de incompetencia, dominación ejecutiva y corrupción sistémica".[105]

ii. Pruebas de imparcialidad

---

norma constitucional
[artículo 28 de la Constitución: derecho a una audiencia justa] relativa a la resolución de controversias electorales entre los impugnantes, la norma 4 de las Normas de las Elecciones Parlamentarias (demandas electorales), S.I 141-2 fue realizada de conformidad con el A93 de la Ley de Elecciones Parlamentarias". Entonces, el Tribunal recordó que este derecho a tener una audiencia justa es inderogable y "es en extremo importante para la adjudicación de asuntos entre las partes". La norma constitucional refleja las normas internacionales y es la base jurídica usada para implementar dichas garantías dentro del proceso de controversias electorales. La Comisión Electoral vs Bakireke, (2009) U.G.C.A. 12 (Comité de Ap.) (Uganda), disponible en http://lawviatheinternet.org/ug/cases/UGCA/2009/12.html.

[102] Asociación europea de jueces, estatutos de los jueces europeos, art. 1 (20 de marzo de 1993); 6ta Conferencia de Presidentes Magistrados de la Región Asia-Pacífico, Declaración de Beijing de los Principios de Independencia del Poder Judicial en la Región LAWASIA (agosto de 1995), disponible en http://lawasia.asn.au/objectlibrary/147?filename=Beijing percent20Statement.pdf; Cumbre Iberoamericana de Presidentes de los Supremos Tribunales y Cortes de Justicia, Declaración de Caracas (4-6 de marzo de 1998); Conferencia sobre el Poder Judicial en la Región Árabe y las Impugnaciones del siglo 21, Recomendaciones de la Primera Conferencia Árabe ("Declaración de Beirut) (14-16 de junio de 1999).

[103] Consejo de europa, conferencia de ministros de justicia europeos, res. No. 1, 21ra. Conf. (10-11 de junio de 1997).

[104] Consejo de europa, conferencia de ministros europeos, res. No. (97) 24, 101st Sess., pmbl (6 de nov. de 1997).

[105] Keith Henderson & Violaine Autheman, IFES, Mejores prácticas mundiales, Serie de notas técnicas sobre el Estado de Derecho, un Estado modelo del informe del Poder Judicial: Una herramienta estratégica para promover, supervisar e informar sobre las reformas de integridad judicial a nivel nacional, regional e internacional 16 (2004); Dr. Marcin Walecki, IFES, Dinero político y corrupción política: Consideración para Nigeria 6, tbl. 1 (2003), disponible en http://www.ifes.org/publication/98dac604e5ef5ec603e632890259160d/Money_Corruption_Nigeria.pdf

Las determinaciones que se consideren "imparciales" no son necesariamente un proceso claro. Sin embargo, varios tribunales han enumerado las normas factibles que se pueden aprobar en los países de todo el mundo. Por ejemplo, la Convención Europea hace un llamado a tener audiencias públicas y justas dentro de un tiempo razonable por parte de un tribunal independiente e imparcial establecido por la ley,[106] y la Corte Europea ha generado muchas jurisprudencias al respecto del derecho a una audiencia justa, incluidas algunas decisiones para tramitar el proceso de resolución de una queja electoral. En Salov vs Ucrania, el Tribunal determinó que el juez en cuestión no cumplía con el requisito de imparcialidad, debido a que no había suficientes protecciones legislativas y financieras en contra de la presión externa del juez que conocía del asunto.[107] El Tribunal estableció que "para determinar si un tribunal se puede considerar como 'autónomo' . . . se debe tener consideración, a modo de designación de sus miembros y su periodo de ejercicio de un cargo, la existencia de salvaguardas en contra de presiones externas y la cuestión sobre si presenta una especie de autonomía".[108] La decisión demuestra que proteger la imparcialidad de los jueces y árbitros requiere de numerosos esfuerzos. Sin duda, los estados deberán examinar todos los elementos mencionados en el párrafo siguiente para delimitar un sistema que disuadirá la corrupción o la parcialidad en los organismos de adjudicación. Requiere que el organismo legislativo relevante diseñe al sistema de adjudicación de quejas en vista de todos estos factores que podrían socavar potencialmente a la imparcialidad.

Esta decisión específica de la Corte Europea también estableció una prueba que consta de dos partes para poner a prueba la imparcialidad. Primero, la Corte vio la "convicción personal y conducta subjetiva de un juez en específico para un caso determinado".[109] Después, el tribunal revisó los hechos objetivos determinados que pudieran haber generado dudas al respecto de la imparcialidad del adjudicador. Esta prueba se realiza mediante un análisis de una gama de elementos: ya sea que los procedimientos fueron imparciales e independientes; el proceso de designación de los jueces y la influencia que tiene el tribunal en cuestión sobre los tribunales inferiores. La prueba evalúa también la existencia de "criterios y procedimientos claros para el ascenso, responsabilidad disciplinaria, evaluación y desarrollo de la carrera de los jueces, los límites de las facultades discrecionales conferidas a los presidentes de los tribunales superiores y las garantías financieras y legislativas para el funcionamiento de los organismos judiciales".[110] Estos elementos ofrecen una estructura útil para analizar la imparcialidad de un organismo de adjudicación.

ii. Designación y destitución

El proceso de designación y destitución de un juez a cargo de resolver las quejas electorales también debe determinarse con base en la imparcialidad. Un sistema de equilibrio de poderes en organismos de

[106] Convención europea, *supra note* 26, arts. 6, § 1.
[107] Salov vs Ukraine, Eur. Comité europeo de D.H., Ap No. 65518/01, sentencia del 6 de dic de 2005, ¶¶ 78-98.
[108] Id. ¶ 80.
[109] Id. ¶ 81.
[110] Id. ¶¶ 82-86.

gobierno deberá implementarse para asegurar la imparcialidad de las decisiones.[111] Si los jueces y árbitros son designados por organismos nacionales, tal como el Poder Ejecutivo, se deberá establecer un proceso de revisión para supervisar el proceso de designación. La designación de los jueces y árbitros realizada por el presidente del estado requiere la confirmación o aprobación de la legislatura.

Sin embargo, si el mismo partido político controla estas dos ramas, entonces la imposición de un requisito de dos tercios de la mayoría podría proteger los intereses de las minorías en el reclutamiento o destitución de los comisionados y jueces.[112] Un sistema de equilibrio de poderes en organismos de gobierno es básico para resolver el problema potencial de corrupción e influencia existente ya en algunas instituciones a cargo de las designaciones.

En algunas culturas políticas, el establecimiento de un árbitro imparcial puede requerir de medidas más estrictas para asegurar su autonomía. En Nicaragua, siete comisionados designados por la Asamblea Nacional con una mayoría calificada del 60 por ciento encabezan al Consejo Supremo Electoral (CSE), el organismo de adjudicación de las quejas electorales que no son del tipo penal. El Presidente y la Asamblea Nacional presentan candidatos para el cargo de comisionados "mediante consulta a la sociedad civil".[113] Pese al mecanismo de equilibrio de poderes en organismos de gobierno, en general, los partidos políticos ponen la autonomía del CSE en peligro y eligen a comisionados con un perfil político muy fuerte.

En Brasil, El Tribunal Superior Electoral (Tribunal Superior Eleitoral) usa otro procedimiento de designación interesante.[114] El TSE tiene jurisdicción sobre todos los aspectos de las elecciones y regula el funcionamiento de los partidos políticos. La Constitución es muy específica al respecto de la integración del Tribunal Superior Electoral.[115] Hay siete jueces: tres son elegidos de entre los miembros del Supremo Tribunal Federal; dos de entre los miembros del Tribunal Superior de Justicia (Superior Tribunal de Justiça) y dos son designados por el Presidente de la República, electos de entre seis abogados de renombre con conocimientos jurídicos y una reputación de buena moral, designados por el

[111] Constitución Política de la República Oriental del Uruguay, 15 de febrero de 1967, art. 324 ("Cinco titulares y sus suplentes designados por la Asamblea General que cumplan con ambas cámaras con dos tercios de la votación de la totalidad de sus miembros deberán ser ciudadanos que, por su cargo en el panorama político, sean una garantía de imparcialidad. Los cuatro miembros restantes, representantes de los partidos serán elegidos por la Asamblea General mediante el sistema de voto doble simultáneo, que cuenta por dos de la lista de la mayoría de votos del lema y dos de la del siguiente en número de votos").

[112] Ley electoral no. 13, Art. 19(a), (b) (2001) (Yemen) (codificación de la Comisión Suprema para las Elecciones y Refrendos (SCER), integrada por 7 miembros designados mediante decreto presidencial de una lista de 15 nombres designados por la Cámara de diputados, la cual deberá pasar la lista de una mayoría de dos tercios de los miembros de la cámara; refiérase también a IFES, Reforma Electoral en Yemen: Informe suplementario 9 (2005), disponible en http://www.ifes.org/publication/3545312a460b9359a9b16a35f027be3f/FINALSupplRoLReport percent20English.pdf

[113] Constitución Política de Nicaragua, 1ro. de enero de 1987, art. 138, § 7; art. 150, § 14; Informe de la U.E. sobre Nicaragua, *supra note* 38, en 23

[114] Supremo Tribunal Federal de Brasil, *supra note* 6.

[115] Constituição Federal [C.F.] [Constitución] art. 119 (Bras.).

Tribunal Supremo Federal. Para conservar el carácter no político de los tribunales electorales, los jueces fungen durante un periodo bianual y no pueden hacerlo durante más de dos periodos consecutivos.[116]

El sistema brasileño, claro y transparente, que ayuda a asegurar la imparcialidad, puede ser contrarrestado con los procesos de Jordania y Líbano. La Constitución de Jordania establece que el parlamento recién electo es el organismo facultado para tramitar las demandas que impugnan los resultados de las elecciones parlamentarias.[117]

En Líbano, en específico, el proceso de adjudicación de quejas electorales y el Poder Judicial, en general, no son autónomos de los organismos ejecutivo y legislativo. Ello fue mucho más notable cuando, durante las elecciones parlamentarias de 1996, "el Ministro del Interior rechazó ofrecerle al Consejo Constitucional, a cargo de la supervisión electoral, las minutas y documentos originales para permitirles que llevaran a cabo su misión, puesto que algunos de estos documentos fueron quemados".[118] Además, en agosto de 2003, los mandatos de cinco de los 10 miembros del Consejo Constitucional llegaron a su fin sin llevar a cabo una nueva designación, lo que conllevo al parálisis, de hecho, de dicha institución hasta el año 2009.[119] El conflicto de intereses y la interferencia de los políticos en el trabajo de los organismos de adjudicación en estos países, claramente, no cumplieron con el requisito de tener un árbitro imparcial e independiente.

El proceso de destitución de los jueces y árbitros es también un elemento clave para crear un sistema imparcial de adjudicación y deberá equilibrar la necesidad de aislar a los adjudicadores de la influencia política a corto plazo y, al mismo tiempo, establecer un medio de destitución para las acciones verdaderamente corruptas. Por ejemplo, en Brasil la Constitución establece que los jueces del Supremo Tribunal Electoral y el Tribunal Regional no se pueden destituir mientras estén en funciones.[120] Esta disposición asegura que un árbitro o juez no podrán ser destituidos de manera arbitraria con base en manipulaciones políticas o influencias ilícitas. Sin embargo, la ley electoral o normas procesales deberán establecer normas claras y transparentes para disciplinar o destituir a los miembros que actúen indebidamente o si incumplen con sus deberes.[121] Dichas normas deberán ser una parte integral de toda

[116] Id. art. 121, § 1; refiérase también a, v.gr. Ruben Hernandez Valle, Costa Rica: Un organismo constitucional poderoso, estudio de caso 1 ("El TSE se integra de tres jueces ordinarios y seis substitutos. . . . Su designación la hacen dos tercios de los miembros de la Corte Suprema de Justicia"), disponible en http://www.Idea.int/publications/emd/upload/EMD_CS_Costa_Rica.pdf.

[117] Constitución del Reino de Hashemite de Jordania, 1ro. de enero de 1952, art. 71; refiérase también a Democracy Reporting International, Centro de Investigaciones Al-Urdun Al-Jadid, Evaluación del marco de trabajo electoral: El Reino Hashemite de Jordania 2, 26 (2007) [en lo sucesivo la evaluación electoral de Jordania], disponible en http://www.democracy-reporting.org/files/dri_report_jordan.pdf.

[118] Evaluación electoral de Jordania, *supra note* 117, EN 2, 26.

[119] Id. en 30.

[120] Constituição Federal [C.F.] [Constitución] art. 121, § 1 (Bras.).

[121] Oficina de la Democracia y la Gobernabilidad de USAId, Serie de publicaciones técnicnas para la promoción de la independencia judicial y de la imparcialidad 20 (2002) [en lo sucesivo la guía de USAId] ("Cuando los proceso disciplinarios funcionan de manera adecuada protegen la integridad del Poder Judicial y su independencia; sin embargo, los procedimientos disciplinarios podrían surgir debido a razones políticas o para sancionar a los jueces que emitan decisiones contrarias a las perspectivas de sus superiores. Las diferencias sustantivas que deberán ser resueltas mediante asuntos de apelación ante un tribunal superior podrían ser la base de las acciones

agenda de reformas y podrían disminuir el número de decisiones tomadas de manera arbitraria o bajo presión política.

Estos principios de imparcialidad son más complicados por nivel de estabilidad política de un país. La Comisión de Quejas Electorales de Afganistán es un ejemplo de un país fuerte después del conflicto para conservar el requisito de imparcialidad y, al mismo tiempo, muestra las limitantes de dichos mecanismos. Para las elecciones de 2009, la Comisión incluyó a tres comisionados internacionales designados por el Representante Especial del Secretario General de la ONU (RESG) para Afganistán, otro por la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán y otro por la Suprema Corte de Afganistán.

Originalmente, la base para la integración de la CQE era asegurar un apoyo para la comunidad internacional mediante la presencia de expertos electorales internacionales y para asegurar la imparcialidad mediante la presencia de nacionales afganos. Existen críticas sustanciales de este equilibrio de afganos y extranjeros; sin embargo, si la CQE estuviera integrada de afganos exclusivamente, sería difícil asegura la autonomía e independencia debido al supuesto alto grado de corrupción que aún existe en las instituciones afganas. Además, el involucramiento de expertos internacionales en la CQE fue importante para tratar de superar las tensiones étnicas que aún existen en Afganistán.

En la preparación de las elecciones parlamentarias de 2010, el gobierno afgano aprobó una nueva ley electoral[122] que no requiere de manera explícita que los comisionados de la CQE sean afganos, pero establece que deberán ser designados por el presidente después de una consulta a los portavoces de ambas cámaras y la Suprema Corte. El Presidente también designa a los miembros de las Comisiones Provinciales de las Quejas Electorales (CPQE). La ley omite estipular la formación o número de comisionados de las CPQE y la CQE.

Estas modificaciones hacen muy poco para resolver el riesgo de parcialidad en la nominación de jueces o árbitros o la falta de confianza para la integración de la CQE.

Aunque la imparcialidad de los árbitros en la adjudicación de quejas electorales es de suma importancia, las circunstancias excepcionales requieren de flexibilidad y enfoques pragmáticos en la implementación de normas internacionales dentro de un sistema en particular.

---

disciplinarias. Con frecuencia los procesos disciplinarios son ignorados por completo para destituir a los jueces de su cargo. Un procedimiento disciplinario bien estructurado reduce la vulnerabilidad ante los abusos que afecten la independencia judicial"), disponible en http://www.usaId.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacm007.pdf.

[122] Ley electoral, art. 61 (2004) (Afg.); Presidente de la República Islámica de Afganistán, Decreto sobre la designación de los miembros de la comisión de quejas electorales, 18 de abril de 2010, disponible en http://www.ecc.org.af/en/images/stories/pdf/16Apr10 percent20Pres percent20Decreepercent20est percent20ECC.pdf.

iii. Remuneración, de tiempo completo y permanencia

Otros factores que pueden afectar el establecimiento de un mecanismo de quejas electorales imparcial, incluyendo a los niveles de remuneración, ya sea que el cargo sea de tiempo completo o de medio tiempo y de si se trata de un organismo permanente o temporal. En un organismo de administración electoral que cuenta con recursos, idealmente se les prohibiría a los jueces o árbitros ejercer otras funciones y tendrían cargos de tiempo completo para mantener de mejor manera un sistema de adjudicación autónomo e imparcial.

No obstante, en la práctica, los jueces que fungen como árbitros electorales por lo general son jueces en turno que operan bajo sus capacidades ordinarias, tal vez bajo procesos administrativos especiales, o se les designa de manera temporal para ejercer una función electoral o, incluso, son jueces retirados recontratados temporalmente. Pocos países cuentan con tribunales electorales de tiempo completo. Por consiguiente, aunque el modelo con recursos que describimos con anterioridad no existe en la práctica, la importancia de crear un organismo de árbitros que tengan una formación en derecho electoral y en la adjudicación de quejas es clara.

La remuneración, la cual no se trata ni con frecuencia ni de manera adecuada en los programas internacionales de asistencia y desarrollo, es también un elemento importante en la imparcialidad y autonomía de un órgano judicial. Una remuneración suficiente para los jueces electorales ayudará a evitar la presión externa y financiera, potencialmente corrompible, sobre los jueces o árbitros.[123] Con certeza, cuando la cultura del cohecho se encuentra arraigada en un país, un aumento en la remuneración podría no eliminar la corrupción en su totalidad. Sin embargo, los salarios y beneficios podrían afectar la actitud de los empleados y, también, atraer a los solicitantes mejor preparados.

El diseño de un sistema de adjudicación justo también requiere de una determinación sobre si crear tribunales y comisiones de quejas electorales permanentes u órganos temporales.

La permanencia de un organismo de adjudicación puede asegurar la continuidad en el trabajo de los árbitros y el personal y le permite evaluar sus errores, impugnaciones y éxitos, después de una elección. También puede mantener y profundizar el conocimiento en Derecho Electoral de los árbitros. Sin embargo, una estructura permanente de este tipo requiere de un apoyo financiero y durante el periodo entre elecciones no hay una necesidad básica de contratar árbitros o jueces. Por ejemplo, en México, las quejas electorales son adjudicadas por los Tribunales Electorales permanentes (uno federal y varios regionales) que se benefician de los fondos continuos del gobierno para desempeñar su tarea de adjudicación. Este tribunal también ha llevado a cabo actividades extracurriculares, tales como la promoción del modelo electoral mexicano en el extranjero o la prestación de asistencia técnica a

[123] Guía de USAId, *supra note* 121, en 52, 62 (observando que "los bajos niveles de remuneración por lo general atraen la atención como la fuente principal de conductas corruptas" y que "un número de esfuerzos se habían llevado a cabo para minimizar la corrupción de entre los jueces", incluyendo "la sugerencia más común . . . aumentar los salarios juciales"); Consejo Central de la Asociación Internacional de Jueces, Estatutos universales del juez, art. 13 (17 de nov de 1999) ("El juez deberá recibir una remuneración adecuada para asegurarle una independencia económica real").

democracias en desarrollo. La Corte Electoral de Uruguay también es un organismo de adjudicación electoral permanente.[124] Pese a que el modelo mexicano ha demostrado su eficacidad, en algunos países con menos recursos y distintas tradiciones jurídicas, un organismos de adjudicación temporal puede ser tan eficiente como uno permanente, siempre y cuando su personal sea nominado y designado con la suficiente antelación para que se prepare antes de las elecciones.

El ejercicio de una función doble que realiza un árbitro generará los mismos argumentos que se mencionaron sobre el tema de la permanencia y la remuneración. Aunque la prohibición impuesta a un juez o árbitro para ejercer otro cargo puede generar un nivel más elevado de imparcialidad, en las democracias recién desarrolladas, con frecuencia el estado no cuenta con los recursos para ofrecer una remuneración adecuada para permitirles a los árbitros que sólo ejerzan un cargo. Para asegurar la imparcialidad de los árbitros, algunos países, por el contrario, establecen restricciones para apoyar a un partido político. Por ejemplo, la Constitución de Uruguay no les permite a los miembros del Tribunal Electoral "que funjan como funcionarios de un partido político ni que formen parte de campañas políticas electorales".[125]

Por lo general, los árbitros que adjudican las quejas electorales son jueces del Poder Judicial o trabajan en la comisión electoral y la adjudicación es una parte de su descripción laboral. Ducho eso, la prohibición del ejercicio de otra función se recomienda ampliamente, por lo menos, durante el periodo electoral.

iv. Retos y obstáculos de las democracias en desarrollo

Los límites de los sistemas nacionales y las limitantes creadas por los detalles prácticos de las democracias en desarrollo también deberán ser reconocidos. Para designar a un árbitro imparcial dentro del sistema de quejas electorales, los estados deberán cumplir con las normas relativas a la designación, destitución o remuneración de los jueces y árbitros, como se describió con anterioridad. Sin embargo, con frecuencia los países en desarrollo lidian con problemas internos adicionales, tales como un grupo limitado de personal capacitado o recursos financieros limitados.

Por ejemplo, las dificultades que surgieron en Armenia en 2006, cuando el Tribunal Constitucional emitió un fallo sobre una demanda de conflictos de interés relativos al organismo de administración electoral y la administración de justicia.[126] El código electoral de Armenia incorpora los lineamientos de

[124] Constitución Política de la República Oriental del Uruguay, 15 de febrero de 1967, art. 322 (establecimiento de una Corte Electoral autónoma e independiente "para decidir la determinación final de todas las apelaciones y demandas que se interpongan y juzgar a los funcionarios elegidos de las leyes de plebsicito o refrendo").
[125] Id. art. 77, § 5.
[126] Opinión consultiva sobre el cumplimiento del artículo 35.1.3, segunda sentencia, artículo 35.1.4 y artículo 36.1 del Código Electoral de Armenia con la Constitución de Armenia (2006) D.C.C. 664 (Const. Comité Arm.) ("El papel de las comisiones electorales imparciales y autónomas es vital, pero en los 'países transicionales' el Poder Judicial imparcial también es de gran importancia. Es por ello que el Artículo 98 de la Constitución evita que los jueces desempeñen un cargo que no es relevante para sus deberes como funcionario. Incluidos los jueces de las

la Comisión de Venecia de 2002, que establecen que la comisión electoral debería incluir, por lo menos, un miembro del Poder Judicial;[127] sin embargo, el Tribunal Constitucional declaró que, como país transicional, Armedia sufre una escasez de jueces que puedan adjudicar incluso asuntos triviales. Por consiguiente, si algunos jueces son designados para ejercer cargos administrativos como miembros de comisiones electorales, también deberán desempeñar otras funciones judiciales. El Tribnal reconoció que desempeñar ambas funciones reduciría la imparcialidad de dicha comisión, puesto que las funciones administrativas y judiciales pueden conflictuarse con facilidad. Este asunto enfatizó los retos que deben enfrentar los países en desarrollo que pretenden cumplir con las normas internacionales y la infortunada realidad de que no siempre es posible implementar lineamientos más estrictos que apliquen el principio de imparcialidad.

Aunque es importante observar esta tensión, las limitantes del sistema judicial no deberán usarse como excusa o permitir la adjudicación que provoque decisiones injustas o arbitrarias.[128] Durante la designación de un sistema de adjudicación de quejas, los legisladores deberán superar estos obstáculos prácticos y buscar soluciones alternas. Sin embargo, independientemente de la escasez de recursos, humanos y financieros, la toma de decisiones imparcial deberá utilizarse para evitar decisiones arbitrarias, la falta de proporcionalidad y restricciones que interfieran con la libertad de expresión.[129]

B. Árbitros informados adecuadamente

Debido a las restricciones de tiempo y al conocimiento especializado que se requiere para dictar fallos sobre impugnaciones y quejas electorales, los árbitros serán competentes y estarán informados en el área específica de la adjudicación de quejas electorales. Esta norma requiere que los designados cuenten con una preparación determinada para su designación, así como de una educación continua para seguir actualizado al respecto de las reformas al régimen jurídico.

i. Un juez o árbitro preparado

Los árbitros de todo organismo de adjudicación electoral deberán contar con las habilidades y recursos necesarios para comprender completamente el proceso electoral. Cuando se revise la formación de un juez o comisionado potencial, los antecedentes cívicos e institucionales del candidato deberán considerarse, no sus conexiones políticas. La Comisión de Venecia reconoció el nivel requerido de

---

comisiones electorales, de conformidad con el Código Electoral, incumplen con la administración de justicia, con la independencia del Poder Judicial, aumenta la posibilidad de conflictos de interés y socava la imparcialidad de los jueces y tribunales al momento de resolver las controversias electorales"), encabezados disponibles en http://www.concourt.am/english/decisions/common/doc/english_codices/664.htm.

[127] El Código Electoral de Armenia requiere la designación de un juez dentro de la comisión electoral. Código electoral, arts. 35, 36 (2005) (Arm.), disponible en http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-EL(2007)010-e.pdf.

[128] Id.

[129] Zdanoka vs Latvia, Eur. Comité europeo de D.H., Ap No. 58278/00, sentencia del 16 de marzo de 2006, ¶ 115 (b),(c),(e).

especialización técnica y declaró que los miembros de la comisión electoral "deberán ser expertos juristas, científicos políticos, matemáticos u otras personas que tengan un amplio entendimiento de asuntos electorales";[130] sin embargo, una buena educación y una experiencia adecuada en materia electoral son necesarios, pero no características suficientes para ser considerado un juez o árbitro competente.

En el informe de evaluación preelectoral de IFES sobre Tailandia, los expertos juristas invocaron a la Comisión Electoral (CET) para observar que "en este momento de tensión política creciente, es especialmente importante asegurar que el proceso de reclutamiento es competitivo y que los candidatos son examinados de manera adecuada".[131] La declaración evaluó que, para fungir como miembro de un comité electoral o de casilla electoral, los candidatos deberán tener una formación y ser políticamente neutros.[132] Por ejemplo, los observadores indicaron que algunos de los trabajadores electorales de Tailandia eran policías, lo que ponía en peligro el principio de imparcialidad. Sin embargo, se debe reconocer que el sistema de adjudicación de quejas de Tailandia difiere del de la mayoría de los países, puesto que la CET funge como el organismo de adjudicación electoral.

ii. Nivel de entrada y capacitación continua

La Ley Electoral en materia del nivel de entradas y capacitación continua es, por lo general, compleja y dinámica y, por consiguiente, mantener informado y calificado al cuerpo de administradores puede resultar incluso más difícil que en otros ámbitos. Como consecuencia, el requisito de tener un cierto conjunto de aptitudes simplemente se trata de un umbral; por ello, siempre se les deberá proporcionar una capacitación continua a todos los miembros actuales.[133] Las designaciones escalonadas del Tribunal o Comisión Electoral podrían permitir que ex jueces o árbitros electorales ayuden con la capacitación de los miembros recién incorporados. La educación continua es importante tanto para jueces como para árbitros. En Brasil, las quejas sobre el mecanismo de adjudicación tomaron en cuenta la necesidad de capacitar continuamente a los árbitros. Hay un vínculo entre la Facultad de Derecho Electoral y el Tribunal, cuyo fin es proporcionar educación continua u ocasional a los jueces que pronuncian sentencia o lo harán en el futuro para resolver quejas en materia de elecciones.[134]

---

[130] Código de la Comisión de Venecia, *supra note* 44 en 28. En otro ejemplo, la Suprema Corte de Ghana también reconoció la necesidad de jueces competentes en materia electoral. En noviembre de 2008, los magistrados redactaron un manual y estatutos sobre la adjudicación electoral de Ghana. En esta ocasión, la magistrada Lady Georgina T. Wood enfatizó que uno de los objetivos de la iniciativa era "ayudar a los jueces en su trabajo . . . relativo a la adjudicación de controversias electorales". Prólogo al manual de Ghana, *supra note* 7.

[131] Robert A. Dahl et al., IFES, Tailandia: 2007 Evaluación técnica de pre elecciones, informe sobre fallos y recomendaciones 37 (2007), disponible en http://aceproject.org/ero-en/regions/asia/TH/IFES percent20Preelection percent20Assessment.pdf/view.

[132] Id.

[133] Oficina de los Estados Unidos de Democracia y Gobernabilidad, Serie de publicaciones técnicas, Guía para promover la independencia y la imparcialidad judicial 27 (2002), disponible en http://www.usaId.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacm007.pdf.

[134] Suprema Corte de Justicia de Brasil, *supra note* 6.

Además, con el fin de asegurar la aplicación adecuada de la ley y el cumplimiento con la capacitación recibida, los jueces y árbitros en materia electoral deberán ser responsables por su mala conducta o negligencias. La eficiencia de los jueces y árbitros depende de sus habilidades y de la capacitación que han recibido, pero el equipo de arbitraje también se beneficia de un personal de apoyo competente.

Un proyecto IFES en Timos Leste se centró en la necesidad de contratar y mantener personal de apoyo con un cierto conjunto de aptitudes adecuadas. IFES le recomendó a la Comisión Nacional de Elecciones que contratara personal calificado y, en específico, que el equipo de quejas contratara a un experto en tecnología de la información, abogados y un secretario.[135]

República Islámica de Afganistán
Comisión de Quejas Electorales (CQE)
Código de conducta para los comisionados y miembros del personal de la CQE

Los comisionados de la CQE y los miembros del personal de la CQE deberán:

- Cumplir con la Constitución, la Ley Electoral y los decretos, disposiciones y procedimientos aplicables e implementarlos de manera imparcial, no partisana y políticamente neutra;
- Mantener los niveles más altos de eficiencia, competencia e integridad;
- Hacer su más grande esfuerzo, de acuerdo a sus aptitudes, para garantizar los derechos fundamentales de todo individuo, tales como la libertad de opinión y expresión, asociación, reunión y movimiento durante todas las etapas del proceso electoral;
- Tratar con respeto, de manera imparcial y políticamente neutra a los electores, candidatos, agentes, miembros de la prensa o los medios de comunicación, así como al resto de personas físicas o morales involucrados en el proceso electoral;
- No comunicarle a persona alguna sobre alguna fuente de información o documentos que conozca en virtud de las funciones que desempeña que no sean del dominio público, excepto cuando se considere adecuado para el desempeño ordinario de sus actividades o con la aprobación de la Comisión;
- No quedarse con dichos documentos en su poder durante un periodo mayor que el necesario para darle cumplimiento a sus deberes. Estas obligaciones no cesarán después de haber concluido la prestación de sus servicios a la CQE;
- No expresar, mediante el atuendo, posesiones, acciones, actitud o discurso, su preferencia por algún partido político o candidato;
- Comportarse de manera honesta y transparente para llevar a cabo sus obligaciones y decisiones y cooperar, hasta donde lo permita la ley, con los observadores, agentes, electores, candidatos y miembros de la prensa o los medios de comunicación;
- No utilizar ni intentar utilizar su puesto en interés propio y no deberá buscar ni recibir las instrucciones de algún funcionario o autoridad gubernamental, a excepción de lo expresamente establecido por la ley;

[135] IFES, Timor-Leste: Desarrollo de un marco electoral nacional 26-27 (2008) [en lo sucesivo el informe de la IFES Timor Oriental].

- Declarar sus intereses personales relativos a sus obligaciones en la CQE y que pudieran interferir con las mismas y llevar a cabo todas las medidas necesarias para resolver dichos conflictos de manera que tal que sean compatibles con sus deberes;
- Respetar la secrecía del voto;
- Proteger la privacidad de información personal o de carácter confidencial;
- Familiarizarse con todas las leyes electorales, disposiciones, normas y procedimientos de la CQE y los comisionados deberán, siempre que les sea posible, acudir a todas las sesiones de la CQE.

El cuerpo de adjudicaciones deberá regular la conducta de su persona y deberá implementar un código de conducta para sus jueces y comisionados (vea el cuadro de texto de la página anterior el cual incluye un código de conducta desarrollado por la Comisión de Quejas Electorales de Afganistán).

Los miembros del personal serán sancionados del mismo modo que los jueces si cometieran un error equiparable. Hecho que crearía una responsabilidad equivalente a un deber civil de custodia. Los árbitros serán responsables de su mala conducta al procesar una demanda. Serán responsables ante las partes y el gobierno y se les solicitará que sean más atentos al momento de revisar una queja.

Un estudio realizado sobre el Tribunal Electoral de Uruguay reveló que sus miembros son nominados con base en sus aptitudes profesionales y que el personal electoral, en general, está bien capacitado, pero que les faltan recursos adecuados para administrar un sistema eficiente.[136] Con varias peticiones concurrentes al respecto de recursos nacionales, este es un punto de entrada importante para la asistencia de la comunidad internacional de donantes; sin embargo, toda la ayuda deberá otorgarse con el único fin de crear sistemas autosustentables.

4. Un sistema que pronuncia decisiones expeditas de manera judicial

Debido a la legitimidad de todo el gobierno podría depender de la validez de los resultados electorales, los procesos de queja deberán ser expeditos. La importancia de la temporalidad es ampliamente reconocida en convenciones y tratados internacionales, pese a que pudieran existir ligeras diferencias en el lenguaje. Por ejemplo, la naturaleza expedita de la resolución de quejas requiere que los procesos se concluyan dentro de "un periodo de tiempo razonable" o "sin retrasos indebidos".[137]

A. Procesos expeditos

[136] Staino, *supra note* 6, at 1-2.
[137] ICCPR, *supra note* 11, art. 14, § 1(c); Convención americana, *supra note* 14, art. 8; Convención europea, *supra note* 26, art. 6, § 1; consulte también a Autheman, *supra note* 51, at 6.

La importancia de un remedio oportuno está reconocida por los tribunales y se vincula de manera inextricable a una participación pública justa en el gobierno y en las elecciones. Deberá haber plazos fijos para la resolución de quejas electorales.[138]

En Kwiecien vs Poland, la Corte Europea de Derechos Humanos reconoció la legalidad de los procedimientos sumarios iniciados de conformidad con la ley electoral local que estipula que "los procedimientos de este tipo se llevan a cabo en periodos de tiempo muy corto. . . dicha solución sumaria durante periodos de campañas electorales (locales y nacionales) cumple con el objetivo legítimo de asegurar la justicia en el proceso electoral, el cual no se puede cuestionar desde el punto de vista de la Convención".[139] La prontitud le solicita a los estados que lleven a cabo un esfuerzo compuesto por dos etapas: (1) asegurar que la ley sustantiva y adjetiva proporcionen dicho requisito de temporalidad y; (2) proporcionarles a los tribunales o comisiones a cargo de la adjudicación de la queja electoral las capacidades y recursos para implementar dichos plazos fijados en la ley. Algunos expertos internacionales concuerdan en que las fechas límite para interponer o resolver una queja deben estar estipulados en las leyes electorales o en las normatividades adecuadas. Este periodo de tiempo puede ser corto siempre y cuando el tribunal que conoce de las quejas pueda desahogar su agenda durante el periodo de elecciones o darle prioridad de manera efectiva a los casos relativos a las elecciones.

Los retrasos en las quejas de adjudicación pueden dañar la confianza pública y deslegitimar al gobierno. Por ejemplo, en Nigeria, surgió una controversia electoral relativa a las elecciones gubernamentales del 14 de abril de 2007 en el Estado de Ekiti, después de que INEC declaró que Olusegun Oni del Partido Democrático del Pueblo era el ganador. El candidato del partido de oposición, el Dr. Kayode Fayemi del Congreso de Acciones impugnó los resultados electorales ante el Tribunal de Peticiones Electorales y allegó negligencia, a modo de manipulación de votos múltiples y de los padrones electorales.[140]

Pese al requisito de la Sección 148 de la Ley Electoral de 2006, el cual establece que "una petición electoral y una apelación que surja de la misma . . . se resolverán en un procedimiento sumario y sentarán precedente para todos los casos o asuntos ante el tribunal o corte",[141]

al sistema de tribunales de Nigeria le tomó casi dos años resolver la controversia.[142]

---

[138] SADC Foro parlamentario, normas y estándares para las elecciones de la Región 15 de SADC (2001) [en lo sucesivo las Normas SADC], disponible en http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/regional-resources-africa/sadcpf_electionnormsstandards.pdf/view.

[139] Kwiecien vs Poland, Comité europeo de D.H., Apelación No. 51744/99, sentencia del 9 de enero de 2007, ¶ 55.

[140] Oni vs Fayemi, [2009] (C.A.) (Nigeria); refiérase también a Demola Akinyemi et al., Court Sacks Oni, ordena elecciones nuevas en Ekiti, Vanguard, Feb. 18 de 2009, disponible en http://allafrica.com/stories/200902180002.html.

[141] Ley Electoral de 2010, § 142 (Nigeria), disponible en http://placng.org/Electoral percent20Actpercent202010-percent20as percent20Gazetted.pdf.

[142] Esta norma de la ley electoral es similar al artículo 294(1) de la Constitución de Nigeria que indica que "cada tribunal establecido de conformidad con la presente Constitución deberá pronunciar su fallo por escrito a más tardar en un periodo de noventa días después de la conclusión de la etapa de ofrecimiento de pruebas y domicilios definitivos". Constitución de la República Federal de Nigeria (1999), § 294(1).

No fue sino hasta el 17 de febrero de 2009 que el Tribunal de Apelaciones ordenó la repetición de las elecciones en varios distritos electorales del estado. Mientras tanto, el Gobernador Oni ocupó el cargo por casi dos años. En cumplimiento de la decisión del Tribunal de Apelación, el estado Ekiti organizó la repetición de las elecciones en abril de 2009; sin embargo, el resultado fue bajo y otras peticiones electorales se interpusieron ante el cuerpo de adjudicación de quejas electorales relativas a la repetición de las elecciones.

De acuerdo a los observadores, los retrasos de las quejas electorales de 2007 crearon una gran crisis de legitimidad y credibilidad en el estado Ekiti. Pese a las ramificaciones del retraso de dos años, el fallo fue considerado por algunos como "otra piedra angular del Poder Judicial de Nigeria, que expresa optimismo para la democracia de la nación ya que es mejor antes que tarde".[143]

Es importante indicar que el sistema de adjudicación de quejas electorales de Nigeria ha mejorado con el tiempo. En las elecciones de 1999 y 2003, la adjudicación de una petición tomó cerca de cinco años. En otros casos, las quejas fueron simplemente ignoradas por los jueces. Después de las elecciones de 2003, los interesados nacionales y los expertos internacionales unieron todos sus esfuerzos para fortalecer el proceso de adjudicación de quejas de Nigeria.

Los expertos internacionales en elecciones participaron en la capacitación de jueces para los Tribunales de Petición Electoral en 2006 y 2007 e introdujeron técnicas de administración de casos, incluyendo los procedimientos pre procesales.[144]

Al principio, los expertos electorales se toparon con la resistencia de los jueces de Nigeria. Para superar la misma, los expertos tuvieron que resolver la aceptabilidad existente de los largos retrasos que afectan al proceso de peticiones electorales. Debido a los esfuerzos de colaboración del Presidente del Tribunal de Apelaciones, el H. Juez Umaru Adbullahi, CON, se promulgaron reformas que mejoraron el proceso de adjudicación de quejas. Después de las elecciones de 2007, les tomó dos años a los tribunales electorales dictaminar el caso anterior, pero cerca del 85% de las quejas interpuestas se resolvieron en mayo de 2008. Incluso si aún hay retrasos en la adjudicación de quejas en Nigeria, se deberían resaltar los logros. La mejora del proceso de adjudicación de quejas en Nigeria tiene un impacto positivo claro en la confianza que tiene la ciudadanía en el sistema electoral completo.

Las peticiones sobre las elecciones presidenciales de 2001 en la República de Zambia también ilustran la necesidad de una adjudicación oportuna de las quejas. Después de las elecciones, once partidos políticos impugnaron las elecciones presidenciales ante los tribunales de Zambia alegando irregularidades. No fue sino hasta el 16 de febrero de 2005 que la Corte Suprema pronunció su decisión

[143] Akinyemi et al., *supra note* 140.
[144] IFES, Apoyo al Proceso Electoral en Nigeria: Informe final 35-39 (2009). Barry Weinberg y Judge Nikki Ann Clark participó en la capacitación de jueces de los Tribunales Electorales de Petición en 2006 y 2007. Id.

definitiva y sostuvo que las elecciones presidenciales de 2001 eran válidas aún con algunas fallas en las mismas.[145]

Sin embargo, el estado llevó a cabo pasos positivos para evitar la repetición de retrasos tan largos en el proceso de adjudicación de quejas electorales . En 2006, se modificó la ley electoral para incluir que "una petición electoral deberá ser juzgada y determinada por el Tribunal Superior dentro de un periodo de 180 días después de la presentación de la petición electoral".[146]

La República de Zambia explicó esta reforma en un informe presentado ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para demostrar que cumple con el ICCPR.[147]

Otro ejemplo de los retrasos en la adjudicación de quejas electorales es evidente en el sistema de adjudicación de quejas electorales en Paquistán. IFES llevó a cabo un proyecto para supervisar el proceso de resolución de quejas de Paquistán desde febrero a noviembre de 2008 y declaró que aproximadamente 39 de las 220 Peticiones Electorales presentadas durante las Elecciones Generales de 2002 permanecieron sin resolver en 2008.[148]

Aunque la ley electoral establece un plazo máximo de cuatro meses para adjudicar una queja electoral, en la práctica, algunas de las quejas quedaron sin resolución durante más de cinco años, hecho que las convirtió en efectivamente debatibles. Está claro que Paquistán no cumplió con sus obligaciones de conformidad con lo establecido en los tratados y convenciones internacionales de los cuales es parte; sin embargo, el TEP (Tribunal Electoral de Paquistán) parece haber realizado un esfuerzo de buena fe para responder a este asunto y, desde ese entonces ha tomado en cuenta la importancia de evitar retrasos en la adjudicación de quejas electorales.

[145] Com. de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Respuestas de Zambia a la Lista de Asuntos del Comité de Derechos Humanos Relativos al Informe Periódico sobre el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos 18 [en los sucesivo la Respuesta de Zambia] ("El estado parte desea reconocer el hecho de que se presentó algún retraso en la resolución del caso y las razones fueron que, en primer lugar, la ley de ese entonces no especificó un periodo de tiempo dentro del cual se desahogaran las peticiones electorales y, en segundo lugar, hubo muchos aplazamientos en la instancia de ambas partes del asunto"), disponible en http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/AdvanceDocs/zambia_replies90.pdf; Departamento de Estado de los Estados Unidos, Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo, Zambia: 2005 informe (2006), disponible en http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2005/61599.htm.

[146] Ley Electoral No.12 (2006), § 102(1) (Zam.) ("El Tribunal Superior juzgará una petición y determinará una petición electoral en un tribunal abierto, dentro de un periodo de 180 días posteriores a la presentación de la misma, de conformidad con el artículo 97: Siempre y cuando una petición electoral no sea juzgada y determinada dentro del periodo especificado en la presente subsección debido al incumplimiento del demandante de procesar activamente la misma, el Tribunal Superior desechará la petición por falta de acusación"), disponible en http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/ZM/Electoral percent20 percent20Act percent202006.pdf.

[147] Zambia Response, *supra note* 145, at 18.

[148] Peter Lepsch, IFES, Paquistán, Programa de medicación y adjudicación comunitario para después de las elecciones: Proyecto de supervisión del Tribunal Electoral, fases 1 y 2 Informe final 6 (2008).

En específico, la Comisión Electoral de Paquistán (CEP) realizó un taller de reforma electoral en junio de 2008 para tratar, entre otros problemas, el de incumplimiento del periodo estatutario para la resolución de peticiones de los tribunales electorales.[149]

Los expertos juristas de la IFES hicieron observaciones similares al respecto de los retrasos al conocer de las quejas de las elecciones de 2004 en las Filipinas. El informe de evaluación de la IFES especifica que el proceso de quejas y adjudicación incluía "salvaguardas esenciales del debido proceso", pero que era "complejo, muy lento y lleno de quejas sin fundamento".[150] El informe enlista los distintos factores que explican los retrasos en las contiendas electorales, tales como el número de causas o la ignorancia de los términos legislativos. Debido a la desconfianza endémica entre los interesados en las elecciones, muchas quejas son deshonestas y sólo tienen como fin el de molestar al oponente.[151] Además, no hay ningún mecanismo que evite las demandas sin fundar ni para jerarquizarlas por orden de trascendencia.[152] Dichos elementos se encuentran entre los factores que pueden dar pie a procedimientos extensos para la resolución de asuntos electorales. El abrumante número de demandas y la falta de recursos para adjudicar o desechar son las razones principales del retraso en la resolución de quejas electorales.

La Suprema Corte de Ghana también hizo hincapié en la necesidad de establecer lineamientos claros y oportunos para los jueces y el público. Jueza Lady Georgina T. Wood, Presidenta de la Suprema Corte de Ghana, estableció en julio de 2008 que "ella apreciaba el hecho aleccionador de que una salvaguarda importante de la integridad electoral depende de una resolución efectiva de las quejas y apelaciones con un retraso mínimo",[153] y explicó que "el Poder Judicial está bien posicionado y equipado para resolver de manera eficiente y expedita todas las controversias electorales dentro de plazos razonables".[154]

Además, la Suprema Corte de Ghana reconoció "la cuestión crucial de la temporalidad para remisiones ante el Tribunal Superior".[155] En la República vs el Tribunal Superior, el Tribunal sostuvo que "cuando no haya hechos en controversia que resolver, ya sea debido a una determinación o a que surgió una cuestión genuina o no al respecto de la interpretación o para pronunciar un fallo para resolver los problemas de la remisión, la misma [remisión] se hará sin retraso alguno".[156] Los tribunales se ajustarán

[149] IFES y la Comisión Electoral de Paquistán organizó el Taller de Reforma Electoral Nacional, Aceproject.org, http://aceproject.org/today/feature-articles/ifes-and-pakistan-election-commission host (última visita 8 de enero de 2011).
[150] Peter Erben et al., IFES, CEPPS Programa de Observación Electoral de las Filipinas: Fortalecimiento del Proceso Electoral, Informe final 1, 26-29 (2004), disponible en http://www.ifes.org/publication/899bba68af1bc80415544d96cce580a9/Philippines_2004_ElectionReport.pdf.
[151] Id. en 27.
[152] Id. en 27-29.
[153] Prefacio del Manual de Ghana, supra note 7.
[154] Id.
[155] La República vs el Tribunal Superior (División de vía rápida) Accra, [2006], S.C.G.L.R. 514, 539 (Ghana), disponible en http://www.judicial.gov.gh/c.i/content/EX percent20PARTE percent20ELE percent20COMMI percent20 percent20(METTLE-NUNOO.htm.
[156] Id.

a un periodo de tiempo tal en el que sólo se tome en cuenta la importancia de la prontitud de las quejas electorales.

Los tribunales no son las únicas entidades que reconocen la importancia de la prontitud en materia electoral. Sin importar si es el Poder Judicial o una autoridad independiente quien resuelva las quejas electorales, la ley electoral establecerá los procedimientos expeditos. Sin duda, la Comisión Independiente del Tribunal Superior de Irak, en el artículo 7, § 2 de su ley electoral, establece que "el Consejo promulgará los procedimientos necesarios para resolver dichas controversias, incluyendo los procedimientos para interponer una demanda y para realizar investigaciones de hechos expeditas y podrá delegar jurisdicción para la resolución de controversias en la primera instancia de la Administración Electoral".[157] El juez o árbitro llevarán a cabo todas las medidas necesarias para resolver el asunto tan pronto como sea posible.

Los estudiosos y las organizaciones no gubernamentales con frecuencia hacen hincapié en la importancia de los procedimientos expeditos para la adjudicación de quejas electorales.[158]

En 1994, el Instituto Nacional Democrático hizo recomendaciones sobre una controversia por resultados electorales en Namibia y dijo que "los procedimientos para impugnar los resultados electorales . . . pueden dejar a los impugnantes políticos y al electorado en un estado precario de suspenso al respecto de la validez de las elecciones a puestos impugnados. Por consiguiente, podría ser adecuado considerar mecanismos para aceptar y procesar las quejas de manera más rápida".[159] Esta situación de suspenso puede conllevar directamente al colapso de los sistemas democráticos; los términos y recursos

[157] Comisión Superior Electoral Independiente de Irak, Autoridad de la Coalición provisional, Orden No. 92, art. 7, § 2, 31 de mayo de 2004, disponible en http://www.ihec.iq/downloads/cpa_92_ieci_en.pdf.

158 Robert Dahl, consejero jurídico en políticas de la IFES, afirmó que "casi todas las democracias proporcionan un cierto tipo de revisión judicial de los asuntos en materia electoral, ya sea mediante la jerarquía judicial normal o la revisión expedita de los tribunales superiores". Robert A. Dahl, IFES, Adjudicación de quejas electorales y resolución de controversias: Asuntos clave y principios de orientación 3 (8), disponible en http://210.69.23.129/download/d_6/IFES.doc. El Centro Carter resolvió el mismo problema después de las elecciones presidenciales de Ghana en 2008 y determinó que "el mayor obstáculo relativo a la resolución de controversias en Ghana ha sido la poca confianza que las personas tienen en la capacidad de los tribunales de resolver oportunamente las quejas electorales". Informe preliminar, El Centro Carter determina que las elecciones presidenciales de segunda vuelta de Ghana fueron creíbles y pacíficas, el Centro Carter 30 de diciembre de 2008), http://www.cartercenter.org/news/pr/ghana_prelim_123008.html [en lo sucesivo, el informe del Centro Carter de Ghana]. Pero pareciera que Ghana entendió la importancia de la prontitud. Sin duda, la misión de observación electoral de Ghana reconoció que "pese a que alguno de los defectos del sistema de apelaciones es la falta de términos fijados por la ley", el Presidente del Tribunal jerarquizó "los asuntos electorales dentro de los tribunales". La misión de observación electoral, informe final: Elecciones presidenciales y parlamentarias de 2008 de gana en 27 (2009). El Centro Carter agregó que, por ejemplo, el Poder Judicial estableció instancias especiales para conocer de asuntos y aprobó "las horas de trabajo en fines de semana para los tribunales". Informe del Centro Carter de Ghana, supra.

[159] NDI, Comentarios sobre las elecciones nacionales de la asamblea y presidenciales de Namibia 8 (1994), disponible en http://www.accessdemocracy.org/files/150_na_comments.pdf.

adecuados deberán estar implementados para sustentar los procedimientos expeditos como parte de un sistema de quejas electorales que funciona adecuadamente.[160]

Además de los procedimientos engorrosos, las quejas sin fundamento o la incapacidad para jerarquizar y clasificar las quejas, una decisión expedita puede estar limitada por otros factores estructurales dentro del cuerpo de adjudicación, incluyendo un número de personal inadecuado y recursos limitados u obsoletos.[161]

Para pronunciar un fallo sin un retraso indebido, un árbitro requiere de tecnología y logística adecuada, así como del apoyo de un personal completo y competente.[162]

Cuando se diseña un proceso de quejas electorales, también es importante evitar una fragmentación excesiva de etapas individuales de la adjudicación de quejas electorales. Entre más entidades haya involucradas en el proceso de queja electoral, mayor será el potencial de retrasos. Sin duda, si a otra entidad, tal como la policía, se le ordena investigar las demandas, por lo general, el cuerpo de quejas electorales tendrá un control menor en la duración del proceso; sin embargo; por lo general, en las democracias en desarrollo, los cuerpos de adjudicación de quejas no cuentan con los recursos necesarios para llevar a cabo todos los pasos del proceso de adjudicación de quejas.[163]

En dichos casos en los que haya varios actores involucrados existe la necesidad de establecer salvaguardas y mecanismos de rendición de cuentas para evitar retrasos indebidos o la mala administración de una queja.

Los tribunales electorales o las comisiones de quejas deberán proporcionar procedimientos expeditos en materia electoral, puesto que existe una conexión evidente entre los mismos y la legitimidad del gobierno entrante.[164]

---

[160] Refiérase al Instituto Nacional Democrático y el Centro Carter, Declaración de la delegación de pre elecciones del IND/Centro Carter a las elecciones de 2005 de Liberia 2 (9 de sept. de 2005) ("Para crear confianza pública en la imparcialidad del proceso de quejas electorales, la CNE deberá delimitar y divulgar su metodología para resolver las quejas electorales. Los términos de la CNE deberá establecer plazos específicos para la interposición de quejas para asegurar que las controversias electorales no se usan para interrumpir el proceso electoral. Se le deberán asignar suficientes recursos para asegurar que el volumen potencial de quejas se puede procesar de manera imparcial y con base en la prontitud con una transparencia adecuada de conformidad con los requisitos del debido proceso y equidad ante la ley"), disponible en http://www.ndi.org/files/1907_lr_statement_090905.pdf.

[161] Vickery, *supra note* 34, en 15, 25.

[162] Organización de la Unidad Africana, Declaración de los principios que rigen las elecciones democráticas en África, 38va sesión ordinaria, arts. II(4), III(c), AHG/decl. 1 (xxxviii) (8 de julio de 2002) [en lo sucesivo la Declaración de las elecciones africanas], disponible en http://www.au2002.gov.za/docs/summit_council/oaudec2.htm.

[163] IFES, El reino de Tailandia, análisis problemas para someter a consideración: La Ley Orgánica para la Elección de Miembros de la Cámara de Diputados y la Instalación de Senadores y la Ley Orgánica para la Comisión Electoral 10-11 (2008) [en lo sucesivo el Informe del Reino de Tailandia].

[164] Editorial, Nigeria: Tribunal de repeticiones de Ekiti – en contra de procedimientos interminables, Daily Indep. (Lagos, Nigeria), 28 de julio de 2009, disponible en http://allafrica.com/stories/200907280196.html.

Sin embargo, para mantener procedimientos oportunos se requiere de un equilibrio cuidadoso entre la necesidad de actuar con velocidad y la de evaluar con cuidado si se está impartiendo justicia, como se indica a continuación.

B. Un balance de intereses: Una impartición adecuada de la justicia

Como cualquier norma jurídica, la importancia de los términos que dependen del tiempo está sometidos a limitantes. Las decisiones expeditas no se pueden tomar en detrimento del derecho de audiencia o el de tener una defensa preparada. La administración adecuada de justicia requiere que se respeten los principios, tales como la equidad ante los tribunales, el derecho de un individuo a tener una audiencia para su propia defensa y el de que ésta sea pública y atendida por un tribunal competente, independiente e imparcial.[165] El concepto del debido proceso implica que todos estos derechos y principios estén garantizados en las convenciones internacionales y regionales sobre derechos humanos más importantes.[166]

También se reconoce este concepto en los regímenes jurídicos nacionales; por ejemplo, la Suprema Corte de Ghana sostuvo que a se le requirió al tribunal actuar "en el interés supremo de la justicia para evitar ilícitos y el incumplimiento de la misma, así como asegurar también la imparcialidad y facilitar un desahogo expedito de los asuntos".[167]

Por consiguiente, por lo general se reconoce que una decisión expedita es crítica en la adjudicación de quejas electorales, pero no deberá comprometer gravemente las garantías del debido proceso.

Los juristas también reconocen la importancia del debido proceso y las limitantes que presenta en una toma de decisiones expedita, como se reconoce en la opinión discrepante en la Comisión Electoral vs Bakireke (Tribunal de Apelaciones de Uganda).[168]

El juez S.B.K. Kavuma hizo hincapié en que "lo que constituye un tiempo 'adecuado' [el derecho a un tiempo e instalaciones adecuados para la preparación de la defensa] dependerá de la naturaleza de los procedimientos y las circunstancias reales de un asunto. Los factores que se deberán tomar en cuenta

[165] Com. de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Comentario General de la CCPR No. 13, art. 14: Equidad ante los tribunales y el derecho a una audiencia justa y pública llevada a cabo por un tribunal independiente establecido de conformidad con las leyes, Doc. de la ONU HRI/GEN/1/Rev.1 en 14 (1994) (13 de abril de 1984) [en lo sucesivo, Comentario General de CCPR No. 13], disponible en http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/bb722416a295f264c12563ed0049dfbd?Opendocument.

[166] ICCPR, *supra note* 11, arts. 10, 11, 14, 15, 16; Estatutos africanos, *supra note* 14, arts. 6, 7, 25.

[167] British Airways vs Att'y Gen. [1996-97] S.C.G.L.R. 547, 552-53, 554 (Ghana); refiérase también a la Constitución de la República de Ghana del 28 de abril de 1992, art. 135.

[168] Comisión Electoral vs Bakireke, (2009) U.G.C.A. 12 (Tribunal de Apelación) (Uganda), disponible en http:// lawviatheinternet.org/ug/cases/UGCA/2009/12.html.

incluyen la complejidad de un asunto, el acceso del defensor a evidencia, los términos fijados en la ley nacional para ciertas acciones del procedimiento, etc.".[169]

El juez Kavuma hizo referencia al Manual de la Audiencia Justa de Amnistía Internacional, el cual establece "el derecho a una audiencia dentro de un periodo de tiempo razonable podría estar equilibrado en contra del derecho a un tiempo adecuado para preparar una defensa".[170]

En el caso de Uganda en cuestión, se les dio a los recurrentes un periodo de 20 días para responder las alegaciones de las declaraciones juradas, mientras que los demandados tuvieron cinco meses para reunir la evidencia que se introdujo ante el tribunal. Aunque la adjudicación expedita de las quejas electorales es la clave para que un proceso sea efectivo, los elementos que aseguran una administración de justicia adecuada, tal como el derecho a preparar una defensa, deberán ser tomadas en cuenta y no deberán ser socavadas.[171]

Es importante observar que estos requisitos deberán tratarse de manera adecuada cuando se implementan esfuerzos para una adjudicación expedita. Por ejemplo, después de las elecciones de 2009 en Afganistán, el CQE, debido al extenso ámbito del presunto fraude y el tiempo limitado para llevar a cabo una segunda ronda potencial antes del invierno, se eligió usar un método de toma de muestras para el recuento con el fin de llegar un resultado expedito. Este enfoque resolvió circunstancias específicas que enfrentaba el cuerpo de adjudicación de quejas en un país post conflicto y pudo haber evitado una crisis constitucional y un descontento político; sin embargo, desde que se tomó esta decisión, el CQE ha tenido que lidiar con cuestionamientos relativos a su credibilidad y legitimidad.

En resumen, debido a que las elecciones dependen del tiempo, los eventos políticos que distribuyen el poder estatal y le proporcionan al gobierno su legitimidad y resolución oportuna de las quejas son vitales. Se incluye este requisito con frecuencia en las convenciones internacionales, jurisprudencia, informes de ONG y opiniones de estudiosos; sin embargo, tomando en cuenta los intereses involucrados y lo demostrado por los asuntos expuestos con anterioridad, los cuerpos de adjudicación deberán llevar a cabo todo lo necesario para encontrar el equilibrio adecuado entre el desahogo expedito de asuntos y la imparcialidad del proceso de adjudicación.

---

[169] Id. (Kavuma, J., desacuerdo) (cita del Comité de Abogados de Derechos Humanos, Guía Básica para las Normas y Práctica Jurídica 16 (2000), disponible en http://www.humanrightsfirst.org/pubs/ descriptions/fair_trial.pdf).

[170] Id. (cita de Amnistía International, Manual de audiencias justas § A, ch. 8 (1998), disponible en http://www. amnesty.org/en/library/asset/POL30/002/1998/en/947b99f9-d9b1-11dd-af2b-b1f6023af0c5/pol300021998en.html).

[171] Refiérase también a Boddaert vs Belgium, 16 Comité europeo en Derechos Humanos 242 ¶ 39 (1992) ("Artículo 6 [de la Convención Europea] orden en la que los procedimientos judiciales deben ser expeditos, pero siempre se reduce al principio de la administración adecuada de justicia"). El Tribunal reafirmó esa noción en 2007, declarando que "aun cuando la examinación expedita de las controversias electorales es deseable, no deberá dar como resultado la reducción indebida de las garantías procedimentales otorgadas a las partes de dichos procedimientos, en específico las de los demandados". Kwiecie vs Poland, Comité europeo de D.H., Apelación No. 51744/99, sentencia del 9 de enero de 2007, ¶ 55.

5. Cargas de la prueba y normas para el ofrecimiento de pruebas establecidas

Otro principio orientador para adjudicar las quejas electorales es el establecimiento de una carga de la prueba y normas del ofrecimiento de pruebas justas. Dichos lineamientos deberán estar bien establecidos antes de la interposición de una queja de tal modo que las partes involucradas tengan un anuncio y un entendimiento razonable de lo que se requiere por parte de cada una de ellas para resolver el asunto.[172]

Sin embargo, si el estado elige definir su propia norma, esta definición deberá ser del conocimiento de ambas partes y del tribunal antes del inicio de la audiencia y, de preferencia, antes de que se lleven a cabo las elecciones. Una vez establecida, la misma deberá respetarse a lo largo del procedimiento. Para hacer lo contrario, por ejemplo, aplicar normas *ad hoc* conforme avanza el proceso o aún si éste tiene demandantes distintos pero con quejas similares bajo normas distintas, se cuestionaría la imparcialidad y justicia del tribunal y generaría dudas al respecto de la legitimidad del proceso entero (y, probablemente, las elecciones en su totalidad), independientemente del resultado del procedimiento.

A. Cargas de la prueba

En la mayoría de los contextos jurídicos, quien afirma está obligado a probar.[173] Por ejemplo, en el Reino Unido, es "justo imponerle la carga de la prueba a la persona que afirmó fehacientemente un estado específico de la situación actual y no la persona que negó la existencia de dicha situación, dadas las dificultades que surgieron fueron la prueba de que se requirió una negativa".[174]

El tribunal reconoció que este principio es común en todas las demandas civiles.[175]

Para las impugnaciones electorales, por lo general, la carga residirá en las personas que impugnan el resultado de las elecciones o que afirmen la mala conducta de la otra parte. Esta estructura implica que hay una presunción de regularidad de parte de los funcionarios y sus acciones.[176]

Siendo la parte que afirma que algún aspecto de la elección debe ser anulada, se espera que el demandante ofrezca, de manera razonable, la prueba de su afirmación. Si se le requiere a la parte impugnada que pruebe afirmativamente que no hubo ninguna mala conducta o que no se presentó ninguna irregularidad, ello implicaría una invitación para que los candidatos o partidos perdedores

[172] Ello es evidente en la mayoría de los sistemas jurídicos y, como tal, rara vez es tratado por los comentaristas y tribunales, incluso en opiniones. Para obtener un ejemplo de un tribunal que habla sobre este tema dentro de un contexto de leyes en materia distinta a la electoral, refiérase a Panovits vs Chipre, Comité europeo de D.H., Apelación No. 4268/04, sentencia del 11 de diciembre de 2008, ¶ 60.
[173] Black's Law Dictionary 196 (6ta ed. 1991).
[174] McVicar vs United Kingdom, Comité europeo de D.H., Apelación No. 46311/99, sentencia del 7 de mayo de 2002, ¶ 40.
[175] Id. ¶ 41.
[176] Barry H. Weinberg, La resolución de las controversias electorales: Principios jurídicos que rigen las impugnaciones electorales 16 (2da. Ed. 2008).

presenten impugnaciones a modo de acoso. El partido ganador podría verse forzado a afirmar enérgicamente la validez de una elección en varias audiencias recurrentes o enfrentar que su resultado electoral adecuado y lícito sea anulado debido a lo sumamente difícil que pudiera resultar demostrar lo contrario.

Pero, existe, por lo menos, un argumento a favor de que la carga de la prueba resida sobre la parte impugnada: en casi de que una parte o gobierno dictaminadora de fallos sea impugnada por una minoría o que la impugnación sea en contra de la autoridad electoral administrativa por sí misma, el impugnador podría no contar con los recursos suficientes para mantener de manera adecuada su impugnación lícita, mientras que la impugnada podría contar con los recursos para crear pruebas de una elección adecuada. En dicho caso, sería apropiado distribuir parte de la carga de la prueba a la parte más poderosa de la controversia. Sin embargo, esto es una distribución atípica de la carga de la prueba por las razones anteriores y no es bien recibido por ninguno de los principios de derecho más comunes.

En resumen, en la mayoría de las acciones relativas a las quejas electorales, la carga de la prueba es de la parte que afirma la comisión de fraude o de alguna irregularidad procesable.

Este es el entendimiento típico sobre cómo se puede aplicar una carga y la misma deberá designársele a la parte defensora sólo en situaciones extremas o para demostrar una defensa afirmativa.

B. Normas del ofrecimiento de pruebas

Además de determinar qué lado de la controversia tiene la carga de demostrar su asunto, la ley electoral deberá definir también el grado hasta el cual dicho lado deberá demostrar su asunto con el fin de persuadir al árbitro o intermediario de que el hecho es correcto. Por lo general ello recibe el nombre de "norma de las pruebas". Existen muchas normas aplicadas en los sistemas jurídicos de todo el mundo y la que se utiliza depende de varios factores, incluyendo las tradiciones jurídicas particulares de cada país, la importancia de la declaración hecha, la importancia del remedio que se pretende y la naturaleza de las pruebas que se deben ofrecer en el proceso. En la actualidad no hay un consenso internacional sobre qué norma para el ofrecimiento de pruebas debe cumplir el impugnador para demostrar un fraude electoral o algún otro tipo de mala conducta; sin embargo, existen tres normas que, con frecuencia, se aplican en los casos electorales: preponderancia de las pruebas; pruebas más allá de una duda razonable y pruebas claras y convincentes.[177]

La "preponderancia de las pruebas" es también conocida como "el peso mayor de las pruebas" o "equilibrio de probabilidades" y es el concepto en el cual una de las parte ofreció evidencia que parece ser más verdadera que falsa. Esta es la norma general que se aplica en las acciones civiles en muchos si no es que en todos los sistemas jurídicos.[178] Debido a que las quejas electorales por lo general se

[177] Consulte por lo general Huefner, *supra note* 25, en 313-14.
[178] Id.; consulte también a Prodan vs Moldova, Comité europeo de D.H., Apelación No. 49806/99, sentencia del 25 de abril de 2006 (debate al respecto del uso de las tres normas en el derecho internacional); En re Elección Gen.,

resuelven como si se tratara de asuntos de tipo civil (más que de tipo penal), ello podría ser una norma predeterminada razonable para aplicarla en los asuntos electorales. Existen varios inconvenientes probables al usar una norma preponderante; sin embargo, debido a que podría resultar una norma muy fácil de cumplir para el impugnador en varias quejas electorales. Como asunto práctico y filosófico, para aplicar el Estado de Derecho, los resultados electorales oficiales tienen una presunción de validez y no se deben anular debido a que la balanza de hechos parece inclinarse ligeramente a favor del impugnador. Los resultados electorales basados en procesos jurídicos y administrativos complejos por lo general prevalecen; de lo contrario, ello conllevaría a una gran incertidumbre al respecto del resultado de toda elección y del mandato del gobierno para continuar funcionando.[179]

Del otro lado del espectro, las pruebas que van más allá de las dudas razonables, por lo general, son la norma que se debe cumplir en la persecución del delito en un asunto de tipo penal, pero en raras ocasiones se aplica para los de tipo civil. De conformidad con esta norma, se le requiere al demandante que ofrezca pruebas de tal carácter convincente que se pueda confiar en ellas y actuar con base en las mismas sin que haya lugar a dudas; sin embargo, ello no implica que sean completamente ciertas.[180] En por lo menos uno de los asuntos electorales de los Estados Unidos, el tribunal aplicó una norma de duda razonable cuando se requirió una norma más estricta que la de la preponderancia de las pruebas.[181] El uso de una norma de duda razonable en asuntos electorales es adecuado cuando se pretende un remedio además de la persecución del delito, en especial en países, tales como Nigeria, que requieren de una norma de duda razonable incluso para acciones civiles si la demanda civil atacaría el cuestionamiento de la culpa delictiva.[182]

Pese a ello, algunos juristas y jueces de Nigeria han advertido sobre el "porcentaje de otro tipo de asuntos electorales de mérito, los cuales han sido desechados por los tribunales electorales y de otro tipo . . . debido a que los demandantes no pudieron demostrar sus declaraciones más allá de una [duda] razonable es muy aterrorizante".[183]

---

605 A.2d 1164 (N.J. Super. Comité División jurídica 1992) (comparación del uso que se propone de la preponderancia de las pruebas y de las normas de pruebas convincentes en el caso de las elecciones en los Estados Unidos).

[179] Consulte a Huefner, *supra note* 25, en 314.

[180] Lord Denning indicó en Miller vs el ministro de pensiones que más allá de una duda razonable no "hay una necesidad de llegar a la certidumbre, sino que debe existir un nivel elevado de probabilidad. Las pruebas más allá de una duda razonable no implican pruebas más allá de la sombra de la duda". Miller vs Ministro de Pensiones, [1947] 2 All E. R. 372, 372-74.

[181] Rogers vs Holder, 636 So. 2d 645 (Miss. 1994).

[182] Consulte, v.gr., la Ley de Pruebas (1990), Cap. (112), § 138(1) (Nigeria) ("Si la comisión de un delito efectuada por una de las partes del procedimiento afecta directamente algún procedimiento civil o penal, ésta deberá demostrarse más allá de la duda razonable".), disponible en http://www.nigeria-law.org/EvIdenceAct.htm#ProductionAndEffectOfEvidence.

[183] Caso Mimiko y los problemas de la carga de la prueba y sus normas en las demandas electorales, Límites de Nigeria, 17 de feb de, 2010, disponible en http://www.compassnewspaper.com/~compas/NG/index.php?option=com_content&view=article&Id=41516:mimikos-case-and-the-issuesof-burden-and-standard-of-proof-in-election-petitions&catId=44:law&ItemId=690.

Dicho de otra manera, la norma de duda razonable podría ser muy estricta como para ser aplicada a asuntos electorales.

En algunos países, los únicos remedios que se conceden para violaciones a la ley electoral son sanciones de tipo penal para los transgresores; hecho que acentúa el problema de los detalles técnicos versus la justicia.[184]

En específico, la adjudicación justa de una queja electoral no deberá ponerse en peligro por el peso de las formalidades:

"las normas de un procedimiento se deberán usar como siervas de la justicia más no para vencerla".[185] Por ejemplo, en Paquistán, la ley no distingue claramente entre las demandas administrativas y penales dentro del rango de los delitos electorales. Los tribunales le dan seguimiento a los procedimientos de tipo penal e imponen las normas de duda razonable como la carga de la prueba para la mayoría de los asuntos electorales que resuelven. En un sistema en el que el enfoque de la persecución penal debido a violaciones a la norma electoral es una pena por culpabilidad más que un remedio de una elección fallida, cualquier acción interpuesta para impugnar el resultado de una elección, por sí misma, requiere del establecimiento de un proceso independiente para resolver las quejas electorales.[186]

La tercera norma, de pruebas claras y convincentes, representa un punto medio entre las otras normas. Ello quiere decir que el oferente de la prueba deberá demostrar que es sustancialmente más probable que la demanda sea cierta que falsa.[187] Lo que "sustancialmente" quiere decir no está muy bien definido, mas se acepta a nivel universal que sea más riguroso que la preponderancia de la evidencia y en menor medida que la prueba más allá de una duda razonable.

En la jurisprudencia estadounidense, la norma clara y convincente se origina de la norma de la evidencia en los asuntos civiles que declaren un fraude o una conducta cuasi delictiva por parte del demandado y, por consiguiente, se ha utilizado para los asuntos que involucren a los derechos humanos, así como varios tipos de situaciones donde la pérdida provocaría que el demandado padeciera una lesión irreparable de tipo no monetario.[188]

---

[184] Consulte, v.gr., la Ley No. 73 de 1956 (Ley sobre el ejercicio de los derechos políticos), Al-JarIda Al Rasmiyya, 1956 arts. 39-51 (Egypt); consulte también el Decreto Legislativo del Presidente de la República Árabe de Egipto No. 220 de 1994 (Para enmendar ciertas disposiciones de la Ley No. 73 de 1956 para regular el ejercicio de los derechos políticos), Al-JarIda Al-Rasmiya, 27 de oct de 1994, vol. 37, No. 43 (Sup.), pp. 3-5 (Egipto).

[185] H. Jueza Lady Constance K. Byamugisha, Jueza del Tribunal de Apelaciones de Uganda, Greenwatch, Administación de justicia sin una consideración indebida de los detalles técnicos (2003), disponible en http://greenwatch.or.ug/pdf/news/Administering_Justice_Without_Un_due_Regard_to_Technic.pdf.

[186] Craig C. Dosanto et al., Persecución federal de los delitos electorales (7ma. ed. 2007).

[187] Refiérase a, v.gr, Grogan vs Garner, 498 U.S. 279 (1991). La definición moderna de pruebas claras y convincentes evolucionó en el sistema jurídico de los Estados Unidos, pero desde ese entonces también se adoptó en los contextos internacionales.

[188] Brandt Distrib. Co. vs Fed. Ins. Co., 247 F.3d 822 (8vo. Cir. 2001); Rodriguez vs Suzuki Motor Corp., 936 S.W.2d 104 (Mo. 1996).

Por ejemplo, la norma de pruebas claras y convincentes se ha aplicado a los asuntos electorales de los Estados Unidos que involucran restricciones a campañas publicitarias y al financiamiento de las mismas debido a que las acciones de los cuerpos normativos implican limitantes anteriores a los derechos de libertad de expresión.[189]

En Tailandia, la Ley Orgánica para la elección de miembros del parlamento y del Senado estipula que la Comisión Electoral buscará pruebas convincentes para determinar si, por ejemplo, hubo una violación a las normas en los gastos electorales y vías de las campañas electorales o si algún candidato cometió un acto deshonesto e injusto en la realización de las elecciones.[190]

Se han adoptado normas con redacción similar en varios asuntos internacionales relativos a los derechos humanos.[191]

Lo claro y convincente parece haberse convertido en la norma de las pruebas predeterminada en el derecho civil internacional.[192]

En su artículo sobre la adjudicación de quejas electorales, Steven Huefner recomienda que los Estados Unidos adopten la norma clara y convincente para asuntos electorales, con la cual se ha lidiado de manera distinta en varios estados que usan las tres normas.[193]

Él argumenta que esta norma sería adecuada en las controversias electorales en los procesos electorales de los Estados Unidos y que, pese a que es imperfecta, se ha "ganado la presunción fuerte de que es correcta". Por consiguiente, la suposición refutable para anular o modificar un resultado electoral requiere más que el 51% de probabilidades de que "la certificación oficial no es de fiar".[194]

---

[189] Fulani vs Fed. Comisión electoral, 147 F.3d 924 (D.C. Cir. 1998); Briggs vs Ohio Comisión electoral, 61 F.3d 487 (6to Cir. 1995); Pestrak v. Ohio Comisión electoral, 926 F.2d 573 (6to Cir. 1991).

[190] Ley Orgánica para la Elección de Miembros de la Cámara de Diputados y la Instalación de Senadores, arts. 57, 103, 107 (2007) (Tailandia) ("En caso de que en un periodo de tiempo, de conformidad con el artículo 49, existan pruebas de que cualquier persona dio, ofreció o prometió conceder dinero o propiedades a cambio de inducir a un elector a que votara por un candidato o partido político determinado. . . .").

[191] Rara vez la terminología usada como sinónimo para pruebas claras y convincentes por varios tribunales internacionales incluye referencias a la necesidad de pruebas de que éstas deben ser "claras y contundentes" o "contundentes y obligatorias", así como disposiciones al respecto de que se requiere "convencer" a los tribunales. Consulte, v.gr., HCJ 6659/06 Anónimo vs el Estado de Israel [2008] (Isr.) (aplicación de normas "claras y convincentes"); HCJ 11225/03 Bishara vs Att'y Gen. [2006] (Isr.) (se requiere de "pruebas claras, convincentes y que no sean ambiguas"); Actividades militares y parlamentarias en Nicaragua y contra de ésta (Nicar. vs U.S.), 1986 I.C.J. 14 (27 de junio) (aplicación de una norma sin denominación entre la duda razonable y la preponderancia de las pruebas), disponible en http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6503.pdf.

[192] Louis Henkin, Cómo se comportan las naciones: leyes y políticas exteriores 142 (2da. ed. 1979); Dinah Shelton, Revisión judicial de la acción estatal por parte de los tribunales internacionales, 12 Fordham Int'l L.J. 361 (1989); Christopher Greenwood, Ley internacional y la operación aérea de los Estados Unidos en contra de Libia, 89 W. Va. L. Rev. 933 (1987).

[193] Huefner, *supra note* 25, en 314.

[194] Id.

Huefner justifica su preferencia por las pruebas claras y convincentes para demostrar una irregularidad y verificar que esta irregularidad altera el resultado o, por lo menos, lo deja incierto. Agregó: "Aceptar que las pruebas claras y convincentes de que el resultado no es confiable puede conllevar a corregir más defectos electorales sin desestabilizar el sistema, pero, a su vez, atrae una mejor orientación . . . sobre qué tipo de remedio utilizar".[195]

La norma elevada puede ayudar a asegurar que los cuerpos de adjudicación no anularon las elecciones válidas debido a piezas malinterpretadas de las pruebas disponibles de manera común o como resultado de las quejas por alteración presentadas por las partes perdedoras en descontento y en ambos casos se usaría una norma menos estricta. Por otro lado, aun así la norma elevada le permitiría al impugnador demostrar el caso pese a que no tenga necesariamente acceso a pruebas ocultas o destruidas por la parte que cometió el fraude, algo que sería mucho más difícil si la acción requerida demostrara que va más allá de la duda razonable. Una norma clara y convincente proporciona un equilibrio para asegurar que el sistema de adjudicación de quejas es justo y accesible. Además, la norma clara y convincente, como se utiliza en la actualidad en todo el mundo, aplica también si la queja electoral se interpreta como una acción de fraude en materia civil (como en la aplicación de la norma de los Estados Unidos y el Reino Unido) o como asunto en material civil relativo a los derechos humanos (cuando la norma es común en otros países). La Comisión de Quejas Electorales de Afganistán utilizó pruebas claras y convincentes como la norma para las quejas relativas a las elecciones de 2009 de Afganistán.[196]

Sin embargo, en muchas ocasiones, la norma de claridad y convencimiento también puede dañar al proceso de adjudicación de quejas electorales. Sin duda, en un sentido práctico, los quejosos pueden enfrentar grandes dificultades al momento de obtener evidencia y luchar para reunir los hechos que demuestren sus declaraciones, en específico en las democracias en desarrollo que se encuentran en una necesidad particular para tener un sistema efectivo de adjudicación. Los oficiales de elecciones, la comisión electoral o el partido político opositor tendrían acceso a dicha evidencia, pero es probable que el quejoso no lo tenga. Por consiguiente, como se indicó con anterioridad, la norma de la preponderancia de la evidencia es una carga difícil de manejar para el demandante y una norma clara y convincente que en el futuro podría desechar demandas de mérito. Como afirmó el juez Kayode Eso de la Suprema Corte de Justicia de Nigeria al respecto del asunto Chinwendu vs Mbamali, "se debe ser cuidadoso para evitar el sacrificio de la justicia por darle preferencia a los detalles técnicos. El tiempo pasa a segundo plano cuando se resuelven las controversias con base en los detalles técnicos y no en el fondo".[197]

Con el uso de normas elevadas, la demandas legítimas podrían verse desechadas y no se corregirían las irregularidades incluso si el resultado de la elección estuviera en juego. Dichos desechamientos de las demandas legítimas podrían conllevar a una desconfianza aún mayor en el proceso electoral.

---

[195] Id.

[196] Normas del proceso de la Comisión de Quejas Electorales, §§ 7.2, 17.2 (2009) (Afg.).

[197] Chukwudi Nwokoye, Carga de la prueba en demandas electorales, Nigeria Village Square (29 de diciembre de 2008), http://www.nigeriavillagesquare.com/articles/chukwudi-nwokoye/burden-of-proof-inelection-petitions.html.

En tiempos recientes, la elección de una norma para las pruebas depende de las normas del procedimiento de un sistema jurídico de un país. En algunos países la ley no distingue entre las demandas administrativas y penales y, por consiguiente, la norma de la prueba sigue siendo la misma, independientemente de la naturaleza específica de la controversia. Por consiguiente, las normas cambiantes de las pruebas pueden ser utilizadas en la adjudicación de las quejas electorales en todo el mundo. Tal vez una norma uniforme no es adecuada para manejar todo tipo de queja electoral y puede ser peligroso imponer una norma ante el resto. En vista de estas consideraciones, un organismo de adjudicación de quejas debería estar preparado para requerid distintos umbrales de pruebas para que el demandante las ofrezca dependiendo de la naturaleza de la demanda en curso.[198]

Por ejemplo, hay una enorme diferencia entre un asunto en el que el demandante pretende anular un resultado electoral a nivel nacional y una demanda contra la votación de una sola urna de una casilla aislada y las normas de las pruebas requeridas para dichas pretensiones podrían reflejar dichas diferencias prácticas. La elección sobre qué tipo de norma aplicarle a cada tipo de queja electoral podría hacerse en conjunto con el organismo de administración electoral, podría estar fijado por la legislación o incluso por un mandato de la Constitución federal. Aun así, la norma exacta que se aplicará en un asunto específico deberá establecerse antes de la audiencia y no será elegida por el árbitro de manera *ad hoc.*[199]

El nivel de flexibilidad permitido dentro de una norma definida dependerá del tipo de queja de la que se trate. Como indicó Lord Denning en Bater vs Bater, un tribunal civil que tome en cuenta un cargo de fraude requerirá, naturalmente, un nivel más elevado de probabilidad del que requeriría si se sometiera a juico un cargo por negligencia. Por ejemplo, en su sentencia al respecto de la demanda contra las elecciones presidenciales de Zambia en 2001 y el Presidente Levy Mwanawasa, la Suprema Corte de Zambia hizo referencia a un asunto anterior Lewanika vs Chiluba, el cual afirmó que "no se puede controvertir de manera seria que las demandas contra las elecciones parlamentarias por lo general hayan solicitado la demostración de hechos a un nivel mayor que el de un simple balance de probabilidades".[200]

De manera similar, en una demanda en contra de las elecciones presidenciales, cuando el fallo de un tribunal puede afectar la gobernabilidad de la nación y el despliegue del poder y autoridad constitucionales, "se requiere un cierto nivel elevado de claridad y convencimiento".[201]

---

[198] Bater vs Bater, [1951] P. 35, 37 (C.A.) (Reino Unido) ("El grado de probabilidad en los asuntos de tipo civil depende del objeto procesal en cuestión"). Se alegaron razones similares para respaldar la norma penal en Peston-Jones vs Preston-Jones, [1951] C.A. 391, [1951] 1 All E.R. 124 (H.L.) (Reino Unido) (determinación de la legitimidad de un menor en una demanda de divorcio basada en el adulterio); refiérase también a Doherty, Cámara de senadores, [2008] UKHL 33 (apelación tomada de N. Ir.).

[199] Consulte *supra* Parte 2 (que describe la norma internacional de un régimen claramente definido al respecto de normas y procedimientos electorales).

[200] Lewanika vs Chiluba, (1998) ZLR 86 [SC] (Zam.), disponible en http://www.saflii.org/zm/cases/ZMSC/1998/11.pdf; refiérase también a Mazoka vs Mwanawasa, (2002) S.C.Z./EP/01/02/03/2002 (Zam.).

[201] Mazoka vs Mwanawasa, (2002) S.C.Z./EP/01/02/03/2002 (Zam.).

La gravedad y la importancia pública de algunos asuntos involucrados en una queja pueden requerir que se eleve la norma de la prueba.[202]

No existe una norma de prueba universalmente aceptada o necesaria; dentro de un régimen definido de leyes sobre pruebas, las legislaturas, jueces y árbitros pueden encontrar un margen de libertad para subir o bajar el nivel de la norma dependiendo de la naturaleza de la demanda interpuesta. Cada una de estas tres normas, que son las más comunes, indicadas con anterioridad podrían ser útiles o aplicables en el sistema de adjudicación de quejas electorales de un país y cada una tiene ventajas y desventajas para su implementación. Cuando se creé o revisé al sistema de adjudicación de quejas electorales, es importante que se sopesen todos estos factores antes de establecer qué norma(s) se utilizará(n).

6. Disponibilidad de remedios efectivos y significativos

Un mecanismo funcional de quejas deberá proporcionar remedios efectivas, oportunas y aplicables. Las convenciones jurídicas internacionales acuerdan que, una vez que un país haya designado derechos y procedimientos adecuados, el proceso de generar resultados apropiados es un componente imperativo de la protección de los derechos fundamentales de manera general. La Declaración Universal de los Derechos Humanos indica la importancia del "derecho a un remedio efectivo proporcionado por los tribunales competentes nacionales a los actos que violaron los derechos fundamentales de un individuo y que le fueron conferidos por la constitución o las leyes".[203]

Este lenguaje se utiliza en casi todos los documentos jurídicos principales. Pese a que se utilizan términos distintos, muchos sistemas regionales para la protección de los derechos humanos le otorgan derechos similares a los individuos.[204]

La Corte Interamericana de Derechos Humanos proporciona un buen ejemplo de un derecho a tener una restitución eficaz y los diferentes componentes que la conforman. En Miyagawa vs Perú, el Tribunal conoció de una demanda relativa a la violación a los Artículos 23 y 25 de la Convención Americana.[205] En

[202] Bater vs Bater, [1951] P. 35, 37 (C.A.) (Reino Unido).
[203] DUDH, *supra note* 10, art. 8. El ICCPR protege la misma garantía de los individuos en el artículo 2, § 3 y agrega que "las autoridades competentes deberán aplicar dichos remedios una vez que se hayan concedidos". ICCPR, *supra note* 11, art. 2, § 3(a), (c). Cuando se interpreta el artículo 2, § 3, el Comité de Derechos Humanos considera que "se requieren específicamente los mecanismos administrativos para hacer la efectiva de investigar las declaraciones de violaciones de manera rápida, efectiva y a fondo mediante cuerpos independientes e imparciales". Comentario General de CCPR No. 31, *supra note* 100, ¶ 15. Además, el comité considera que el artículo 2, § 3 crea una obligación para que los "Estados parte restituyan los derechos otorgados de conformidad con el Pacto de aquéllos cuyos derechos fueron violados. Id. ¶16.
[204] El artículo 25 de la Convención Americana estipula que todo individuo "tiene el derecho a presentar un recurso expedito y simple o de algún otro tipo, ante un tribunal o corte . . . y las autoridades competentes deberán ejecutar las restituciones concedidas". Convención Americana, *supra note* 14, art. 25. El artículo 13 de la Convención Europea hace referencia al derecho a presentar "un recurso eficaz ante una autoridad nacional". Convención Europea, *supra note* 26, art. 13.
[205] Miyagawa vs Peru, asunto 11.428 Comité Interamericano de Recursos Humanos, Informe No. 119/99, OEA/Ser.L./V/II.106, doc. 3 rev. ¶ 1262 (1999), disponible en http://www1.umn.edu/humanrts/cases/119-99.html.

específico, el demandante declaró que la Junta Nacional Electoral la había privado de manera arbitraria e ilícita de su derecho de contender en las elecciones como candidata independiente y que además, la misma violación había provocado la violación del derecho de voto de cientos de miles ciudadanos peruanos. En su fallo, el Tribunal reiteró la importancia de ofrecer una restitución adecuada y sostuvo que la obligación del estado no se limita a la mera existencia de tribunales y cortes o a la posibilidad de tener acceso a los mismos, sino que, deberá ofrecer una "posibilidad real para interponer un resarcimiento", una opinión que hablaba sobre el fondo del asunto y sobre que la autoridad judicial debe ser quien restituya los derechos violados.[206]

Los tribunales regionales o internacionales sobre derechos humanos pueden conocer de quejas electorales y proporcionar restituciones efectivas a los agredidos después de que se hayan agotados todos los recursos eficaces a nivel nacional. En Petkov vs Bulgaria, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos interpretó el derecho a una reparación eficaz y afirmó que "el ámbito de las obligaciones de los Estados contratantes varía dependiendo de la naturaleza de la queja del solicitante".[207]

El tribunal añadió que la reparación deberá ser "eficaz en la práctica, así como en el sentido de evitar la presunta violación, restituir la situación impugnada o proporcionar una reparación adecuada de la violación cometida".[208]

[206] La demanda invoca la constitucionalidad de los derechos políticos y, en específico, el derecho a registrar a un candidato independiente. Castañeda Gutman vs México, Asunto 12.535, Comité Interamericano de Recursos Humanos, Informe No. 113/06, ¶¶ 92, 140 (2008).
[207] Petkov vs Bulgaria, Comité Europea, Apelación Nos. 77568/01, 178/02 y 505/02, sentencia del 11 de junio de 2009, ¶ 74.
[208] Id.

En este caso, los demandantes interpusieron una demanda ante el Comité Europeo de Derechos Humanos y declararon que las autoridades electorales de Bulgaria no ejecutaron las sentencias finales pronunciadas por el tribunal nacional y; por ende, privaron de sus derechos a ser elegidos para el Parlamento. El gobierno de Bulgaria declaró que los recursos nacionales no se habían agotado y, por consiguiente, se debe desechar la demanda del demandante. El Tribunal dictó su fallo a favor de los demandantes y concluyó que "no tuvieron recursos eficaces a su disposición para resolver su demanda, de conformidad con el artículo 3 del Protocolo No. 1 . . . y sostuvo que se cometió una violación al artículo 13 de la convención".[209]

Una forma de conceder una reparación eficaz a las irregularidades electorales es modificar la ley electoral y, más en específico, las disposiciones relativas a la adjudicación de quejas. Por ejemplo, en las elecciones presidenciales en Ucrania en 2004, el sistema judicial recibió muchas quejas y la Suprema Corte, con base en el enorme número de declaraciones al respecto de irregularidades electorales, ordenó la celebración de nuevas elecciones. Antes de las elecciones presidenciales de 2010, se modificó la ley electoral para evitar la situación de 2004.

El ejemplo de Ucrania también demuestra las dificultades al determinar si existe un recurso eficaz, en específico en las democracias emergentes y dentro de la atmósfera cargada de política inherente al conflicto electoral. En la víspera de las elecciones presidenciales de 2010, "los expertos advirtieron que la ley de elecciones presidenciales de Ucrania tenía tantas lagunas que daba cabida a la repetición del fraude a gran escala que se presentó en la Revolución Naranja".[210]

Sin embargo, después de la segunda ronda de las elecciones internacionales del 7 de febrero, los observadores informaron que las elecciones fueron libres y justas y los líderes mundiales aceptaron la victoria.[211]

Pese a dichos refrendos, el titular del cargo que fue destituido, Yulia Tymoshenko, acusó a su oponente de fraude e impugnó el resultado de las elecciones ante la el Tribunal Superior Administrativo de Ucrania.[212]

Oleksandr Turchynov, quien organizó la campaña de Tymoshenko, "pidió un recuento de más de 900 casillas de votación y declaró que la 'falsificación' afectó los resultados electorales".[213]

---

[209] Id. ¶ 83.
[210] Mark Rachkevych, ¿Es posible que las elecciones presidenciales de Ucrania sean robadas de nuevo?, Kyiv Post, Nov. 26, 2009, disponible en http://www.kyivpost.com/news/politics/detail/53728/.
[211] Luke Baker, OTAN, la UE sigue a los EUA., Bienvenido Yanukovich de Ucrania, Washington Post, Feb. 12, 2010, disponible en http://www.postchronicle.com/cgi-bin/artman/exec/view.cgi?archive=184&num=284224.
[212] Peter Fedynsky, Tymoshenko se niega a reconocer la derrota en las elecciones de Ucrania, VOAnews, Feb. 11, 2010, disponible en http://www1.voanews.com/english/news/europe/Tymoshenko-Refuses-to-Concede-Ukraine-Election-Defeat-84113287.html; refiérase también a James Marson, Oposición de Ucrania para conformar una coalición, Wall St. J., Feb. 12, 2010, disponible en http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703525704575060923471876374.html?mod=googlenews_wsj.

Como respuesta, el presidente del Comité de Electores independiente de Ucrania, Oleksandr Chernenko, dijo que toda impugnación de las elecciones debería involucrar violaciones sistémicas que puedan afectar, teóricamente, el resultado y añadió que no había pruebas de las mismas que invalidaran las elecciones en su totalidad.[214]

El requisito de "violaciones sistémicas" que enfatizó Chernenko podría limitar el número de quejas y desalentar las demandas infundadas; sin embargo, dichos cambios o restricciones en la ley no se deben usar para desalentar las demandas legítimas de los impugnantes. Dos semanas después de la segunda vuelta electoral del 7 de febrero, el Primer Ministro Tymochenko reconoció las elecciones presidenciales y retiró su impugnación jurídica, a lo cual dijo que no creía que obtendría una audiencia justa y que el Tribunal era tan imparcial como la Comisión Electoral Central.

Este ejemplo reciente de Ucrania ilustra la dificultad de aclarar la diferencia entre las declaraciones puramente políticas y las quejas electorales legítimas y justas. Algunos candidatos pueden negarse a reconocer la derrota y llegar a presentar cargos infundados, mientras que otros podrían tener fundamentos y pruebas válidos para respaldar su queja. Aunque hay dificultades claras para determinar si un sistema ofrece recursos adecuados ante las irregularidades electorales, una entidad de adjudicación de quejas electorales que establece garantías para tomar una decisión oportuna, una justificación jurídica, pronunciar una decisión definitiva con carácter de cosa juzgada, así como autos de sanción y de condenas, avanzarán mucho en el ámbito de los recursos eficaces.

A. El derecho a la apelación

El derecho a la apelación es un elemento clave para asegurar el acceso a un recurso adecuado. Todas las Convenciones de Derechos Humanos reconocen, de manera implícita o explícita, el valor fundamental de un mecanismo de apelaciones.[215] Artículo 14, § 5 del ICCPR estipula dicho derecho en materia penal y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas enfatizó que la garantía de apelación se restringe únicamente a los delitos graves.[216]

---

[213] Daryna Krasnolutska, Timoshenko sopesa el reconocimiento de la presidencia de Ucrania para seguir siendo Primer Ministro, Business Week, Feb. 10, 2010, available at http://www.businessweek.com/news/2010-0210/timoshenko-weighs-conceding-ukraine-presIdency-to-stay-premier.html.

[214] Fedynsky, *supra note* 212.

[215] ICCPR, supra note 11, art. 14, § 5; Convención americana, *supra note* 14, art. 8(2)(h); Protocolo No. 7 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, art. 2, Nov. 22, 1984, C.E.T.S. No. 117 (vigente a partir del 1 de nov. 1 de 1988), disponible en http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/117.htm; African Charter, supra note 14, art. 7(a); Proyecto de los derechos constitucionales vs Nigeria, Comité Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos, Com. No. 60/91 (1995); Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas., Comentario General de CCPR No. 32, art. 14: R Derecho a la equidad ante los tribunales y de audiencia, ¶¶ 47-50, U.N. Doc. CCPR/C/GC/32 (Aug. 23, 2007) [en adelante el Comentario General de CCPR No. 32].

[216] ICCPR, supra note 11, art. 14, § 5; Comentario General de CCPR No.32, *supra note* 215, ¶¶ 4750; Comentario General de CCPR No. 13, *supra note* 165, ¶ 17.

El resultado de una queja electoral también puede ser de gran importancia y el proceso de apelaciones puede reforzar el derecho a un recurso eficaz, en específico en demandas de mayor importancia en las que el resultado de las elecciones está en juego. La Comisión Europea para la Democracia reconoce a través del Derecho, en su código de buenas prácticas, que el sistema de apelaciones es necesario para proporcionar un recurso eficaz. Los ciudadanos y los candidatos podrán impugnar de manera amplia todo tipo de irregularidad electoral ante un tribunal electoral o constitucional o una comisión electoral.[217]

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos también subrayó que "un sistema eficaz de apelaciones electorales es una salvaguarda importante en contra de la arbitrariedad en un proceso electoral".[218]

El derecho electoral debería establecer claramente un mecanismo de revisión. En Nicaragua, la ley electoral sólo ofrece un derecho a la apelación para las decisiones del CSE cuando el asunto es relativo a la anulación del registro de un partido político.[219]

El CSE es el cuerpo de administración electoral a cargo de las quejas iniciales y también la instancia judicial final para resolver las irregularidades electorales.

Además de los delitos electorales que se encuentran dentro de la competencia de los tribunales ordinarios de lo penal, no existe un organismo independiente que se encargue de las apelaciones; este proceso legal defectuoso tiene el potencial de generar un conflicto real si los quejosos consideran que sus demandas no se llevaron de manera adecuada a la instancia del CSE.[220]

El establecimiento de un mecanismo independiente de revisión para las quejas electorales o la ampliación de la jurisdicción de los tribunales ordinarios para conocer de las apelaciones a las quejas electorales podría resolver dicha laguna.

En Brasil, la constitución estipula el derecho a apelar las decisiones de los tribunales electorales regionales ante el Tribunal Superior Electoral. El derecho de apelación se limita a: las decisiones dictadas en contra de una disposición expresa de la Constitución o de alguna ley; las instancias en las que haya discrepancias en la interpretación de la ley entre dos o más tribunales electorales y cuando las decisiones sean relativas a la inelegibilidad o expedición de certificados de victorias electorales en elecciones federales o estatales.[221]

Sin embargo, las "decisiones del Tribunal Electoral Superior son inapelables, excepto aquéllas contrarias a la presente Constitución y aquéllas que nieguen el hábeas corpus u órdenes judiciales".[222]

---

[217] Código de la Comisión de Venecia, *supra note* 44, en 29-30.
[218] Petkov vs Bulgaria, Comité de Derechos Humanos, Apelación Nos. 77568/01, 178/02 y 505/02, sentencia del 11 de junio de 2009, ¶ 63.
[219] El CSE es la última instancia judicial de casi todas las quejas electorales. U.E. Informe de Nicaragua, *supra note* 38, en 23.
[220] Id. en 20.
[221] Constituição Federal [C.F.] [Constitution] art. 121, § 4 (Bras.).
[222] Id. art. 121, § 3.

Brasil cuenta con un ejemplo de un derecho a la apelación codificado que establece una interpretación clara y coherente de las leyes pertinentes.

No se deben confundir las apelaciones con las remisiones. Cuando sea competente, un organismo post electoral regional o municipal no puede remitir el caso ante una entidad federal sin haber antes pronunciado un fallo para resolver el asunto. La ley electoral también definirá el momento en el que la decisión se convierte en cosa juzgada y ya no es impugnable.

Por ejemplo, en las Filipinas, las quejas en contra de las elecciones de la Cámara de Diputados o Senadores son del conocimiento de tribunales especiales, los cuales pueden pronunciar fallos apelables ante la Suprema Corte, pero únicamente bajo auto de avocación (de certiorari)[223]

El sistema nicaragüense establece un sistema de revisión efectuado por el consejo superior electoral (CSE) para la resolución de impugnaciones electorales y las irregularidades en las casillas electorales. El CSE no determina ningún proceso de apelación; sin embargo los delitos electorales serán sometidos a los tribunales ordinarios de lo penal que sí se encargan de las apelaciones. Por consiguiente, aunque no existe un proceso de apelación para cada instancia, puede ser un componente importante para ofrecerles medios más eficaces a los individuos y partidos políticos para acceder a los recursos.[224]

B. Un término limitado para la revisión

Como se indicó con anterioridad, el establecimiento de plazos claros para la revisión de las interposiciones iniciales, así como la determinación de todas las apelaciones requeridas es necesario para darle fluidez al proceso.[225]

Además, las revisiones de las demandas llevadas a cabo por el tribunal electoral o la comisión de quejas electorales deberán ser rápidas y eficaces. Los plazos específicos deberán tomar en cuenta la necesidad de que la adjudicación de la queja se haga dentro del periodo de elecciones,[226] para que las restituciones

[223] "Certiorari" es una palabra latina que significa "estar informado de o asegurarse de algo". También es el nombre que se le da a ciertos procesos de apelación para la reexaminación de demandas ante un tribunal o un tribunal de apelación inferior. Un "auto de avocación" o *writ de certiorari* en inglés, se define como una orden expedida por un tribunal superior dirigida a un tribunal o autoridad pública inferior para que someta el archivo de un asunto específico a revisión. Erben et al., *supra note* 150, en 27.

[224] Manual de Derechos Humanos y Elecciones, *supra note* 9 en 16 ("El derecho a impugnar los resultados electorales y para las partes agravadas que buscan la remisión deberá estar establecido en la ley. El proceso de demandas deberá establecer el ámbito de revisión disponible, los procedimientos para su inicio y las facultades del cuerpo judicial independiente que conocerá de dicha revisión. Los distintos niveles de revisión, cuando así corresponda, también deberán estar descritos").

[225] Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos, República de Kazajstán: Revisión de la legislación electoral para las controversias electorales, apelaciones y sanciones 2 (2001) [en lo sucesivo el Informe de Kazajstán], disponible en http://www.osce.org/odihr/elections/kazakhstan/item/14597.

[226] Convención de la mancomunidad de naciones, *supra note* 39, art. 10, § 2(f).

se hagan válidas dentro de un periodo similar y para que, a su vez, se pronuncie una decisión de manera oportuna. Sin duda, no se deberán usar las apelaciones para retrasar la certificación de los resultados ni para acosar al partido o candidato contrario. Los plazos para interponer y resolver las apelaciones deberán ser cortos. Por ejemplo, la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho estableció la norma de tres a cinco días para cada uno en la primera instancia.[227]

Ello cita y apoya al principio general de los procedimientos expeditos en la adjudicación de quejas electorales.

C. Justificación jurídica de las decisiones

Como se indicó con anterioridad, un derecho transparente de remisión requiere que se le informen al demandante las razones por las cuales la demanda fue desechada o rechazada. Por consiguiente, el organismo de adjudicación de quejas electoral deberá determinar claramente el fundamento jurídico o una determinación de hechos en el fallo del asunto específico, con base en una clara elucidación de posibles delitos electorales a la ley. Es aún más importante proporcionar una explicación de las decisiones cuando no existe un mecanismo de apelación o de varios recursos.[228]

Por ende, el juez o árbitro deberá detallar en el fallo, por ejemplo, en qué instancia del proceso electoral se cometió la violación, quién la cometió y si se vio influida o si afectó el resultado de las elecciones.[229]

Los jueces y árbitros deberán proporcionales medios adecuados a las partes para que comprendan el razonamiento que fundamenta la decisión. El tribunal o comisión también deberán proporcionar las opiniones concurrentes o discrepantes de los jueces o árbitros. Lo cual permitirá la transparencia sobre el razonamiento por el cual los árbitros llegaron a una conclusión determinada y sobre toda opinión jurídica personal que afectó la decisión. Una justificación jurídica de la decisión también facilitará la aplicación de la decisión y la ayuda para establecer la legitimidad de los resultados electorales definitivos.

D. Restitución de los derechos violados

El derecho a la restitución también incluye el derecho a la reparación de los daños sufridos por el demandado. Por ejemplo, en Petkov vs Bulgaria, tres demandantes declararon que sus derechos para

[227] Código de la Comisión de Venecia, *supra note* 44, en 30.
[228] Refiérase a U.E. Informe de Nicaragua, *supra note* 38 en 63 ("Esto es especialmente grave debido a que la resolución fue la última instancia y no era posible tener una apelación superior").
[229] Informe de Kazajstán, *supra note* 225, en 5.

postularse para un escaño en las elecciones parlamentarias de 2001 habían sido abrogadas de manera injusta.[230]

La coalición de los demandantes retiró sus nombres de la lista de candidatos debido a que estaban vinculados con agencias de seguridad estatal en el pasado.[231]

La Suprema Corte Administrativa dictó un fallo a su favor y declaró que la eliminación de los demandantes de las listas de candidatos era un hecho nulo e inválido; sin embargo, las autoridades electorales incumplieron con la ejecución de dicho fallo definitivo y vinculante y, por ende, los demandantes llevaron el caso ante la Corte Europea de Derechos Humanos. Argumentaron que el derecho a una restitución eficaz se les había negado "en relación con la negativa de las autoridades electorales de reinstalarlos en las listas de candidatos".[232]

La Corte Europea reconoció el incumplimiento de las autoridades electorales, cuya consecuencia fue la violación a los artículos 3 y 13 del Protocolo 1 Adicional de la Convención Europea. La Corte añadió que incluso si las autoridades desaprobaran las conclusiones del tribunal (debido a fallos o actos erróneos que transcienden su jurisdicción), éstas no podían rechazar el cumplimiento del fallo puesto que se encuentran en una sociedad democráticas regida por el Estado de Derecho.

El derecho a una restitución eficaz requiere que las autoridades relevantes cumplan con el fallo e intenten eliminar todos los efectos de la decisión declarada nula e inválida. El tribunal debatió al respecto de qué tipo de restitución se le debe ofrecer a los demandantes de este asunto. Las acciones y omisiones deliberadas por parte de las autoridades electorales que evitan que un candidato parlamentario ejerza su cargo no puede repararse exclusivamente con la concesión de una indemnización.[233]

Si no se puede subsanar el incumplimiento antes de las elecciones, una vía de reparación postelectoral deberá resolver las consecuencias de dicha violación en el resultado de las elecciones y en los asuntos de mayor transcendencia, el organismo podría incluso anular el resultado electoral, de manera parcial o en su totalidad.[234]

E. Sanciones y penalizaciones

Una restitución eficaz incluye, de manera implícita, la existencia de sanciones y penalizaciones, tales como la expedición de una advertencia al infractor o delincuente (incluidos los partidos políticos), la

[230] Petkov vs Bulgaria, Comité de Derechos Humanos, Apelación Nos. 77568/01, 178/02 y 505/02, sentencia del 11 de junio de 2009, ¶¶ 55-82.
[231] Id. ¶ 60.
[232] Id. ¶¶ 67, 83.
[233] Id. ¶ 79.
[234] Id. ¶¶ 80, 81 (que concluye que ciertas circunstancias del asunto, los procedimientos ante el Tribunal Constitucional, que dieron por terminada el incumplimiento grave de los derechos del demandante no requería la anulación de las elecciones y que no proporcionaba una reparación adecuada a los demandantes).

imposición de una multa o sanción de tipo penal, la pérdida del registro de un partido político, la suspensión del derecho a postular una campaña, la anulación de las elecciones o el mandato para realizar un recuento o nuevas elecciones.[235]

Si se definen violaciones y sanciones con claridad en el marco normativo y en la ley electoral se evitará la imposición arbitraria de penalizaciones (o el incumplimiento de las mismas). De manera similar, las sanciones y penalizaciones deberán estar establecidas de tal modo que se evite que los candidatos y demás sujetos violen la ley electoral. El derecho a la reparación no puede ser eficaz en su totalidad si el electorado y los candidatos no conocen la existencia de sanciones como consecuencia de violaciones;

sin embargo, cuando hay cierta discreción en la aplicación de sanciones, el juez o árbitro deberán asegurarse de que el castigo es proporcional a la gravedad de la violación.[236]

La sentencia dependerá de los antecedentes, carácter y actitud del acusado, así como del interés público y la gravedad de la infracción o delito. Por ejemplo, no se convocará a nuevas elecciones a menos de que haya habido una violación grave a las normas electorales.

Sin duda, una vez que los deseos de las personas se expresaron de manera libre y democrática, dicha elección no se deberá cuestionar, a excepción de la presencia en fundamentos obligatorios de para el mandato democrático.[237] Por consiguiente, la ley deberá establecer niveles de sanciones que se les impondrían a individuos o partidos políticos. Por ejemplo, en abril de 2007 y en mayo de 2008, los expertos juristas de la IFES publicaron, mediante análisis, el marco jurídico electoral Thai y le aconsejaron al estado que modificara su ley orgánica al respecto de los partidos políticos y las finanzas políticas.[238]

Estos análisis enfatizaron que la necesidad de sanciones debe ser proporcional a la gravedad de la acción y al grado de culpabilidad (intencional, por negligencia o por error). Los expertos también recomendaron el establecimiento de penalizaciones civiles para violaciones administrativas, tales como la negativa arbitraria o el retiro del registro de un candidato, así como sanciones de tipo penal.

El sistema de adjudicación de quejas de las Filipinas también es un ejemplo de un amplio espectro de sanciones electorales. En 2004, IFES informó que las penalizaciones implementadas por las autoridades electorales de las Filipinas eran estrictas y desproporcionales al respecto del delito cometido. Dichas sanciones estrictas pueden desalentar a las personas a que interpongan una demanda; un prospecto demandante podría no desear condenar a un trabajador de las casillas electorales a cumplir una sanción

[235] Ley Electoral, art. 54, § 1 (2004) (Afg.); Ley de Reforma Electoral, §§ 22-25 (2004) (Liber.) (penalización de un registro fraudulento y cohecho), disponible en http://www.necliberia.org/content/legaldocs/laws/elereformlaw.pdf; la nueva Ley Electoral, § 10.25, 10.26 (1986) (Liber.), disponible en http://www.necliberia.org/content/legaldocs/laws/1986electionlaws.pdf.
[236] Informe de Kazajstán, *supra note* 225, en 3.
[237] Petkov vs Bulgaria, Comité de Derechos Humanos, Apelación Nos. 77568/01, 178/02 y 505/02, sentencia del 11 de junio de 2009, ¶ 81.
[238] Dahl et al., *supra note* 131, en 22; Informe del Reino de Tailandia, *supra note* 163.

corporal (la cual está estipulada en la ley) para una infracción tal como colocar la lista de votantes en un lugar distinto al correcto.[239]

IFES recomendó que la autoridad legislativa desvincule las ley electoral de la penal y establezca sanciones más adecuadas para los delitos en cuestión, tales como multas, pérdida de acceso a los medios de comunicación, restricciones en la campaña y el ofrecimiento de disculpas públicas.[240]

Ya sea que se encuentre regulado en la ley electoral o en las normas internas del procedimiento, las sanciones y penalizaciones deberán ser parte del régimen de adjudicación de quejas electorales y deberán ser claras y proporcionales a la infracción o delito.

F. Mecanismos de aplicación

El derecho a un remedio eficaz no será eficaz si la sanción nunca se aplica. La aplicación inicia una vez terminada la impugnación jurídica; es decir, cuando se adjudicó un caso por completo y ninguna de las partes puede seguir apelando el fallo. En un informe de 2001 que examina el proceso de adjudicación de quejas electorales en la República de Kazajstán, la OSCE subrayó que la aplicación no puede hacerse sino hasta que se hayan agotado todas las reparaciones pronunciado todos los fallos definitivos nacionales.[241] Por ejemplo, un tribunal no puede ordenar la convocación a nuevas elecciones si la decisión aún sigue sometida a una apelación.

Además, la aplicación requiere de la cooperación de varias autoridades responsables de la ejecución de fallos administrativos o judiciales. Las autoridades electorales, los procuradores y la policía deben comprender la decisión emitida por el organismo de adjudicación de quejas y aplicar las sanciones y penalizaciones.[242]

La Corte Europea de Derechos Humanos, en Petkov vs Bulgaria, enfatizó que "el Estado de Derecho, uno de los principios fundamentales de la sociedad democrática, implica una responsabilidad para el Estado y las autoridades públicas para que cumplan con las órdenes o decisiones judiciales en contra de ellos".[243]

Sin embargo, ya sea por la falta de recursos financieros o de voluntad, la aplicación de sanciones y penalizaciones no siempre es eficaz en las democracias en desarrollo. Infortunadamente, ello puede

[239] Erben et al., *supra note* 150, en 28-29.
[240] Id.
[241] Informe de Kazajstán, *supra note* 225, en 6.
[242] Petkov vs Bulgaria, Comité de Derechos Humanos, Apelación Nos. 77568/01, 178/02 y 505/02, sentencia del 11 de junio de 2009, ¶ 55 ("Los demandantes se quejaron de la negativa de las autoridades electorales para cumplir con la decisión definitiva de la Suprema Corte Administrativa ya que declararon que su eliminación de las listas de candidatos eran nulas e inválidas, por lo cual no pudieron contender en las elecciones celebradas el 17 de junio de 2001").
[243] Id. en ¶ 62; consulte también a Hornsby vs Greece, Comité Europeo de D.H., Apelación No. 18357/91, sentencia del 19 de marzo de 1997, ¶¶ 40-41.

conllevar a la negativa de un derecho a una reparación eficaz y deberá ser tratada si el proceso electoral es respetado por el electorado y los participantes de un proceso democrático.

7. Educación efectiva de los interesados

Como se indicó con anterioridad, la confianza pública es un elemento clave en un proceso electoral efectivo. El Estado está obligado a "asegurar que aquéllos responsables de los varios aspectos de la elección estén capacitados".[244]

Los Estados deberán implementar programas de capacitación para los trabajadores electorales, así como programas nacionales de educación cívica que le permitan al público familiarizarse con los procedimientos y asuntos electorales.[245]

Estos programas implican un alcance público a gran escala para explicar los poderes y limitantes del sistema de quejas, así como la capacitación para sindicatos jurídicos, los derechos humanos y otras organizaciones de la sociedad civil, organismos de administración electoral (OAE) partidos políticos, candidatos y otras personas con intenciones de interponer impugnaciones y quejas.[246]

Es importante que el público reciba información comprensiva y de fácil acceso a las elecciones en general, pero, en específico, sobre los derechos que se les confieren para obtener reparaciones debido a irregularidades electorales.

Los interesados involucrados en el proceso de adjudicación de quejas electorales tienen distintas necesidades educativas. Sin duda, los abogados y árbitros requieren comprender el proceso completo de la demanda: las partes con una pretensión jurídica; la carga de la prueba necesaria; las vías de apelación posibles y las sanciones y penalizaciones. Por otro lado, los partidos políticos, los candidatos y los organismos de administración electoral requieren saber cómo interponer una demanda, qué entidad tiene competencia para manejar la misma y qué elementos de prueba deben recabar para fundamentarla. Mediante el entendimiento de las impugnaciones y quejas también se puede reducir la carga de trabajo del cuerpo de adjudicación electoral, el cual tendría que enfrentarse a los interesados electorales que pretenden evitar la responsabilidad. En vista de esta variedad de interesados y necesidades, los programas educativos y de capacitación deberán enfocarse a grupos específicos, con el propósito general de mejorar el entendimiento de los individuos al respecto de las quejas electorales y el proceso de adjudicación de quejas.

A. Educación del público en general

[244] Declaración en las elecciones, *supra note* 54, art. 4, § 2.
[245] Id. § 4(1).
[246] Retos de Afhanistán, *supra note* 29, en 25.

La educación cívica y electoral puede alentar a los ciudadanos a participar en procesos democráticos.[247]

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas enfatizó que la educación del electoral y las campañas de registro son necesarias para asegurar el ejercicio efectivo del derecho de participación en el gobierno de "una comunidad informada".[248]

Como se ha mencionado a lo largo de esta guía, la confianza pública es un factor importante para la estabilidad y le dará más legitimidad al gobierno electo, al parlamento o a los funcionarios locales.

Los programas de educación deberán explicar el proceso electoral en su totalidad, desde el registro de votantes hasta el proceso de adjudicación de quejas electorales y asegurarles a los ciudadanos la imparcialidad e integridad de las comisiones electorales nacionales y regionales.[249]

Por ejemplo, en Timor Oriental, IFES le proporcionó al público material sobre quejas electorales a través de los medios de comunicación (programas de radio y TV).[250]

IFES también le recomendó a la Comisión Nacional de Elecciones que implemente campañas de educación adecuadas para el votante, que incluyan el proceso de quejas electorales.[251]

Este proyecto, el cual buscó educar a los electorales sobre el proceso de adjudicación de quejas se hizo para que se entendieran en gran medida las alternativas verosímiles a la violencia política y conllevó resultados positivos. Es evidente que la confianza pública y el entendimiento de la adjudicación de quejas electorales son factores importantes para la estabilidad.

Además, "los materiales de educación del elector deben ser simples, claros y fáciles de comprender ante la capacidad de absorción, entendimiento y retención de información de los electores".[252]

Si las ONG y los partidos políticos establecen capacitaciones de educación para los electores, el Estado deberá facilitar la implementación de estos programas, tal como poner los edificios públicos a la disposición de los mismos sin costo alguno. Si se implementan de manera adecuada, la educación del electorado podría conllevar a una transparencia mayor en el sistema y al aumento de accesibilidad a la adjudicación de irregularidades.

Se le debe prestar atención especial a las mujeres, las minorías, los grupos indígenas, las personas con discapacidades y a los habitantes de áreas rurales quienes podrían verse marginados en una campaña educativa. El Comité de las Naciones Unidas de la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)

[247] PNUD, Grupo de gobernabilidad democrática, Oficina de políticas para el desarrollo y la educación cívica y electoral: Guía de implementación de la asistencia electoral 42 (2007), disponible en http://www.undp.org/governance/docs/UNDP-Electoral-Assistance-Implementation-GuIde.pdf.
[248] Comentario General de CCPR No. 25, *supra note* 84, ¶ 11.
[249] Dahl et al., *supra note* 131, en 6.
[250] Informe de Timor Oriental de la IFES, *supra note* 135, en 10-11. Como parte de las actividades de educación cívica de CNE, CNE, Radio Televisión Timor Oriental e IFES produjeron una serie de programas interactivos de radio y TV, llamada Klabis, que se transmitieron dos semanas antes de las elecciones parlamentarias. Id.
[251] Id. en 27.
[252] Dahl et al., *supra note* 131, en 7.

prohíbe todo tipo de forma de discriminación en el ejercicio de derechos políticos y "en específico el derecho a participar en las elecciones".[253]

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) subraya la importancia del papel de las mujeres en la sociedad,[254] y el alcance electoral deberá reflejar a la convención y asegurar que las mujeres tengan los mismos derechos que los hombres en la vida política.[255]

El CEDAW fomenta la participación de las mujeres en organismos públicos y electorales, así como en ONG y asociaciones que lidian con asuntos políticos. Las leyes electorales podrían designar los escaños por género o definir cupos en una lista de candidatos de un partido, por ejemplo. En 2002, el Congreso de la Unión (de México) reformó la ley electoral para requerir que no más del 70 por ciento de los candidatos a puestos en la Cámara de Diputados y Senadores fueran del mismo género.[256]

El objetivo fue que la postura de las mujeres en las estructuras gubernamentales reflejara de mejor manera una proporción existente en la población.[257]

Hoy, menos del 60 por ciento de los candidatos a puestos en la Cámara de Diputados y Senadores debería ser del mismo género, pero ninguna de las dos cámaras ha cumplido aún con este requisito. Independientemente de la utilización de este enfoque, también se deberán implementar medidas especiales al respecto de la participación de las mujeres en la vida política y se les deberá informar a las mujeres de sus derechos a la reparación de sus derechos electorales cuando éstos son violados. Se debería capacitar a las funcionarias electorales para que reciban, investiguen y adjudiquen una demanda. También se les deberá enseñar sobre cómo acceder al proceso de quejas y cómo interponer una demanda.

Varias convenciones sobre derechos humanos insisten en el derecho de las minorías a participar de manera eficaz en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública.[258]

Cuando se establezcan los programas de educación para el electorado, las ONG, los partidos políticos o instituciones del Estado deberán incluir un enfoque especial para estos grupos desventajados o de

[253] CERD, *supra note* 12, art. 5(c); Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Comité de las Naciones Unidas de la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), Gen. Rec. No. 23, pueblos indígenas, 51ra Ses., § 4(d) (18 de agosto de 1997), disponible en http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/73984290dfea022b802565160056fe1c.
[254] CEDAW, *supra note* 12, art. 7; ICCPR, *supra note* 11, art. 22; UDHR, *supra note* 10, art. 20.
[255] CEDAW, *supra note* 12, art. 7, 9.
[256] 30 Preguntas esenciales, Instituto Federal Electoral, Pregunta 15 (México), http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/30_essential_questions/ (última visita el 12 de enero de 2011) [en lo sucesivo, 30 preguntas esenciales].
[257] CEDAW, *supra note* 12, art.8; La U.E. NECESITA un proyecto y puntos de referencia para las normas electorales: Una guía para las misiones de observación de las elecciones de la Unión Europea 12 (2005), disponible en http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-h/az/05/guIde_for_eu_elections_observation_missions.pdf.
[258] CERD, *supra note* 12, art. 5(c); Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, G.A. Res. 47/135, art. 2(2), U.N. Doc. A/RES/47/135 (18 de diciembre de 1992), disponible en http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r135.htm; Venice Commission Code, *supra note* 44, en 19.

menor representación. Por ejemplo, en Guatemala, incluso cuando se ha progresado, la tasa de asistencia de pueblos indígenas marginalizados es mucho menor que su peso demográfico.[259]

Además, el material electoral deberá traducirse para asegurar el entendimiento en su totalidad del proceso de quejas electorales. Los índices de analfabetismo entre las minorías y grupos indígenas presenta retos adicionales que se deben tomar en cuenta cuando se desarrollen materiales educativos. Además, algunos grupos pueden enfrentar intimidación cuando tratan de interponer demandas o acceder al proceso de quejas electorales.

Una representación equitativa y justa de todos los grupos en las elecciones puede mantener o llevar la estabilidad a un país; el enfoque en estos grupos y su acceso a la reparación debido a violaciones electorales ampliará el alcance de este objetivo.

B. Partidos políticos

Los partidos políticos son instrumentos esenciales para la participación democrática y ser parte de la "administración de asuntos públicos mediante la presentación de candidatos".[260] Como lo indicó claramente el Instituto Nacional Democrático, "al competir en las elecciones y movilizar a los ciudadanos detrás de visiones particulares de la sociedad, así como mediante su desempeño en la legislatura, los partidos les ofrecen a los ciudadanos opciones significativas para el gobierno, vías de participación política y oportunidades para forjar el futuro de su país".[261]

i. Capacitaciones

Los partidos políticos deberán recibir capacitación sobre cómo participar de manera efectiva en las elecciones, así como sobre cómo responder en caso de que consideren que el proceso no se lleva a cabo de manera justa y libre. Por ejemplo, los partidos políticos deberían saber cómo presentar una queja ante el cuerpo de adjudicación de quejas electorales. Puesto que con frecuencia se encuentran involucrados en las quejas, deberían entender el proceso en su totalidad para que acepten y respeten la decisión definitiva. Los partidos políticos también deberán estar capacitados sobre la importancia de

[259] U.E. Misión de Observación Electoral, Informe Final de las Elecciones Generales de Guatemala XV (2007) [en lo sucesivo el Informe de la U.E. sobre Guatemala]; Informe de la U.E. sobre México, *supra note* 60, en XXIII.
[260] Comisión de Venecia, Informe sobre la participación de los partidos políticos en las elecciones 4 (2006), disponible en http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD percent282006 percent29025e.asp; consulte también la Comisión de Venecia, Lineamientos e informe explicativo sobre la legislación aplicable a los partidos políticos: Algunos asuntos específicos (2004), disponible en http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD percent282004 percent29007-e.asp.
[261] Partidos políticos, Instituto Nacional Democrático, http://www.ndi.org/political_parties (última visita realizada el 8 de enero de 2011).

tomar en cuenta la participación de las mujeres,[262] de los electores jóvenes y las minorías religiosas y étnicas.[263]

Por ejemplo, en la preparación de las elecciones municipales del 2010 en Georgia, los abogados de 18 partidos políticos recibieron capacitación sobre el código electoral, nuevas enmiendas, presentación y examinación de quejas y recursos administrativos. Con esta capacitación se les impartió un mayor entendimiento a los partidos políticos así como la capacidad de presentar quejas de manera efectiva.

ii. Códigos de conducta

Se deberá alentar a los partidos políticos a que adopten códigos de conducta para regir sus actividades y conducta durante las campañas y durante todo el periodo electoral, incluido el día de las elecciones.[264]

En algunos países, el organismo de administración electoral ha adoptado un código de conducta para que lo refrenden los partidos políticos[265] y, en algunos casos, el organismo cuenta con responsabilidades de aplicación. Dichos códigos deberán establecer una norma mínima de conducta para los partidos políticos y sus partidarios. [266]

Dichos lineamientos no serán aplicados por los organismos de adjudicación de quejas, a menos que se encuentren en las normas reglamentarias y el incumplimiento al código de conducta se entenderá como violación. Incluso, los partidos políticos pueden establecer sus propias autoridades disciplinarias y resolver las controversias internas por sus propios medios. Cuando se trate de enfrentarse a retos tales como las elecciones primarias, los procedimientos de nominación, la composición adecuada y la publicación de las listas, los comités de los partidos políticos u otros organismos disciplinarios pueden resolver dichos asuntos y, por consiguiente, reducir la carga de trabajo del organismo de adjudicación de quejas.

En Sierra Leona, a finales de 2006, la recién establecida Comisión de Registro de los Partidos Políticos (PPRC) y los partidos políticos implementaron un Código de Conducta que establecía comités de inspección.[267]

[262] Declaración en las elecciones africanas, *supra note* 162, art. III(j).
[263] CEPPS/Instituto Republicano Internacional, Informe trimestral - Liberia: Programa de empoderamiento de los partidos políticos 5 (2005) [en lo sucesivo, el Informe de CEPPS/IRI sobre Liberia], disponible en http://pdf.dec.org/pdf_docs/PDACF452.pdf.
[264] Normas SADC, *supra note* 138, en 13-14.
[265] Comisión Electoral de Paquistán, Código de Conducta para los Candidatos: Elecciones Generales, 2007-08, No. 5.2.(1)/2007-Coord. (20 de nov. de 2007), disponible en http://www.ecp.gov.pk/Misc/COCFinal.pdf.
[266] Informe de CEPPS/IRI sobre Liberia, *supra note* 263, en 4, 8, 11-17.
[267] Refiérase a Sobre nosotros, Comisión de registro de los partidos políticos de Sierra León, http://www.pprcsl.info/index.php?option=com_content&task=view&Id=13&ItemId=30 (última visita el 7 de enero 8 de 2011).

Estos comités les ofrecen a los principales interesados en las elecciones (partidos, el PPRC, la sociedad civil y la policía) un foro para tratar y resolver los conflictos que podrían conllevar a la violencia a nivel local. Desde las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2007, IFES le proporcionó asistencia al Código de Distrito 14 para los Comités de Inspección de la Conducta para reducir la tensión y el conflicto en su trabajo.[268]

Los partidos políticos deberán establecer medidas transparentes para reducir la corrupción o el tráfico de influencias. El grupo observador de la U.E. le recomendó a Nicaragua, después de las elecciones generales de 2007 (presidenciales, parlamentarias y municipales) que establezca "mecanismos transparentes y de rendición de cuentas para registrar, revelar y fiscalizar las donaciones otorgadas a los partidos políticos y sus gastos durante la campaña electoral".[269]

La reforma electoral de 2007 en México también utilizó este elemento de tomar la transparencia en cuenta y estableció una entidad autónoma e independiente dentro del Instituto Federal Electoral que estuviera a cargo de la supervisión de las finanzas de los partidos políticos. Por ende, los partidos políticos deberán revelar toda la información sobre el origen, montos, destino y aplicación de los fondos recibidos de cualquier tipo de medio.[270]

Las finanzas políticas atañen a una explicación adicional y más especializada en la que no se puede ahondar de manera extensiva en esta guía.[271]

Dichas medidas pueden ayudar a que, a largo plazo, haya más transparencia en el sistema electoral y también a evitar controversias relativas a las actividades de los partidos políticos.

iii. Divulgación de la información al público en general

Los partidos políticos deberán revelar esta misma información al público en general. Le compete a los partidos políticos mejorar la educación de los electores y su entendimiento al respecto del proceso de adjudicación de quejas.[272]

Los partidos políticos deberán esforzarse para movilizar y capacitar a los electores quienes, a su vez, informarán al resto del público sobre el sistema de quejas. Dichas capacitaciones sobre el proceso de quejas electorales impartidas por los partidos podría ser parte de un programa general sobre la educación de los electores y de las herramientas de prevención y resolución de conflictos, por ejemplo. En Timor Oriental, el objetivo del programa de la IFES fue resolver y evitar los conflictos mediante la

[268] Refiérase a Sierra Leona: Fortalecimiento de la capacidad de Sierra Leona para regular a los partidos políticos, IFES, IFES, http://www.ifes.org/Content/Projects/Africa/Sierra-Leone/Strengthening-Sierra-Leones-Capacityto-Regulate-Political-Parties.aspx (última visita el 7 de enero 8 de 2011).
[269] U.E. Informe de Nicaragua, *supra note* 38, en 67.
[270] 30 Preguntas esenciales, *supra note* 265, Pregunta 18.
[271] Refiérase a Magnus Ohman y Hani Zainulbhai, IFES, Normas relativas a las finanzas políticas: experiencias alrededor del mundo (2009).
[272] Informe de CEPPS/IRI sobre Liberia, *supra note* 263, en 1

mejora a la adjudicación de las quejas electorales, junto con la supervisión de la violencia electoral. IFES educó a los partidos políticos y candidatos sobre el contenido y los problemas potenciales en las leyes electorales aprobadas en diciembre de 2006; además, IFES impartió capacitación y les dio materiales informativos sobre el proceso de quejas electorales.[273]

Como resultado, los partidos y candidatos estaban mejor equipados para revelar la información pertinente al público en general.

C. Actores con un rol técnico: funcionarios electorales, abogados y árbitros

Para proporcionar un remedio eficaz en el caso de una irregularidad electoral, todos los actores involucrados en el proceso de adjudicación de quejas deberán entenderlo, así como los roles que desempeñan en el mismo. Los procesos de adjudicación de quejas varían entre los países en cuanto al papel o ámbito de involucramiento del Poder Judicial, de la comisión electoral o de las entidades independientes de adjudicación de quejas.

Todo el personal que trabaja en la organización, así como la celebración de una elección, incluido el personal regional o provincial, el equipo de investigación y los trabajadores de las casillas electorales deberán estar capacitados al respecto del proceso de quejas. Además, los abogados también son actores importantes en la adjudicación de una queja. Deberán comprender por completo las leyes y normas procesales y deberán explicar claramente el proceso a su cliente. Independientemente de que el organismo de adjudicación sea judicial o no, los árbitros y jueces deberán estar capacitados al respecto de cómo aplicar e interpretar las leyes en la material para la resolución del conflicto atinente.

Los funcionarios electorales deberán recibir capacitación normalizada sobre la adjudicación de quejas e todos los niveles de la administración electoral.[274]

Parte del personal no estará involucrado en la resolución de quejas electorales y el resto desempeñará papeles específicos y, por ende, requerirá de capacitación específica sobre el proceso de quejas, su investigación y adjudicación. Las expectativas serán mayores para los árbitros del organismo de adjudicación, pero el personal administrativo también deberá estar consciente de las normas y procedimientos que se deben seguir para la resolución de las quejas electorales.

Los estados deberán designar los recursos adecuados para que los organismos de administración electoral le impartan cursos de capacitación a su personal para mejorar su nivel académico profesional.[275]

[273] Informe de la IFES sobre Timor Oriental, *supra note* 135, en 27.
[274] Código de la Comisión de Venecia, *supra note* 44, en 28; Declaración sobre las elecciones, *supra note* 54, art. 4, § 6 ("El conteo de los votos deberá ser llevado a cabo por el personal capacitado, bajo supervisión y/o verificación imparcial").
[275] Convención de la mancomunidad de naciones, *supra note* 39, art. 19, § 2(i).

El organismo de administración electoral también se deberá enfocar en la educación de los candidatos y del público en general sobre el proceso de quejas electorales. Por instrucciones, en abril de 2009, la Comisión Electoral de Paquistán, en conjunto con IFES, llevó a cabo un taller para informar y capacitar a los jueces y personal electoral sobre los principios y prácticas de la resolución de controversias electorales.[276]

El objetivo de la reunión era crear consciencia sobre el sistema y fijar un punto de partida para normalizar y hacer más eficiente el proceso de adjudicación de quejas.[277]

El organismo de administración electoral también deberá planear y desarrollar dichas capacitación y, por consiguiente proporcionales a los funcionarios y el público en general la información necesaria sobre el derecho a una reparación.[278]

Un ejemplo reciente es la asistencia proporcionada por IFES a la Comisión Central Electoral de Ucrania en 2009 para impartir un curso de capacitación para las elecciones presidenciales de 2010, así como las futuras.[279]

IFES desarrolló estrategias de capacitación, metodologías y e hizo varias recomendaciones sobre la capacitación del personal de la Comisión Central Electoral, las Comisiones Electorales de Distrito (CED) y las Comisiones Electorales de cada Distrito Electoral (CEDE).

Estas recomendaciones alentaron la Comisión Central Electoral a desarrollar un manual que incluya los deberes de los comisionados electorales a la luz de las normas generales para adjudicar las quejas, la resolución de las quejas durante la jornada electoral en las CEDE y la adjudicación de las quejas ante las CED.[280]

La capacitación de los actores clave del proceso de adjudicación de quejas electorales deberá incluir, evidentemente, a los árbitros, jueces y abogados. En Timor Oriental en 2007, la credibilidad del proceso

[276] Vickery, *supra note* 34, en 14; refiérase también a Farrah Naz, Mejoras al sistema de quejas electorales de Paquistán, IFES (13 de mayo de 2009), http://www.ifes.org/Content/Publications/Opinions/2009/May/Improving-Pakistans-Election-Complaints-System.aspx.

[277] Vickery, *supra note* 34, en 15.

[278] Grant Kippen, Elecciones en 2009 y 2010: Retos técnicos y contextuales para construir una democracia en Afganistán 10 (2008) ("El reto más significativo de la CQE durante las elecciones de 2005 fue su falta de tiempo y recursos para una planeación efectiva y la administración de varias actividades programáticas. La clave sería empezar con una planeación temprana del ciclo y darle una independencia completa y los recursos que requiere para cumplir con su mandato en su totalidad". (se omitieron las citas internas)), disponible en http://www.unhcr.org/refworld/docId/492c0e5b2.html.

[279] IFES, Informe de evaluación de la capacitación al organismo de administración electoral de Ucrania (2009) ("IFES llevó a cabo un estudio en mayo y junio en el pasado y planeó programas de capacitación actuales para preparar a miembros de la comisión antes de las elecciones en Ucrania. El informe resume las estrategias de capacitación, metodologías y materiales y ofrece una serie de recomendaciones para el programa de capacitación")., disponible en http://www.ifes.org/publication/7b42caa0658b67bc7b4d1cd963bfb70f/TNA_Ukraine_Eng.pdf.

[280] Id. en 1,7 (descripción del contenido del material de capacitación, incluida la legislación, manual y descripción Ucraniana de los deberes del comité electoral, las normas generales de adjudicación de quejas y apelaciones, el mantenimiento de las listas electorales, la preparación para la votación, el conteo de votos, entre otros).

de quejas recibió la asistencia de seis abogados de dicho país, contratados, pagados y capacitados por IFES para que fungieran como funcionarios de quejas, los cuales trabajaron para evaluar las quejas y hacerle recomendaciones a la Comisión. [281]

IFES también implementó proyectos importantes en Nigeria y las Filipinas para capacitar de manera efectiva a los jueces. Además, en Georgia, IFES capacitó a abogados de 18 partidos políticos, presidentes y abogados de 73 Comisiones Electorales de Distrito. Esta capacitación cubrió la presentación de quejas, el uso de recursos administrativos y el protocolo para las violaciones administrativas. También cabe mencionar que el Tribunal Electoral de México proporciona asistencia técnica a otros tribunales o a organismos de adjudicación de quejas en el extranjero en materia de capacitación de sus árbitros.[282]

D. Los medios de comunicación

Los medios de comunicación también son un componente importante de la organización y la celebración de elecciones. Tienen la responsabilidad de cubrir el tema de las quejas electorales de manera precisa, así como la obligación cívica para informar sobre violaciones o problemas derivados de los comicios. Los medios de comunicación pueden "brillar bajo su propio reflecto durante el proceso electoral y exponer la corrupción u otro tipo de actividades ilícitas".[283]

Los medios de comunicación también tienen la responsabilidad de comprender y regirse por las normas que regulan el papel de los medios de comunicación en un proceso electoral (v.gr. la designación del tiempo de transmisión, la evasión de historias imprecisas o ambiguas), para evitar la generación de conflictos o en convertirse en el objeto de una queja electoral.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas subrayó que "la libertad de comunicación de información e ideas sobre asuntos públicos y políticos entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes electos es esencial".[284]

Los estados deberán fomentar el desarrollo o mantenimiento de medios de comunicación privados que brinden una cobertura política imparcial y confiable. [285]

[281] Informe de la IFES sobre Timor Oriental, *supra note* 135, en 25; refiérase también a Schramm et al., *supra note* 2, en 11-13.
[282] Actividades internationales 2008-2009, Instituto Federal Electoral, http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/International_Activity_2008_2009/#2 (última visita realizada el 10 de enero de 2011).
[283] IMPACS, Los medios de comunicación + las elecciones: Informe 12 Un manual electoral (2004) [en lo sucesivo, el informe IMPACS].
[284] Comentario General de CCPR No. 25, *supra note* 84, ¶¶ 17, 20, 25.
[285] Declaración en las elecciones, supra note 54, art. 3, § 4; Manual sobre derechos humanos y elecciones, *supra note* 9, en 16 .

Si los medios de comunicación estuvieran controlados por el gobierno, el Estado deberá llevar a cabo los pasos necesarios para garantizar una cobertura no partidaria.[286]

El organismo electoral administrativo deberá establecer las normas o códigos de conducta para cumplir con el derecho de libertad de prensa y sancionar las censuras arbitrarias o las restricciones impuestas por el gobierno. El organismo electoral administrativo también deberá restringir la conducta de los medios de comunicación que pudiera intimidar, coaccionar a los electores o a interferir de manera errónea en el proceso electoral legítimo.[287]

i. Capacitación

Se capacitará a los medios de comunicación sobre cómo cubrir las quejas electorales y los asuntos electorales básicos de manera justa y precisa. Una cobertura equilibrada de los procedimiento de los tribunales electorales, realizada por los medios de comunicación, es de suma importancia y los periodistas judiciales deberán contar con la capacitación adecuada y elemental en Derecho para asegurar la publicación de información honesta, justa y precisa.[288] En Paquistán, la CEP, con el apoyo de la IFES, redactó un panfleto de resolución de controversias electorales para que los medios de comunicación contaran con una guía para "comprender los distintos procesos electorales convergentes, de conformidad con la ley electoral".[289]

Dicho manual se enfocó, en específico, en los procedimientos postelectorales. Estuvo disponible para distintos agentes debido a las traducciones al urdu y sindhi y fue distribuido ampliamente por las agencias de los medios de comunicación y los clubes de prensa regionales.

Además, en Nigeria, IFES, junto con la colaboración del Centro de Defensa Jurídica, organizó una consulta al respecto de la resolución de controversias electorales para facilitar la discusión entre los interesados sobre inspección e informes de las actividades de los Tribunales Electorales.[290]

Cuarenta y dos representantes de las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, el Poder Judicial y el Colegio de Abogados de Nigeria acudieron a la consulta, en la cual los moderadores presentaron antecedentes extensos sobre la adjudicación de quejas en el proceso de reforma.[291]

---

[286] Consejo de Europa, Comisión europea de ministros, medidas relativas a la cobertura de las campañas electorales por parte de los medios de comunicación, recomendación no. R (99) 15, 678vo. Mtg. de ministros adjuntos, §§ I(2), II (1) (9 de sept de 1999) ("Hincapié en que la cobertura de las elecciones realizada por los medios de transmisión deberá ser justa, equilibrada e imparcial"), Disponible en https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Id=419411; refiérase también a las normas SADC, *supra note* 138, en 9.

[287] Declaración en las elecciones, *supra note* 54, art. 4, § 2 (se insta a los Estados a "alentar a los partidos, candidatos y a los medios de comunicación a aceptar y adoptar un Código de Conducta que rija el periodo de campañas electorales y de votación").

[288] Comunicado, IFES, Nigeria: seminario de dos días organizado para los jueces del Tribunal Electoral de Demandas por el Tribunal de Apelaciones, en conjunto con la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales el 6 y 7 de mayo de 2008 4-5 (4 de junio de 2008) (archivado con el IFES).

[289] Vickery, *supra note* 34, en 16-17.

[290] Almami Cyllah, IFES, Apoyo al proceso electoral en Nigeria 37 (2009).

Timor-Leste también nos proporciona un buen ejemplo del papel de los medios de comunicación en el proceso de adjudicación de quejas. Conforme a una crítica nacional e internacional sobre el alcance público y la falta de neutralidad de la Comisión Electoral Nacional (CEN) en Timor Oriental, IFES presentó a un consejero mediático para los portavoces de la CEN antes y durante el ciclo de elecciones parlamentarias.[292]

IFES ayudó a producir una serie de iniciativas de programas interactivos de radio y TV que incluían temas sobre quejas electorales y desarrollaron resúmenes de todas las quejas y un informe semanal del análisis de la queja, accesible al público y a los medios.[293]

El papel de los medios de comunicación es ofrecerle información exacta e imparcial al público.[294] Cada candidato y partido político deberá "tener una oportunidad equitativa de acceso a los medios de comunicación, en específico los medios de comunicación masiva para proponer sus puntos de vista políticos".[295]

Las elecciones presidenciales de 2004 en Ucrania son un ejemplo instructivo de imparcialidad en los medios de comunicación financiados por el Estado. Como lo señaló John Hardin Young en los principios internacionales electorales se le dieron más tiempo aire y más prensa favorable a Viktor Yanukovych, el Primer Ministro titular.[296]

El líder de oposición Viktor Yushchenko estuvo, por consiguiente, con una desventaja injusta. Dichas prácticas mediáticas socavan la integridad e imparcialidad del proceso electoral. La alegación de la cobertura imparcial, junto con el fraude declarado pueden conllevar la falta de fe en el proceso electoral y protestas masivas postelectorales. Después de las pasadas elecciones generales de Guatemala, la Misión de Observación de la U.E. recomendó que Guatemala "revisara los límites actuales en las cantidades de tiempo y espacio que se podrían usar en los medios de comunicación a efectos de publicidad electoral [para cumplir con las normas internacionales establecidas para las elecciones democráticas]".[297]

La ley electoral de Afganistán también proporciona una orientación al respecto de los medios de comunicación durante el periodo de campaña electoral. Las disposiciones resuelven el acceso a la información no parcial y justa para el público.[298]

Se exhorta a los medios de comunicación a que establezcan sus propias normas y códigos de conducta para garantizar el respeto a dichos principios para la cobertura de una elección.[299]

---

[291] Id.
[292] Informe de la IFES sobre Timor Oriental, *supra note* 135, en 9-10.
[293] Id. en 11.
[294] Informe de IMPACS, *supra note* 283, en 12.
[295] Declaración de las elecciones, *supra note* 54, art. 3, § 4.
[296] Young, *supra note* 60, en 296.
[297] Informe sobre Guatemala de la U.E., supra note 259, en 65.
[298] Ley Electoral, art. 50, §§ 1, 2 (2005) (Afg.) ("Los medios de comunicación financiados por el Estado podrán publicar y divulgar, conforme a lo acordado con la Comisión, las plataformas, opiniones y objetivos de los candidatos de manera justa e imparcial").

ii. Códigos de conducta

Los organismos de adjudicación deberán estar facultados para adjudicar toda ofensa cometida por los medios de comunicación y en contra de éstos durante una elección y para ofrecer una reparación eficaz, predecible y oportuna en caso de violaciones por parte de los medios de comunicación, de conformidad con la ley electoral.[300]

Algunos estados establecen una comisión independiente de los medios de comunicación para que desempeñe dicho papel.[301]

Por ejemplo, se organizó una comisión independiente para la supervisión de los medios de comunicación auspiciada por la Comisión Electoral de Guyana desde 2006.[302] Las organizaciones mediáticas acordaron el establecimiento de dicha comisión de supervisión que se encarga de las "quejas sobre el desempeño de la divulgación y cobertura de los eventos durante la campaña electoral".[303]

La Comisión está facultada para sancionar las violaciones al Código de Conducta y el establecimiento de dicho mecanismo ha sido muy eficaz para cambiar el tono de la cobertura de los medios de comunicación. Los medios de responsabilidad deberán desarrollarse para que "no se utilicen los medios de comunicación para distorsionar la opinión pública".[304]

La existencia de un derecho eficaz a la reparación evitará que los periodistas cometan violaciones. Por consiguiente, deberán estar conscientes de las normas que los regulan.

E. Observadores electorales

Para promover unas elecciones libres y justas, los observadores nacionales e internacionales buscan determinar si el proceso electoral cumple con las normas internacionales.[305]

---

[299] Id. art. 50, § 3 ("Los medios de comunicación financiados por el Estado expedirán, según corresponda, los objetivos, políticas y procedimientos para asegurar una cobertura justa de las elecciones e implementar las disposiciones de los subartículos (1) y (2)").
[300] Informe sobre México de la U.E., *supra note* 60, en 53.
[301] Ley Electoral, art. 51, § 1 (2005) (Afg.) ("La comisión de supervisión deberá vigilar la cobertura y divulgación justa del periodo de campaña electoral y resolverá las quejas atenientes al incumplimiento de las mismas u otro tipo de violaciones al Código de Conducta de los Medios de Comunicación Masiva. La comisión podrá interponer apelaciones").
[302] Refiérase a la comisión electoral de Guyana, http://www.gecom.org.gy/elections_commission.html (última visita el 10 de enero de 2011).
[303] Mesa redonda sobre el Código de Conducta de los Medios de Comunicación, un código de conducta de los medios de comunicación para divulgar y cubrir las elecciones en Guyana en 2001, art. III(8) (9 de oct. de 2000), disponible en http://www.anfrel.org/resources/others/mediacodeofconduct.pdf.
[304] Dahl et al., *supra note* 131, en 24.
[305] Código de la Comisión de Vencia, *supra note* 44, en 29.

La presencia de observadores electorales contribuye a la consciencia y apertura de las elecciones, así como las conclusiones informadas de los observadores deberán proporcionar información precisa, imparcial y confiable.[306]

Dichas conclusiones son incluso más importantes si surgen controversias relativas a los resultados electorales.[307]

Las misiones de observadores fueron exhortadas para comunicarle a las partes involucradas en el proceso electoral que pueden obtener información sobre la integridad de las elecciones.[308]

Los estados y los organismos administrativos electorales y han enfatizado la importancia de la presencia de observadores en la celebración de las elecciones y también crearon leyes para definir más precisamente sus actividades. La Unión Africana requiere que sus Estados Miembros "recopilen y mantengan una lista de los expertos africanos en el campo de la observación de las elecciones".[309]

Se puede usar una lista para hacer uso de los observadores competentes y profesionales[310], quienes se encuentran envestidos de las habilidades necesarias para supervisar todos los aspectos del proceso electoral.

Declaración de los principios para la observación electoral internacional

La observación electoral internacional es cada vez más aceptada alrededor del mundo y juega un papel importante para realizar evaluaciones precisas e imparciales sobre la naturaleza de los procesos electorales. Una observación electoral internacional requiere de metodologías creíbles y cooperación con las autoridades nacionales, los competidores políticos nacionales (partidos políticos, candidatos y simpatizantes de las posiciones sometidas a referendo), organizaciones nacionales de supervisión electoral y otras organizaciones internacionales de observación electoral creíbles, entre otras…

De igual modo, la Organización de los Estados Americanos (OEA) estableció lineamientos que aseguren que los equipos de observación estén administrados por profesionales con experiencia considerable.[311]

[306] Convención de la mancomunidad de naciones, *supra note* 39, art. 15, § 1.
[307] Declaración de principios para la observación internacional de elecciones y código de conducta para observadores internacionales de elecciones de las Naciones Unidas, § 5 (27 de oct de 2005) [en lo sucesivo la Declaración de Observación Electoral], disponible en http://www.accessdemocracy.org/files/1923_declaration_102705.pdf.
[308] Id. § 15(a), (b).
[309] Declaración Africana de Elecciones, *supra note* 162, art. VI(e).
[310] Id.
[311] Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Mejores prácticas en la observación electoral de la OEA, 2004-2007, en 24-28 (2008) [en lo sucesivo, las mejores prácticas de la SG/OEA].

Uno de los objetivos específicos de los esfuerzos de observación electoral internacional de la OEA es "asistir, mediante la presencia, en la disuasión de irregularidades potenciales" la jornada electoral.[312]

Por ende, los observadores internacionales requieren entender de manera clara el proceso electoral, incluida la adjudicación de quejas para informar de manera adecuada sobre algún fraude u otro ilícito electoral que atestigüen.

La Comisión Electoral Independiente de Afganistán expidió un Código de Conducta para los observadores, que estipula que "se deberán implementar todas las medidas necesarias para asegurar que los representantes se familiarizan con la Ley Electoral, el presente Código de Conducta, las instrucciones relativas a violaciones electorales, así como toda dirección, información, guías u otro tipo de instrucciones y notificaciones del CEI, la Comisión de Quejas Electorales o la secretaría de la CEI y que los respetan".[313]

La OAS, en sus lineamientos para observadores insiste en mantener una política de neutralidad estricta en sus misiones observación para evitar que los observadores intervengan o apoyen a una parte del proceso electoral.[314]

Sin embargo, en países tales como Etiopía, los observadores internacionales pueden formular preguntas siempre y cuando no molesten al electora y podrán hacer notar las irregularidades que observen por parte de los funcionarios electorales de casilla o en las sedes de conteo.[315]

Mientras que las leyes electorales de varios países sólo permiten que los observadores presenten irregularidades de parte de los funcionarios electorales, pocos países, como Bosnia y Herzegovina, Kosovo y Georgia han llegado hasta el punto tal en el que se les permite a los observadores que presenten quejas formales.[316]

---

[312] Id. en 7, 22.

[313] Comisión Electoral Independiente de Afganistán, Código de Conducta de los Observadores (2008), disponible en http://www.iec.org.af/pdf/code_of_conduct/english/observers_code_of_conduct.pdf; refiérase también a la República Islámica de Afganistán, Secretaría de la Comisión Electoral Independiente, hoja informativa: agentes y observadores, disponible en http://www.iec.org.af/assets/pdf/factsheet/eng/fs8E.pdf

[314] SG/OEA Mejores prácticas, *supra note* 311, en 7.

[315] Junta Nacional Electoral de la República Democrática Federal de Etiopía, Código de Conducta de los Observadores Electorales Internacionales, § 3(c)(g) [en lo sucesivo, el Código de Conducta de Etiopía] ("los observadores electorales podrían informar sobre irregularidades cometidas los funcionarios electorales de casilla o de las sedes de conteo que hayan notado").

[316] Gaceta Oficial de Bosnia y Herzegovina (23/01) art. 16.9 (Bosn. y Herz.). La versión actual de esta ley trata someramente esta postura puesto que declara que los observadores deberán enviarle un aviso a la autoridad competente, el cual se resolverá como si fuera una queja presentada por un partido político. Id. art. 17.9; refiérase también a la Ley General Electoral (No. 03-L073), art. 56.2 (5 de junio de 2008) (Kos.) ("Durante el proceso electoral, incluido el proceso de registro de los electores, un observador acreditado puede someter la queja por todo tipo de violación a las normas, instrucciones administrativas, normas electorales o procedimiento administrativo aplicables ante la CEC, de conformidad con sus procedimientos"); Código electoral, arts. 70, 77 (Geor.) (permiten que los observadores interpongan quejas a las decisiones de apelación de las Comisiones Electorales de Distrito y de Distrito Electoral).

Pero, se deberá enfatizar que, por lo general, no se les permite a los observadores que comenten de manera pública sus observaciones durante la celebración de la elección, darle instrucciones a los funcionarios electorales, revocación de sus decisiones o la presentación de una queja.[317] Ya sea que los observadores son nacionales o internacionales, éstos deberán probar sus altos niveles de competencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo durante el proceso electoral.[318]

i. Lineamientos y códigos de conducta

Por lo general, los estados establecen normas para la selección de los observadores electorales. México requiere de una solicitud oportuna para el registro de observadores, quienes no deberán estar afiliados a ningún partido. También se les pide a los observadores que acudan a cursos de capacitación organizados por el Instituto Federal Electoral o por las organizaciones de observación.[319]

Para asegurar una neutralidad completa y a un desempeño óptimo, la OEA tiene varias normas que orientan la selección de los observadores, quienes no pueden ser ciudadanos del país sede y no podrán tener una nacionalidad que genere un conflicto potencial.[320]

Al respecto de las habilidades y competencias, los lineamientos requieren que los observadores tengan "experiencia académica y profesional en ciencias sociales"[321], de igual modo se recomienda conocimientos y experiencia en trabajo de campo relativos a asuntos políticos y electorales.

Por ende, es esencial que los observadores estén informados y/o capacitados en todo el proceso electoral del país en el que se lleva a cabo la misión, la cual debería incluir información sobre irregularidades en el periodo de pre elecciones, la jornada electoral y el de postelecciones.

Se exhorta a los Estados a que adopten códigos de conducta para sus observadores electorales para mantener una guía constante sobre los requisitos de conducta y para ofrecer responsabilidad en caso de violaciones.[322]

---

[317] OSCE/ODIHR, Manual de Observación Electoral 21 (5ta ed. 2007) ("Los observadores llevarán a cabo sus labores de manera discreta y sin interferir en el proceso electoral. Los observadores podrán formularles preguntas a los funcionarios electorales e indicarles sobre irregularidades, pero no deberán instruir ni revocar sus decisiones"). disponible en http://www.osce.org/publications/odihr/2005/04/14004_240_en.pdf; Comisión de Venecia, *supra note* 44, en 29 ("Por lo general, los observadores nacionales e internacionales deberán estar en posición de entrevistar a quien esté presente, tomar notas e informarle a su organización, pero deberán abstenerse de hacer comentarios").

[318] Código de Conducta de Etiopía, *supra note* 315, § 4(d).

[319] 30 Preguntas esenciales, *supra note* 256, Pregunta 24.

[320] SG/OEA Mejores prácticas, *supra note* 311, en 29. En específico, "es importante asegurar que las nacionalidades de los observadores no crean tensiones ni desconfianza entre los ciudadanos del país sede. Es importante asegurar que los observadores no provienen de países que padecieron de tensiones políticas o diplomáticas con el país sede". Id.

[321] Id.

La U.E. adoptó un Código de Conducta para los Observadores Electorales que establece una capacitación preelectoral a los observadores.[323]

El código también requiere de imparcialidad y cumplimiento con las leyes y normas nacionales del país sede. Los observadores electorales tienen la obligación de informar sobre alguna violación del derecho electoral o las normas del procedimiento y deberán basar sus conclusiones en pruebas bien documentadas, de hechos y verificables.[324]

También se les insta a que promuevan la eliminación de restricciones injustificadas o interferencia que pongan en peligro la integridad de los procesos electorales.[325]

Por ello, los observadores pueden jugar un papel muy importante para facilitar y alentar la reparación de las violaciones a la ley electoral. Cuando un estado expide lineamientos o códigos de conducta para los observadores electorales, se deberá hacer una distinción entre los observadores nacionales e internacionales. Por ejemplo, las normas sobre legitimación para interponer una queja podrían diferir. En Ucrania, la ley toma la decisión entre observadores nacionales e internacionales, y los primeros tienen el derecho de interponer quejas, a diferencia de los últimos.[326]

De manera ideal, no se les debería permitir a los observadores que presentaran quejas, puesto que ello los convertiría en participantes de la elección y su misión se debería limitar a observar e informar. Si son parte de un proceso electoral, ello crearía un conflicto de intereses y socavaría su independencia. En las elecciones de Afganistán de 2009, la CQE aceptó admitir quejas del grupo nacional principal de observadores, la Fundación Electoral Libre y Justa de Afganistán.

Sin embargo, la CQE no aceptó quejas de observadores internacionales. La confianza inherente de varios países con relación en los ajenos participantes en una elección nacional requiere que los observadores internacionales no sean participantes del proceso de adjudicación de quejas electorales. Deberán evitar reuniones con jueces o árbitros involucrados en la adjudicación de quejas o interponer quejas. Sin embargo, en el curso de la investigación y la adjudicación, a un organismo de adjudicación de quejas electorales se le debería permitir admitir pruebas de testigos disponibles, incluidos los observadores internacionales y las organizaciones que patrocinan las misiones de observación deberían contar con las declaraciones voluntarias de los observadores ante el organismo en caso de que así se requiriera. La educación cívica y electoral del electorado, los partidos políticos, los funcionarios de organismos de administración electoral y los observadores son elementos sumamente importantes para asegurar un entendimiento claro del proceso de adjudicación de quejas electorales. Sin tales esfuerzos,

---

[322] Código de Conducta de Etiopía, *supra note* 315, § 4(d) ("Los observadores electorales podrán informarle a los funcionarios electorales de casilla o de cómputo de votos sobre las irregularidades que hayan observado").
[323] Código de Conducta de los observadores electorales de la Unión Europea, de conformidad con el Consejo de Europa, diciembre, No. 9262/98, PESC 157, COHOM 6, disponible en http://www.eueom-afghanistan.org/EN/PDF/EU_documents/Code_of_Conduct.pdf.
[324] Id.
[325] Declaración de observación electoral, *supra note* 307, § 15(d).
[326] Ley de Ucrania sobre la elección de los diputados populares de Ucrania (Ley No. 2777-IV), arts. 59-61 (2005).

el sistema de adjudicación de quejas es propenso a no ser comprendido, mal utilizado, sujeto a informaciones erróneas y deliberadas, así como a no cumplir su objetivo y tornarse en ineficaz.

Normas internacionales: Temas conclusivos

Las siete normas internacionales tratadas a lo largo de este capítulo están sujetas a una aplicación más amplia y a una interpretación detallada tanto en tribunales internacionales como nacionales. Como el organismo de jurisprudencia judicial sobre quejas hace que dichos principios sean más refinados, útiles y aplicados de manera constante. Sin embargo, es un reto aún mayor asegurar que dichos principios de adjudicación de quejas funcionen en democracias emergentes. Los capítulos restantes describirán experiencias de programación específicas de los profesionales en derecho electoral, experimentados en el establecimiento, mejora y perfeccionamiento de un sistema de adjudicación de quejas con base en estas normas. En su reporte de 2007 sobre las elecciones presidenciales en Kenia, la Comisión Kriegler indicó que: "La adjudicación de quejas electorales requiere de flexibilidad y pragmatismo, percepción a las exigencias políticas, algunas veces incluso a expensas de un legalismo estricto".[327]

Esta cita ilustra los retos básicos para adoptar un enfoque práctico para la adjudicación de quejas. En los capítulos restantes de esta guía, los expertos de la IFES examinarán la aplicación de estas normas en casos de todo el mundo para redactar un manual de prácticas mundiales para los profesionales electorales y otros individuos interesados en el mismo.

Un entendimiento de las normas internacionales deberá apuntalar todo el proceso electoral. También es necesario considerar otros factores, tales como las tradiciones y costumbres jurídicas, así como la historia y cultura de un país en específico. Este enfoque expansivo derivarán en mecanismos de adjudicación de quejas electorales que cumpla de manera correcta con las normas internacionales y se ajuste a las necesidades de un país en específico. A la luz de las normas tratadas en el presente capítulo, los expertos de la IFES revisarán las siguientes áreas pragmáticas y cómo contribuyen a los procesos de adjudicación de quejas electorales: las revisiones jurídicas y consultoría; capacitación de los partidos de una controversia (organismos de administración electoral, partidos políticos y la sociedad civil); capacitación de jueces y árbitros; enfoques a la educación electoral y la sociedad civil y mecanismos de controversias alternos.

[327] Informe de la Comisión Kriegler, *supra note* 3, en 142

2

MARCOS JURÍDICOS PARA SISTEMAS DE ADJUDICACIÓN DE QUEJAS ELECTORALES EFICACES

Por Robert Dahl
con la colaboración de Michael Clegg

Simpatizantes del ex Primer Ministro Thaksin Shinawatra que fue desbancado ondean sus banderas en un mitin celebrado el 13 de diciembre de 2008 en Bangkok, Tailandia.

Introducción

Una fuerte estructura electoral deberá tener la capacidad de resolver quejas y controversias que surjan durante las elecciones a través de un proceso justo, transparente y eficaz. Las democracias exitosas reconocen la necesidad de dicha capacidad y crearon un sistema de adjudicación para las quejas electorales. Las quejas electorales que no se procesan de manera adecuada y expedita debilitan la dedicación de la sociedad al Estado de Derecho y a elecciones honestas. Las controversias actuales crean un ambiente de desconfianza política y sospechas que pueden socavar la legitimidad de las elecciones y del gobierno electo.

El número cada vez mayor de democracias nuevas y en desarrollo y sus ambientes de intensa competencia política han conllevado a una mayor consciencia de los problemas del área de la adjudicación de quejas de la administración electoral. En general, las autoridades electorales se han tornado más competentes para cumplir sus responsabilidades básicas para llevar a cabo las elecciones. Ahora se está lidiando con aspectos más complicados y difíciles de la celebración de elecciones. Las leyes electorales son cada vez más integrales y las experiencias mundiales en esta área se comparten ahora con más facilidad. Como se indicó en el Capítulo 1, se han desarrollado normas internacionales para evaluar la imparcialidad y eficacia de los sistemas de adjudicación de quejas. La discusión de la adjudicación de quejas electoral ha ido más allá de principios básicos declarativos hasta un enfoque en consideraciones prácticas para una implementación eficaz.

Las quejas electorales implican quejas complejas para la elección de funcionarios, tribunales y otros organismos encargados de su resolución. Rara vez estas autoridades reciben el crédito; sin embargo, con frecuencia se les atribuye la culpa por tratar de resolver cientos o miles de controversias en un periodo de tiempo corto.[1]

Algunas controversias representan asuntos muy significativos que involucran sensibilidades políticas fuertes y conllevan consecuencias potencialmente graves.

Con frecuencia otras quejas son insignificantes, falsas, infundadas o repetitivas. Tal vez el mayor reto sea establecer un sistema de adjudicación de quejas que pueda distinguir rápidamente entre quejas de menor y mayor importancia y puedan ofrecer recursos y tiempo para resolverlas de manera eficaz.

[1] Un ejemplo de este problema es la investigación de 2010 de la Comisión Electoral Independiente (CEI) y la Comisión de Quejas Electorales (CQE) de Afganistán realizada por la Oficina del Procurador de Justicia de Afganistán. Después de la acción de la CEI y la CQE para descalificar a los candidatos ganadores de las elecciones del 18 de septiembre debido a delitos de fraude, en diciembre de 2010, la oficina del procurador de justicia acusó a los funcionarios de la CEI y de la CQE por conspirar para perpetrar fraude y le solicitó a la Suprema Corte que anulara los resultados electorales. Al momento del presente texto, la investigación del procurador general de la CEI y la CQE está aún pendiente y se lleva a cabo con procedimientos concluidos. Refièrase a Yaroslav Trofimov, La Suprema Corte de Afganistán solicitó la anulación de las elecciones, Wall St. J. (12 de diciembre de 2010), disponible em http://online.wsj.com/article/SB1 00014240527487033801045760149815387481l2.html.

El problema de la adjudicación de quejas electorales y controversias es muy importante en la actualidad para democracias en desarrollo y avanzadas debido a la importancia de procesos de adjudicación creíbles para producir resultados electorales estables.[2]

Sin embargo, hay pocos recursos disponibles para los profesionales del desarrollo cuando diseñan e implementan programas de asistencia que tratan estas necesidades.

Este capítulo describe los problemas clave para que los tomen en cuenta los profesionales del desarrollo cuando revisen el marco jurídico y administrativo para la adjudicación de quejas electorales en democracias nuevas o que en proceso de consolidación. La discusión inicia con un conjunto de características clave para sistemas exitosos y describe el papel de varios interesados en el proceso de adjudicación (incluidos los organismos de administración electoral, las comisiones de quejas y los tribunales). Los estudios de casos de todo el mundo ofrecen ejemplos del papel de estos organismos. Al final del capítulo hay una lista detallada auxiliar para asegurar que los profesionales tengan suficientes recursos para desarrollar programas de asistencia técnica y revisen los marcos jurídicos y administrativos para los sistemas de adjudicación de quejas.

Es difícil generalizar en el campo de la adjudicación de quejas debido a la falta de prácticas documentadas y a los ejemplos de toma de decisiones fuera de las democracias establecidas. Y, como en todos los aspectos del desarrollo democrático, los marcos electorales y las prácticas administrativas para la adjudicación de quejas electorales deberán basarse en las tradiciones culturales, políticas y jurídicas únicas de cada país. No existe un modelo o enfoque universal que funcione en todo el mundo. Como se ilustra con los diversos ejemplos de varios países en el presente capítulo, el éxito de la adjudicación de quejas electorales requiere de un compromiso serio de los bienes de la organización, de la voluntad política y la perseverancia.

Asuntos y consideraciones clave para el establecimiento de sistemas de adjudicación de quejas

Las leyes o disposiciones que se implementen para establecer sistemas de adjudicación de quejas deberán definir de manera clara la responsabilidad de recibir y manejar distintos tipos de quejas y controversias: el "punto de entrada" y la revisión inicial; para la investigación; para la adjudicación preliminar y el proceso de apelaciones y para la finalidad de tomar decisiones para resolver asuntos en materia electoral. La claridad en las leyes electorales y en las normas de implementación es esencial. El marco jurídico deberá identificar y empoderar a los organismos existentes, tales como los tribunales y los organismos de administración electoral o las nuevas instituciones, tales como las comisiones de quejas o los tribunales electorales para manejar de manera adecuada y expedita estas quejas y controversias. Las jurisdicciones ambiguas o en conflicto de los tribunales y los organismos

[2] El Centro Carter, Obligaciones Internacionales para la Resolución de Controversias Electorales 3-10 (2009), disponible en http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/des/edr-approach-paper.pdf. Refiérase también a Rafael López-Pintor, Evaluación del fraude electoral en nuevas democracias: un marco jurídico conceptual básico, Serie de notas técnicas sobre fraude electoral de la IFES (2010).

administrativos son confusas e injustas para los partidos políticos, los candidatos los medios de comunicación y los electores.

Las leyes electorales también deberán establecer normas y procedimientos claros sobre dónde, cuándo, cómo y de qué manera se interpondrán quejas y demandas, incluidas las normas para el ofrecimiento de pruebas. Se deberán establecer plazos y términos razonables y, al mismo tiempo, estrictos para los quejosos y para que los organismos de adjudicación resuelvan estos asuntos.

El formato y los requisitos formales de las quejas electorales deberá ser claro y estar especificado en la ley electoral o en las normas de implementación que desarrollan las autoridades electorales. Una forma oficial que se encuentra difundida (en internet y de manera impresa) es una buena base para asegurar que las quejas se redacten de manera adecuada e integral en cuanto a la integración de los hechos, las declaraciones y el marco jurídico. Si las normas están relativamente completas al momento de ser interpuestas, los organismos de adjudicación tendrán menores obligaciones para realizar la investigación de hechos y podrán evaluar o resolver los asuntos de manera expedita.

Las normas de implementación deberán explicar los requisitos para la naturaleza y ofrecimiento de pruebas. Por lo general las leyes electorales deberán requerir declaraciones firmadas y juradas por parte de los quejosos y los testigos, a excepción de las circunstancias extremas en las que se podría poner en peligro la seguridad de los testigos. Deberá haber un equilibrio entre buscar un registro de hechos sólido sin que sea demasiado gravoso e injusto para el quejoso. Se le deberá conceder una oportunidad justa al quejoso para que revise y complemente sus declaraciones si éstas se determinaran como inadecuadas por la autoridad. De igual modo, el objeto de la queja (con frecuencia llamado “demandado”) deberá tener una oportunidad razonable para responder a las declaraciones de la queja. La celebración de una audiencia es preferible en algunos casos, pero no se deberá considerar como un derecho absoluto o necesidad para darle trámite a todas las quejas.

La ley deberá especificar de manera clara a los individuos que podrán interponer quejas para obtener una reparación judicial o administrativa (para obtener más información al respecto del tema de la interposición de quejas, consulte la sección 1.D del Capítulo 1: Normas internacionales). Ello podría incluir la especificación de que sólo los partidos o candidatos tienen derecho a interponer quejas al respecto de ciertos asuntos o que los quejosos deberán tener un conocimiento personal sobre los hechos o un interés personal en el resultado (tal como que a un ciudadano se le niegue un lugar legítimo en el padrón electoral o que conozca personalmente a alguien que no debería estar en la lista). La transparencia en el proceso de aceptación y resolución de quejas deberá fomentarse. La necesidad de confidencialidad durante el curso de las investigaciones y la toma de decisiones internas de un organismo de adjudicación es entendible. Sin embargo, el proceso de adjudicación deberá estar abierto, hasta el punto en el que la información básica sobre la naturaleza y progreso de los casos se pueda revelar mientras están en proceso para permitirles a los participantes políticos y al público que los sigan y evitar la difusión de rumores falsos y teorías de conspiración. Es aún más importante que el proceso sea completamente transparente después de la última adjudicación respecto a los motivos de las

decisiones y las pruebas de fundamento. Las decisiones de los organismos de adjudicación y su fundamento para la toma de las mismas deberán estar explicadas, publicadas y disponibles en internet.

La educación cívica puede jugar un papel importante en la mejora del proceso de quejas y para alentar a los ciudadanos, a la sociedad civil y a los participantes electorales a realizar un mejor trabajo para enfocar sus quejas y en para formular sus declaraciones. El entendimiento de las normas y procedimientos del público y la confianza pública en la imparcialidad y apertura del proceso de adjudicación son fundamentales para asegurar una amplia aceptación de la legitimidad de los resultados de las elecciones (para mayor información sobre el papel de la educación cívica en el proceso de adjudicación de quejas, consulte el Capítulo 5: enfoques a una educación del electorado y el papel de la sociedad civil).

Las penalizaciones y sanciones derivadas de la violación a las leyes electorales deberán ser razonables y proporcionales a la gravedad del delito y a la culpabilidad del delincuente (error, negligencia, mala conducta deliberada o reincidente). El castigo para delitos electorales equivalentes deberá ser constante; las penalizaciones y sanciones no se pueden imponer de manera arbitraria o parcial. Como se indicó con anterioridad, deberá haber diferencias entre los delitos graves que verdaderamente merecen un tratamiento tal que el de violaciones delictivas y aquéllos que bien podrían ser considerados (y resueltos) como administrativos.

Las sanciones políticas impuestas a los partidos políticos y a los candidatos podrían ser un método eficaz de castigo para la disuasión de conductas indebidas flagrantes. Sin embargo, este tipo de sanciones (tales como la suspensión de una campaña, la pérdida del registro de los candidatos, la descalificación de las partes para contender en las elecciones o, de manera extrema, la disolución de partidos políticos) por lo general son incoherentes al establecimiento político de las democracias emergentes. Las sanciones políticas también implican un riesgo de aplicación arbitraria y manipulación política si las autoridades o tribunales electorales estuvieran najo una influencia partidaria. Por consiguiente, no se deberá abusar de las sanciones políticas. No se les deberá negar a los ciudadanos su libertad de asociación en partidos políticos u otras organizaciones para el apoyo político. No se les impedirá elegir a sus líderes políticos ni proponer candidatos para la elección que prefieran. Estas libertades sólo deberán restringirse bajo circunstancias excepcionales que amenacen la integridad fundamental del proceso electoral o la seguridad y orden públicos. No obstante, las sanciones políticas sirven como castigo intermediario valioso entre las penas administrativas y la persecución penal.

Por lo general, las declaraciones de violaciones delictivas se les remiten a la policía local y a los procuradores o a dichos funcionarios por parte de los organismos de administración electoral. Sin embargo, es preferible que primero se haga un registro de dichas quejas a nivel de los organismos de administración electoral para efectos de responsabilidad. Se le deberá informar al organismo de administración electoral de mayor jerarquía sobre las declaraciones al respecto de faltas graves cometidas por funcionarios electorales o sobre quejas que pudieran derivarse en la imposición de penas o sanciones administrativas graves o sanciones políticas a los contendientes electorales (tales como multas elevadas, la disolución de un partido político o la descalificación de candidatos).

También se usarán reparaciones administrativas como recurso para ciertos tipos de casos en los que las penas y sanciones no ofrecen una resolución adecuada, en especial en la fase del día preelectoral del proceso electoral. Este tipo de reparaciones podrían incluir correcciones de omisiones o errores en el padrón electoral, la reinstalación de candidatos o partidos que fueron destituidos por error, la concesión de tiempo de transmisión a los candidatos o partidos a los que se les recortó el mismo o proporcionar nuevos puntos de reunión a grupos a quienes se les negó incorrectamente algún permiso.

La repetición de elecciones no demuestra necesariamente las intenciones de los electores en el día electoral original y no se deberán celebrar sin una justificación contundente. Tampoco es un medio adecuado de sanción a la violación a leyes electorales a menos que las violaciones pudieran, en verdad, cuestionar la validez de los resultados de la votación. Su celebración es, en particular, errónea si se utiliza para sancionar a electores de manera colectiva debido a su mala conducta (tal como la presunta complicidad en la compra de votos).

El fin de las elecciones es darle una voz a la voluntad del pueblo. Los resultados electorales no se deben revocar de manera fácil ni tomarse a la ligera. Sólo se podrán anular los resultados electorales bajo circunstancias extraordinarias, cuando haya pruebas claras de ilegalidad, deshonestidad, injusticia, hechos ilícitos u otro tipo de mala conducta y, sobre todo, cuando dicha conducta inadecuada haya afectado el resultado electoral.

Ante la ausencia de dichas circunstancias extraordinarias, los candidatos y partidos que hayan perdido las elecciones deberán aceptar los resultados electorales en vez de declarar de inmediato que las elecciones y los gobiernos derivados de las mismas son ilegítimos. Los mecanismos de adjudicación de quejas no deberán manipularse para continuar batallas políticas después de las elecciones y para socavar la finalidad de los resultados electorales oficiales. Las personas que violen la ley aún seguirán sujetos a procesos administrativos o penales sin afectar los resultados electorales.

Áreas clave para las quejas electorales

Pese a que es probable que cada sistema de adjudicación de quejas enfrente su propio manojo de retos, existen varias lecciones importantes sobre los lugares clave de las quejas electorales. En específico, los retos y quejas electorales surgen de las áreas siguientes:

- **Compilación de los padrones electorales**. Como base de prácticamente todos los componentes administrativos de las elecciones y la responsabilidad de la jornada electoral, la precisión y secuencia del padrón electoral, con frecuencia se convierte en un punto de prueba muy importante para la legitimidad de una elección. Como regla general, las leyes establecen un proceso "de queja" y le permiten a los electores inspeccionar y verificar su inclusión adecuada y precisa en un registro preliminar. En algunos contextos, las partes pueden interponer objeciones al padrón. Independientemente de las rutinas normales para impugnar los padrones electorales, los padrones son impugnados cuando las imprecisiones se perciben como graves o mayúsculas. Las quejas más comunes se centran en omisiones de un número significativo de electores, el incumplimiento de eliminar a los electores finados de los padrones, controles insuficientes de electores que solicitaron cambios temporales de voto en las casillas electorales para emitir su voto en la jornada electoral, la presencia de entradas duplicadas y una designación de electores en casillas electorales erróneas. La resolución de deficiencias se ignora con frecuencia debido a la planeación de elecciones futuras y no como reparación o sanción para elecciones que se acaban de celebrar. Sin embargo, no es necesario que las impugnaciones se interpongan en tribunales para obtener cambios significativos. Algunas veces, "el tribunal de la opinión pública" es tan fuerte y extendido para estimular reformas que en algunos países fomentó la implementación de una campaña de padrones electorales para reconstruir los registros desde cero.
- **Impugnaciones de los candidatos.** Al inicio, deberá haber un proceso accesible y creíble para permitir la impugnación de los candidatos. Algunas de las descalificaciones incluyen: actividades militares ilícitas; falta de residencia; existencia de antecedentes penales y titularidad de una posición gubernamental de alta jerarquía o un cargo militar o de seguridad. Para determinar las impugnaciones, el organismo de quejas electorales deberá tener una estructura viable, bien planeada e independiente, puesto que se requerirá para tomar decisiones controvertidas y difíciles. El proceso de impugnación también deberá ser oportuno para evitar un periodo preelectoral indebidamente largo.
- **Designación de organismos de administración electoral y comités de casillas electorales.** Los organismos de administración electoral de jerarquía inferior son designados algunas veces para periodos de varios años, aunque en algunos contextos se les designa para fungir en una elección específica casi de la misma manera que los comités de las casillas electorales. El proceso de designación puede estar sometido a impugnaciones y quejas, en especial en aquellos contextos

en los que las leyes requieren que una membresía de dichas comisiones se base en una representación de partidos equilibrada. Cuando se les permite a los partidos presentar candidatos, los partidos de menor tamaño por lo general no pueden proporcionar un número suficiente de número y los partidos de mayor tamaño dominan la membresía. Las quejas e impugnaciones sobre parcialidad e injusticia probables, que con frecuencia se tramitaban mediante canales de organismos de administración electoral, pueden convertirse en un mar de confusión que retrase la conclusión del proceso de designación e interrumpa severamente las preparaciones metódicas para las elecciones. En muchos casos tales retrasos se convierten en designaciones de último momento de los funcionarios que no recibieron capacitación.

- **Intimidación.** La intimidación de campañas puede ser pasiva, personal o violenta. Las cartas con contenido fuerte enviadas a los electores se pueden resolver de mejor manera mediante quejas. La intimidación en los mítines se puede resolver de mejor forma a través de la prevención, a través de una organización cuidadosa de los mismos, un sistema de permisos para evitar conflictos y la presencia inocua de la policía. La intimidación mediante visitas a domicilio es mucho más difícil de controlar.
- **Violaciones en las campañas.** Durante el periodo de pre elecciones, no es raro que las quejas sean interpuestas por las partes dañadas y por candidatos que consideran que se les afectó mediante acciones llevadas a cabo por las autoridades o los medios de comunicación o debido a tácticas de campaña injustas o sin ética en contra de los opositores. Tales quejas por lo general se relacionan con violaciones de campaña percibidas, en especial en ambientes en los que el financiamiento, la distribución de tiempo de transmisión, la aprobación gubernamental para el uso de instalaciones para eventos públicos y mítines y la destinación de ubicaciones públicas para la colocación de carteles o espectaculares se regulan de manera rigurosa en las leyes u ordenamientos locales. Uno de los retos principales para resolver este tipo de quejas es que por lo general son del conocimiento de organismos y no de tribunales ni organismos de administración electoral, tales como comisiones de medios de comunicación o comités de financiamiento de campañas. Con frecuencia estos tipos de organismos se preparan de manera inadecuada para resolverlos o no tienen una autoridad de aplicación de la decisión emitida. De manera similar, las reparaciones se hacen demasiado tarde y las sanciones en contra de violadores hacen muy poco para la “satisfacción” del quejoso.
- **Delitos de votación y cómputo.** La mayoría de las quejas se refieren a violaciones cometidas durante la jornada electoral. Por lo general se relacionan con restricciones al acceso, largas esperas o congestión, padrones imprecisos, rechazo por parte de los funcionarios de casilla para concederles su voto a los electores potenciales, votaciones duplicadas, voto de menores de edad, intimidación de voto, campañas en las casillas electorales o el cierre de las mismas, retiro de una urna de votación de la vista pública, alteraciones a los sellos o la inserción de votos falsos. En muchos casos, el proceso de quejas no dará como resultado una reparación o corrección como tal, pese a que se origine una pena para el infractor. En un caso extremo, una urna en específico se podrá anular. Las investigaciones oportunas, exhaustivas y profesionales de los delitos de votación y cómputo son especialmente necesarias para mantener la confianza pública en el proceso y resolver las quejas electorales de manera eficiente.

- **Delitos de cómputo y asignación.** La mejor oportunidad para manipular los resultados se encuentra en esta etapa. Sin embargo, la transparencia, un control procesal estricto y la presencia de consultores internacionales y equipos de observadores experimentados por lo general son una forma eficaz de prevención. El proceso de publicación de los resultados del conteo hace posible que, de manera local, los partidos y candidatos mantenga sus propios registros y soliciten explicaciones al respecto de variaciones.

Características de los sistemas de adjudicación de quejas exitosos

A. Estructura y flexibilidad

El tipo y variedad de las quejas e impugnaciones electorales conllevan consecuencias prácticas para un sistema de adjudicación bien diseñado. Los distintos tipos de quejas electorales, dependiendo de su naturaleza, gravedad, temporalidad, ubicación y otros factores, podrían requerir del uso de diversas instituciones junto con reglas, procesos, periodo de tiempo o niveles de la autoridad que toma decisiones diferentes. Como en el ejercicio de todos los poderes judiciales o cuasi judiciales en una sociedad, los mecanismos de adjudicación de quejas electorales deberán ser adecuados y adaptables a las características del asunto sometido a resolución.

Como se indicó con anterioridad, la determinación de recursos administrativos para ciertas quejas electorales podrían aligerar la carga de los sistemas de adjudicación de quejas. La necesidad de resolución de quejas en los niveles más elevados del organismo de administración electoral o la comisión de quejas podría mitigarse con acciones administrativas efectuadas para resolver los asuntos en cuanto éstos se presenten.

Se deberá ser cuidadoso para construir un sistema que utiliza recursos institucionales para adjudicar una amplia gama de quejas y controversias electorales de manera eficaz, imparcial y expedita. La experiencia muestra que la implementación puede algunas veces someter a demasiada presión al sistema de adjudicación de quejas en democracias avanzadas. Cuando se crean o mejoran estos sistemas en democracias en desarrollo, es probable que se necesite un enfoque multifacético, con el objeto de producir un sistema que no sea ni muy complejo ni muy simple para resolver una gran variedad de quejas electorales. Los problemas de implementación deberán anticiparse y los procesos jurídicos diseñarse de manera cuidadosa para resolver las circunstancias culturales y políticas particulares de cada país.

B. Imparcialidad y puntualidad

Los casos electorales involucran una combinación difícil de dos elementos importantes. Primero están los derechos fundamentales de la participación democrática. Éstos incluyen los derechos de: asociarse políticamente mediante un partido político; buscar un cargo como candidato; apoyar a los partidos políticos y a los candidatos durante el periodo de campañas y la emisión de votos (para consultar más detalles, refiérase al Capítulo 1: Normas internacionales). El segundo elemento son las restricciones temporales. La mayoría de las quejas y controversias electorales requieren estar resueltas dentro de un programa jurídicamente establecido y apretado de varias etapas del proceso electoral, sobre todo durante la votación y el proceso de cómputo o de inmediato después de la jornada electoral. Un

sistema exitoso de adjudicación de quejas deberá equilibrar las normas del debido proceso con la presión de las autoridades electorales y los tribunales para actuar de manera rápida, dependiendo de la gravedad de las quejas electorales. Se deberán establecer plazos y términos razonables para los procedimientos de adjudicación en la ley para permitir un proceso de adjudicación justo y veloz.

Como se trató a fondo en el Capítulo 1, la comunidad internacional de asistencia democrática buscó desarrollar normas internacionales en materia de la adjudicación de quejas electorales durante varios años. Sin embargo, esfuerzos anteriores para compilar normas internacionales tendieron a enfatizar el papel de las garantías judiciales y del debido proceso, incluidos los derechos de audiencia y de vía de apelación, a expensas de las puntualidad de las decisiones. El poder recurrir ante el Poder Judicial y las características del "debido proceso" son esenciales cuando se ponen en peligro los derechos fundamentales y la legitimidad de las elecciones está evidentemente sin determinar. Las normas internacionales que establecen un nivel alto para los procesos electorales en la adjudicación de quejas electorales son correctas puesto que resuelven los asuntos más graves de declaraciones de irregularidades o mala conducta electorales, en específico aquéllas relativas a las acciones fraudulentas de las autoridades electorales.

Pero muchas (quizá la mayoría de) las quejas e impugnaciones presentadas durante el periodo electoral no llegan a ese nivel. Debido a lo corto de los plazos inherentes al calendario electoral, un sistema que trata cada queja como merecedora de todas las protecciones del debido proceso casi siempre se sobrecarga de asuntos. Bajo tales circunstancias, incluso los asuntos relativamente simples podrían no estar resueltos hasta después de la elección o tal vez nunca. La expresión "la justicia retrasada es justicia negada" se ajusta a la situación. Ninguna parte interesada se beneficia de un sistema de adjudicación de quejas electorales que no puede lograr resultados de adjudicación de manera oportuna y eficaz.

Un asunto relativo es la tendencia de las democracias en desarrollo para tipificar todas las violaciones de la ley electoral, incluida la mala conducta electoral e irregularidades de menor grado en los procedimientos electorales. Esto por lo general fuerza todas las quejas y controversias electorales dentro del sistema judicial, el cual desencadena todos los requisitos del debido proceso (incluidas las garantías de audiencia) y los resultados de una adjudicación de quejas lentas se debería resolver de forma más oportuna. Las malas conductas electorales leves deberían tratarse como cuestiones administrativas y no penales, fuera de la competencia de las leyes que rigen los delitos electorales.

Esta diferenciación permitirá procesos más oportunos y con menos carga para una revisión y adjudicación iniciales, que un proceso administrativo reduzca las penas de los delitos menores y los torne en multas pecuniarias (o amonestaciones), promover acciones de reparación para los problemas y alentar las admisiones de los violadores (a quién se le adjudicará una sanción penal en sus antecedentes). Los Códigos de Conducta para los partidos políticos y los candidatos, pese a que casi siempre son de consultoría, también pueden ser útiles para buscar un cumplimiento voluntario de las normas para llevar a cabo campañas que no merecen una codificación en las leyes electorales (alentadas por el escrutinio de las ONG, los medios de comunicación y los competidores políticos).

La comunidad internacional de desarrollo democrático empezó a reconocer que la implementación de sistemas de adjudicación de quejas en un contexto electoral más amplio no debería estar sujeta a las normas jurídicas más rigurosas aplicables a asuntos administrativos o penales graves que afecten los derechos fundamentales y la legitimidad de las elecciones. A principios de 2009, el Centro Carter convocó una reunión de expertos para hablar sobre los criterios para evaluar la resolución de controversias electorales como parte de los procesos democráticos. El informe posterior a la reunión incluyó los puntos de convergencia de los participantes, incluidas las observaciones siguientes:[3]

Las controversias que no se relacionan a la violación de derechos fundamentales o que involucran acciones estatales no discriminatorias pueden considerarse informales en cuando a naturaleza y no requieren, necesariamente, de procedimiento jurídicos para ser resueltas.

Los organismos administrativos pueden actuar como el único árbitro definitivo de dichas controversias. Sin embargo, si las acciones que involucran una supuesta violación a los derechos fundamentales tienen una naturaleza discriminativa o se decidieron de manera arbitraria, los quejosos deberán tener acceso al tribunal. Además, si las controversias administrativas se resolvieron de manera inadecuada, éstas se pueden tornar formales en niveles subsecuentes de adjudicación y requieren de la disponibilidad de revisión de un tribunal.

La disponibilidad de interponer una apelación ante un tribunal superior para resolver controversias electorales que requieren una decisión emitida por un tribunal se considerará como una buena práctica, más que una obligación… El derecho a la apelación no se garantiza en la adjudicación de una controversia y las apelaciones podrían estar limitadas o negadas para respetar la necesidad de eficiencia y eficacia en la resolución de controversias electorales.

C. Credibilidad

Un requisito mayor para el sistema de adjudicación de quejas es que apoya la credibilidad del proceso electoral. Si el proceso electoral es percibido como creíble por la población, tanto los candidatos perdedores como el electorado estarán indispuestos a aceptar los resultados. El proceso electoral por sí mismo será el culpable de todas las imperfecciones gubernamentales: una asamblea disfuncional o un gobierno pobre y un desarrollo económico lento. Podría generarse apatía y conllevar a la intranquilidad civil. La falta de credibilidad también afecta las relaciones internacionales y reduce la inversión extranjera debido a la pérdida de confianza del inversor.

Hay dos aspectos principales de la credibilidad:

[3] El Centro Carter, La reunión 1 de los expertos en resolución de controversias electorales (2009), disponible en http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/des/electoral-dispute-resolution-meeting.pdf.

- La amplia evaluación del público en el estado general de gobernabilidad y la tendencia a conectar otras fallas del proceso electoral; y

- El asunto más específico de la confianza pública es el proceso por sí mismo.

Con frecuencia las actitudes públicas son un híbrido de ambos aspectos. Si la elección no se percibe como creíble en términos generales, sea justa o no, todo el proceso electoral representará un desperdicio de recursos, debido a que no hay un fundamento real para la autoridad electoral o la responsabilidad.

Problemas de la credibilidad en el proceso electoral

Si la exclusión de demandantes descalificados se lleva a cabo de manera adecuada, pero la calidad de los candidatos aún es pobre, el organismo legislativo resultante podría no funcionar de manera adecuada. El problema podría minimizarse mediante un proceso de impugnación eficaz para excluir a los demandantes más corruptos y delincuentes.

Si los candidatos no se organizan en partidos u otros grupos (ya sea antes o después de las elecciones), podría ser difícil que el organismo legislativo funcione de manera eficaz. Ello no se ve afectado en forma directa por el proceso electoral, pero puede verse mitigado por un sistema electoral que alienta el desarrollo de la estructura de un partido.

Un medio de comunicación verdaderamente independiente es la mejor manera de evitar una situación en la cual el gobierno o partido titular del cargo reciba casi toda la cobertura mediática antes de una elección. Si el medio no es lo suficientemente independiente, incluso una elección bien celebrada puede producir un resultado insatisfactorio, debido a que las elecciones del electorado podrían no estar bien informadas. Ello puede estar minimizado por la insistencia internacional para tener un apoyo para los medios independientes.

Existe una tendencia para que el público electoral espere demasiado de una elección. Una elección es un evento de alto perfil y bien definido. Por consiguiente, la comunidad internacional y los medios de comunicación tienden a enfocarse en las elecciones a corto plazo, haciendo sólo un análisis superficial relativo a su éxito antes de volcar su atención a otros asuntos. Esta tendencia promete magnificar las expectativas de que una elección determinada llevará a un estado de paz y prosperidad. Ello tiene dos implicaciones específicas para el proceso electoral. La primera, que implica que se deben llevar a cabo todas las medidas necesarias para evitar defectos en el proceso, puesto cualquier defecto visible podría intensificarse y atribuírsele a resultados negativos. La segunda, si estos resultados no son satisfactorios, el público podría culpar al proceso electoral y no al electo. Los procesos electorales bien definidos, combinados con un sistema de adjudicación de quejas eficiente, transparente y justo, así como una educación pública adecuada pueden mitigar este problema y ayudar a reducir expectativas públicas de que la elección resolverá todos los problemas del país.

Sistema de adjudicación de quejas: Ámbito de la autoridad

1. Organismos de administración electoral

El proceso de establecer normas para la interposición de quejas o controversias genera necesariamente las cuestiones importantes de política sobre dónde hacerlo y qué institución fungirá como el punto de entrada y adjudicador inicial. Las quejas que impugnan el resultado de elecciones oficiales anunciado por el organismo de administración electoral deberán, en general, remitírseles a los tribunales después de la elección. Pero en el área de quejas preelectorales que declaran irregularidades en el proceso electoral o violaciones a las leyes electorales, los organismos de administración electoral con frecuencia juegan un papel preliminar importante, así como uno primario. Los sistemas que le permiten a los quejosos elegir entre los organismos de administración electoral, otros organismos o tribunales locales para interponer quejas preelectorales (como casi siempre resulta cierto en las nuevas democracias en Europa oriental o la ex Unión Soviética) corren el riesgo de tener quejas duplicadas o un proceso dual de apelaciones e incluso pueden fomentar rivalidades entre instituciones. Tales elecciones también permiten lo que se conoce como "compras de foro", las cuales también ponen en riesgo el fomento a la corrupción a nivel local.[4]

Los organismos de administración electoral y los funcionarios electorales tienen la enorme tarea de administrar las elecciones. Además, las decisiones (o falta de acciones) de las autoridades electorales son, con frecuencia, objeto de quejas o impugnaciones. La designación de responsabilidad para todos los niveles de adjudicación de quejas de la estructura de administración electoral está, por ende, sujeta a un conflicto de intereses, problemas y falta de responsabilidad.

Sin embargo, depender del Poder Judicial como el único medio de adjudicación de quejas electorales remite todas las quejas e impugnaciones electorales a un sistema que, con frecuencia, tiene poca familiarización con la implementación de leyes electorales y que, inherentemente es lento para actuar (debido a preocupaciones legítimas sobre el debido proceso integrado al sistema judicial o simplemente debido a una carga excesiva de asuntos).

Los tribunales no están diseñados para filtrar rápidamente las quejas infundadas o sin fundar y, por consiguiente, no son capaces de resolver las quejas electorales de forma expedita. También, si se involucran tribunales en las etapas iniciales de la adjudicación, este hecho los somete a presión política y a corrupción potencial.

[4] La compra de foro es el término informal aplicado para la práctica a través de la cual los quejosos buscan la jurisdicción o tribunal con la que tengan más posibilidades de obtener una sentencia favorable para su asunto.

Si no existe una institución independiente y dedicada por completo a la recepción y adjudicación de quejas e impugnaciones electorales (como se indica con posterioridad), varios países designan a organismos de administración electoral a un nivel adecuado según la ubicación, naturaleza y gravedad de la queja, para que sea el punto de entrada para todas las quejas electorales (que no sean controversias postelectorales sobre los resultados electorales oficiales o declaraciones graves en contra del organismo de administración electoral por sí mismo). Las leyes electorales deberán especificar el ámbito de la jurisdicción y autoridad de las comisiones.

Varias razones apoyan este enfoque:

- Se supone que los organismos administrativos electorales son designados mediante un proceso abierto que Busca ya sea una imparcialidad independiente o multipartidaria de los miembros de la comisión. Se espera que los miembros se seleccionaron adecuadamente y que están bien capacitados para revisar la base jurídica y de hechos para las quejas y pronunciar sentencias preliminares. Mediante su experiencia, los comisionados electorales desarrollan su especialidad en derecho electoral y disposiciones de implementación. Pese a que los jueces locales pueden leer y aplicar la ley y desarrollar su especialidad, los organismos de administración electoral son valiosos para dar una perspectiva inicial y para reducir la carga de casos para comisiones o tribunales superiores que conocen de las quejas de apelación.
- Los asuntos electorales pueden involucrar controversias entre los participantes de la elección, quejas sobre funcionarios electorales u otros funcionarios públicos o declaraciones de violaciones a la ley o normas electorales. En todos los casos, es valioso contar con un organismo de administración electoral para que, de inmediato, inicie con la preparación de un registro de hechos y recopilación de pruebas, tales como las declaraciones testimoniales. Si se apelan los casos ante los tribunales, estos tribunales serán, de manera inevitable, los responsables de alguna conclusión de hecho. Debido a las restricciones de tiempo, es mejor para el proceso electoral que los tribunales no conozcan del caso desde el principio y también es mejor conservar la frescura de las declaraciones electorales y de las declaraciones. Es importante desarrollar un registro sólido de hechos en una etapa temprana y los organismos de administración electorales son los lugares más eficientes para iniciar el proceso.

Para ello, los organismos de administración electoral requieren de financiamiento y capacidad adecuados para investigar las demandas de manera profesional y eficiente.

- Si las quejas versan sobre acciones u omisiones administrativas de un organismo de administración electoral, tal como la negativa a un padrón electoral por parte de una comisión local o la de un registro de un candidato por parte de un organismo de administración electoral, es adecuado permitirle al organismo que, antes que nada, reconsidere su decisión y corrija sus errores. Si la queja no se resuelve para la satisfacción del quejoso, entonces las apelaciones de las decisiones administrativas podrían someterse a la revisión de un organismo de administración electoral, con la posibilidad de una revisión judicial efectuada por un tribunal para que decida si se realizó una injusticia.

- Las quejas que declaren una mala conducta deliberada o fraude cometida por un organismo de administración electoral, en específico en la votación o cómputo de votos, se le remitirán, en primer lugar, al organismo de administración electoral para su revisión, con un derecho de apelar ante los tribunales. Los tribunales podrán afirmar, a su discreción, las decisiones de los organismos de administración electoral sin reiniciar el asunto.
- La designación de tribunales electorales como el punto de entrada de la mayoría de las quejas electorales los deja con una enorme carga de trabajo y no fungen de manera eficiente. Claro que existen excepciones, tal como las situaciones de emergencia extrema, tales como el padrón electoral o los problemas de votación durante la jornada electoral, donde los tribunales locales deberán conocer de las quejas, decidir y actuar con rapidez para evitar un daño irreparable. Aún con el riesgo de tornarlo más complejo, las leyes electorales y disposiciones deberán distinguir claramente las excepciones a las reglas generales para establecer intervenciones especiales de los tribunales.
- Las quejas que surgen de las elecciones son, con frecuencia, infundadas y se basan en rumores y testimonios de oídas. Algunas veces es el peso colectivo de varias declaraciones el que provoca controversias en un ambiente electoral y no tanto el fundamento de alguna declaración en específico o un ofrecimiento contundente de pruebas.[5]

Si se les concede un papel más importante a los organismos de administración electoral, ello permitirá que los asuntos electorales sean revisados con más rapidez en cuando a su gravedad y fundamentación y les permitirá a las comisiones someter a revisión los asuntos infundados o de menor importancia. Los tribunales deberían estar en posibilidades de negar una revisión completa y afirmar acciones o sentencias de las autoridades electorales cuando éstas hayan preparado de manera adecuada una revisión judicial. Por ende, los organismos de administración electoral no sólo recopilan pruebas con mayor rapidez, sino que también fungen como filtro para someter a examinación, al inicio, las declaraciones triviales o infundadas y para jerarquizar la investigación de asuntos graves (sujetos a apelación).

A. Caso de un país: Tailandia[6]

En muchos países, la autoridad del organismo de administración electoral nacional y las comisiones subordinadas para adjudicar controversias y quejas electorales con frecuencia no está establecido con claridad en las leyes electorales. Por el contrario, la Comisión Electoral de Tailandia (CET) está envestida de facultades extraordinarias para la adjudicación de quejas como organismo independiente establecido

[5] Refiérase a John Hardin Young, Recuentos, en los principios electorales internacionales: Democracia y Estado de Derecho 302 (John Hardin Young ed., 2009).

[6] Robert A. Dahl, Adjudicación de las quejas electorales: Generalidades y evaluación del marco jurídico y del proceso, presentación en una conferencia patrocinado por la Comisión Electoral de Tailandia (juino de 2008).

por la Constitución. La CET está autorizada, por ley, a ejercer una autoridad amplia para la investigación, adjudicación e imposición de penas graves para sancionar a los transgresores a la ley electoral, con base en un énfasis histórico defendible para disuadir la "compra de votos". La CET hace uso de su facultad para anular los resultados electorales como medio principal de sanción y, presuntamente, disuadirlos. La repetición de las elecciones se ordena en casos en los que se considera que las elecciones no fueron justas debido a la declaraciones generalizadas sobre violaciones, en específico de compra de votos, independientemente de si se demostraron otras violaciones que podrían cambiar el resultado electoral.

La tradición del CET requiere que se repitan las elecciones y la expedición de "tarjetas rojas" (que le prohíben a ciertos candidatos que sigan participando) y "tarjetas amarillas" (que acusan a ciertos candidatos de presuntas transgresiones) con base en la revisión de las declaraciones llevada a cabo por el CET se ha arraigado en el sistema de Tailandia como la sanción principal para las transgresiones electorales. Este mecanismo involucra penas que podrían considerarse como duras para candidatos que se considera que cometieron, colaboraron en o ignoraron transgresiones a las leyes electorales (con consecuencias graves potenciales para sus partidos políticos), que enfrentan una disolución potencial si se determina que su liderazgo estuvo relacionado a las transgresiones).

Las prácticas utilizadas en Tailandia podrían no ser transportadas con facilidad en otras sociedades y sistemas políticos. Pocos gobiernos en el mundo estarían dispuestos a conferirles a sus organismos de administración electoral facultades más amplias de adjudicación y aplicación, lo cual implicaría también grandes responsabilidades y cargas para los mismos e invitaría a la corrupción. Los eventos recientes indican que estas facultades extraordinarias conferidas a la Comisión Electoral de Tailandia podrían crear o agravar las tensiones políticas graves aunque se utilicen de manera justa y bien intencionada. Un organismo de administración tan poderoso como la Comisión Electoral de Tailandia no sería el modelo ideal para otros países, puesto que el ejercicio de dichas facultades (o el incumplimiento de las mismas) fue una de las motivaciones de los disturbios políticos de Tailandia desde el 2008 al 2010.[7]

2. Comisiones de Quejas Electorales

Como se indicó, en la mayoría de los países, el mecanismo tradicional (predeterminado) es para que los organismos de administración electoral funjan como el organismo de adjudicación de quejas principal, sometido a apelaciones ante los tribunales. Los puntos descritos en la sección anterior indican que esto podría no ser una mala solución, siempre y cuando la ley determine con claridad la jurisdicción, los procedimientos y plazos para el ejercicio de esta autoridad. Sin embargo, muchos expertos no estarían conformes con la idea de que los organismos de administración electoral sigan desempeñando un papel principal en la adjudicación de quejas.

[7] Refiérase a, v.gr. Demócratas bajo fuego después de la sentencia, Bangkok Post (13 de abril de 2010), disponible en http://www.bangkokpost.com/news/politics/36012/democrats-under-fire-after-ruling.

El pensamiento progresivo en este campo tiende a apoyar la creación de instituciones especiales para resolver las quejas e impugnaciones electorales. Como se indicó con anterioridad, los organismos de administración electoral ya se encuentran ocupados con la enorme carga de administrar las elecciones y podrían convertirse, por sí mismos, en el objeto de las quejas. El Poder Judicial se encuentra con frecuencia ocupado con sus obligaciones ordinarias y la remisión de todas las quejas e impugnaciones electorales a los tribunales ordinarios por lo general se convierte en un proceso lento e ineficaz.

No obstante, pocos países han creado una entidad verdaderamente independiente para adjudicación de quejas electorales. Algunos países que surgen de los conflictos han sido instados a adoptar el sistema de organismos de quejas electorales, tal como la Comisión de Quejas y Apelaciones Electorales de Kosovo (CQAE).

Sin embargo, como muestra la experiencia de Kosovo, con frecuencia estas instituciones se ven inmiscuidas en luchas de poder tanto con organismos de administración electoral como con tribunales, puesto que su jurisdicción puede ser turbia y su autoridad cuasi judicial sometida a cuestionamientos. En Indonesia, la institución de Bawalasu (ex Panwaslu, que antecede a reformas después del colapso del régimen Suharto en 1998) depende mucho de la autoridad moral como cualquier poder de adjudicación real. En ambos países, los organismos especiales de quejas cuentan con muy poco financiamiento de sus gobiernos y se someten a contiendas con sus organismos de administración electoral para obtener recursos suficientes. Los modelos exitosos para crear un tribunal de adjudicación de quejas independientes en países que no están en conflicto se tratan más adelante en este capítulo, así como en el Capítulo 4: Estudios de Caso relativos a la capacitación de árbitros en quejas electorales e incluyen el establecimiento de México de un Tribunal Electoral Federal (TEPJF).

A. Caso de un país: Pakistán[8]

De conformidad con la estructura jurídica de Paquistán, un Tribunal Electoral temporal se establece para las impugnaciones a los resultados electorales una vez anunciados los resultados electorales. Al inicio del proceso electoral, las apelaciones de las determinaciones de los responsables del escrutinio para aceptar o rechazar los documentos de nominación de un candidato se resuelven mediante Tribunales de Apelación. Por ende, ya se establecieron mecanismos para controversias que surjan durante estas dos fases en los dos extremos del proceso electoral. Sin embargo, de conformidad con el sistema de Paquistán, existe una falta de procedimientos claros para la resolución de quejas electorales interpuestas durante el periodo de campañas preelectorales y la jornada electoral, en específico declaraciones que no constituyan transgresiones delictivas graves. El sistema ofrece procedimientos alternos y varios puntos de entrada para la interposición de quejas durante dichas etapas. La responsabilidad de recibir, investigar y resolver las quejas preelectorales parece no ser clara y muy dispersa. Se resuelven pocas quejas, incluidas aquellas relativas a conductas delictivas. Varias quejas e impugnaciones electorales se pierden en la burocracia o se deciden mucho después de que terminan las

[8] IFES, Informe de la conferencia de CEA de Paquistán (noviembre de 2009) (documento preliminar).

elecciones. La Comisión Electoral de Paquistán (CEP) y otros funcionarios por lo general son culpados de los resultados de un sistema con fallas inherentes al mismo.

Los participantes electorales y el público en general de Paquistán no confían en la capacidad del sistema de resolución de controversias ni cuentan con el entendimiento sobre cómo pueden acceder, con éxito, a él. Las normas de conducta del proceso de adjudicación tienen que ser claras y racionales. La autoridad y las facultades de las instituciones que son responsables de la adjudicación de quejas preelectorales y de la jornada electoral deberán establecerse de modo inequívoco. La Comisión Electoral de Paquistán (CEP) ya demostró su reconocimiento en la necesidad de reformas en ésta área, así como su firme compromiso para mejorar los procedimientos mediante el Proyecto de la CEP para reformar la adjudicación de quejas electorales (AQE). Una propuesta de solución que surgió el proyecto de reforma de la CEA fue establecer "Comités de investigación de distrito" a nivel intermedio de administración electoral para la presentación y desechamiento de quejas e impugnaciones de manera más rápida. Estos comités proporcionarían un "punto de entrada" designado para las quejas e impugnaciones durante el periodo preelectoral y en la jornada electoral (junto con la misma CEP).

B. Caso de un país: Ghana[9]

En Ghana, las decisiones de la Comisión Electoral se pueden apelar ante los tribunales, incluidos los casos que involucran el padrón electoral y la nominación de candidatos. La resolución de impugnaciones a una solicitud de registro como elector es responsabilidad del Comité de Revisión de los Registros de Distrito y su decisión se puede apelar ante el Funcionario en jefe de registro (juez de un tribunal superior de la región) A efectos de conocer de asuntos relativos a las solicitudes impugnadas al momento del registro, se estableció un Comité de Revisión de Registros de Distrito (CRRD) en cada distrito, integrado de representantes de partidos políticos activos en un distrito y menos de cuatro personas locales reconocidas por ser neutras y justas. El Secretario del Comité de Revisión de Registros de Distrito fue el funcionario electoral de distrito y la Comisión, siempre y cuando el funcionario de educación de distrito, el funcionario de la policía de distrito y un representante de la autoridad tradicional del distrito también fueran miembros. Después, la Comisión estableció que el Juez de supervisión del tribunal superior de cada región fuera el funcionario en jefe de revisión de registros para la región y quien decidiera la apelación de un elector afectado por una decisión del Comité de Revisión de Registro de Distrito. [10]

Las objeciones o quejas relativas al padrón electoral temporal serán resueltas por el funcionario de revisión de registro de distrito, quien es el Magistrado del tribunal de distrito y la decisión puede ser apelada ante el tribunal superior.

[9] Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, Informe final sobre Ghana: Elecciones presidenciales y parlamentarias de 2008 27 (febrero de 2009), disponible en http://www.eueomghana.org/EN/ PDF/Final_report/EU_EOM_Final_Report_Ghana.pdf.

[10] Refiérase a la Comisión Electoral de Ghana, Reforma Electoral, http://www.ec.gov.gh/node/10.

La validez de la elección parlamentaria puede impugnarse mediante una petición presentada ante el tribunal superior dentro de un periodo de 21 días después de la fecha de publicación en la gaceta de los resultados electorales. Sin embargo, si una demanda cuestiona la elección con base en una práctica corrupta que involucre el pago de dinero, se le podrá presentar al tribunal superior antes de la publicación oficial de los resultados en la gaceta.

C. Caso de un país: Territorios palestinos[11]

De conformidad con la ley local en materia de elecciones del consejo (número 10 de 2005) para los territorios palestinos, la Comisión Central Electoral está a cargo de responder, de manera administrativa, a las quejas en dos áreas específicas: 1) declaraciones de imprecisiones en padrones electorales y 2) objeciones al padrón electoral y nominación de candidatos.

Dichas decisiones del CCE están sujetas a apelaciones judiciales al nivel judicial de los tribunales de primera instancia (TPI). Dichos tribunales son designados por el LCEL de 2005 como "el tribunal competente" para impugnar (apelar) decisiones emitidas por el CCE (o por sus sucursales subordinadas) sobre quejas que declaraban imprecisiones en padrones electorales y que objetaban el registro de las listas de candidatos y la nominación de candidatos. Los TPI también están investidos de una jurisdicción muy importante para conocer de objeciones que impugnan los resultados electorales que fueron anunciados de manera oficial. Cabe recalcar que la LCEL establece que las sentencias de los TPI sobre impugnaciones a las decisiones del CCE y sobre las objeciones a los resultados electorales se consideran como de cosa juzgada. Antes de las elecciones locales en los territorios palestinos, el CCE parece estar listo para coordinarse con los TPI para asegurar que los casos que les llegan a estos últimos están bien preparados y para recibir una capacitación conjunta.

Infortunadamente, la LCEL no establece orientación al respecto del proceso para que el CCE o los tribunales resuelvan otro tipo de quejas electorales, tales como la votación y las irregularidades de cómputo, la transgresión a las normas de campaña de los simpatizantes de los candidatos, las discrepancias del registro de los electores en la jornada electoral y las declaraciones de transgresiones penales de la ley electoral. Esta laguna en la ley amenaza las operaciones y percepciones públicas de todo el proceso de adjudicación electoral en Palestina y requiere la atención del CCE.[12]

3. Tribunales Electorales

Las democracias de todo el mundo han demostrado una inventiva destacada al crear instituciones de adjudicación de quejas electorales que se ajustan a sus tradiciones culturales, políticas y jurídicas únicas. Como lo demuestran los ejemplos siguientes, el desarrollo de nuevas instituciones y sus prácticas de

[11] IFES, Asistencia técnica para fortalecer el proceso de quejas y apelaciones para las elecciones locales de consejo en territorios palestinos (abril de 2010) (documento conceptual).
[12] IFES, Proceso de apelación de quejas electorales en Palestina: Evaluación y recomendaciones (abril de 2010).

implementación con frecuencia han provocado una mezcla coordinada de obligaciones de adjudicación de quejas electorales y administrativas, incluidas las responsabilidades especializadas. Los países latinoamericanos han promovido en particular una combinación de prácticas institucionales que combinen responsabilidades de administración electoral con el conocimiento de una obligación para establecer mecanismos de adjudicación de quejas electorales.

A. Caso de un país: Brasil[13]

Brasil es percibido como un país con un sistema eficaz de adjudicación de quejas que se basa en disposiciones fuertes en su Constitución y leyes electorales. El sistema de adjudicación utiliza un Tribunal Superior Electoral (Tribunal Superior Eleitoral, TSE). Un Tribunal Regional Electoral en la capital de cada estado, además de uno en el Distrito Federal. Las grandes ciudades tienen jueces electorales municipales y las pequeñas cuentan con consejos electorales locales. La Constitución brasileña detalla la integración de los Tribunales Electorales y establece que se deberá adoptar una ley suplementaria para definir "la organización y competencia de los tribunales, jueces y juntas electorales". Las normas constitucionales y las leyes parlamentarias que establecen instituciones de adjudicación de quejas ayudan a proteger el derecho de revisión judicial en materia electoral.

El TSE fue creado en 1932[14] y tiene una jurisdicción amplia que cubre todos los aspectos electorales y regula el funcionamiento de los partidos políticos. Es tanto un organismo de adjudicación y uno de administración electoral primario para Brasil. Sus facultades incluyen la supervisión de las convenciones partidarias y de las elecciones internas; la concesión o anulación del registro de los partidos; el registro de candidatos y la certificación de los electos; la regulación y supervisión del acceso de los partidos a tiempos libres en la radio y la televisión durante una elección y el registro de votos. Por ejemplo, durante la segunda vuelta de la elección presidencial entre Dilma Rousseff y José Serra, el TSE intervino para obligar al administrador de la campaña de Rousseff a retractarse de los comentarios que había hecho mediante el sitio de red social Twitter para impugnar la integridad de la campaña Serra.[15]

El TSE es también un buen ejemplo de un organismo fuerte e independiente de adjudicación de quejas: establece su propio presupuesto y hay supervisión de los miembros por parte del presidente y el Poder Judicial, mientras que la fiscalización de los gastos la llevan a cabo la legislatura y el Poder Judicial.[16]

[13] Investigación interna de la IFES, junio de 2010. Consulte: http://www.v-brazil.com/government/laws/titleIVJustice.html.

[14] El TSE se disolvió después de la adopción de una nueva constitución en 1937, pero se restableció en 1945 y ha estado en operaciones continuas desde ese entonces. Historia del Tribunal Superior Electoral, http://www.tse.gov.br/internet/ingles/institucional/o_tse.htm (visitado el 3 de enero de 2011).

[15] Brasil: El Tribunal Superior Electoral interviene en las ofensas a José Serra, Momento24, 30 de octubre de 2010, http://momento24.com/en/2010/10/30/brazil-the-superior-electoral-courtintervenes-over-offenses-to-jose-serra/ (última visita el 3 de enero de 2011).

[16] Información comparativa de Brasil, Red de conocimiento electoral ACE, http://aceproject.org/epic-en/CDCountry?country=BR&set_language=en (última visita el 3 de enero de 2011).

B. Caso de un país: Costa Rica[17]

El Tribunal Supremo de Elecciones, TSE de Costa Rica se estableció como agencia independiente en 1946. Antes, la administración electoral era responsabilidad de la secretaría de asuntos internos, que era parte del Poder Ejecutivo del gobierno. El TSE se incorporó a la nueva constitución de 1949 como agencia constitucional con facultades amplias para administrar las elecciones. Desde ese momento se convirtió en una de las instituciones más prestigiosas del país. El TSE tiene la facultad de organizar, implementar y supervisar todas las elecciones, incluyendo las elecciones presidenciales, legislativas y locales. Funge como mecanismo de adjudicación de quejas electorales. La constitución establece que el TSE sea el responsable de una interpretación autoritaria tanto de las normas constitucionales y legislativas relativas a asuntos electorales. Ello implica que la constitucional le confiere facultades constitucionales, legislativas y judiciales al TSE.

Las decisiones y resoluciones del TSE no están sujetos a apelaciones. Ello es un atributo destacado e importante debido a que nadie puede impugnar los resultados de elecciones ante el tribunal. Durante el periodo de campañas electorales, que dura tres meses, el TSE asume el control directo de la Guardia Civil (parte de las fuerzas de seguridad nacionales). Lo cual tiene el fin de garantizar que las elecciones son libres y no interfieren con las autoridades políticas.

El Congreso no puede promulgar ninguna ley en materia electoral después del periodo de seis meses antes de la jornada electoral ni antes de seis meses después de la jornada electoral. Se deberá consultar al TSE con antelación sobre cada iniciativa de ley en materia electoral; si esta disposición no se cumple, la norma resultante será nula e inválida. Para que la Asamblea Legislativa promulgue una ley contraria a la opinión del TSE, se requiere una mayoría de dos tercios de sus miembros.

En general, los partidos políticos confían completamente en la independencia e imparcialidad del TSE, primordialmente debido a la capacidad del TSE para celebrar las elecciones conforme a la agenda y seguir siendo neutro y transparente a lo largo del proceso electoral. Los puntos de vista de los grupos de la sociedad civil sobre la calidad de las relaciones laborales que tienen con el TSE son positivas. Su comunicación con el TSE siempre han sido abiertas y con base en la confianza mutua.

C. Caso de un país: Uruguay[18]

La Ley Electoral de 1924 estableció un organismo electoral autónomo, independiente y permanente en Uruguay. La administración electoral se sometió a la jurisdicción del Tribunal Electoral (Corte Electoral).

[17] Refiérase a Rubén Hernández Valle, Costa Rica: Un organismo constitucional podroso, http://aceproject.org/ace-en/topics/em/electoral-management-case-studies/costa-rica-a-powerful-constitutional-body.

[18] Sara Staino, Uruguay: La Corte Electoral — El cuarto poder gubernamental 1-2, disponible en http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/UY/Uruguay_ percent20The percent20Electoral percent20Court percent20- percent20A percent20Fourth percent20Branch percent20of percent20Government.pdf/view?searchterm=uruguay percent20electoral percent20court.

En 1934, la existencia y facultades del Tribunal Electoral se consagraron en la Constitución. Los miembros de la Corte son un híbrido, con cinco miembros "políticamente imparciales" electos por la legislatura como un todo y cuatro representantes de los partidos políticos líderes electos por los miembros de cada partido de la legislatura.

Entonces la Corte Electoral supervisa las Juntas Electorales permanentes que fungen como organismos administrativos electorales a nivel departamental.

La autoridad electoral de la Corte incluye responsabilidades de administración tradicionales, incluidos el registro de electores y la celebración real de las elecciones. Además, supervisa las elecciones internas de los partidos políticos y las elecciones universitarias a nivel nacional. La Corte también funge como el tribunal supremo en todos los asuntos electorales, incluida la adjudicación de controversias y quejas electorales. Con el voto afirmativo de seis de sus nueve miembros, de los cuales por lo menos tres deberán ser miembros políticamente imparciales, la Corte Electoral cuenta con la autoridad de investigar formalmente el resultado de todas las elecciones y referendos, para rechazar los resultados electorales y declararlos nulos e inválidos y llevar a cabo el escrutinio de los resultados electorales. Además, el tribunal tiene la autoridad exclusiva para promulgar leyes administrativas, jurisdiccionales y normativas y ninguna de éstas puede someterse a la revisión de algún otro poder gubernamental. Este último es único en el gobierno de Uruguay, ningún otro organismo puede promulgar normas o leyes en este campo de especialidad que no podría ser revisado por otra entidad gubernamental. La independencia política y la autoridad absoluta convierte a la Corte Electoral de Uruguay en un organismo de adjudicación poderoso y único.

D. Caso de un país: Nigeria[19]

En Nigeria, los tribunales electorales se rigen por la Constitución y la norma electoral no. 2 de 2006 también establece mecanismos de adjudicación de quejas electorales. La ley estipula que las demandas electorales que surjan de la celebración de elecciones presidenciales serán resueltas por el Tribunal de Apelaciones y en cualquier otra demanda electoral por el Tribunal de Demandas Electorales. El Tribunal de Apelaciones y la Suprema Corte también cuentan con jurisdicción de apelación.

En las elecciones de 1999 y 2003, tardó casi cinco años adjudicar una petición y, algunas veces las quejas simplemente eran ignoradas por los jueces. Después de las elecciones de 2003, se llevó a cabo un gran esfuerzo para reforzar el proceso de adjudicación de quejas en Nigeria.

Las técnicas de administración de asuntos que utilizan los Tribunales de Demandas Electorales, incluidos los procedimientos preliminares al juicio, les permitieron a los jueces obligar a los partidos en estos casos para enfocarse únicamente en asuntos relativos para limitar a los testigos a aquéllas personas que tenían testimonios relevantes y no acumulativos para intercambiar pruebas pertinentes para los procedimientos y para evitar suspensiones, excepto cuando sea necesario.

[19] IFES, Evaluación del Tribunal Electoral en Nigeria, (mayo de 2008) (informe).

E. Caso de un país: México[20]

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 le dio al organismo de administración electoral (Instituto Federal Electoral, IFE) y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, TEPJF una responsabilidad compartida para la aplicación de la ley electoral. El Tribunal Federal Electoral supervisa el proceso electoral completo, resuelve controversias y certifica la validez de los resultados electorales. Se compone de una Sala Superior de siete miembros permanentes y cinco Salas Regionales. El Tribunal es muy respetado y eficaz y su formalidad fue de suma importancia para decidir las cerradas elecciones presidenciales de 2006; sin embargo, este modelo requiere de un gran compromiso de recursos y voluntad política que pocos países pueden hacer. Este sistema se explica con mayor detalle en los Capítulos 4 y 5 del presente libro.

Resolución de las controversias electorales en el área de la OSCE: hacia un sistema estándar de supervisión de controversias (informe de la OSCE, 2000)

…Una variedad de enfoques y mecanismos, creados a partir de distintas tradiciones jurídicas y políticas se usan en los gobiernos para la resolución de controversias electorales. El sistema elegido se origina, primordialmente, del marco de trabajo electoral en general, dependiendo de las instituciones y procedimientos involucrados en el proceso….

También existe una gran variedad de modelos del proceso jurídico mediante el cual se resuelven las controversias electorales. Las decisiones definitivas de las demandas pueden permanecer a nivel de los organismos de administración electoral o resueltas por el sistema judicial ordinario de manera exclusiva o apoyarse en el tribunal constitucional, que funge como tribunal electoral. Además, se pueden establecer distintos recursos, incluidos, entre otros, la acción administrativa del Estado y/o funcionarios electorales para corregir un problema y la persecución penal de un supuesto fraude electoral…

Es evidente que no existe un solo método que se ajuste por igual a todos los países. Qué modelo adoptar depende en gran medida del grado de consolidación del proceso democrático; sin embargo, la discreción de un país para tomar sus decisiones no es ilimitada y se debe ejercer de conformidad con las normas internacionales. El derecho a una reparación por la transgresión a los derechos humanos es en sí mismo un derecho humano…

[20] Refiérase al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, http://www.trife.org.mx/ingles/index.asp (página en inglés).

Lista de recomendaciones

Un tema central para establecer o mejorar los sistemas para la adjudicación de quejas electorales es la importancias de reconocer la naturaleza y gravedad variante de los distintos tipos de quejas y controversias que se originen a partir de las elecciones. Un sistema eficaz de adjudicación de quejas deberá desarrollar flexibilidad en el uso de sus instituciones y procedimientos para adjudicar esta variedad de quejas electorales e imponer penas y sanciones. Este capítulo ha enfatizado (y los ejemplos de países han ilustrado) la necesidad de mecanismos que se ajusten a tradiciones culturales, políticas y jurídicas específicas de cada país.

La siguiente lista muestra los problemas claves para que los profesionales tomen en cuenta cuando desarrollen o revisen marcos de trabajo jurídicos y administrativos para la adjudicación de quejas:

- ✓ **Conformación del organismo de quejas electorales:** El organismo de adjudicación de quejas electorales por lo general es conocido como la Comisión, Tribunal, Corte, Panel de quejas o algún otro nombre que refleje su naturaleza cuasi judicial. La elección de la denominación reflejará la forma en la que se utilizan y entienden los términos a nivel local. En ocasiones, las quejas serán resueltas por el mismo organismo de administración electoral. La legislación que establece al organismo de quejas electorales también deberá especificar el número, método de designación y término de sus miembros, independencia, jurisdicción y facultades.[21]
- ✓ **Jurisdicción clara:** El establecimiento de legislación para el organismo de adjudicación de quejas electorales deberá ser claro y definir lo siguiente: permanencia; la carga de la prueba requerida para las quejas y la naturaleza y suficiencia de las pruebas y la jurisdicción de los organismos para resolver los diversos aspectos del proceso electoral.
- ✓ **Autonomía:** La apariencia y realidad de autonomía de una autoridad de quejas electorales deriva de las disposiciones de conformidad con la ley que la establece; el método de designación de sus miembros; la experiencia profesional y permanencia de los miembros; la seguridad del financiamiento que recibe; su habilidad de contratar y conservar personal competente que apoye su independencia y el respeto público que obtenga de la credibilidad de sus procesos electorales. La inclusión de la palabra “autónomo” en la disposición que establece la autoridad de quejas electorales es la de mayor importancia.
- ✓ **Miembros:** De manera ideal, los miembros serán designados para asegurar que no son partidarios o, si ello no es posible, que hay un equilibrio de influencias políticas. Las designaciones realizadas por partidos políticos llevarán de manera inevitable a la politización y

[21] Para consultar un ejemplo de legislación estructural, refiérase a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación [L.O.P.J.F.] y sus reformas, art. 186, Diario Oficial de la Federación [D.O.], 26 de mayo de 1995 (Mex.) (constitución del TEPJF); Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.] y sus reformas, arts. 41, 60 & 99, Diaro Oficial de la Federación [D.O.], 5 de febrero de 1917 (Mex.) (descripción de las facultades constitucionales y deberes del tribunal federal electoral).

no se recomiendan. Los organismos de designación adecuados son: los tribunales; una asociación de universidades; una organización de derechos humanos bien establecida; el colegio de abogados; una asociación nacional de negocios o una organización nacional de trabajadores.

- ✓ **Duración de la designación:** La duración de la designación bastará para cubrir la preparación y capacitación antes de la elección para resolver quejas después de la misma. Entre elecciones, los miembros estarán disponibles todos los días para aprobar informes y tomar decisiones relativas al personal permanente, entre otras obligaciones. Una continuidad en los registros y experiencia del personal se podrán mantener si permanecen elementos clave del personal.
- ✓ **Perfil de los miembros:** Puesto que una autoridad de quejas electorales desempeña un papel cuasi judicial, por lo general sus miembros son jueces decanos o abogados. En muchos países, la cantidad de tiempo requerida para llevar a cabo este trabajo no evitará que un juez o abogado sea designado o permanezca con un cargo permanente como juez o abogado litigante. En otros países, el alcance y complejidad de las elecciones requeriría de una licencia.
- ✓ **Financiamiento:** La autoridad de quejas electorales será financiada mediante un presupuesto anual proveniente de la legislatura y no de la Secretaría de Finanzas. Ello evita que el partido mayoritario influya ilícitamente en el presupuesto y publique su revisión ante un comité abierto público y multipartidista.
- ✓ **Claridad procesal:** Los procedimientos establecidos para la autoridad de quejas electorales deberán ser claros sobre las normas para interponer una acción y proporcionar definiciones claras de la vigencia y cargas de la prueba para declaraciones específicas.
- ✓ **Legitimidad:** Si una autoridad de quejas electorales funciona de manera correcta, expedirá informes claros de decisiones únicamente, aplicará sanciones adecuadas e informará sobre asuntos graves para su persecución, su propio registro establecerá el respeto público que es el mejor sustento de su autonomía. Ello refleja el papel comunicativo y de información pública que puede desempeñar el personal permanente principal entre las elecciones.
- ✓ **Continuidad en años no electorales:** La función del personal permanente entre las elecciones deberá ser integral y publicar los registros de la determinación de quejas en elecciones pasadas; revisión y mejora de procedimiento y sistemas para lidiar con las quejas; participar en programas de información pública sobre las elecciones; mantenerse informado al respecto de los cambios en el proceso electoral; administrar un mantenimiento ocasional para el personal temporal que planean traer de vuelta para elecciones subsecuentes y prepararse para las elecciones subsecuentes.
- ✓ **Experiencia judicial de los miembros:** En esencia, el proceso de adjudicación de quejas es una evaluación y determinación judicial. La experiencia de un juez o tal vez de un abogado experimentado sea probablemente la única relevante para esta tarea. Un panel de jueces, jueces retirados o abogados experimentados asegurará que los aspectos clave de la determinación se resuelvan de manera profesional.
- ✓ **Declaraciones testimoniales:** Existe una tendencia en la que los funcionarios de los partidos políticos someten sus quejas con base en los informes de los agentes del partido. La ley, las normas o reglas procedimentales deberán ser claras en cuanto a que la autoridad de quejas

electorales deberá recibir, de manera directa y en personal, las pruebas de la persona que atestiguo la ofensa en contra de la ley o violación de una norma que fundamenta a la queja o que tiene un conocimiento personal que funde la impugnación de un candidato. Un informe de referencia de un funcionario de un partido es de oídas y no se puede someter a cuestionamientos.

- ✓ **Plazos:** La ley, normas o disposiciones procesales deberán fijar plazos para la presentación de una impugnación o queja. Respecto a la interposición de quejas por delitos o transgresiones, un plazo corto de 24, 28 ó 72 horas después de la comisión del delito o la transgresión bastará. No hay necesidad de dejar pasar tiempo para tomar una decisión al respecto de si se debe interponer o no una queja. La cuestión de los plazos que deberá respetar una autoridad de quejas electorales es problemática. Un plazo de cinco o incluso quince días después de la admisión de la queja podrían provocar que se abandonara la decisión y fomentaría un retraso causado por el acusado. Las quejas de suma importancia podrían involucrar una investigación complicada. La velocidad es importante, pero no a expensas de la justicia.
- ✓ **Sanciones razonables:** La autoridad de quejas electorales deberá estar facultada para aplicar las sanciones establecidas por la ley, que sean razonables, proporcionales al delito y variadas para cubrir las distintas circunstancias; se apliquen de manera uniforme; no estén limitadas ilícitamente por cuantía que les reste discreción; incluidas las sanciones que sean útiles en casos en los que una sanción punitiva sea adecuada y también correctiva, cuando sea posible; incluya la descalificación de candidatos o destitución del personal electoral a causa de delitos graves; incluida la remisión por persecución delictiva y, si aplica, no excluye penas adicionales para delitos incluidos en la persecución.
- ✓ **Publicación de los registros adecuados:** Se deberá expedir un resumen frecuente de las decisiones tomadas durante los periodos de impugnaciones y quejas. Ello le añade una gran credibilidad al proceso. Por otro lado, se deberán manejar las expectativas. Según lo permita el tiempo, se deberá publicar un informe completo que incluya los detalles sobre decisiones críticas. Esta se trata de una tarea que pueda terminar el personal para someterla a la aprobación de los miembros, después de los resultados finales.

3

CAPACITACIÓN SOBRE LA ADJUDICACIÓN DE QUEJAS PARA LOS ORGANISMOS DE ADMINISTRACIÓN ELECTORAL Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Por Steven Gray and Linda Edgeworth

Una mujer de edad avanzada de Kosovar emite su voto en una casilla electoral en el pueblo de Trstenik, al centro de Kosovo, el domingo 9 de enero de 2011. Los funcionarios electorales dicen que se abrió la votación en cinco regiones de Kosovo en las que los electores volvieron a emitir su voto después de que las autoridades determinaron que se había cometido fraude en las elecciones generales del 12 de diciembre de 2010.

Introducción

Se requiere de varios pasos para asegurar la existencia de un sistema de adjudicación de quejas electorales eficiente, integral y funcional (como se indicó en el). El organismo legislativo deberá crear un marco jurídico adecuado para resolver las quejas electorales que cumplan con la normativa nacional e internacional. El Poder Ejecutivo deberá ser recto en cuanto a su disposición para aplicar las normas distintas. Por último, se espera que los interesados que sean guiados por el sistema tengan los conocimientos necesarios para seguir con sus mandatos. Este capítulo se enfocará en la creación de programas de capacitación que prepararán a los miembros de los organismos de administración electoral y a los partidos políticos para que implementen y utilicen de manera efectiva los procesos de adjudicación de quejas de un país.

Este capítulo se dividirá en tres partes, seguido de una conclusión y recomendaciones para los profesionales en desarrollo que buscan ayudar a los países con sus programas de adjudicación de quejas. La primera parte cubrirá algunos de los principios fundamentales y conceptos que sean de igual aplicación para el desarrollo de un programa de capacitación eficaz. La importancia de establecer objetivos de capacitación, seleccionar las metodologías más adecuadas de capacitación y la realización de evaluaciones de capacitación se cubren en la sección inicial. La segunda parte se enfocará en los enfoques y retos del desarrollo de un programa de capacitación sobre la adjudicación de quejas electorales para organismos de administración electoral. La tercera ofrecerá sugerencias al respecto del desarrollo de un programa de capacitación similar para los partidos políticos.

Principios generales para una capacitación eficaz

A. Generalidades

Los principios siguientes son esenciales para desarrollar programas de capacitación eficaces, independientemente de la naturaleza de los participantes y las habilidades que se cubran.

i. La capacitación se hará con base en las competencias

El objetivo general del programa de capacitación es que los participantes obtengan la habilidad de resolver de manera eficaz y justa las quejas de conformidad con los procedimientos delimitados en el código o normas electorales. A lo largo de este capítulo, el término “competencia” se utiliza para referirse a las habilidades, conocimiento o aptitudes que adquirirán los participantes del programa de capacitación. Un programa de capacitación no sólo necesita de un intento de transferir competencia,

sino también métodos para determinar si fue eficaz. ¿De qué otra manera los capacitadores u organismos de administración electoral sabrían si el curso de capacitación fue exitoso?

ii. Se deberán utilizar modelos eficaces de aprendizaje para adultos

Es importante entender a la audiencia meta que participará en el programa de capacitación. Independientemente de sus antecedentes, los participantes serán adultos con distintos niveles de experiencia en el área de la adjudicación de quejas. Debido a las restricciones de tiempo que podrían limitar las sesiones, se deberá pensar a consciencia en el mejor modelo de capacitación que les permitirá a los participantes absorber la mayor cantidad de información en el menor tiempo posible. Se deberán dejar de lado las ponencias extensas y reemplazar con presentaciones cortas, junto con métodos más activos, experienciales y de aprendizaje.

iii. Será necesaria la creatividad para superar los recursos limitados

Uno de los más grandes retos para desarrollar un programa de capacitación eficaz es, por lo general, la falta de recursos. Los materiales de referencia son, con frecuencia, escasos y los informes que detallan casos anteriores o la historia de quejas electorales de un país no son accesibles o ni siquiera existen. Es por ello que se requiere de creatividad. Es difícil hacer una lista definitiva de los materiales que se necesitarán para impartir la capacitación. En algunos países, una sesión de capacitación se puede dar en espacios abiertos. En otros, tal vez haya tecnología sofisticada al alcance, tales como presentaciones de Power Point en pantallas para proyección. Tal vez los mejores recursos que se pueden aprovechar para el desarrollo de los conceptos y contenidos del programa de capacitación son los organismos de administración electoral, los interesados relevantes y otros que tengan experiencia con la promoción, audiencias, investigación o la adjudicación de quejas electorales.

iv. El uso de casos reales lo hace más relevante

La incorporación de ejemplos de casos reales hará que la capacitación sea más real y relevante para los participantes incluso si tienen que ser disfrazados para proteger la identidad o privacidad de los individuos involucrados. El uso de casos reales también les dará a los participantes un indicador con el cual identifica cuándo tienen que investigar o determinar casos. También podrían auxiliarse de la recolección de principios o habilidades que se impartieron durante la capacitación.

B. Objetivos de la capacitación

La importancia de delimitar objetivos específicos para una capacitación basada en las competencias no se puede subestimar. Es importante ser específico, pero los objetivos que en verdad son buenos son aquellos que son INTELIGENTES. INTELIGENTE, en inglés SMART, es un acrónimo utilizado para recordarnos algunas características que deben tener todos los objetivos que se describen el cuadro siguiente.

Si los objetivos de capacitación son INTELIGENTES y se basan en las competencias que requieren los participantes, entonces será posible determinar el éxito del programa. Por último, el éxito se deberá medir por el nivel al cual los participantes logran competencias para presentar quejas legítimas o para investigar o adjudicar quejas electorales de manera justa y judicial.

Algunos temas sugeridos para la capacitación de los participantes en la administración de quejas electorales se enlistan a continuación. No se enlistan con orden específico, ni tampoco son exhaustivos. Pero, se espera que todos sean objetivos INTELIGENTES. Aquéllos responsables del desarrollo de un programa de capacitación relevante estarán, sin duda, en aptitudes de definir otros objetivos que se ajusten de manera específica a su entorno jurídico.

Los objetivos SMART (inteligentes) de capacitación deberán ser:

Específicos: El objetivo de aprendizaje se orienta a resultados explícitos y bien definidos.

Medibles: Se puede recabar información para determinar si el objetivo se cumplió o no.

Alcanzable: El objetivo es realista y se ajusta a los recursos del programa de capacitación.

Relevante: Es pertinente para los problemas, necesidades o deseos de los interesados clave.

Depende del tiempo: Existe un tiempo límite para lograr los objetivos.

Para que el objetivo sea más específico y claro se deberá asumir que cada uno está precedido de la frase, “al finalizar el curso de capacitación, los participantes podrán:”

- Articular la importancia de la uniformidad, neutralidad y justicia de la resolución de quejas electorales;
- Identificar y hacer referencia a las leyes relevantes que rigen los procesos de quejas electorales;

- Identificar a los distintos organismos responsables de la adjudicación de quejas electorales;
- Enlistar las categorías generales de quejas que podrían interponerse e identificar al organismo de adjudicación relevante ante el cual se deberán presentar;
- Identificar a las personas físicas o morales con derecho, de conformidad con la ley, a interponer quejas electorales;
- Definir los plazos para la presentación de quejas y para la resolución de las mismas;
- Enlistar los tipos de quejas que se pueden interponer:
  - Durante el registro de partidos y candidatos;
  - Relativas al padrón electoral;
  - Durante el periodo de campaña;
  - Durante la jornada electoral;
  - Durante el cómputo y recuento de los resultados;
- Llenar todas las formas relativas a las quejas electorales sin errores u omisiones;
- Demostrar un entendimiento de los principios básicos involucrados en la investigación de casos de quejas electorales;
- Entender la carga de la prueba requerida para que una queja sea exitosa;
- Demostrar el entendimiento de los recursos administrativos que pueden aplicar los organismos administrativos electorales a nivel de las casillas electorales, de Distrito o Regional y Central;
- Identificar las condiciones bajo las cuales se llevarán a cabo los recuentos, los resultados que se anularán o la convocatoria de nuevas elecciones;
- Diferenciar entre una queja penal y una administrativa;
- Enlistar tres acciones que puede implementar el organismo de administración electoral para reducir el número de quejas electorales;
- Enlistar tres acciones que pueden implementar los partidos políticos para reducir el número de quejas electorales; y
- Sentirse más seguro sobre su habilidad para cumplir con sus responsabilidades al respecto de las quejas electorales.

Uno de los retos principales para crear un programa de capacitación eficaz es el tiempo. La cantidad de material que se puede cubrir con frecuencia se encuentra limitada por el tiempo con el que se cuenta para impartir el curso de capacitación. Es evidente que se puede lograr más en un periodo de cinco días que en uno solo. Para cumplir con todos los objetivos anteriores, se recomienda un curso de cuatro o cinco días. Ello presupone que los participantes son miembros nuevos de sus organismos respectivos o que, por lo menos, no tuvieron capacitación sobre responsabilidades en materia de quejas electorales. Es posible cubrirlos en un periodo de tiempo más corto, en especial cuando se le imparte a participantes experimentados o si se espera lograr un número menor de objetivos. El dilema con programas de capacitación más corto es que limitan el tiempo disponible para que los participantes trabajen en conjunto con ejemplos de quejas electorales. Además, es más difícil para los participantes absorber por

completo y asimilar toda la información requerida y para demostrar que cumplieron con las competencias necesarias.

C. Métodos de capacitación

Un programa de capacitación activa usa una variedad de métodos para impartir conocimientos y ayuda a los participantes a ganar una competencia. Las sesiones extensas de ponencias se deberán evitar en un programa de capacitación activa puesto que son las menos eficaces en términos de impartir información que se pueda recordar. En vez de ello, cuando sea posible, los participantes deberán aprender mediante actividades prácticas. Aun así, algunas ponencias serán inevitables. A continuación hay explicaciones cortas de varios métodos de capacitación distintos que son más útiles para diseñar modelos activos, experienciales de aprendizaje.

- Mini conferencias: Conferencias, con una duración menor a 15-20 minutos sin descanso se pueden utilizar para impartir una gran cantidad de información en, relativamente, un periodo corto de tiempo.
- Estudio de casos: Un recuento de los hechos de una situación de la vida real provenientes de la experiencia de organismos de administración electoral. Con la información del estudio de los casos, los participantes identificarán las acciones que deberán llevar a cabo y tomar decisiones con base en el contenido o procesos adquiridos durante la capacitación.
- Actuación: Una escena o varias escenas estructuradas que involucren las interacciones entre dos o más personas. Se les designarán papeles a los participantes que les permitan demostrar o practicar habilidades interpersonales relativas a un objetivo o resultado de la capacitación.
- Debates grupales: Una discusión con los participantes al respecto de un tema impartido por un capacitador. Las discusiones grupales son una buena manera de obtener retroalimentación de un grupo de personas en un periodo de tiempo relativamente corto.

Se pueden combinar estos métodos y relacionar con las sesiones anteriores. Por ejemplo, una sesión podría iniciar con una mini conferencia de 10-15 minutos y después un debate grupal o la preparación de una actuación. Esta última podría utilizarse para estimular pequeños grupos de discusión. Una presentación de un estudio de caso podría continuar con discusiones grupales sobre la mejor manera de resolver una queja presentada.

D. Capacitación de evaluación

Una parte importante del proceso de capacitación que por lo general es ignorado es la evaluación del programa de capacitación y su impacto en los participantes. Algunas preguntas más obvias que podrían ser resueltas son: ¿Qué fue lo que en verdad aprendieron los participantes? ¿Qué tan bien pueden los

participantes aplicar el conocimiento que obtuvieron durante la capacitación? ¿Los participantes están usando las competencias obtenidas cuando investigaron o adjudicaron las quejas electorales? ¿Cómo les ayudó la capacitación en otros aspectos de su trabajo o vida?

Aunque todas estas preguntas son importantes, el reto es enfocar la pregunta de evaluación. ¿Qué es lo que intentamos aprender? ¿Estamos midiendo el número de competencias obtenidas? ¿Buscamos determinar si el capacitador fue bueno? ¿Estamos interesados en el número de quejas resueltas por los organismos de administración electoral? ¿Queremos saber si los participantes están contentos con la capacitación? Cada una de estas preguntas difiere en tono y propósito e implica distintos métodos de obtener respuestas.

La técnica más común de evaluación involucra:

- Cuestionarios resueltos por los participantes al finalizar la sesión de capacitación;
- Exámenes preliminares y posteriores a la capacitación;
- Entrevistas de seguimiento y estudios incluidas las actividades siguientes:
  - examinación de decisiones de quejas;
  - revisión de investigaciones; y
  - organización de grupos focales con organismos de administración electoral y jueces y con partidos participantes.

Capacitación de los organismos de administración electoral en la adjudicación de quejas electorales

A. Generalidades

Los organismos de administración electoral incluyen una variedad de distintos individuos con diversas experiencias, habilidades y motivaciones. En la mayoría de los casos, los miembros de los organismos electorales no serán los profesionales electorales, pero obtendrán su experiencia en el trabajo. Los miembros de los organismos de administración electoral en el lado superior de la jerarquía por lo general están en funciones durante periodos fijos mientras que en el lado inferior de la jerarquía, con frecuencia, se implementan de inmediato a los organismos de administración electoral y sólo están en funciones hasta que se certifiquen los resultados electorales.

En algunos países, los miembros del organismo de administración electoral a nivel central están designados por el organismo legislativo con base en las nominaciones enviadas por las partes políticas en competencia. Algunas veces esta forma de designación puede conllevar a una relación adversa o competitiva entre los miembros. En otros países se designan a los jueces. En pocos países, los miembros del organismo de administración electoral son los funcionarios civiles quienes se desempeñan como funcionarios electorales profesionales y trabajan de tiempo completo coordinando e implementando los procesos electorales. A nivel de las casillas electorales, los miembros de los

organismos de administración electoral se integran de los nombres expedidos por las sucursales locales del partido a partir de las instituciones públicas tales como las escuelas públicas o las oficinas del gobierno local o de entre los voluntarios. Los maestros de escuelas son elegidos con frecuencia debido a que son respetados en sus comunidades y que son percibidos como honestos y justos.

Como resultado de esta diversidad, la primera tarea de cualquier programa de capacitación, ya sea en la adjudicación de quejas electorales o en alguna otra parte de las operaciones electorales, es entender quién es la audiencia meta y lo que saben o no.

Con mayor frecuencia, el reto que más se enfrenta en la capacitación es se debe adquirir competencia en un periodo de tiempo corto.

Antes de enfocar en la tarea de capacitar a los organismos de administración electoral en la adjudicación de quejas electorales es necesario entender los retos enfrentados para desarrollar los programas de capacitación para los funcionarios electorales en general, en especial en los países en los que los sistemas democráticos electorales aún no han tenido tiempo de consolidarse por completo.

B. Retos

i. Los sistemas de adjudicación de quejas electorales aún se encuentran en desarrollo. La disciplina de la administración de las quejas electorales aún se encuentra en evolución. Durante varios años, las quejas electorales eran primordialmente del dominio de los sistemas jurídicos. Ello tuvo sus inconveniencias, en especial en aquellos países en los que no se tenía una buena opinión del sistema jurídico o tachado por ser guiado ilícitamente por influencias políticas en vez de una noción global de “justicia”. En algunos contextos, los líderes de oposición con frecuencia consideran que no obtuvieron una audiencia justa debido a la falta de objetividad de parte de los jueces designados políticamente. Además, con frecuencia los tribunales actúan de manera muy lenta. Los tribunales tienen sistemas de debido proceso que se equivocan en el lado de la rigurosidad y, por consiguiente, algunas veces pueden ser incompatibles para una resolución expedita de los asuntos. Ello no es ventajoso cuando una elección pende de un hilo. Como resultado de estos factores, varios países se mueven hacia sistemas en donde cada vez más quejas electorales son resueltas por tribunales electorales especiales, por organismos de administración electoral o por comisiones creadas específicamente para decidir asuntos electorales.

Dichas instituciones lidian primordialmente con asuntos administrativos más que penales mientras que el sistema judicial sigue siendo la vía de resolución de las apelaciones.

Algunos ejemplos ilustran la diversidad de sistemas implementados en varios países que utilizan sistemas mixtos.

- En Latvia, las quejas y las apelaciones están regidas por varias leyes y ejecutadas por un número de organismos judiciales y administrativos. Las decisiones de las Comisiones Electorales Municipales y los Comités de las casillas electorales podrán ser apeladas ante la Comisión

Electoral Central (CEC). A su vez, las decisiones de la CEC pueden ser apeladas ante el Tribunal Administrativo de Distrito. Las decisiones de CEC relativas a los resultados electorales se pueden impugnar ante la Corte Suprema.

- Grecia estableció un Tribunal Supremo Especial Electoral para conocer de casos que involucran el cumplimiento de actos jurídicos con los principios Constitucionales que rigen a las elecciones, violaciones a la ley electoral, prohibiciones para contrariar las elecciones y la descalificación de los funcionarios electos. Otros asuntos siguen una cadena que va desde el nivel de la casilla electoral a los tribunales de primera instancia en el distrito electoral. Los asuntos de medios de comunicación relativos al periodo de campaña electoral están supervisados por el Consejo Nacional de Radio y Televisión (CNRT). EL CNRT está bajo la supervisión de una sala plenaria integrada del presidente del Consejo, vicepresidente y cinco miembros designados por la Conferencia de Presidentes.
- Portugal depende mucho de una diversidad de leyes y normas y las instituciones que resuelven las quejas difieren dependiendo del objeto del asunto. La Comisión Nacional Electoral (CNE) estableció normas a través de las cuales se pueden presentar quejas. La CNE decidirá después si la queja cumple con los requisitos y si se requiere de acciones o decisiones adicionales. Las decisiones de la CNE pueden apelarse ante el Tribunal Constitucional.
- En Kosovo se estableció una Comisión de Quejas y Apelaciones Electorales especial, mientras que en Indonesia las asambleas municipales, de distrito y provincias pertinentes designan organismos de supervisión. Dichos organismos de supervisión deben cumplir con la tarea de revisar todas las quejas y decidir la jurisdicción a la cual se remitirán para su adjudicación. También se consideran como los organismos de supervisión que inspeccionan el trabajo de las comisiones electorales dentro de sus jurisdicciones.

Dichos puntos diversos relativos a la importancia de asegurar que los organismos de administración electoral y los participantes políticos están informados por completo sobre el funcionamiento del proceso en sus países y qué organismo de adjudicación tiene jurisdicción.

ii. La capacitación de expertos no jurídicos es distinta

La implicación de cambiar las quejas electorales al ámbito de los organismos de administración electoral es que las mismas se encuentran bajo revisión y, por lo menos, adjudicadas, de inicio, por personas que no son expertos jurídicos. Tal vez haya un par de abogados en el organismo de administración electoral, pero la mayoría, como se indicó con anterioridad, son representantes de partidos políticos, maestros, funcionarios o miembros de la comunidad. La tarea de capacitar a organismos de administración con participación ciudadana es distinto de los que utilizan los organismos de administración electoral conformados por abogados o jueces, puesto que los miembros que se encuentran inmiscuidos en el proceso de adjudicación electoral basado en las pruebas con frecuencia carecen de una formación jurídica.

iii. La capacitación deberá estar fundada en el proceso

Hay una necesidad ligada a este concepto que se debe crear para el proceso y la capacitación de los organismos de administración electoral para que sigan los procedimientos de manera precisa y uniforme. La uniformidad y la imparcialidad es la mejor manera de eliminar incluso algún tipo de rastro de parcialidad. En general, es cuando la acción o decisión de un organismo de administración electoral varía o diverge de las normas procedimentales que una de las partes puede argumentar que se le concedió una ventaja a un partido o candidato opositor. Se les debe recordar a los organismos de administración electoral que sus acciones, investigaciones, audiencias y decisiones se someten a revisión y que podrían apelarse ante autoridades máximas. En general, las audiencias son públicas o abiertas o, por lo menos, accesibles para los contendientes de una controversia. Los organismos de administración electoral deben ser cuidadosos al seguir los procedimientos con diligencia, lo cual ayuda a asegurar un proceso justo y judicial.

iv. El tiempo de capacitación es limitado

Como se indicó con anterioridad, con frecuencia hay muy poco tiempo para llevar a cabo la capacitación. Los organismos de administración electoral, a niveles locales o a nivel de casilla electoral no se designan sino hasta el inicio del periodo electoral. En la mayoría de los países ello podría ser hasta 60 días o incluso 20 días antes de la jornada electoral. Ello implica que los programas de capacitación estén listos para su implementación al momento de integrar los organismos de administración electoral. Además, los miembros de los organismos de administración electoral casi siempre están ocupados con otras responsabilidades electorales, tal como la verificación de los padrones electorales o la demarcación del distrito electoral. Encontrar tiempo para capacitar a los miembros durante este periodo tan demandante es uno de los retos más grandes.

v. los interesados deberán comprometerse

Todo programa de capacitación requiere coordinarse con los interesados clave e incluirlos en el proceso de adjudicación de quejas electorales. Los interesados podrían incluir representantes de los partidos políticos, funcionarios de la administración local y/o tribunales locales o nacionales. Si se diseña un programa de capacitación en colaboración con los interesados, ello permitirá que sus preocupaciones sean tomadas en cuenta. Su cooperación e involucramiento para desarrollar, arreglar o participar en las sesiones de capacitación fomenta su participación.

vi. No siempre se les conceden oportunidades de capacitación a los organismos de administración electoral

Los miembros de los organismos de administración electoral no siempre están acostumbrados a tomar cursos integrales de capacitación. Con mayor frecuencia, la "capacitación" que reciben los miembros de estos organismos es corta, impartida a grupos grandes y mediante una ponencia de un juez o miembro de la comisión nacional electoral y es prácticamente una copia del contenido del código electoral del país. Este tipo de capacitación ofrece poca información y no tiene nada que ver con la formación de competencias. En consecuencia, los miembros se fastidian cuando toman su primer curso de capacitación integral puesto que les toma mucho tiempo (y un par de noches alejados de su hogar y su trabajo) y tal vez un viaje a la capital nacional o regional. La mejor manera de minimizar este y otros retos imprevistos es comprometerse en un proceso de planeación que redacte cuidadosamente las invitaciones de capacitación y comprometa a los interesados clave. Entre más entiendan los objetivos de las capacitación y las razones para organizar un proceso de queja electoral las partes de una queja electoral potencial, es más probable que se respete el proceso cuando éstas estén inconformes con los fallos.

Un ejemplo de un programa de capacitación integral y bien pensado para miembros de los organismos de administración electoral es la construcción de recursos en la democracia, gobierno y elecciones (BRIDGE, en inglés). BRIDGE es un programa modular de desarrollo profesional con un enfoque especial en procesos electorales y se puede crear de manera específica para las necesidades de aprendizaje, tal como los procesos de adjudicación de quejas.[1]

Por ejemplo, IFES ha usado a BRIDGE en Nepal desde 2008 para capacitar al personal de la Comisión Electoral en una variedad de temas electorales. El programa en Nepal fue diseñado para proporcionar un panorama general intensivo de normas internacionales y la aplicación práctica de procesos electorales, con sesiones específicas orientadas a la justicia electoral y la adjudicación de quejas.

Varios años de implementación exitosa de BRIDGE para más de 350 participantes en Nepal ha consolidado el lugar del programa en el proceso de capacitación de los organismos de administración electoral de Nepal. A saber, el Secretario adjunto de la Comisión Electoral de Nepal, Shyam Sharma, mencionó que "el programa BRIDGE es fundamental para la estrategia de capacitación de la Comisión Electoral. El personal de la Comisión electoral proviene del servicio público gubernamental y de antecedentes profundos generalistas. Para que desempeñemos nuestro trabajo de manera efectiva, es esencial construir las habilidades de nuestro personal … y el temario BRIDGE, en términos de contenido y metodología juega un papel importante para lograrlo".[2]

[1] BRIDGE representa una iniciativa única en la que cinco organizaciones líderes (IFES, la Comisión Electoral Australiana, IDEA Internacional, PNUD y la División de Asistencia Electoral de la ONU) en los campos de la democracia y la gobernabilidad se comprometieron conjuntamente a desarrollar, implementar y mantener la unión de temario y talleres más integral que hay disponible, diseñada para ser utilizada como herramienta dentro de un marco de trabajo más amplio para el desarrollo de capacidades. Para consultar mayor información, visite www.bridge-project.org.

[2] Katie Ryan, IFES, Capacitación BRIDGE de los picos nevados del Himalaya, disponible en http://www.ifes.org/Content/Publications/News-in-Brief/2010/Dec/BRIDGE-Training-by-the-SnowCapped-Himalayas.aspx, 2010.

C. Estructura del curso de capacitación

A continuación se describe un programa de muestra de un curso. Cada sesión estará diseñada para lograr uno o más objetivos de los antes mencionados. Para cada sesión, se deberá redacta un plan de sesión para proporcionarle a los capacitadores una guía sobre lo que deberán cubrir en cada sesión y cómo lograr los objetivos de la capacitación.

La lista de sesiones del cuadro de texto siguiente ilustra cómo se pueden cubrir los temas distintos durante un curso de capacitación para los miembros del organismo de administración electoral sobre la adjudicación de quejas electorales; sin embargo, no es una lista exhaustiva. Por ejemplo, podría ser necesario tratar el tema de los medios alternos de resolución de controversias (refiérase al Capítulo 6: Mecanismos alternativos de solución de controversias) o cómo trabajar de mejor manera con los demandantes antagonistas. Estos son temas que se pueden abordar en la capacitación inicial si hay tiempo suficiente o en un curso de capacitación complementario.

Estructura de la comisión electoral **–** Esta sesión proporcionaría una introducción a la comisión nacional electoral y sus departamentos y responsabilidades. Se cubre el tema de la estructura nacional, regional y provincial de la comisión electoral.

Papeles y responsabilidades del organismo de administración electoral **–** Esta sesión proporcionaría una introducción al papel del organismo de administración electoral para resolver las quejas electorales y sobre cómo dichas responsabilidades se relacionan a otros papeles del organismo de administración electoral (v.gr. padrón electoral, operación de la casilla electoral, etc.).

Introducción a leyes y normas **–** Esta sesión cubriría los artículos principales de la Constitución, el Código Electoral y las normas de la comisión electoral en materia de quejas.

Conceptos de elecciones libres y justas **–** Una introducción básica a los conceptos de elecciones libres y justas y las normas que evalúan el punto hasta el cual las elecciones cumplen con estos exámenes.

Ética en la administración electoral **–** Esta sesión examinará las fuentes de la conducta ética y estudios de casos sobre dilemas éticos. Esta sesión también les pedirá a los participantes que piensen en quiénes son los interesados y cómo ser responsables ante ellos.

Delitos electorales **–** Una revisión de artículos pertinentes del Código Electoral.

Manejo de las quejas electorales **–** Esta sesión proporcionaría las generalidades de los procedimientos de queja del país y los pasos del proceso de adjudicación de quejas electorales, incluidos los requisitos de vigencia y carga de la prueba, así como los plazos del proceso.

Sanciones y penas **–** Esta sesión cubrirá los artículos pertinentes del Código Electoral, así como el tema al respecto de cómo pueden los organismos de administración electoral aplicar sanciones y penas correspondientes a los delitos electorales.

Supervisión y observación electoral – Esta sesión proporcionaría una breve discusión al respecto del papel que desempeñan los observadores y los candidatos en el proceso electoral, así como sus derechos y responsabilidades al respecto de la interposición de quejas.

Trabajo conjunto con los medios de comunicación – Una breve sesión sobre los medios de comunicación en el proceso electoral y cómo pueden manejar los organismos de administración electoral los cuestionamientos por parte de los primeros al respecto de su trabajo.

Trabajo mediante los procedimientos de queja – Una revisión detallada de los pasos del proceso de adjudicación de quejas electorales, incluidas las formas usadas en el proceso y cómo llenarlas.

Proceso de quejas de los medios de comunicación. En caso de ser relevante, es necesario asegurar que los organismos de administración electoral entienden la forma en la que se manejan las quejas frente a los medios de comunicación (TV, radio y periódicos).

Estudios de casos de quejas – Se les da una queja real a los miembros de organismos de administración electoral y tienen que trabajar en el estudio del caso, incluido el llenado de todas las formas de la comisión electoral.

Jornada electoral – Generalidades sobre los procedimientos de votación de la jornada electoral y una oportunidad para retar a los organismos de administración electoral a que piensen en la forma de resolver las quejas en la jornada electoral.

Preguntas y respuestas – Esta sesión proporciona una oportunidad para que in representante del organismo de administración electoral responda preguntas adicionales de la capacitación.

Cabe recordar que no es un curso con fines académicos en el cual se examinan la teoría y la historia. En vez de ello, es un programa de capacitación diseñado para preparar a los miembros de organismos de administración electoral para que lleven a cabo la difícil y contenciosa tarea de resolver las quejas electorales.

D. Desarrollo de un curso breve para funcionarios electorales

La capacitación de los organismos de administración electoral tal vez no siempre se imparte como un enfoque que se ajusta a todos. Algunas veces los objetivos se pueden lograr de mejor manera diseñando sesiones de capacitación específicas relativas a las funciones de los funcionarios electorales de varios niveles jerárquicos y de las autoridades que les permiten llevar a cabo acciones. En especial para los organismos de administración electoral a nivel de casillas electorales, un curso breve sería más

adecuado. Idealmente, una capacitación básica sobre cómo resolver las quejas se puede impartir durante las sesiones ordinarias de capacitación de funcionarios de casilla.

Por ejemplo, a nivel de casilla electoral, los funcionarios de casilla son responsables de establecer la casilla electoral e implementar los procedimientos adecuados para llevar a cabo la votación en la jornada electoral. También son responsables del trámite exacto para responsabilizar la recepción y uso de urnas y boletas y otros materiales importantes, la documentación de incidentes o eventos inusuales en la casilla electoral y el reempacado de materiales y urnas electorales para su retorno a los organismos de administración electoral regionales o de distrito. En muchos países, el cómputo de los votos de realiza y centraliza en los centros de cómputo; en algunos otros, los funcionarios de casilla también fueron responsables de llevar a cabo procedimientos de cómputo después de que las casillas cerraron y prepararon los informes de resultados.

Dentro del ámbito del trabajo realizado en la casilla electoral, con frecuencia se obliga a los presidentes a que respondan a las preocupaciones o quejas interpuestas por los representantes u observadores de un partido o candidato y a que implementen acciones correctivas inmediatas cuando se considere adecuado. La manera en la cual un funcionario electoral resuelve las quejas puede afectar en gran medida en la decisión de un demandante sobre el hecho de interponer una queja más formal a nivel superior o continuar con un litigio.

Los objetivos clave que se deberán cumplir durante la capacitación del funcionario de casilla al respecto de la resolución de quejas electorales deberán se asegurar que éstos sean competentes para:

- Asegurar un tratamiento equitativo, justo, oportuno y neutro a todos los electores, representantes de participantes políticos y observadores autorizados que pudieran estar presente en la casilla electoral;
- Comprender completamente el alcance y límites de su autoridad para tomar decisiones y todo tipo de acciones recurrentes para las cuales tengan competencia;
- Mantener una actitud de cooperación con todo quejoso que exprese una preocupación u objeción a la forma en la cual se llevan a cabo los procedimientos;
- Ser apto para observar la manera en la cual los funcionarios de casilla llevan a cabo los procedimientos y determinar si una queja está justificada;
- Implementar acciones correctivas inmediatas en las que es evidente que hay fallas o errores en el procedimiento;
- Explicarle con seguridad al quejoso de la existencia de algún malentendido que pudiera existir en caso de que la queja no esté justificada;
- Aconsejar a un quejoso inconforme con las acciones implementadas sobre cómo puede apelar la decisión tomada ante una autoridad superior; y
- Asegurarse de que la queja, las acciones tomadas y cualquier reconocimiento del quejoso están documentados por completo.

Preparación de los partidos políticos en la adjudicación de quejas electorales

A. Generalidades

Uno de los aspectos más difíciles de la preparación y realización de una elección es mantener relaciones justas, cooperativas y receptivas con los partidos políticos y candidatos dentro de un entorno político adverso, por naturaleza. Pese a todos los esfuerzos y compromisos dedicados para administrar el proceso de manera justa y competente, los organismos de administración electoral casi siempre se enfrentan a una carga excesiva de quejas de los participantes políticos inmiscuidos en la competencia política. Con tanto en juego, no resulta difícil comprender el por qué algunas veces son tan demandantes. Comprometieron sus recursos, energías y futuros en contender por la confianza y apoyo de los electores de sus comunidades. Para cada uno de ellos, hay mucho que perder o ganar en el resultado electoral.

Cuando haya irregularidades en la elección, un partido político tendrá interés en asegurarse de que estas irregularidades no afecten los resultados. La interposición de quejas es una respuesta común. Algunas veces surgen frustraciones de esperanzas irreales y de la incomprensión total del proceso de resolución de quejas, así como sus derechos y obligaciones relativas al mismo. Para que una de las partes cumpla eficazmente con esta función, se requiere de capacitación. Los siguientes materiales están diseñados para detallar los retos que pudieran enfrentar y un formato de programa que podrían utilizar en dicha capacitación para los partidos políticos.

B. Retos

i. Leyes sobre quejas electorales sin implementar o aún sin concretarse

Las leyes y disposiciones sobre quejas electorales aún sin concretarse implican un problema significativo para diseñar programas de capacitación, puesto que lo esencial que se requiere para la capacitación es deplorable, inadecuado o faltante. Los organizadores pueden considerar que requieren inferir los pasos necesarios para enfrentar un reto con éxito. Es de suma importancia que dichas opiniones interpretativas se indiquen claramente como tales. Una situación similar surge cuando la ley es clara, pero no se ha puesto en práctica. En esta situación existe una posibilidad de que la legislatura dejó lagunas que requieren de una interpretación u opinión del Poder Judicial y, por consiguiente, hay menos predictibilidad en el resultado. En algunas ocasiones, la ley escrita y las prácticas tradicionales no se ajustan en su totalidad y ello conlleva a la confusión al respecto de las vías adecuadas para realizar una adjudicación completa (para consultar un ejemplo destacado a este respecto, refiérase al estudio de caso de las Filipinas del Capítulo 4: Estudios de caso relativos a la capacitación de árbitros en las quejas electorales). Se deberán ajustar estas circunstancias con mucho cuidado al momento de considerar cómo abordarlas durante la capacitación y en cualquier tipo de material escrito que se distribuya. Es de suma importancia que el organizador de la capacitación no se perciba como el asesor jurídico. En cada

instancia, se les deberá recordar a los participantes que deben buscar asesoría jurídica y se deberá incluir un descargo de responsabilidad no sólo en la presentación oral, sino también en todos los materiales escritos que se les distribuyan a los participantes.

ii. La aparición de la parcialidad

A diferencia de los organismos de administración electoral, de los cuales se espera una neutralidad política, los partidos políticos, por su misma naturaleza, son entidades partidarias. Por consiguiente, cualquier desviación en las sesiones o materiales de capacitación que se distribuyen para separar a los partidos se podría interpretar como un esfuerzo para otorgarle un beneficio específico a alguno. Los organizadores de todo programa de capacitación deberán estar conscientes de una aparición potencial de parcialidad cuando se planeé e implemente cualquier programa de capacitación que se presente ante los diversos partidos políticos. La impartición de un programa una sola vez y ponerlo a disposición de todos los partidos por igual es un método óptimo para evitar el espectro de la parcialidad, pese a que simplemente puede haber muchos partidos participando en las elecciones para que esta opción sea práctica. En dichas instancias en las que no es viable un programa de capacitación único, es muy importante un esfuerzo destacado para impartir información uniforme en todos los programas de capacitación.

iii. Programación de la capacitación de partidos en el momento indicado

La selección del tiempo adecuado para llevar a cabo las sesiones informativas para los partidos políticos sobre sus derechos relativos a la resolución de quejas electorales puede resultar difícil. Puede ser tentador suponer que el mejor momento para hacerlo es antes de las elecciones. El interés es alto, los partidos están en un punto muy activo y la inmediatez de la elección indica que la información que se impartirá es oportuna. De hecho, es el momento menos eficaz- Los periodos de tiempo entre el anuncio de la fecha electoral, el plazo para el registro de los partidos y candidatos y la jornada electoral suelen ser cortos. Además, la planeación y la implementación de dichos programas puede ser una carga de gran tamaño para los organismos de administración electoral cuando sus capacidades ya se encuentran a prueba en la preparación de la elección y reclutamiento y capacitación de funcionarios electorales.

Durante este periodo, los partidos y candidatos están preocupados por su campaña y puede ser difícil captar su interés. Muchos partidos simplemente elegirán ignorar oportunidades informativas para realizar sus actividades de campaña. En caso de que los partidos opten por participar, es poco probable que los representantes de toda la gama de partidos esté realmente disponible. Algunas veces dichos eventos sólo atraen a los representantes de partidos pequeños, puesto que los de mayor tamaño y, en especial, los parlamentarios pueden considerar que no requieren una actualización en procesos de adjudicación y quejas. Si los partidos más grandes no asisten, el evento podría ser percibido como

planeado por la "oposición". Los representantes de los partidos que asisten no siempre son aquéllos que en realidad realizan los esfuerzos partidarios relativos a la interposición de quejas.

iv. Diferimiento de las competencias iniciales

Un reto distinto surge cuando los miembros de un partido político acuden a un programa de capacitación tienen sus competencias iniciales diferidas al inicio del mismo. Algunos miembros asistentes de partidos podrían conocer a fondo las leyes nacionales relativas a las quejas mientras que otros dependen de la capacitación para establecer una base. Esta situación colocar al capacitador en la posición de confiar en la información que podría parecer redundante y superficial para algunos asistentes y, al mismo tiempo, esencial para otros. Impartir una descripción amplia del proceso de adjudicación de quejas a modo de folleto ayudará a guiar a los miembros de partidos menos informados. La información básica se puede incluir en el documento y puede ser utilizada para resolver preguntas que no requieren de mucha experiencia. La información presentada de manera oral a lo largo de la sesión de capacitación le añadirá más sustancia a esta base.

v. Problemas conexos.

Se presupone que al finalizar la capacitación los asistentes conocerán a fondo el procedimiento adecuado para impugnar los resultados electorales. Una preocupación que no siempre surge es que la capacitación por sí misma les ofrece a los miembros de partidos las herramientas que necesitan y, tal vez por el ímpetu, éstos pueden retrasar o desacreditar los resultados electorales mediante impugnaciones innecesarias. Esta profecía auto cumplible de hecho no se deja ser medida o cuantificada con precisión, pero puede presentarse en su momento. Inculcarles a los asistentes la importancia de la integridad y necesidad de respetar la voluntad de los electores es la única disuasión de este problema potencial, puesto que la única alternativa es suspende la capacitación sobre cómo desempeñar una función importante impartida a los partidos políticos. Las penas impartidas a los partidos que impugnan la votación de mala fe requerirá de una determinación subjetiva que podría conllevar a un efecto escalofriante indeseado, mientras que las partes con una demanda fundada podrían temer su interposición para evitar repercusiones económicas potenciales. Por consiguiente, enfocarse en la seriedad de la función, los partidos políticos llevan a cabo su mejor disuasión para estos problemas conexos.

C. Estructura del curso de capacitación

A continuación se mencionan algunas sugerencias para sesiones potenciales del curso de capacitación. Los planes fueron desarrollados y utilizados por los capacitadores y organizadores tomarán en cuenta la situación real y, por consiguiente, podrían diferir en gran medida de los materiales proporcionados.

Introducción a las leyes y disposiciones **–** Esta sesión detallará las normas y leyes estatutarias pertinentes que sirven de fundamento para la adjudicación de quejas electorales. La jurisprudencia, en caso de haberla, deberá utilizarse como ejemplo para aclarar la ley estatutaria y mostrar con claridad la ley laboral en la práctica.

Derechos y responsabilidades de los partidos políticos **–** Esta sesión detallaría claramente la función de los partidos políticos y su relación con la estructura democrática. Se les alertará a los participantes sobre los derechos jurídicos de los partidos a lo largo del proceso electoral, con un enfoque específico en las quejas postelectorales. Al finalizar esta sesión, los asistentes podrán determinar qué derechos tienen y cuáles no cuando protegen el interés de su partido y de los candidatos del mismo.

Violaciones electorales y delitos electorales **–** Esta sesión cubrirá las generalidades de los tipos de transgresiones o delitos relativos a las distintas fases del ciclo electoral y la diferencia entre las quejas administrativas y penales y sus resultados.

Procedimiento de queja electoral **–** Esta parte de la capacitación delimitará los pasos del proceso de quejas a fondo, los tipos de quejas que se pueden interponer, quién tiene el derecho de hacerlo y el organismo de adjudicación ante el cual se deberán someter las quejas con base en el objeto de impugnación.

Preparación de la presentación **–** Esta sesión familiarizará a los participantes con los requisitos de forma, los plazos para la interposición, cómo evitar el desechamiento de las quejas debido a fundamentos técnicos y qué constituye una prueba satisfactoria para fundar a la demanda (la carga de la prueba requerida).

Procedimiento de apelación **–** Por último, la capacitación describirá los medios de impugnación en caso de que se deseche una queja o se pronuncie un fallo adverso.

La lista de temas para cada sesión anterior no es integral. Por ejemplo, la información sobre la preparación de estrategias antes de, o la presencia en una audiencia pública después de, impugnar una elección no se incluye. Estas preocupaciones pesan mucho, sin duda, en la decisión de un partido político para impugnar los resultados electorales; sin embargo, esta sesión de capacitación pretende transmitir únicamente el nivel básico de conocimiento que se requiere para iniciar o continuar con el proceso de quejas, no sobre la decisión de iniciarlo o no. Un programa independiente que detalle las preocupaciones políticas a lo largo del ciclo podría ser una opción atractiva para que lo tomen los partidos políticos.

Conclusión

A. Lecciones generales aprendidas

Las elecciones alrededor del mundo son cada vez más contenciosos. En los países en los que los procesos de adjudicación de quejas aún están en evolución, el número de quejas e impugnaciones interpuestas tiende a exceder, por mucho, el número de asuntos que en verdad se resuelven en una audiencia y terminan con una especie de reparación. Muchos se desechan por cuestiones técnicas, con base en que se le presentaron al organismo o autoridad erróneo o puesto que no fue a tiempo. También hay tendencias infortunadas que involucran a la presentación de asuntos infundados que, políticamente, están motivados y pretenden confundir el proceso electoral el impedir la certificación de los resultados.

La naturaleza de las reparaciones que se pueden esperar en caso de que el organismo de adjudicación emita su fallo a favor del quejoso casi siempre es malinterpretado por los mismos quejosos. Con mayor frecuencia los interesados interponen quejas porque consideran que la transgresión que informa podría haber afectado los resultados, sin tener un entendimiento de que probar una cierta causa es en extremo difícil. Sería difícil probar que los resultados se vieron afectados, por ejemplo, debido a que los funcionarios electorales omitieron asegurar que se le impidió a la familia electora o que se le permitió el voto a algunos sin que presentaran su identificación. De igual manera, el efecto real de ciertas transgresiones de campaña al resultado electoral es imposible de demostrar con un cierto nivel de certitud. Podría incluso ser el hecho de que los carteles políticos sufrieron de vandalismo, pero demostrar el efecto de éste en el resultado de una elección es casi imposible de discernir con un cierto grado de certitud jurídica.

También hay una expectativa irreal de que si la queja procede, los resultados podrían anularse o que la elección podría repetirse en su totalidad o de manera parcial. En la mayoría de los asuntos, ninguna de estas alternativas es probable. A final de cuentas, la mayoría de las reparaciones disponibles no afectan en absoluta a la parte afectada que presenta la queja. Quienes interponen quejas no comprenden ni distinguen los distintos tipos de violaciones y los distintos recursos de acciones de reparación que se les pueden conceder. En los asuntos que involucran delitos, se le puede imponer una condena de prisión o una multa al delincuente o infractor, pero dicha solución no le concede un beneficio específico al partido o candidato que interpuso la queja. Las violaciones de campaña pueden provocar una sanción en contra de un partido político o emisora sin una satisfacción o efecto apreciable sobre el estado de la queja.

Con frecuencia, se interponen quejas al respecto de decisiones o acciones de un organismo de administración electoral o de una acción u omisión por parte de uno de los miembros de este último. Casi siempre estas quejas narran el incumplimiento de los procedimientos. Incluso si los mismos, cometidos por los administradores electorales, estuvieran fundados, en general, no se consideran anulatorios de los derechos de los electores para expresar su voluntad. Lo común es que los votantes no pueden verse privados del derecho al voto debido a que los funcionarios incumplieron con el respeto a los procedimientos establecidos en el estatuto. Con frecuencia, es posible conceder un remedio administrativo. Por ejemplo, la reconsideración de la negativa a los documentos de registro de un candidato puede provocar la anulación de la decisión de haber rechazado a dicho candidato. Una apelación relativa a la omisión del nombre de una persona en la lista electoral casi siempre se puede rectificar. El incumplimiento de un candidato independiente para que demuestre una cantidad

suficiente de firmas en una petición de nominación puede superarse su las leyes o normas establecen un periodo de tiempo para que el candidato supla la deficiencia. Siempre se deberán buscar los remedios administrativos para evitar litigios futuros.

Las leyes de los distintos partidos varían mucho en cuanto al manejo de los resultados impugnados. En algunas jurisdicciones los organismos de administración electoral centralizados están autorizados para anular los resultados de la casilla electoral, independientemente de si se basan en procedimientos internos de auditoría o en una queja. En estos contextos en los que la ley es muy específica al respecto de las condiciones que generaría un recuento de los votos para la casilla electoral relevante, cuando se tienen que excluir los votos de los resultados o cuando se debe repetir la elección. En otros países, la anulación requiere de un fallo emitido por un organismo de adjudicación o un tribunal. Independientemente de la expectativa del partido o del candidato en la que desean anular los resultados si obtienen una respuesta favorable en el tribunal, una norma aceptada en general es que los resultados electorales sólo se anulan si la gravedad y magnitud de la violación es de tal importancia que no se pueda determinar el resultado. En la mayoría de los resultados hay renuencia a anular los resultados y los enfoques sobre el manejo de los votos deshonestos se basan en el principio caso universal de que sólo se puede hacer eso si el número de éstos es mayor que el de votos que separa a los ganadores de los perdedores. Inclusive si se anulara toda una casilla electoral, no se convocará la repetición de la elección para la misma si el número de votos involucrados es insuficiente para alterar el resultado de todo el distrito electoral. Sólo en casos en los que las pruebas funden la perpetración de fraude, negligencia grave o mala conducta intencionada es más probable obtener la anulación de los resultados o repetir la elección.

Siempre es importante asegurar que los derechos de los partidos y candidatos para interponer quejas legítimas está salvaguardado y que estos interesados tienen acceso a los proceso de adjudicación de quejas, donde sea que se garanticen. Es importante que toda capacitación de los partidos y candidatos en el área de la adjudicación de quejas electorales incluya información suficiente sobre estas realidades. La información precisa y las expectativas realistas en cuanto a los beneficios que podrían alcanzarse mediante litigios exitosos podría afectar en gran medida a ayudar a los partidos y candidatos a decidir si deben continuar o no con sus asuntos.

B. Consideraciones de políticas y prácticas para la capacitación de los partidos políticos

El término “capacitación” no se deberá reducir tanto de tal modo que reemplace o excluya otras oportunidades para preparar a los partidos políticos para que comprendan y ejerzan sus derechos. Los organismos de administración electoral están en una posición perfecta para aclarar algunas de las dudas y controversias que podrían surgir mientras los partidos políticos hacen uso de los procesos de queja. Podría ser incómodo que los administradores electorales enfrenten una enorme carga de quejas. Sin embargo, como los guardianes del proceso, cargan con la responsabilidad y autoridad para asegurar condiciones equitativas para los partidos y candidatos, los organismos de administración electoral deberán encontrar medios para promover la confianza y credibilidad en el sistema.

Uno de los objetivos más importantes de sus esfuerzos será asegurar que todos los candidatos y partidos tienen igual acceso a los tipos de información y recursos que requieren para entender el proceso por completo. La preparación de un manual sobre los procesos de adjudicación de quejas electorales sería una oportunidad perfecta para cumplir ese objetivo. De manera ideal, dicho libro podría ofrecer generalidades de tal información, por ejemplo:

- Normas relevantes de las leyes aplicables en la materia;
- Una descripción de los procesos que se deben seguir;
- Un calendario que identifica los plazos y términos involucrados;
- Muestras de todas las formas relevantes y cómo se deben llenar;
- Nombres, direcciones e información de contacto de los distintos organismos que desempeñan un papel en la adjudicación de quejas, incluidos los organismos de administración electoral a nivel regional, de distrito y central;
- A dónde pueden acudir los lectores para solicitar auxilio; y
- Otra información que se considere relevante y de utilidad.

Se podrá publicar dicho folleto en cualquier momento en vez de hacerlo al momento de la preparación de una elección específica. También es una oportunidad para que los organismos de administración electoral se aseguren de distribuir información uniforme bajo condiciones controladas a todas las partes por igual.

La preparación de un manual de este tipo conlleva beneficios adicionales. Invita a los administradores electorales a ponerse en los zapatos de los partidos. Desde esta perspectiva, los organismos de administración electoral pueden llegar a percibir qué problemas son importantes para los candidatos y qué detalles procedimentales podrían no estar lo suficientemente claros. Ver el proceso desde el punto de vista del partido también puede ser una herramienta útil para determinar las fallas del sistema y dónde se puede garantizar capacitación adicional. Para finalizar, redactar un manual de ese tipo entre los ciclos electorales les permite evitar sorpresas a los organismos de administración electoral. Como objetos potenciales del litigio, el ejercicio les da a los organismos de administración electoral una ventaja para preparar las quejas cuando éstas sean presentadas.

Lista de recomendaciones

Como se mencionó en este capítulo, los organismos de administración electoral y los partidos deberán considerar los objetivos, temas y métodos de capacitación para que los programas sean eficaces. Los profesionales en desarrollo pueden desempeñar un papel importante para diseñar estos programas y aconsejar a los organismos de administración electoral. El siguiente conjunto de recomendaciones puede auxiliar a los profesionales a desempeñar su papel.

- ✓ **Características básicas de la capacitación:** agendas basadas en las competencias; el uso de modelos de aprendizaje eficaces para adultos; el uso de la creatividad para superar las limitantes de recursos y el uso de casos reales para capacitar en temas adicionales relevantes para los participantes.
- ✓ **Objetivos SMART de capacitación:** Los objetivos de la capacitación deberán ser específicos, medibles, alcanzables, relevantes y dependientes del tiempo. **Tipos de sesiones:** Para lograr una eficacia mayor, los tipos de sesiones serán una combinación de mini conferencias, estudios de caso, actuación y discusiones grupales.
- ✓ **Evaluaciones:** Los programas eficaces de capacitación incluirán evaluaciones posteriores a la capacitación. Pueden ser de comparación de antes y después de la examinación, cuestionarios, estudios de seguimiento y entrevistas.
- ✓ **Temas para los programas de capacitación de los organismos de administración electoral:** Un programa de capacitación para los organismos de administración electoral puede cubrir la estructura de la comisión electoral, los papeles y responsabilidades de los mismos, los artículos clave de la Constitución, el código electoral y las normas relativas a las quejas electorales, los conceptos de elecciones libres y justas, la ética en la administración electoral, los delitos electorales, la resolución de quejas electorales, las sanciones y penas por la comisión de delitos electorales, el papel de los supervisores y observadores electorales, el trabajo con los medios de comunicación, la revisión detallada de los procedimientos de queja, el procedimiento de quejas de los medios de comunicación, estudios de caso de quejas y preguntas y respuestas. Puede ser útil para diseñar sesiones de capacitación breves y específicas para los organismos de administración electoral a nivel de casilla electoral. Idealmente, una capacitación básica sobre cómo resolver las quejas se puede impartir durante las sesiones ordinarias de capacitación de funcionarios de casilla.
- ✓ **Temas para los programas de capacitación de los partidos políticos:** Un programa de capacitación básico para los partidos políticos puede cubrir la introducción a las leyes y normas; derechos y responsabilidades de los partidos políticos, violaciones y delitos electorales, procedimientos de quejas electorales, preparación de interposiciones y procedimientos de apelación. Los programas de capacitación independientes pueden ser una buena opción para cubrir las preocupaciones políticas que no se incluyen en un programa de capacitación integral.
- ✓ **Recursos adicionales:** Un manual de quejas electorales que será distribuido por el organismo de administración electoral antes de la jornada electoral puede ser un recurso invaluable para los partidos políticos y candidatos.

4

ESTUDIOS DE CASOS RELATIVOS A LA CAPACITACIÓN DE ÁRBITROS EN LAS QUEJAS ELECTORALES

Caso 1: La experiencia mexicana de
Gerardo de Icaza Hernández y
Ernesto Ramos Mega

Caso 2: La experiencia filipina de
Luie Tito F. Guia y
Vincent Pepito F. Yambao, Jr.

Una funcionaria electoral sostiene una boleta que demuestra votos con errores durante un recuento parcial de las elecciones del 2 de julio en la Ciudad de México, el 9 de agosto de 2006.

Introducción

En el fondo de la mayoría de los sistemas de adjudicación de quejas electorales hay un juez o árbitro responsable de la supervisión y emisión de un fallo competente. Existen varias maneras en las cuales se puede reestructurar un organismo de quejas electorales. Puede ser judicial, cuasi judicial, parlamentario o administrativo, de tiempo completo o parcial, permanente o temporal e independiente o designado. El papel del árbitro puede también tomar varias formas. La persona que toma las decisiones relevantes puede ser un solo juez de un tribunal de jurisdicción general que conoce de una queja electoral o podría ser un panel integrado por varios miembros constituido a efectos exclusivos de adjudicar dichos asuntos. Sea cual sea la naturaleza de los miembros del organismo de adjudicación, es vital que entiendan su papel y facultades en el proceso de adjudicación desde el momento en el que se interpone la queja hasta la resolución del asunto.

En esa misma línea, un organismo de administración electoral de un país deberá tomar la capacitación de los jueces de manera seria para asegurar un resultado eficaz que fomente una resolución justa, uniforme y precisa de las quejas electorales. Los procedimientos y las normas para las quejas electorales podrían diferir de otras acciones civiles, penales o administrativas (para consultar más información, refiérase al Capítulo 1: Normas internacionales). Un programa de capacitación reglamentado que asegure la competencia de cada miembro es necesario para el éxito de un sistema de adjudicación de quejas electorales que sea justo e imparcial.

Los programas de capacitación para los jueces o árbitros deberán buscar impartir un entendimiento integral y actualizado del proceso de adjudicación de quejas electorales del país y el estado actual de la legislación y las normas, incluidos todos los procedimientos relevantes para la investigación y adjudicación. De manera ideal, la capacitación tendrá por objetivo desarrollar el profesionalismo y la eficiencia de los jueces o árbitros en asuntos en materia electoral, así como el fomento del entendimiento de las mejores prácticas internacionales como el marco de trabajo de los códigos nacionales. Estas capacitaciones también promoverán una aplicación uniforme y transparente de la ley electoral mediante el desarrollo de lineamientos informales, pero autoritarios. En resumen, la capacitación de jueces y árbitros les informará a todos los que toman decisiones dentro de un marco de trabajo común, que produzcan decisiones predecibles y con fundamentos jurídicos.

Este capítulo reúne dos ejemplos distintos de la capacitación a organismos de adjudicación electoral. Primero, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México comparte sus experiencias únicas y describe tanto su propia historia como enfoques que utiliza cuando diseña e implementa la capacitación para los organismos de administración electoral en otros países. El Tribunal Mexicano fue invitado a desarrollar programas de capacitación judicial alrededor del mundo debido a su trabajo que es pionero en tribunales electorales autónomos. En la segunda parte de este capítulo, Libertás, una asociación destacada de abogados de las Filipinas comparte su experiencia para coordinar la

capacitación sobre adjudicación de quejas electorales para las elecciones de las Filipinas en 2010.[1] Esta fue la primera experiencia de Libertás con capacitación para elecciones y las lecciones aprendidas en ese proceso proporcionan perspectivas excelentes sobre la importancia de un programa de capacitación bien diseñado e implementado.

Caso 1: La experiencia mexicana

Antecedentes

A. La evolución de las estructuras judiciales para la adjudicación de quejas electorales

En los últimos 20 años, el enfoque mediante el cual se resuelven las quejas electorales en México ha cambiado significativamente de un sistema político a uno puramente judicial. En 1987, el primer Tribunal Electoral (Tribunal de los Contencioso Electoral, TRICOEL) en México fue creado y facultado para resolver conflictos electorales derivados de las elecciones federales de ambas cámaras del Congreso de la Unión, así como de la presidencia. No obstante, México mantuvo un sistema judicial electoral mixto, en el cual los fallos del Tribunal podían ser modificados por las decisiones emitidas por los Colegios Electorales de ambas cámaras del Congreso. Dichas instituciones fueron, en ese momento, las únicas habilitadas para declarar la anulación de elecciones.

En 1990, El Tribunal Federal Electoral, TRIFE, se creó como institución judicial autónoma, pero la naturaleza mixta del sistema prevaleció. Las decisiones del TRIFE se sometieron a revisión y podían ser modificadas mediante el voto de dos terceras partes erigidas en colegio electoral.

En 1993, se implementaron dos reformas constitucionales esenciales. La primera, que el TRIFE se convirtió en "la autoridad judicial suprema en materia electoral". Al mismo tiempo, se aprobaron leyes para eliminar el sistema de autoevaluación que les permitía a los Colegios Electorales y al Congreso revisar las elecciones; sin embargo, el sistema mixto aún seguía implementado durante el año de la elección presidencial puesto que el cambio aún no había sido validado por la Cámara de Diputados (la cámara baja del congreso). En 1996, como resultado de una reforma constitucional extensiva, se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Desde ese entonces, sus fallos al respecto de quejas electorales parlamentarias y presidenciales tienen carácter de cosa juzgada. El TEPJF también está facultado para resolver las controversias que pudieran surgir a partir de la elección presidencial para llevar a cabo el conteo final de votos y validar la elección. No es necesario decir que las reformas tuvieron un gran impacto en el sistema electoral de México.

[1] Libertás (colegio de abogados en pro de la libertad) es una asociación de individuos con convicción por el servicio público y la reforma comprometida con la reforma de las leyes y la justicia, la promoción de la democracia y los derechos humanos y la defensa del bueno gobierno de las Filipinas.

El TEPJF se divide en una Sala Superior y cinco Salas Regionales. La Sala Superior es un organismo permanente con sede en la Ciudad de México y se integra de siete magistrados electorales. Desde 1996, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México propone a los magistrados y los designan dos tercios del senado. Después de la reforma constitucional de 2007, los magistrados electorales desempeñan su cargo durante un periodo de años. El magistrado presidente se elige de entre los miembros de la Sala Superior durante un periodo de cuatro años y puede ser reelegido para un periodo adicional. Las Salas Regionales son organismos electorales permanentes ubicados en las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Xalapa, la Ciudad de México y Toluca. Estas ciudades representan los cinco distritos electorales en los que se divide el país para la elección de miembros del congreso bajo un régimen de representación proporcional. Cada Sala Regional está integrada por tres magistrados electorales, designados del mismo modo que los de la Sala Superior.

B. Sistema actual de la adjudicación de quejas electorales

Las quejas electorales se resuelven en varios niveles. La Sala Superior del TEPJF está facultado para conocer de demandas relativas a elecciones presidenciales, gubernamentales y parlamentarias (de los miembros del congreso electos mediante representación proporcional). Esta sala también resuelve las impugnaciones de las partes en contra de las decisiones del Instituto Federal Electoral (IFE). Las Salas Regionales están facultadas para resolver las quejas relativas a las elecciones parlamentarias (los legisladores electos por mayoría), así como los consejos ciudadanos y presidentes de instituciones administrativas y políticas de los gobiernos locales dentro de sus jurisdicciones.

La Constitución Federal, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electoral y la Ley Procesal Electoral le confieren autoridad para adjudicar quejas electorales al TEPJF. Mediante un procedimiento de inconformidad, el tribunal puede resolver quejas de elecciones federales legislativas y presidenciales. Las partes interesadas pueden impugnar los resultados registrados en un distrito electoral en específico dentro de un periodo de cuatro días después de que cada distrito haya terminado con el cómputo de los votos. La elección presidencial electoral en su totalidad podrá ser impugnada dentro de un periodo de cuatro días después del anuncio que haga el IFE con los resultados. El TEPJF puede resolverla apelación a las acciones y decisiones emitidas por el IFE. La mayoría de éstas tienen que ver con sanciones pecuniarias en contra de partidos políticos.

Las impugnaciones a los fallos y decisiones emitidos por las autoridades estatales competentes para organizar, evaluar o resolver quejas de elecciones locales que pudieran involucrar resultados decisivos para el desarrollo de un proceso electoral o a sus resultados electorales finales podrán ser revisados mediante una revisión constitucional electoral. Para tramitar las impugnaciones en contra de las elecciones y decisiones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos, su derecho a votar, libertad de asociación y de afiliación a un partido político, se puede interponer un procedimiento para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos ante el Tribunal Electoral. El TEPJF también es competente para adjudicar quejas laborales entre sí mismo y sus empleados, así como entre el Instituto Federal electoral y sus funcionarios. Para finalizar, es importante mencionar que el

Tribunal está facultado para ejercer la revisión constitucional y asegurar el cumplimiento de las leyes electorales y la Constitución Federal.

Las generalidades que se expondrán a continuación sobre la historia, reformas y evolución del Tribunal Federal Electoral de México destacan el funcionamiento del proceso de adjudicación de quejas electorales de México; sin embargo, el Tribunal no sólo adjudica quejas electorales, sino que también imparte capacitación nacional e internacional, como se indica en el apartado siguiente.

Capacitación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Con el paso de los años, el Tribunal Federal Electoral de México ha desarrollado una fuerte capacidad institucional y ha adquirido con rapidez una gran experiencia en la capacitación de profesionales electorales internacionales. El mecanismo tan único y exitoso de México para la adjudicación de quejas electorales ha generado curiosidad e interés por parte de otras instituciones electorales y ha conducido a que el Tribunal comparta su experiencia, capacite a jueces y funcionarios electorales extranjeros y promueva su modelo en el exterior. El Tribunal también utiliza su experiencia y recursos para fortalecer el conocimiento y habilidades de sus jueces nacionales y personal electoral en materia de adjudicación de quejas electorales.

A. Capacitación electoral de los organismos electorales

i. La capacitación internacional en materia de adjudicación de quejas electorales

En 2008, el Instituto Federal Electoral (IFE) de México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) creó una iniciativa conjunta basada en principios mexicanos para llevar a cabo actividades de capacitación para comisiones electorales extranjeras. La capacitación inició con un programa piloto coordinado entre el IFE y el Tribunal Electoral, celebrado en la Ciudad de México. El proyecto fue diseñado para la Comisión Central Electoral de Bosnia y Herzegovina. Debido al éxito del programa piloto, se formalizó en 2009 con la creación de un Programa Internacional de Investigación y Capacitación Electoral .

Desde el programa piloto, el Tribunal, el IFE y el PNUD capacitaron a los organismos de administración electoral de muchos países sobre varios temas electorales, incluida la adjudicación de quejas electorales. Este proyecto internacional de capacitación es parte de un plan que considera el enfoque de ciclo electoral del PNUD, el cual se enfoca ampliamente en todas las fases del proceso electoral, no sólo en la jornada electoral. Esté programa está financiado por el Programa Global de Apoyo al Ciclo Electoral del PNUD, el TEPJF y el IFE y utiliza una perspectiva “sur-sur” para la cooperación para el desarrollo. La capacitación se lleva a cabo en la Ciudad de México y las sesiones son impartidas por expertos internacionales, así como por funcionarios de alto nivel del Tribunal y el IFE. El objetivo del

proyecto es fortalecer a las instituciones democráticas de todo el mundo mediante la distribución de información y los métodos requeridos para administrar organismos electorales exitosos.

Asistencia técnica para el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala
(marzo de 2009)

El TEPJF le proporcionó asistencia técnica al Tribunal Supremo Electoral (TSE) de Guatemala y desarrolló una misión de capacitación sobre una gran variedad de temas, incluido el financiamiento y obtención de los partidos políticos y campañas, la integración y actualización del padrón electoral, la regulación de las precampañas y campañas electorales, la educación cívica y estrategias de capacitación de los funcionarios electorales y miembros de las casillas electorales.

Asistencia técnica para los funcionarios electorales del Ministerio de la Información de Líbano
(marzo - abril de 2009)

Se les enseñó el taller a siete expertos que colaboran con el Ministerio de la Información en Líbano. Los temas incluyeron perspectivas internacionales sobre métodos para aumentar la objetividad de la cobertura en vivo de los procesos electorales por parte de los medios de comunicación, los mecanismos para asegurar una representación justa y equivalente de los candidatos individuales en los medios de comunicación, así como las diferencias entre la propaganda y la información de las noticias y la opinión durante la cobertura electoral. Se diseñaron estos talleres con base en los intereses específicos de las instituciones electorales de Líbano.

Después de un arranque exitoso, el TEPJF recibe con frecuencia solicitudes para asistir a diversos interesados electorales. Algunas veces estas solicitudes se hacen mediante el PNUD, la Organización de los Estados Americanos (OEA) o la Asociación de los Funcionarios Electorales Europeos (ACEEEO). El TEPJF tiene un convenio de colaboración con todas las organizaciones anteriores. En otros casos, el TEPJF recibe solicitudes directas de los tribunales electorales, las secretarías de gobernación o comisiones electorales mediante su oficina de asuntos internacionales o Secretaría de Relaciones Exteriores de México. El TEPJF trabaja en programas de capacitación únicamente a petición, no elige a un país con base en consideraciones económicas o geopolíticas.

El TEPJF construyó una red de administradores electorales y se enfoca en una metodología que funciona para comprometer tanto a instituciones relevantes como socios por igual. Tiene relaciones actuales con la mayoría de los organismos de administración electoral de Latinoamérica y también se beneficia de una red multilateral mediante la OEA, la Unión Interamericana de Organizaciones Electorales (UNIORE) y las misiones de observación electoral. Después de recibir una solicitud, el TEPJF colabora con el solicitante, tomando en cuenta sus capacidades y necesidades para diseñar un mejor programa que se

ajuste a los requisitos del país. Como resultado, las agendas de capacitación van desde temas tan amplios como un seminario sobre justicia electoral o más limitados como talleres sobre transiciones democráticas o resultados electorales.

Asistencia técnica a la Comisión Electoral de Zambia
(abril de 2009)

El TEPJF le ofreció asistencia técnica a la Comisión Electoral de Zambia. El taller incluyó los siguientes temas: los organismos electorales y su misión en los gobiernos democráticos, padrones electorales, demarcación electoral y de distrito, educación cívica, votación en el extranjero, justicia electoral y planeación estratégica en las instituciones electorales.

Pese a que se puede cubrir una amplia gama de asuntos, los programas de capacitación tienden a enfocarse en subtemas más limitados: debates sobre la organización y administración electoral; justicia electoral; adjudicación de quejas electorales y comunicación social como factor de fortalecimiento de los organismos electorales. Después, estos temas se dividen en áreas más específicas. El TEPJF siempre lleva a cabo una evaluación preliminar del proceso electoral del país que requiere asistencia. Además, el Tribunal evalúa el desarrollo democrático del país para aplicar uno de los tres niveles de capacitación: democracias emergentes, democracias más consolidadas que buscan consolidar sus instituciones electorales y áreas problemáticas específicas en democracias maduras.

Un proyecto ordinario de capacitación se imparte en un seminario durante una semana, a modo de mesa redonda: uno o dos expertos dan presentaciones cortas, seguidas de sesiones de preguntas y respuestas. Los participantes de la capacitación son seleccionados por el organismo de administración electoral que solicitó la asistencia. Se dan presentaciones en el seminario sobre el proceso de adjudicación de quejas electorales de México, el mandamiento judicial y facultades del TEPJF y los criterios utilizados para investigar y adjudicar las quejas.

Asistencia técnica para la Comisión Electoral de las Filipinas
(COMELEC)
(agosto de 2009)

Ante las elecciones de mayo de 2010 en las Filipinas, el TEPJF y la Comisión Electoral de las Filipinas (COMELEC) acordaron unir sus esfuerzos para perfeccionar sus habilidades electorales. Dos funcionarios de alto rango de la COMELEC viajaron a México en agosto de 2009 para intercambiar información e ideas con 24 autoridades electorales mexicanas y expertos internacionales.

La IFES también participó en esta iniciativa y sirvió de puente entre todas las comisiones electorales del mundo para intercambiar experiencias y recibir capacitación de las autoridades electorales de México. Estos intercambios les brindaron a las comisiones electorales extranjeras la oportunidad de aprender sobre el sistema electoral de México, uno de los más sofisticados del mundo. A su vez, las comisiones extranjeras le brindaron al

IFE la oportunidad de seguir logrando que sus expertos electorales se familiaricen con los diversos sistemas que se utilizan en todo el mundo.

El TEPJF llevó a cabo un talles que trató varios temas, tales como el financiamiento electoral, los padrones electorales, la justicia electoral en México, la tecnología electoral y el voto electrónico y los programas de educación cívica y capacitación electoral. Los delegados de las Filipinas y México se dieron cuenta de que compartían retos similares provenientes de sus antecedentes, similares en términos geográficos y socio-políticos y los problemas que presenta la administración de elecciones modernas. Los presentadores mexicanos les explicaron a los delegados de la COMELEC sus errores en el pasado, lo que hicieron para repararlos y, en algunos casos, lo que aún siguen haciendo para corregir las fallas constantes del sistema.

Pese a que la agenda de la capacitación se basa en la solicitud específica del organismo electoral, el TEPJF utiliza la oportunidad que ofrecen estas reuniones para promover el establecimiento de una institución administrativa que organiza y lleva a cabo las elecciones, con un órgano judicial autónomo facultado para adjudicar las quejas electorales.

Con frecuencia, los capacitadores son expertos internacionales o funcionarios de alto nivel del IFE o TEPJF (v.gr. capacitadores del Centro de Capacitación). Los capacitadores producen su propio material para los participantes, los cuales se traducen, en la mayoría de los casos, al idioma adecuado. Un socio específico para el proyecto podría variar, pese a que la OEA, el IFE y el PNUD por lo general siempre se asocian con el tribunal para impartir la capacitación a organismos de administración electoral.

Finalmente, al finalizar cada proyecto de capacitación, se les solicita a los aprendices que llenen las hojas de evaluación con retroalimentación y recomendaciones sobre el trabajo del TEPJF.

La organización de estas actividades de capacitación en tantos países presenta varias limitantes prácticas. La barrera lingüística es el problema más evidente, pese a que el Tribunal Electoral ha tenido éxito al enfrentar este reto. Por ejemplo, en Europa Oriental, el Tribunal contrató a dos intérpretes simultáneos para que interpretaran del macedonio al inglés y del inglés al español. Pero el idioma sólo es la punta del iceberg cuando se trata de disparidades en las capacitaciones; siempre hay una necesidad de tomar en cuenta otros factores, tales como la historia y la cultura de un país en específico, así como tradiciones jurídicas y costumbres. Sin embargo, las diferencias jurídicas son un problema menor cuando se comparan con las lagunas, ambigüedades o incoherencias existentes en el marco jurídico de una democracia en particular. No obstante, a diferencia de otras áreas del Derecho, parece existir un consenso en cuanto al desarrollo de principios electorales internacionales.

Comisión de la República de Macedonia y la Comisión Central Electoral de Bosnia y Herzegovina
(febrero de 2009)

> El TEPJF coorganizó un taller internacional que contó con la presencia de la Comisión Electoral de la República de Macedonia y la Comisión Central Electoral de Bosnia y Herzegovina. El taller trató sobre a adjudicación de quejas electorales y la justicia electoral, así como sobre un debate sobre una perspectiva comparativa de los sistemas electorales, las autoridades electorales y la gobernabilidad de la democracia, el voto en el exterior, los materiales electorales durante su organización, logística y mecanismos de votación, educación cívica, capacitación electoral y servicio público en los organismos electorales y la modernización de la tecnología electoral.

Pese a que los recursos son con frecuencia un problema de la reforma electoral, los recursos financieros no son, en general, una limitante para el Tribunal Electoral. El TEPJF cuenta con los recursos para implementar estas capacitaciones internacionales y también divide los costos con la OEA, el PNUD y los agentes que solicitan la capacitación. Además, todas las sesiones de capacitación se llevan a cabo en México, donde hay una gran infraestructura para la capacitación en materia electoral. Por supuesto que estas capacitación les ofrecen beneficios al Tribunal Electoral y al gobierno mexicano. Las capacitaciones internacionales en materia de justicia electoral y la adjudicación de quejas electorales fortalecen los vínculos de cooperación del TEPJF y contribuyen al desarrollo de proyectos electorales en otros países. Fomentan el intercambio de experiencias y conocimiento con sus contrapartes en áreas de interés común y, por ende, el TEPJF se beneficia tanto del desarrollo de la democracia en el mundo y una mayor armonización del Derecho nacional e internacional en material de decisiones de la adjudicación de quejas electorales. Mientras tanto, los jueces electorales, los árbitros u otros funcionarios electorales que trabajan para mejorar y/o actualizar su sistema de adjudicación de quejas electorales pueden encontrar, sin duda, apoyo y orientación de la experiencia mexicana por sí misma, no sólo en el trabajo internacional del Tribunal Electoral.

ii. Otro tipo de capacitación requerida por los tribunales electorales

Pese a que no hay duda de que, antes que nada, un tribunal electoral requiere de capacitación en justicia electoral y adjudicación de quejas, una institución fuerte que imparte democracia moderna requiere de conocimiento y una variedad de áreas. Bajo esta premisa, el Tribunal Electoral de México le ha ofrecido ayuda a varias instituciones electorales en áreas con una naturaleza de apoyo.

La OEA y el TEPJF firmaron un convenio de cooperación en 2009,[2] y han trabajo en conjunto en cinco misiones de asistencia técnica desde ese entonces. Tres de las misiones son del campo de las estrategias de comunicación, una especializada en tecnología de la información (IT) y otra enfocada en la supervisión e impugnación de los padrones electorales.

[2] Se firmó el convenio de colaboración entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Secretario General de la OEA el 26 de junio de 2009.

El primer par de misiones se llevó a cabo en febrero de 2009 para el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Ecuador. Se reorganizaron ambas instituciones y se les confirieron nuevas funciones después de la reforma constitucional de 2008. Ello creó un enorme reto en el reconocimiento y confianza públicos y la primera misión se enfocó en producir una estrategia de comunicación para que las instituciones fueran más conocidas y aumentar la confianza del público. La segunda misión funcionó para implementar todos los requisitos de TI que requieren las instituciones recién creadas. Los directores de TI y de Comunicaciones del Tribunal Electoral de México viajaron al Ecuador, con el financiamiento de la OEA y diseñaron estrategias en ambas áreas. El equipo de trabajo para la cooperación sur-sur después catalogó a esta experiencia como una "historia de éxito".

El TEPJF llevó a cabo una misión de asistencia técnica en San José, Costa Rica en enero de 2010 para el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Esta misión de evaluación también tuvo, como tema central, el diseño de una estrategia de comunicación. La estrategia fue completamente distinta en Costa Rica, puesto que el Tribunal Supremo de Elecciones era una institución bien establecida, pero había sido acusada por algunos observadores de ser partidaria del partido político gobernante.

El siguiente objetivos de la misión fue el diseño normativo y la implementación de un proceso de supervisión del sistema del padrón electoral para el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay. Esta misión consistió en enviar un secretario judicial especializado en las quejas en contra del padrón electoral para ayudar a los legisladores de Paraguay a diseñar un sistema que les permitiera a los partidos políticos e individuos impugnar los padrones electorales.

Por último, la OEA recibió una solicitud de asistencia para producir una estrategia de comunicación para el Jurado Nacional de Elecciones de Perú. Dentro del marco de trabajo del acuerdo de colaboración institucional celebrado entre ese organismo electoral y el TEPJF, los funcionarios de alto nivel del Tribunal ofrecieron consultoría. La misión se realizó en abril de 2010.

La asistencia técnica que proporcionó el TEPJF a los organismos electorales, a petición de la OEA, es una forma eficaz de fortalecer la democracia en la región. Debido a que el profesionalismo, el conocimiento y la eficiencia se generan en estas instituciones, de igual manera sucede con la confianza del público en su competencia democrática. El hecho de que se dio apoyo no sólo en ámbito de la justicia electoral, sino también a las funciones, indica cómo se deben capacitar a las instituciones electorales modernas en las distintas áreas.

Además de las capacitaciones internacionales y el intercambio de experiencia profesional con otras instituciones electorales, el Tribunal también está comprometido a familiarizar a los jueces electorales, funcionarios electorales y al público en general de México con su propio sistema nacional de adjudicación de quejas electorales.

B. Capacitación nacional

A nivel nacional, el TEPJF imparte cursos de capacitación mediante el Centro de Capacitación Judicial Electoral (CCJE), cuya misión es contribuir a la mejora continua de la administración de justicia electoral. Las funciones de capacitación del CCJE se dividen en cuatro: capacitación externa (enfocada para otros organismos electorales y partidos políticos); capacitación interna (se enfoca en el personal judicial del Tribunal Electoral por sí mismo); capacitación administrativa (se enfoca en desarrollar expertos técnicos y administrativos que conforman al personal del TEPJF) y educación a distancia (mediante el uso de tecnologías educativas, dirigida a funcionarios y el público en general). Cada uno de éstos requiere de diversos niveles de involucramiento por parte del CCJE, con capacitaciones internas y externas que requieren lo mejor en términos de recursos y planeación.

Las secciones siguientes se enfocan en cómo cumple el CCJE sus obligaciones en la capacitación interna y externa y cómo desarrolla capacitaciones que optimicen el desempeño de los funcionarios electorales de manera y externa al TEPJF. Los proyectos aquí discutidos se han designado y ejecutado desde la reestructuración del CCJE en 2009. Para proporcionar un contraste y facilitar el entendimiento de los desarrollos en el campo, los resultados de estos proyectos más recientes se presentan en comparación con aquéllos en los años anteriores a la reestructuración de 2009.

i. Capacitación externa para las autoridades locales

La capacitación externa requiere la mayoría de los recursos en términos de personal y experiencia. El CCJE proporciona capacitación especializada en materia electoral a los tribunales e institutos electorales de 32 entidades locales a cargo de la organización de las elecciones en cada estado y en la Ciudad de México, así como al Instituto Federal Electoral (IFE), partidos políticos, instituciones académicas y el público en general. Debido a la importancia de la tarea, la diversidad de la audiencia y la alta demanda de conocimiento, en 2009, la nueva administración del CCJE comenzó a diseñar un enfoque innovador para la capacitación externa que mejorara los resultados. Este nuevo enfoque requirió de trabajo en tres áreas: administración los cursos, organización temáticas y materiales de capacitación.

Administración de los cursos

Dada la compleja naturaleza de capacitar a grupos externos desiguales, una programación eficaz del curso es de suma importancia. El CCJE diseñó una base de datos para registrar cada curso que se ofrece desde el momento en el que lo solicita una institución[3] hasta que la entrega de los diplomas por la participación. El programa rastrea la disponibilidad de los profesores, el perfil del público que será capacitado y los intercambios anteriores con cada institución. La sistematización del proceso hace posible obtener informes estadísticos expeditos para identificar los niveles de conocimiento actuales de los estudiantes, las áreas en las que requieren reforzar y otra información práctica sobre la capacitación,

[3] La CCJE acepta solicitudes para los cursos de capacitación a través de su sitio web, http://www.te.gob.mx/ccje/capacitacion_externa/Intro.html.

tal como conflictos potenciales de horarios. La delimitación de la programación del curso también permite dar aviso con mayor antelación sobre las fechas de la capacitación que provocará eficiencia y podría incluso reducir los costos de transporte y materiales.

El método para evaluar a los instructores también es un tema clave. Últimamente, se rediseñaron las formas de evaluación para incluir preguntas que reflejen de mejor manera el desempeño de los capacitadores y la calidad de los materiales del curso a través de una escala del 0 al 5, en la cual el 5 representa la cantidad más alta y 0 la más baja. Estas formas ya se encuentran incorporadas en el sistema de base de datos en el archivo de cada capacitador, por consiguiente, le permite al CCJE evaluar el rendimiento del capacitador con el paso del tiempo. Por ejemplo, los funcionarios a cargo de la programación del curso generan y analizan informes de rendimiento mensuales y trimestrales. Dichas evaluaciones se pueden utilizar para seleccionar de mejor manera a los capacitadores para temas específicos, sugerir áreas de mejora para cada capacitador y ofrecer apoyo para la mejora y se envían a los capacitadores menos aptos con los más exitosos.

Organización temática

La mejora de los programas del CCJE también requirió de la organización temática de los cursos. Antes de 2009, se impartieron los cursos con base en las peticiones de cada institución sin ofrecer un progreso constante y sistemático. Por consiguiente, desde 2009, y con base en la competencia y deberes del Tribunal Electoral, el CCJE diseñó un catálogo de 26 materias divididas en tres niveles: general; avanzado y especializado.

Se diseñan materias generales para un público más amplia que el que está interesado únicamente en asuntos electorales o aquellos participantes que tienen conocimientos básicos de la ley electoral. Los cursos de este nivel ahondan en temas como los regímenes democráticos, la reforma electoral en México y la cultura democrática y la cultura de la justicia electoral.[4] Estas materias tienen como fin construir una base sólida para la comprensión futura de conceptos más completos en Derecho Electoral y los imparten los capacitadores del CCJE.

Hay materias avanzadas diseñadas para los participantes con un conocimiento sólido en asuntos electorales, así como funcionarios electorales y miembros de partidos. Los estudiantes que toman estos cursos aprenden sobre la adjudicación de quejas electorales, la jurisprudencia electoral y Derecho Procesal Electoral. Estos cursos son de suma importancia para desarrollar un entendimiento pleno del proceso de adjudicación de quejas electorales y también son impartidos por los capacitadores del CCJE.[5]

[4] Materias generales: regímenes democráticos; Derecho Electoral Mexicano; desarrollo histórico de las instituciones electorales en México; reforma electoral en México; sistemas electorales y sistemas partidarios; instituciones electorales en México; cultura democrática y cultura de la justicia electoral.

[5] Materias avanzadas: adjudicación de quejas electorales; jurisprudencia electoral; Derecho Procesa Electoral; la reforma jurídica y constitucional electoral 2007-2008; proceso electoral federal; derechos de los pueblos indígenas en la Ley Electoral de México.

La última categoría temática son las materias especializadas. Estos cursos se dirigen a funcionarios electorales de mandos medios y altos con el fin de actualizarlos en áreas muy cercanas a sus obligaciones. Para tomar estos cursos, es necesario que los participantes demuestren competencia en materias generales y avanzadas. Las materias especializadas son las primeras en impartirse mediante estudios de casos para incluir los aspectos teóricos y prácticos en la materia. Estos cursos brindan los conocimientos necesarios que debería saber un juez o árbitro electoral. El temario incluye apelaciones electorales, revisión constitucional en asuntos electorales, anulación de los resultados electorales, análisis de las quejas y escritura jurídica/judicial en Derecho Electoral.[6]

Debido a lo complejo de esta categoría temática, los capacitadores y secretarios judiciales imparten los cursos.

El progreso del nuevo curso temático fue bien recibido por la población meta y provocó un aumento en la demanda de cursos impartidos por los tribunales e instituciones electorales de las entidades federales de México.

Materiales de capacitación

Se han logrado mejoras en el diseño de los materiales de capacitación. Antes de 2009, los capacitadores enfrentaban pocas limitantes debido a que eran ellos quienes decidían cómo impartir los cursos, tanto en términos de qué aspectos enseñar de la materia y qué tanto enfatizar en cada uno de ellos. Se desarrollaban los materiales con base en el conocimiento del capacitador en la materia, su modo particular de capacitar y los recursos materiales a su disposición. El resultado era una gran variación en la calidad de los materiales de apoyo, tanto en formo como en contenido. El mismo curso impartido por distintos capacitadores podía utilizar materiales totalmente distintos.

Como respuesta a estos problemas, el CCJE creó materiales de capacitación uniformes. Para cada una de las 26 materias, el CCJE desarrolló tres productos: un temario, una presentación de Power Point y un material de capacitación para el participante. El temario incluye una descripción de cada tema que se tocará en cada curso y enfatiza a cuáles de ellos se les deberá dar una mayor importancia. Además, el temario incluye los objetivos que se alcanzarán al finalizar el curso y una breve justificación sobre por qué un tema determinado es importante. Para las materias que se pueden ofrecer como curso o taller, el programa también enlista las etapas del estudio del caso que se desarrollarán durante cada clase.

Para las presentaciones de Power Point, se diseñó una plantilla con una imagen corporativa y se establecieron lineamientos mínimos. En menos de 40 diapositivas (previendo que las clases duren, en

[6] Materias especializadas: revisión electoral; apelación electoral; juicio de inconformidad; reconsideración electoral; procedimiento para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano; revisión constitucional en materia electoral; procedimientos de quejas laborales en las instituciones federales electorales; sistema de anulación de los resultados electorales; sanciones en Derecho Administrativo Electoral; interpretación y argumentación jurídica en materia electoral; pruebas en el derecho electoral; análisis de las quejas y escritura jurídica/judicial en Derecho Electoral.

promedio, cuarenta horas), las presentaciones deberán ilustrar las ideas principales que se desarrollarán en cada materia; por consiguiente, se le dará al profesor la oportunidad de explicar y hablar sobre los temas con los participantes del curso. Además, el contenido se enfocará específicamente en cumplir con los objetivos de aprendizaje descritos en el temario del curso. El CCJE también fomenta el uso de tablas, gráficas, diagramas y viñetas en vez de párrafos largos e imágenes, las cuales tienden a distraer más que ilustrar a la audiencia.

Los productos finales en desarrollo para la mejora de los materiales de capacitación son los manuales. Están diseñados para ayudar a los participantes a profundizar en cada tema más allá de lo que se cubre necesariamente en el salón de clases. Los manuales desarrollan ideas a fondo que surgieron durante la presentación e incluyen tesis y jurisprudencias relevantes y relativas en la materia. Pese a que aún siguen en desarrollo, los materiales de capacitación están disponibles en el sitio web del Tribunal Electoral y se pueden consultar tanto por quienes asisten a los cursos y el público en general interesado en la material electoral.[7]

ii. Capacitación interna del tribunal federal

Las capacitaciones internas, que tienen como fin desarrollar el conocimiento y habilidades de los funcionarios y secretarios judiciales responsables de redactar las opiniones del juez también son demandantes. La capacitación interna apoya tanto a la Sala Superior como a las cinco Salas Regionales del Tribunal Electoral. Los esfuerzos para mejorar estas capacitaciones desde 2009 se han enfocado en expandir el número de temas de capacitación, para promover el diálogo abierto entre los funcionarios electorales, orientar a los académicos y sistematizar estas actividades para que el personal interno y el público en general puedan acceder a ellos con facilidad.

Como reflejo de la estructura del Tribunal, todas las actividades de capacitación se llevan a cabo mediante de sesiones que se celebran en el TEPJF y se les transmiten a las salas regionales en tiempo real. Mientras el personal de la Sala Superior interactúa con un presentador en vivo, el personal de las salas regionales puede intercambiar ideas de manera simultánea a través de videoconferencias o correo electrónico; de esta manera, todo el personal presente en el curso, tanto de manera presencial como remota, puede comunicarse con el especialista en tiempo real. Los miembros del personal que no pueden acudir al evento específico pueden revisar el registro del mismo y los materiales relativos en el sitio web del CCJE.[8]

Las materias de la capacitación interna se presentan en varios formatos y no necesariamente están relacionados al Derecho Electoral. El objetivo es impartirle al personal del Tribunal Electoral la

[7] Los materiales de capacitación están disponibles en: http://www.te.gob.mx/ccje/unIdad_capacitacion/materiales_capacitacion.html.

[8] Los miembros del personal pueden consultar los registros y otros materiales relativos en los siguientes enlaces de internet: http://www.te.gob.mx/ccje/material_audiovisual/derechos_poli.html y http://www.te.gob.mx/ccje/capacitacion_interna/Intro.html.

capacitación que amplíe sus perspectivas tanto para la administración de justicia en un régimen democrático como para la defensa de los derechos políticos.

Las capacitaciones internas incluyeron diplomas en análisis político y estratégico, cursos para juzgar con una perspectiva de género, seminarios para ahondar en las tesis y jurisprudencias electorales de la Corte Europea de Derechos Humanos, la teoría de justicia y democracia de John Rawls y talleres sobre el nuevo papel de los jueces en Latinoamérica.

Los proyectos de capacitación internos también incluyen programas de postgraduación diseñados para capacitar a los profesionistas en Derecho Electoral. En 2009, el CCJE ofreció programas de especialización en Derecho Electoral y maestrías en Derecho en conjunto con la Universidad Nacional Autónoma de México. El CCJE también proporcionó un programa de especialidad en Justicia Electoral mediante una modalidad interna hasta 2009. Desde 2010 se ha enseñado como un módulo de educación a distancia para cumplir con las demandas de los funcionarios electorales a lo largo del país.

De manera similar que en la capacitación externa, todos los especialistas involucrados en la capacitación interna, así como los cursos, son evaluados por los participantes mediante formas uniformes. La información obtenida ayuda a decidir cómo programar cursos futuros. La CCJE también cambió el formato de impartición de la mayoría de los cursos que se ofrecían de manera interna. En vez de conferencias desde el pódium para una audiencia, la mayoría de las actividades de capacitación para los funcionarios del Tribunal Electoral se imparten en mesas de conferencias para que tanto el ponente como los participantes estén al mismo nivel y, por ende, mantengan un diálogo continuo que fomente el intercambio de conocimientos.

Conclusión

Una capacitación adecuada asegura que los jueces y árbitros posean el conocimiento y habilidades necesarias para adjudicar de manera eficiente las impugnaciones y quejas. A lo largo de su trayectoria como capacitador en la adjudicación de quejas, el TEPJF ha adquirido ya una gran experiencia en la organización de seminarios para jueces y árbitros mexicanos y extranjeros. Con el desarrollo e implementación de estos programas, el Tribunal Electoral ha aprendido de sus éxitos y fracasos. La democracia ha llegado a niveles distintos de consolidación en cada país; por consiguiente, los seminarios de capacitación deberán tomar en cuenta varios factores.

Uno de los elementos más importantes que se debe tomar en cuenta para la creación de toda alianza es que la capacitación internacional sólo se puede llevar a cabo de manera voluntaria. Ni un centro de capacitación ni los capacitadores autónomos pueden presionar a una comisión o tribunal electoral a aceptar la ayuda. Ambos lados deberán actuar como socios iguales y deberán participar en conjunto en el diseño de un programa de capacitación. Las materias impartidas en las sesiones de capacitación deberían responder a las necesidades de cada institución electoral, el cual es un enfoque más útil que un temario o manual sobre los procesos de adjudicación de quejas electorales. Por ejemplo, algunos países se enfocan en el padrón electoral y protección de la jornada electoral, mientras que otros

enfrentan problemas con la adjudicación de quejas, el financiamiento de las campañas y las leyes de los medios de comunicación. Estos intereses y problemas variados impulsan el potencial de programas de capacitación orientados y enfocados que, al final de cuentas, resultan más exitosos.

La capacitación de los tribunales no sólo se debe enfocar en el derecho electoral, la justicia o la adjudicación de quejas, sino que debe ampliar el ámbito de la agenda e incluir, por ejemplo, la organización de una estrategia de comunicación para promover la transparencia y construir mayor confianza social en los procesos electorales. Las instituciones deberán estar bien capacitadas en otras áreas que apoyen la actividad principal del tribunal.

El nuevo enfoque adoptado por el trabajo del CCJE, después de su reestructuración, conllevó cambios sustanciales para llevar a cabo sus funciones de capacitación. Primero, cambio de manera radical su filosofía de trabajo en términos del fin máximo de la implementación de funciones. Ahora el esfuerzo se encuentra claramente enfocado en la transmisión del conocimiento. Este cambio implica un esfuerzo y compromiso mayor en la calidad de la metodología para ejecutar las tareas académicas.

La mejora principal en la realización de las tareas de la capacitación externa e interna del Tribunal Electoral se debe a la atención que se le da a los tres elementos principales: (1) una clara definición de los objetivos institucionales; (2) la planeación estratégica; y (3) la sistematización de la información y los procedimientos. Estos elementos se incluyen en cada uno de los proyectos delimitados en el programa académico anual del CCJE, que se puede consultar en línea.[9]

La metodología de capacitación externa del CCJE ahora incluye un catálogo de elementos ordenados por su nivel de especialización y de los cuales es posible designar cursos para los distintos participantes. Por consiguiente, también fomenta una transferencia eficaz del conocimiento en asuntos relacionados directamente con los propósitos y competencia del Tribunal Federal.

Las estadísticas de los cursos impartidos durante los últimos siete años son reveladoras. En 2008, el CCJE impartió 43 cursos a tribunales electorales locales, 31 a institutos electorales locales y 15 a grupos y partidos políticos. En 2009, el número de cursos aumentó a 65 cursos a tribunales electorales locales, 56 a institutos electorales locales y 63 a grupos y partidos políticos. Durante 2009, el CCJE capacitó a más de 30,000 personas mediante la impartición de capacitación externa.

Es necesario aclarar que el proceso de innovación aún está incompleto. Por un lado, el CCJE sigue mejorando y adaptando los temarios, presentaciones y manuales para ajustarse a las necesidades de los estudiantes. Al mismo tiempo, el CCJE sigue desarrollando otros proyectos para mejorar la capacitación externa. Las mejoras continúan en la preparación actual del personal académico del CCJE, el diseño de evaluaciones especiales para medir las lagunas en el aprendizaje y la transformación de algunos manuales en libros de texto. La última mejora es ayudar en la impartición de la materia electoral y, al mismo tiempo, extender las posibilidades del estudio y conocimiento especializado de los funcionarios

[9] Centro de Capacitación Judicial Electoral, Programa Académico 2010 (2010), disponible en http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/programa_académico_anuaL.pdf

electorales, los partidarios de partidos políticos y ciudadanos preocupados por los problemas electorales.

Caso 2: la experiencia filipina

Antecedentes

Se dice que nadie pierde una elección en las Filipinas; ya sea que se gane o que se vea engañado. Por ende, las quejas relativas a la celebración de las elecciones son anticipadas y, en general, aceptadas como parte del proceso electoral de las Filipinas.

Durante más de un siglo,[10] las Filipinas soportaron un proceso electoral engorroso y crudo que fue percibido por muchos como vulnerable ante el fraude y el engaño. Los procedimientos manuales de voto, cómputo y consolidación de los votos que se usaron en las Filipinas crearon críticas y sospechas por parte de los ciudadanos al respecto de los resultados electorales. Para los candidatos y partidos con fondos suficientes para apoyar litigios extensos y costosos, los incidentes sospechosos de fraude pueden convertirse en contiendas legales descomunales mediante una acción llamada "protesta electoral".[11]

Como mecanismo de adjudicación de quejas electorales, la protesta electoral es una reparación postelectoral en las Filipinas para quienes impugnan los resultados electorales. Busca determinar la voluntad real del pueblo[12] a través de una nueva examinación de las boletas, actas electorales y otros documentos y materiales utilizados en la elección. Ello podría afirmar o anular los resultados de la elección y, por ende, confirmar o poner en tela de juicio la credibilidad de todo el proceso electoral.

Las Filipinas se arriesgaron con su primera elección nacional automatizada el 10 de mayo de 2010 supuestamente para rectificar las fallas y vulnerabilidades del proceso manual de votación y de cómputo de votos.

[10] Las Filipinas celebraron sus primeras elecciones en Baliuag, Bulacan bajo la supervisión del general gobernador militar estadounidense, Arthur MacArthur el 6 de mayo de 1899.
[11] Una protesta electoral es la contienda entre los candidatos vencidos y los ganadores con base en fraudes o irregularidades en la emisión y cómputo de los votos o en la preparación de las actas. Genera dudas sobre quién obtuvo en verdad la pluralidad de votos legítimos y, por consiguiente, tiene derecho a desempeñar el cargo. Refiérase a Samad v. COMELEC, 224 S.C.R.A. 631 (16 de julio de 1993) (Phil.).
[12] l propósito de una protesta electoral es determinar si un candidato proclamado electo por la junta de interventores es en verdad la elección legítima del electorado. Refiérase a De Castro v. Ginete, 27 S.C.R.A. 623 (28 de marzo de 1969) (Fil.).

Se esperaba que la automatización de las elecciones produjera resultados más creíbles y aceptables y, por consiguiente, aminorara, si no es que eliminar por completo, la necesidad de protestas electorales.[13]

El sistema automatizado elegido por la Comisión de Elecciones (COMELEC) involucró el uso de máquinas de escaneo óptico de cómputos de distrito (PCOS, Precinct Count Optical Scanning) que escanean y registran los votos emitidos por los electores en los espacios adecuados de las boletas. Los resultados de cada distrito electoral se transmitía de manera electrónica a un centro de interventoría donde se consolidaban con los resultados de otros precintos. Los cómputos electorales finales se generaban durante procedimientos de interventoría mediante el sistema de interventoría y consolidación (CCS, Canvassing and Consolidation System).

Este proceso automatizado fue un cambio abrupto del sistema usual. Las elecciones anteriores usaban un sistema "de escritura" de los votos en los que los electores escribían los nombres de sus candidatos elegidos en las boletas. Después del periodo de votación,[14] los votos de las boletas eran leídos en voz alta en cada casilla electoral y computados de manera manual en las actas electorales. Las actas electorales de los distintos distritos electorales eran, a su vez, leídos y computados en otro documento llamado declaración de los votos (ddv) formulado por el distrito electoral durante una intervención municipal o ciudadana. Los votos reflejados en la DDV se sumaban de manera manual para determinar a los candidatos ganadores.

La forma en las que los adjudicadores electorales llevan a cabo los recuentos o reapreciación de las boletas durante los procedimientos de protesta, ya sea en un sistema automatizado o manual es evidente a partir de los procedimientos resumidos y descritos con anterioridad. Como se indicó, el proceso electoral manual siempre ha generado sospechas en cuanto a la integridad del conteo de votos. Sin embargo, la elección automatizada también generó cuestionamientos válidos que después se convirtieron en protestas electorales. Para una, el candidato a la vicepresidencia que perdió en las elecciones recientes inició una protesta electoral de alto perfil en contra del ganador proclamado.[15]

No obstante, con la COMELEC dependiendo de los beneficios que ofrecen las elecciones automatizadas, no hubo suficiente preparación para que un sistema de adjudicación de quejas hubiera concedido soluciones adecuadas, transparentes, creíbles y oportunas para aquellos que cuestionaron los resultados de la elección. Con la creencia de que el uso de un sistema electoral automatizado iba a eliminar los engaños electorales, la adopción de nuevas normas procesales para la impugnación de quejas aplicables al recién integrado sistema no estaba en las prioridades. Por ende, las modificaciones a las normas procesales que incluían los requisitos para un sistema electoral automatizado se publicaron

[13] Es interesante observar que los informes iniciales del Tribunal Electoral de la Comisión de Elecciones y la Cámara de Representantes demostró que había más protestas electorales interpuestas a raíz de la elección automatizada que con la del sistema manual. También hubo un número significativo de impugnaciones electorales presentadas ante los tribunales ordinarios, pese a que la información aún no estaba completa.

[14] En la mayoría de los casos, el periodo de la jornada electoral es entre las 7:00 am y las 3:00 pm.

[15] El candidato a la vicepresidencia, Manuel Roxas, el auxiliar contendiente del presidente Benigno Aquino III interpuso una protesta electoral en contra del ganador proclamado, Jejomar Binay, alegando en esencia que los cómputos de votos eran impugnables debido a lo que Roxas había observado como un número inusual de votos "anulados" (votos que no se le adjudican a ningún candidatos) en áreas en las que ganó Binay.

casi un mes antes de las elecciones. Por consiguiente, no hubo tiempo suficiente para capacitar a los adjudicadores que resuelven y tramitan las quejas electorales con base en el nuevo procedimiento electoral. Sin embargo, como se discutirá con posterioridad en este apartado, se celebraron seminarios para jueces para, por lo menos, familiarizarlos con las características básicas del sistema electoral automatizado.

Para comprender de manera suficiente la preparación que se realizó en las Filipinas para equipar a los jueces con la competencia necesaria para tramitar la adjudicación de quejas electorales, es esencial conocer, antes que nada, el entorno electoral de las Filipinas.

A. Elecciones en las Filipinas

Los cargos electorales de las Filipinas son: presidente, vicepresidente, 24 senadores (para la cámara superior de la legislatura bicameral), un representante para cada uno de los 222 distritos legislativos del país, un partido para el sistema de listas de representación del Congreso de las Filipinas,[16] gobernadores municipales, vicegobernador, miembros de la junta, alcaldes de la ciudad y el municipio, vicealcaldes y consejeros y presidencia de (la ciudad de) Barangay y miembros del consejo.

A excepción de los cargos comunales, todos los cargos se eligen al mismo tiempo en "elecciones sincronizadas". Las elecciones se celebran cada tres años, pese a que se elige al presidente, vicepresidente y senadores para sexenios. Doce de los senadores finalizan su sexenio cada tres años y se alternan de este modo con los otros 12. Debido a las elecciones sincronizadas, hasta 33 cargos se pueden elegir en una sola votación.

La consolidación de los resultados electorales para cargos federales pasa por un proceso de interventoría de varias etapas. Los resultados de la casilla electoral o del distrito electoral primero se consolidan en la interventoría de votos de la ciudad y del municipio. Estos resultados a su vez se consolidan a nivel de provincia. Para finalizar, la interventoría federal es el resultado de la consolidación de los cómputos de las provincias.[17] Esta interventoría de varias etapas es obligatoria incluso para el sistema electoral automatizado.

Los ganadores de las elecciones deberán obtener la pluralidad; no es necesaria la mayoría de votos. Por consiguiente, un solo voto puede provocar la victoria de las elecciones de cualquiera de los cargos electorales.

B. La Comisión de Elecciones de las Filipinas (COMELEC)

[16] También conocida como la Cámara de Representantes.
[17] Los resultados de las ciudades considerados como muy urbanos se les transmiten de manera directa a los interventores nacionales sin pasar por los provinciales.

La COMELEC funge como el organismo de administración electoral en las Filipinas. Creada por la Constitución Filipina, la COMELEC está facultada para aplicar y administrar todas las leyes y disposiciones relativas a la celebración de las elecciones, así como otros ejercicios en materia electoral.[18]

Cuenta con el poder de decidir sobre todos los asuntos relativos a las elecciones, incluido el registro de los partidos políticos, pero no aquéllos relativos al derecho de voto.[19]

Cuenta con la autoridad para elegir un sistema de automatización electoral adecuado en cada elección.[20]

Además de su facultad administrativa para celebrar las elecciones, la COMELEC también está envestido de la facultad judicial para conocer y resolver todas las impugnaciones relativas a las elecciones, las actas, competencia de todos los funcionarios regionales, provinciales y ciudadanos electorales y de jurisdicción de apelación para todas las impugnaciones relativas a los funcionarios comunales y municipales.[21]

La COMELEC está integrada de un presidente y seis comisionados designados por el Presidente para fungir durante un periodo de siete años sin reelección.[22]

Cuando se adjudican las quejas electorales, puede ser en sesión plenaria o en dos divisiones de tres miembros cada una.[23]

La constitución permite, a lo sumo, que tres miembros del COMELEC no sean abogados, pero en la práctica, sólo se designan a los que cumplen con esta condición. Todos los miembros actuales de la COMELEC lo son, tres de los cuales ya están retirados.

La COMELEC opera desde su oficina central en Manila, pero tiene oficinas en todos los municipios, ciudades y provincias. Independientemente de su presencia nacional, la COMELEC decide asuntos en materia electoral en su oficina central en Manila.

C. Tipos de quejas electorales en las Filipinas

Las protestas electorales no son las únicas quejas electorales que se presentan en las Filipinas. Las quejas electorales en las Filipinas se pueden clasificar en:

(1) aquéllas relacionadas con el derecho de voto y el registro del elector; (2) aquéllas relativas a la calificación de candidatos y partidos políticos; (3) aquéllas relativas a la celebración de una elección; (4) aquéllas que involucren violaciones a las leyes electorales que resulten en delitos; y (5) aquéllas relativas

[18] Const., Art. IX-C, sec. 2(1) (Fil.).
[19] Const., Art. IX-C, sec. 2(3) (Fil.).
[20] Una ley que enmienda la Ley de Modernización Electoral, Rep. Act 9369 (2007) (Fil.).
[21] Const., Art. IX-C, sec. 2(2) (Fil.).
[22] Const., Art. IX-C, sec. 1 (Fil.).
[23] Const., Art. IX-C, sec. 3 (Fil.).

a la integridad de los resultados electorales. Las quejas relativas al derecho de voto se consideran asuntos judiciales y, por consiguiente, serán del conocimiento de las autoridades judiciales y resueltas por éstas. De conformidad con la Ley del Registro del Elector de las Filipinas,[24] los tribunales de primera instancia conocen de demandas por la inclusión o exclusión de electores en el padrón electoral. La solicitud de un ciudadano para registrarlo como elector lo conoce en primera instancia un organismo municipal denominado la Junta del Padrón Electoral (JPE).[25]

Debido a que se trata de una acción de la JPE, que puede ser impugnada ante los tribunales,[26] la causa de la litis para la inclusión o exclusión del electoral sólo surge después de que un solicitante para el registro fue incluido o excluido por error en el padrón electoral.

Por otro lado, la COMELEC, tiene competencia para conocer de asuntos relativos a la calificación de candidatos y registro de partidos políticos, así como aquéllos relativos a la celebración de las elecciones.[27] La competencia de la COMELEC al respecto de este tipo de quejas incluye decidir si un candidato debería ser descalificado por violación a la buena conducta. [28]

La COMELEC también está investida de autoridad para conocer de "controversias de preproclamación". La esencia del cómputo de votos no es un problema en las controversias de pre proclamación; los asuntos se limitan a la validez del proceso de intervención y la honestidad de los documentos electorales que se les presentan a los interventores.[29] Por consiguiente, siempre y cuando los procesos de interventoría se efectúan conforme a los procedimientos y los documentos presentados ante los interventores parezcan genuinos y auténticos, la certificación de los resultados o proclamación del candidato ganador serán el asunto ordinario. El recurso para quienes declaren fraude en el cómputo de votos sólo sería una protesta electoral posterior a la proclamación.

La violación de las leyes electorales que resulte en la comisión de un delito es investigada y perseguida por la COMELEC y la oficina del procurador del gobierno.[30]

Sin embargo, cuando se establece una causa probable de que un demandado cometió un delito electoral después de la investigación realizada por la COMELEC o por los procuradores gubernamentales, el demandado se interpone ante tribunales de segunda instancia (Tribunales Regionales de Audiencia), de igual manera que en el sistema de prosecución penal.[31]

[24] Ley del Padrón Electoral, Rep. Ley 8189 (1996).
[25] Id., §§ 32-35.
[26] Id., § 17.
[27] Const., Art. IX-C, sec. 2(3) (Fil.).
[28] Por ejemplo, las leyes enlistadas en la sección 68 del Batas Pambansa Blg. 881 (El Código Electoral General) puede conllevar a la descalificación administrativa de un candidato para que siga promoviendo su candidatura, sin perjudicar a una prosecución delictiva posible.
[29] Código Electoral General, B.P.Blg. 881, § 68 (1985) (Fil.).
[30] Una ley que modifica la ley de modernización de la elección, Rep. Ley 9369 § 42 (2007) (Fil.).
[31] B.P.Blg. 881, § 268 (1985) (Fil.).

Las quejas por la calificación de los candidatos, los asuntos de registro de partidos políticos y las controversias de pre proclamación caen en la jurisdicción administrativa para que lo resuelva la COMELEC.

D. Protestas electorales

Como se trató en la introducción, una protesta electoral es una contienda entre el candidato vencido y el ganados, con base en un fraude e irregularidades en la emisión y cómputo de votos o en la preparación de las actas electorales.[32]

Genera la pregunta de quién, de hecho, obtuvo la pluralidad de votos legítimos y, por ende, tiene derecho a desempeñar el cargo.[33]

En la protesta electoral, los procedimientos son, en esencia, de tipo judicial, a diferencia de otros de tipo administrativo que se interponen ante la COMELEC. Además, un ganador proclamado, independientemente de la pendencia de los procedimientos de protesta, tiene derecho a liberarse de las facultades y funciones de su cargo como presunto ganador y podría ser destituido en caso de que la protesta determine que alguien más obtuvo un número mayor de votos.

Las protestas son del conocimiento de distintos organismos de adjudicación, dependiendo de los cargos impugnados. Ello implica que los cargos de presidente y vicepresidente caen dentro de la jurisdicción exclusiva de la Suprema Corte de las Filipinas, en funciones del Tribunal Electoral Presidencial (TEP)[34]

Las protestas que involucran a senadores (de la cámara alta del congreso) y representantes (de la cámara baja del congreso) son del conocimiento del Tribunal Electoral del Senado y el Tribunal Electoral de la Cámara de Diputados (TECD), respectivamente.[35]

La COMELEC ejerce jurisdicción original exclusiva al respecto de las protestas electorales que involucran cargos regionales, provinciales y de la ciudad,[36] y jurisdicción para conocer de apelaciones que impugnan a funcionarios electorales municipales o comunales que se deciden, en primera instancia, por los tribunales de segunda instancia (Tribunales Regionales de Audiencia) y de primera instancia (Tribunales Municipales o Metropolitanos de Audiencia) respectivamente.[37]

Las decisiones de la COMELEC (tanto para asuntos originales y de apelación) y de los tribunales electorales tienen el carácter de cosa juzgadas. Sin embargo, la Suprema Corte puede conocer de las demandas que cuestionen la decisión de la COMELEC o de los tribunales que conocieron de una demanda que declaró un error de jurisdicción o un gran abuso de la discreción.

[32] Samad vs COMELEC, 224 S.C.R.A. 631 (16 de julio de 1993) (Fil.).
[33] Id.
[34] Const., Art. VII, sec. 4., par. 7 (Fil.).
[35] Const., Art. VII, sec. 17 (Fil.).
[36] Const., Art. IX-C, sec. 2(2) (Fil.).
[37] Id.

De conformidad con el proceso electoral "manual", en general, una protesta electoral involucra un recuento de los votos del protestante (el partido que interpuso la demanda de protesta) y el protestado (el partido proclamado como el ganador o que obtuvo la mayor cantidad de votos que el protestante), y una reapreciación de los votos escritos en las boletas. Con la elección sincronizada y el proceso de votos "escritos", a los adjudicadores se les requiere no sólo que cuenten los votos de cada distrito electoral, sino que descifren la letra manuscrita de las boletas impugnadas. Debido a lo tedioso de este proceso, la mayoría de las protestas, si no es que todas, se deciden casi al final del mandato del cargo impugnado.

El "sistema electoral automatizado", como se implementó en elecciones recientes, presenta nuevos retos para los adjudicadores. A diferencia del sistema manual, los votos del nuevo sistema ya contenían nombres impresos de los candidatos. El elector sólo requiere rellenar el óvalo al costado del nombre de su candidato o candidata preferido. Por consiguiente, ya no habrá quejas interpuestas por los electores que requieran de la interpretación del texto escrito a mano en la boleta. En su lugar, regirá un nuevo conjunto normativo a dicha situación.

Además, a diferencia del proceso electoral manual en el que las boletas se aceptaban como documentos presuntamente genuinos, las máquinas PCOS podrían rechazar boletas, pese a que sean genuinas y llenadas por electores legítimos, bajo varias circunstancias. Ello incluye la presencia de humedad, un manejo inadecuado de la boleta, una perforación accidental o rasgaduras en la boleta, entre otros. Estos tipos de boletas rechazadas se encuentran en los fundamentos que se utilizaron al cuestionar algunos de los resultados de la elección 2010.

El reto mayor bajo el nuevo sistema proviene de una falta relativa de transparencia en el proceso de cómputo y de consolidación de votos. Con el proceso electoral manual, las partes pueden observar la lectura y cómputo de los votos emitidos a nivel de distrito. La consolidación del voto en los distintos niveles de interventoría también es observable. Con las máquinas PCOS que "aprecian" el voto y lo computan, y el CCS que consolida los resultados electorales, es entendible que los candidatos y observadores acostumbrados al proceso manual que era relativamente transparente no pueden aceptar con facilidad los resultados electorales generados por las máquinas.

Por consiguiente, un cambio en los paradigmas es inevitable tanto por parte de los litigantes como de los adjudicadores. Para uno, los asuntos procesales y sustantivos que pueden surgir en el contexto de una elección automatizada pueden estar muy alejados de los asuntos que podrían surgir en una elección manual. Las pruebas necesarias para sustentar una declaración de fraude o incluso una inocente falla en el cómputo podrían variar, y la familiarización con las normas relativas a las pruebas electrónicas es imperativa. Para tener certidumbre, si la reexaminación de la votación se protege, entonces se le daría un nuevo cariz.

Prácticas pasadas y actuales para capacitar a adjudicadores electorales

Como se indicó con anterioridad, los distintos tribunales manejan las protestas electorales en las Filipinas dependiendo de los cargos impugnados. Sin embargo, en realidad no existen programas de

capacitación específicos en la COMELEC, TPE y el TSE y el TECD que tengan como fin preparar a los adjudicadores para tramitar las quejas electorales. En la COMELEC, se presume que los comisionados son expertos en las leyes y procedimientos de la elección. Lo mismo aplica para el TPE, el TSE y TECD.[38]

Por ende, se cree que no se requiere de capacitación. No obstante, los presidentes de la secretaría del TSE y del TECD han expresado igualmente que aun así han llevado a cabo sesiones breves para que los nuevos miembros de sus respectivos organismos se familiaricen con las normas y procedimientos de protesta.

Sólo los tribunales ordinarios imparten cursos de capacitación uniformes. A nivel organizacional los tribunales se encuentran bajo la supervisión de la Suprema Corte de las Filipinas. Sus procedimientos están establecidos en las normas expedidas por la Suprema Corte y la mayoría de su carga de trabajo es de tipo civil y penal ordinario. No se espera que sean los más experimentados en la material especializada del Derecho Electoral y, por consiguiente, se cree que requieren la capacitación más específica sobre el avance en las leyes y procedimientos electorales.

Los jueces en las Filipinas están preparados y son capacitados por la agencia gubernamental creada para ese fin, la Academia Judicial de las Filipinas o AJFIL.[39]

Sus estatutos establecen que se les debe impartir capacitación de inducción a los aspirantes a los cargos judiciales. Para preparar a los jueces para que resuelvan los litigios electorales, AJFIL tiene un módulo de capacitación especial sobre Derecho Electoral, pero no se ha usado de manera uniforme en todas las capacitaciones preliminares a la judicatura.[40]

A inicios de 2007 se inició y preparó la elección general del 14 de mayo de ese año y la Suprema Corte, bajo el liderazgo del magistrado presidente Reynato S. Puno, inició una serie de reformas para hacer una "determinación expedita, accesible y justa de los asuntos electorales que se someten a los tribunales". Primero, promulgó el asunto administrativo no. 07-4-15-SC, también conocido como las normas del procedimiento que involucran a funcionarios municipales y Barangay con cargos electorales.[41]

Además, el Tribunal Superior aprobó la orden administrativa no. 54-2007[42], que designó a 111 tribunales electorales especiales de entre los Tribunales de Audiencia Regionales (TAR) a nivel nacional para que conozcan y resuelvan las impugnaciones que involucran a funcionarios municipales en las elecciones de mayo. Después, la Corte Suprema expidió una orden administrativa no. 129-2007[43] que

[38] El TPE es, en la actualidad, la Suprema Corte. El TSE y el TECD están compuestos, cada uno, por tres magistrados de la suprema corte y seis senadores o seis representantes, respectivamente.
[39] La academia fue creada originalmente por la Suprema Corte (orden administrativa no. 35-96 del 12 de marzo de 1996) y aprobada finalmente por R.A. 8557 el 26 de febrero de 1998. Esta ley institucionalizó a la AJFIL como una "facultad de capacitación para magistrados, jueces, personal del tribunal, abogados y aspirantes a cargos judiciales".
[40] Las capacitaciones preliminares a la judicatura son las que se les imparten a los jueces antes de que tomen posesión de su cargo y les sean conferidas las funciones de un juez.
[41] Las nuevas normas entraron en vigor el 15 de mayo de 2007.
[42] promulgada por la Suprema Corte el 11 de mayo de 2007.
[43] promulgada por la Suprema Corte el 15 de agosto de 2007.

designó a 76 tribunales de primera instancia para que conocieran, resolvieran y decidieran las impugnaciones electorales que involucran a funcionarios electorales comunales relativos a las elecciones barangay del 29 de octubre de 2007. Con anterioridad no existían dichos tribunales electorales especiales. De conformidad con el magistrado presidente Puno, las normas proponían "cambios radicales" que "trataban dos problemas principales; el primero, el problema de desechar los asuntos infundados y, el segundo, el problema de hacer más eficiente al sistema para que la resolución de este tipo de asuntos se rastreara con facilidad".[44]

Para complementar a estas iniciativas la Suprema Corte le encargó a la AJFIL que impartiera cursos de capacitación especiales para los jueces de tribunales de audiencia sobre estas normas. La AJFIL[45] llevó a cabo una serie de sesiones de capacitación de un día para los jueces del tribunal electoral especial. Los tribunales de audiencia de segunda instancia se dividieron en cinco grupos y se llevó a cabo el seminario con duración de un día.[46]

Mientras tanto, se realizó un seminario de un solo día para jueces y secretarios judiciales de los tribunales de primer instancia el 8 de enero de 2008 en Manila.[47]

En estos seminarios se les impartió un panorama general a los jueces sobre las leyes y jurisprudencia en materia de impugnaciones electorales, incluido un debato sobre: (1) las normas procesales de las impugnaciones electorales interpuestas ante los tribunales de 2007 que involucran a los funcionarios municipales y Barangay; (2) las normas procesales de la COMELEC; (3)

Publicaciones de la COMELEC; (4) Jurisprudencia de la Suprema Corte y (5) jurisdicción de TAR y tribunales de primera instancia. También se les impartieron las normas en materia de revisión y examinación de las boletas. También se realizaron talleres para desarrollar las habilidades de los participantes para identificar: (1) boletas marcadas; (2) boletas falsas o sospechosas; (3) votos extraviados; (4) pares o grupos de boletas escritas por una persona o boletas individuales llenadas por dos o más personas y (5) boletas que no se le atribuyeron a un candidato por error. Tomando en cuenta que las sesiones de capacitación se centraron de la siguiente manera: 111 se le designaron a los tribunales de segunda instancia y 76 a los de primera, muchos tribunales a los que se les designó asuntos electorales después de mayo de 2007, las elecciones nacionales y locales y de octubre de 2007 de las elecciones comunales no pudieron participar en los cursos de capacitación de la AJFIL.[48] La información recabada de la oficina del administrador de la corte de la Suprema Corte reveló que de los

[44] Jay B. Rempillo, SC para crear tribunales electorales especiales, http://sc.judiciary.gov.ph/news/courtnews percent20flash/2007/04/04200701.php, (última visita realizada el 3 de enero de 2011).
[45] Con el apoyo de la Fundación Internacional en Sistemas Electorales (IFES) y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID)
[46] 30 de abril de 2007 (Ciudad Baguio); 2 de mayo de 2007 (Manila); 3 de mayo de 2007 (Cebu); 4 de mayo de 2007 (Davao); 2 de agosto de 2007 (Manila). La elección se celebró en mayo de 2007.
[47] La elección comunal se celebró en octubre de 2007.
[48] Libertas Adjudication of Election Contests Before the Trial Courts: A Second Look at A.M. No. 07-4-15-SC and the Designation of Election Courts 30 (2008).

135 tribunales de segunda instancia que tramitaron protestas electorales relativas a las elecciones de mayo de 2007,[49] sólo cerca de 59 (o el 44%) fueron tribunales electorales especiales.[50]

En lo que respecta a los 312 tribunales de primera instancia que tramitaron las protestas electorales relativas a las elecciones comunales del 29 de octubre de 2007,[51] sólo 36 (o el 12%) fueron designados tribunales electorales.[52] El hecho de que se les designaron asuntos electorales a los tribunales no electorales se puede atribuir a la falta de previsión respecto a la ubicación de las quejas electorales. Sin embargo, ese es un asunto que no atañe al ámbito del presente ensayo.

Un mecanismo efectivo para la adjudicación de quejas en las elecciones automatizadas

Como se mencionó antes, la adopción de un nuevo sistema de elecciones automatizadas plantea nuevos desafíos para la adjudicación de quejas en materia electoral en las Filipinas. El método para determinar la decisión de los votantes ha cambiado, desde que se remplazó el sistema de votación en el que se tenía que anotar el nombre del candidato por el uso de boletas electorales con los nombres ya impresos de todos los candidatos, con el registro del voto marcando los espacios apropiados. Las controversias proclamadas con anticipación han tomado una nueva forma al tiempo que la COMELEC eliminó considerablemente este recurso con la adopción de nuevas normas.

Además, el nuevo sistema de elecciones necesitaba la promulgación de nuevas normas de procedimiento para regular las controversias proclamadas con anticipación y las impugnaciones en materia electoral. Sin embargo, si se considera que cada uno de los diferentes tribunales electorales tiene el poder para promulgar sus propias normas de procedimiento para regular las disputas electorales ante dichos tribunales y que, además, la ley electoral revisada no logró proporcionar los lineamientos sobre la manera en la que se deben de resolver las impugnaciones electorales bajo la implementación del nuevo sistema, los órganos encargados de la adjudicación podrían adoptar normas ampliamente diferentes entre ellas; puede haber tantas normas, o incluso principios para la decisión de los votantes, como la cantidad de tribunales que existen.

[49] There were a total of 263 cases filed before the second level courts relative to the May 2007 election.
[50] Libertas, supra note 48, at 26.
[51] 811 contests were filed before the first level courts relative to the October 2007 village election.
[52] Libertas, supra note 48, at 26

Consciente de la necesidad de preparar un marco de adjudicación que respondiera al sistema de elecciones automatizadas como lo concibió la COMELEC, y de preparar a los jueces encargados de las resoluciones en materia electoral para encargarse de las quejas electorales bajo el nuevo sistema utilizando estándares uniformes, Libertás tomó la iniciativa al recomendar a la COMELEC y a otros tribunales electorales que se preparasen para las quejas electorales. Con el apoyo de la FIFE y del Colegio de Abogados de Estados Unidos- Norma para la Iniciativa de Ley (ABA-ROLI),[53] Libertás trabajó con la AJF[54] para conceptualizar un programa de capacitación para los jueces con la objetivo de equiparlos con el conocimiento y las habilidades necesarias para encargarse de las quejas electorales.

Tomando en cuenta las observaciones anteriores con respecto a la viabilidad de tal capacitación, Libertás propuso un programa de capacitación para los tribunales de segunda instancia para las elecciones del 10 de mayo de 2010, y se comprometió a ayudar a diseñar el temario para dicha capacitación y desarrollar sus módulos para cada sesión. Todos los tribunales de segunda instancia tomaron la capacitación, sin que hubiera más de 30 a 40 participantes por cada grupo para hacer las sesiones más interactivas y asegurar un mejor entendimiento. La idea era que la capacitación no sólo introduciría el nuevo sistema electoral a los jueces, sino que también mejoraría las habilidades para encargarse de la adjudicación de las quejas.

Libertás también hizo énfasis en la pronta adopción de nuevas normas de procedimiento adecuadas para una elección automatizada para que, con ello, se disponga y se tenga un fácil acceso a los recursos efectivos y apropiados para las quejas. Aproximadamente un año antes de las elecciones de mayo del 2010, Libertás organizó mesas redondas para promover la discusión y unió a los representantes de la COMELEC, del sistema tribunal, del TES, del TECD y abogados en materia electoral para discutir diversos asuntos como la determinación de la decisión de los votantes, la valoración de las documentales – incluyendo las diferencias entre las pruebas electrónicas y las pruebas en papel- y las controversias proclamadas con anticipación bajo el sistema automatizado. Las discusiones también estuvieron dirigidas a reunir información de terceros interesados en las elecciones que tal vez pueda ser de utilidad en el proceso de la preparación de las normas adecuadas. En octubre de 2009, seis meses antes de las elecciones, Libertás presentó a la COMELEC el anteproyecto de las Normas de Procedimiento para las controversias proclamadas con anticipación y las impugnaciones electorales bajo el sistema de elección

[53] La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, United States Agency for Internacional Development) brindó los recursos financieros.
[54] La AJF es una agencia bajo la Suprema Corte de Filipinas, compuesta por eminentes juristas retirados y profesores de derecho, con el mandato de capacitar y proporcionar educación continua a los magistrados.

automatizada de PCOS, para que la COMELEC pudiera tener un punto de inicio con el que trabajar y así elaborar un conjunto final de Normas que de hecho serían promulgadas e implementadas.

Se esperaba que otros tribunales tomaran el ejemplo de la COMELEC con relación a la necesidad de tener sus propias normas revisadas. Sin embargo, fue hasta el 22 de marzo de 2010, aproximadamente un mes antes de la jornada electoral, que la COMELEC aprobó la Resolución no. 8804 (Normas de Procedimiento para las Quejas en un Sistema de Elecciones Automatizadas en relación con las elecciones del 10 de mayo de 2010)[55]. Al adoptar los principios básicos de la Resolución no. 8804 de la COMELEC, la Suprema Corte[56] emitió, el 27 de abril de 2010, la A.M. no. 10-4-1 SC (Normas de Procedimiento de 2010 en las Disputas Electorales ante los Tribunales que involucren a los Oficiales Municipales Electivos). El TEP, por su cuenta, publicó las enmiendas de la Norma, A.M. No. 10-4-29-SC, el 4 de mayo de 2010. Sin embargo, a la fecha, tanto el TECD como el TES aún tienen que enmendar sus antiguas normas de procedimiento, las cuales todavía se basan en los procesos de elección manual

Capacitación para las elecciones automatizadas

Antes de la fecha inicial de la capacitación, Libertás condujo un Análisis de las Necesidades de Capacitación (ANC) a través de la distribución de una encuesta a manera de preguntas para un aproximado de 100 jueces de tribunales de segunda instancia. La encuesta del ANC tenía el objetivo de determinar: (1) las experiencias de los jueces al encargarse de los casos en materia electoral y los tipos de quejas que han analizado; (2) la conciencia general de los jueces y la familiaridad con el sistema de elección automatizada (SEA) de PCOS; (3) los seminarios/ capacitaciones del SEA a los que los jueces han asistido; (4) la familiaridad de los jueces con los objetos procesales particulares relacionados al ANC; y (5) la necesidad de los jueces de una capacitación sobre asuntos específicos que les podrían ayudar resolver de manera eficiente y creíble las quejas bajo el SEA.

Los resultados de la encuesta demostraron que el 74 por ciento de los jueces encuestados se habían encargado anteriormente de casos electorales, ya sea como jueces, profesionales en materia electoral o

[55] Es necesario enfatizar que los lineamientos de implementación para la realización de las elecciones automatizadas se publicaron más bien tarde y, como consecuencia, también retrasó la conceptualización y adopción de las normas adecuadas para las quejas en materia electoral.

[56] Bajo la Constitución de Filipinas, la Suprema Corte supervisa todo el sistema tribunal en el país y tiene las facultades para promulgar normas que regirán los procesos del tribunal.
Ver Const., Art. VII, párrafo 5 (5) (Fil.).

desempeñando otra función. La mayoría de los casos revisados por dichos jueces están relacionados con las impugnaciones electorales.

Mientras el 72 por ciento de los jueces habían escuchado del SEA de PCOS, sólo el 10 por ciento había asistido con anterioridad a una capacitación o seminario sobre el sistema de elecciones automatizadas. Por lo tanto, en una escala del 1 al 5 (donde 1 es el más bajo y 5 el más alto), los jueces calificaron su entendimiento del nuevo sistema electoral con 1.78; y, haciendo uso de la misma escala, los jueces calificaron su entendimiento de los oficios procesales particulares relacionados con el SEA, como se indica a continuación:

Oficio Procesal	Calificación
Marco legal del SEA de PCOS	1.58
La manera de trabajar del SEA de PCOS	1.52
Documentos relacionados con el SEA de PCOS	1.50
El manejo de las impugnaciones electorales bajo el SEA de PCOS	1.45
Normas sobre las Documentales Electrónicas	2.39

Los jueces firmemente expresaron la necesidad de recibir capacitación en dichos objetos procesales, y el 94 por ciento declaró que preferían que los Secretarios del Tribunal también asistieran a las capacitaciones. A partir de la información seleccionada de ANC, Libertás redactó una propuesta de diseño para la capacitación y preparó los módulos para cada sesión como se indica:

- Sesión 1: Marco legal para la Automatización de Elecciones
- Sesión 2: Precint Count Optical Scan (pcos), Sistema de Elecciones automatizadas (SEA) y Simulación de la Jornada Electoral
- Sesión 3: El manejo de las Disputas Electorales bajo el SEA de PCOS
- Sesión 4: Normas sobre las Documentales Electrónicas
- Sesión 5: Delitos Electorales

El 15 de abril de 2010, Libertás presentó la propuesta del diseño para la capacitación y los módulos del plan de estudio a un grupo de conferencistas de la AJF y expertos en derecho electoral. Dicha actividad también funcionó como una orientación para los futuros capacitadores. Además de un resumen de la COMELEC y la demostración del sistema de PCOS, la capacitación incluyó una situación simulada de las elecciones, y, al final, los expertos adoptaron considerablemente los módulos de capacitación desarrollados por Libertás como el módulo de la AJF para el derecho electoral. Al último momento, debido a motivos de programación, los jueces formaron cinco grupos y cada grupo estaba integrado por un aproximado de 130 a 200 participantes; también, se formaron cinco grupos para seminarios, cada uno abarcó alrededor de 900 jueces de tribunales regionales de todas las regiones judiciales del país[57].

Valoración y evaluación de la capacitación

Aunque las capacitaciones realizadas hayan proporcionado a los tribunales el conocimiento básico acerca del nuevo SEA, no fue suficiente para prepararlos de manera adecuada para encargarse de los problemas y desafíos planteados por el nuevo sistema. Esto ocurrió, en parte, porque la Suprema Corte todavía no había promulgado sus normas y, en su lugar, se guió por un anteproyecto.

Todavía había varios asuntos pendientes cuando se realizaron las capacitaciones, como los métodos para autentificar las boletas electorales impugnadas que se tenían que volver a examinar. También, se presentaron preguntas relacionadas con el procedimiento del cómputo por segunda ocasión y la decisión del votante, pero no se adoptó ninguna política definitiva. Incluso, al momento de este escrito, existen procesos de impugnación electoral que se suspendieron porque ciertas cuestiones de procedimiento todavía no se han resuelto, en especial, los relacionados con la autentificación de las boletas electorales.

En este momento, Libertás está en el proceso de evaluar la eficacia de las normas recién adoptadas y de las capacitaciones que se dieron a los jueces; asimismo, organizó mesas redondas después de las

[57] La capacitación se llevó a cabo como se indica: el 19 de abril de 2010 en la Ciudad de Cebú, abarcando a los jueces de las Regiones 6, 7 y 8; el 23 de abril de 2010 en la Ciudad de Baguio, abarcando a los jueces de las Regiones 1, 2 y 3; el 27 de abril de 2010 en la Ciudad de Davao abarcando, a los jueces de las Regiones 9, 10, 11 y 12; el 3 de mayo de 2010 en la Ciudad de Pásay, abarcando a los jueces de las Regiones 4 y 5; y el 4 de mayo de 2010 en la Ciudad de Pásay, abarcando a los jueces de la Región de la Capital Nacional.

elecciones entre los jueces y profesionales en materia electoral para recabar sus opiniones. Con la aprobación de la Suprema Corte, los cuestionarios de encuesta se distribuyeron a los jueces que se encargaban de las electorales para recopilar sus opiniones acerca de la efectividad de las nuevas leyes y de las capacitaciones a las que asistieron en relación con los casos que habían analizado o que seguían analizando. El resultado de la evaluación se incluirá en el reporte que Libertás finalizará y presentará a la FIFE, al ABA, y a la AJF, así como a los legisladores, la COMELEC, la Suprema Corte y a los tribunales electorales en el primer trimestre de 2011.

La retroalimentación inicial reunida en las mesas redondas reveló que los jueces hubieran preferido aprender acerca de las soluciones prácticas de los problemas a través de casos prácticos, en lugar de conferencias. Sin embargo, apreciaron la oportunidad de aprender acerca de los principios básicos del proceso electoral de PCOS, que de ninguna manera hubieran tenido la oportunidad de aprender si no hubiera sido por la capacitación de la AJF (para más información sobre los principios básicos de capacitación, ver Capítulo 3: Capacitación para la Adjudicación de Quejas para los Órganos de Administración Electoral y Partidos Políticos).

Las circunstancias de la capacitación, junto con el hecho de que el SEA era una novedad en el país en el 2010, limitó considerablemente la capacidad del programa de capacitación para anticipar todos los problemas de las quejas electorales que se suscitaron. Como se mencionó arriba, los legisladores, incluyendo a la COMELEC, no esperaban que surgiera un número considerable de impugnaciones y, por lo tanto, no se prepararon de manera adecuada, ya que consideraron que el SEA sería la panacea para todos los problemas electorales.

Contrario a lo que se esperaba, hubo más protestas electorales en la COMELEC y el TECD bajo el sistema de elecciones automatizadas en comparación con las elecciones recientes en las que se usó el proceso de elección manual. En la COMELEC, se presentaron 95 impugnaciones electorales con relación a las elecciones de 2010, en contraste con 72 en 2007, 65 en 2004 y 101 en 1998. En el TECD, se presentaron 40 protestas electorales en 2010, en contraste con 28 en 2007, 16 en 2004, 33 en 2001, 27 en 1998, 27 en 1995, 22 en 1992 y 40 en 1987.

La información disponible de la Oficina del Administrador de la Suprema Corte indica que los legisladores asumieron erróneamente que la implementación del nuevo sistema sería fácil; dichas suposiciones, en cambio, provocaron que los legisladores no establecieran las prioridades para un sistema pleno de adjudicación de quejas.

Conclusión

A. Lecciones aprendidas

La efectividad de las capacitaciones conducidas en Filipinas para preparar a los jueces para encargarse de las protestas electorales en un sistema de elección automatizada se vio considerablemente limitada por la falta de preparación y previsión de los legisladores. Es evidente que los problemas son más importantes que sólo simples cuestiones de procedimientos y metodología de la capacitación; por lo tanto, para mejorar el sistema, es necesario revisar y tratar dichos problemas.

B. Consideraciones prácticas y de políticas

Como se estableció en un principio, el entender la experiencia de Filipinas requiere el conocimiento del contexto de elecciones único; sin embargo, existen algunos principios generales de la experiencia de Filipinas que se pueden seleccionar y que pueden ser útiles para otras jurisdicciones.

El marco legal que define el tipo de sistema electoral debería considerar de igual manera cómo resolver las quejas. Como mínimo, debería contener estándares claros acerca de: (1) asuntos en materia jurisdiccional; (2) procedimientos de cómputo por segunda ocasión; (3) procedimientos de autentificación de las boletas electorales; (4) cuestiones de determinación de la decisión de los votantes; (5) el proceso de apelación y la disponibilidad de una revisión judicial; y (6) las competencias necesarias de los árbitros y jueces encargados de la adjudicación de quejas. Dichos estándares deben de incorporar los estándares reconocidos internacionalmente para un sistema de adjudicación de quejas pleno y efectivo. De igual manera, el marco legal también debe de considerar el permitir el recurso de los mecanismos alternativos de resolución de disputas (ARD) (para más información sobre los mecanismos ARD electorales, ver capítulo 6: Mecanismos alternativos de resolución de disputas).

El OAE (o el organismo que promulga las regulaciones electorales) debe decidir sobre el tipo de sistema lo más pronto posible para que le permita a todos los interesados, incluyendo a los votantes, candidatos, partidos políticos y adjudicadores, la oportunidad suficiente para familiarizarse con el sistema.

Los tribunales electorales deben de promulgar sus normas de procedimiento y sus enmiendas correspondientes, con tiempo suficiente, antes de las elecciones.

Las capacitaciones de los adjudicadores deben de realizarse regularmente y deben de involucrar ejercicios prácticos. Además, los capacitadores también deben de recibir capacitación para que den una formación no sólo teórica, con el uso de simples conferencias, y deben tener la capacidad y habilidad para hacer uso de otras metodologías de capacitación. El análisis de las necesidades de capacitación, así como las evaluaciones previas siempre deben de ser necesarias para lograr una mejor preparación.

Finalmente, sin considerar lo que se pueda decir acerca del resultado del programa de capacitación utilizado en la última elección en Filipinas, lo que no se puede negar es el importante y necesario papel desempeñado por la sociedad civil en este esfuerzo. Las instituciones gubernamentales de relevancia, en especial la COMELEC y la Suprema Corte, adoptaron el enfoque de *laissez-faire* hacia la preparación del sistema de adjudicación de quejas apropiado para el sistema de elecciones automatizadas que recién se introdujo. La iniciativa de Libertás fue la que brindó el ímpetu a los legisladores para que tomaran la vía rápida al tratar al asunto.

Fue una demostración de qué tan lejos puede llegar la cooperación y la asociación entre el gobierno y los ciudadanos para implementar proyectos exitosos. Si sólo fuera por esto, el proyecto total puede ser considerado un éxito y servir como una base y ejemplo para futuras colaboraciones.

Lista de Recomendaciones

En la lista de abajo se detallan algunas recomendaciones importantes para los profesionales cuando se involucren en el diseño de programas de capacitación judicial. Es importante señalar que los proyectos de capacitación siempre deben de diseñarse considerando el objetivo final de impartir el conocimiento a un público específico. Los temas antes mencionados se deben de aplicar uniformemente a cualquier estrategia o diseño elegido para la capacitación. Como el lector podrá notar, varios de los principios que se incluyen en esta lista se aplican a los programas de capacitación adulta en general, y que son similares a los asuntos discutidos en el capítulo 3.

Organización y desarrollo

Preparación previa: Los programas de capacitación se deben de desarrollar con tiempo suficiente antes de la jornada electoral. De manera ideal, se diseñaran los programas junto con la redacción de los estatutos electorales nuevos o revisados, para asegurar que la capacitación está actualizada y disponible de inmediato después de la entrada de vigor de la ley. Los programas de capacitación poco planeados o adecuados corren el riesgo de no brindar el nivel necesario de pericia a los jueces y árbitros.

Integración: Los programas de capacitación para los jueces se pueden observar como un subconjunto de los programas de capacitación para los partidos y el público discutido en el Capítulo 3. Mientras que la capacitación "general" y "superior" es apropiada para familiarizar a los partidos y al público con el proceso de la adjudicación de quejas, la pericia requerida para los jueces y árbitros exige una capacitación "especializada" además de la que está disponible para otros segmentos de la sociedad.

Sistematización y uso eficiente de los recursos: Para maximizar los recursos potencialmente limitados o restringidos, es importante sistematizar los procedimientos y planear adecuadamente las actividades. Al final, un programa o una serie de programas de capacitación, que se repite y se organiza adecuadamente, se traduce en un uso más eficiente del tiempo y dinero en contraste con sesiones individuales poco planeadas.

Metas: Para evitar el riesgo de establecer objetivos inalcanzables, se deben de designar objetivos concretos de aprendizaje para dar seguridad a los participantes acerca de las materias y los temas específicos que aprenderán.

Tradiciones culturales y legales: Además de estar diseñada según el sistema legal en cuestión, la capacitación también debe de mantener un enfoque local y tomar en cuenta la historia, la cultura, las tradiciones legales y las costumbres del país. Además, los procedimientos y objetivos deben de considerar si la capacitación tiene lugar en una democracia emergente, es parte de la mejora en curso en una democracia consolidada o está diseñada para tratar con los problemas de "afinación" en una democracia desarrollada.

Inclusión de socios: Ya sea que la capacitación se organice de manera interna o externa, el incluir información de las organizaciones socias pude ayudar con la cobertura de temas relevantes que, de otro modo, se omitirían en un programa aislado de capacitación judicial. Los ejemplos de capacitación que se incluyen en este capítulo del TEPJF demuestran cómo las organizaciones transnacionales y los representantes de gobiernos extranjeros pueden cooperar para crear programas efectivos, mientras que la experiencia de Libertás demuestra cómo las sociedades nacionales privadas y públicas pueden conducir el proceso de capacitación judicial.

El entendimiento del público: Es común que la capacitación sólo se restringa a los cuestiones electorales. Los oficiales electorales altamente calificados no necesariamente necesitan una capacitación relacionada con temas electorales o judiciales; en su lugar, cuestiones más complejas pueden brindarles una perspectiva más profunda cuando analizan casos específicos (cursos en análisis estratégico de políticas, estrategias de comunicación, derecho común, teoría de la elección racional y teoría de juegos, entre otros).

Contenido y evaluación

Participación: Para asegurar la internalización adecuada del material discutido durante el periodo de capacitación, se debe de evitar caer en la dependencia de una serie de conferencias. Las conferencias seguidas de periodos de preguntas y respuestas o la división en grupos más reducidos se prefieren para resolver ambigüedades. Incluso pueden resultar capacitaciones más Fuertes si se mantiene la mayor parte de la sesión o toda la sesión en una discusión a manera de mesa redonda, incluyendo a los jueces que van a recibir la capacitación en la “conferencia” desde el inicio.

Transmisión del conocimiento: En muchos casos, los “fundamentos” de los temas que se enseñan serán desconocidos para los participantes. El diseño del programa de capacitación debe de considerar el incluir los fundamentos que cubran un nivel básico del conocimiento y que pueda preparar a los participantes para temas más complejos.

Materiales de la capacitación: El planeamiento de las capacitaciones tal vez establezca sesiones

muy cortas o que no incluyan revisiones del conocimiento adquirido; por lo tanto, los materiales que se otorgan a los participantes deben de servir como una guía para los cursos, así como una referencia para la futura revisión al ritmo en el que los participantes prefieran. Los manuales deben de ser meticulosos y útiles como referencia posterior a la sesión. Para evitar proporcionar cantidades excesivas de información, deben de usarse presentaciones en Power Point como material de apoyo, pero con la característica de sólo comunicar conceptos básicos. El diseño debe transmitir el contenido y no, distraer.

Evaluación: Para mantener un alto nivel en la calidad de un programa de capacitación en desarrollo, los capacitadores deben de concluir con la búsqueda de retroalimentación de los capacitados; lo anterior se puede llevar a cabo por medio de ensayos de reacción o simples encuestas numéricas. Sin importar el formato, la retroalimentación debe de usarse para revisar y mejorar el programa de capacitación para el siguiente ciclo de elección.

5

ENFOQUES A LA EDUCACIÓN DEL VOTANTE Y EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL

Por Catherine Barnes y Grant Kippen

Antes de las elecciones parlamentarias afganas del 18 de septiembre de 2005, la IFES trabajó para educar a los ciudadanos del país acerca de los fundamentos de la democracia a través de talleres cara a cara por todo Kabul y las provincias centrales. Con el uso de carteles, folletos, una serie de radio y el alcance a las mujeres, la IFES trató de alcanzar a tantos afganos como fuera posible.

Introducción

Debido a la ausencia de esfuerzos de información pública para instruir a los interesados en el proceso electoral y a los votantes acerca de sus derechos, de leyes que rigen los procesos electorales y políticos, lo que constituye una violación, y de los mecanismos y procedimientos para la reparación de daños, es probable que los sistemas de adjudicación para las quejas sean poco entendidos, poco utilizados o sujetos la manipulación. En tales circunstancias, los sistemas de adjudicación pueden ser vulnerables a la desinformación motivada con fines políticos y el uso incorrecto intencional de los procesos con el objetivo de ganar ventaja en el "campo de la opinión pública" o de retrasar la publicación oficial de los resultados con la intención de provocar dudas acerca de la credibilidad de los procesos electorales y la legitimidad de sus resultados.

Como se muestra en el primer capítulo del presente libro, si los quejosos que reúnen los requisitos para presentar una queja no están conscientes de sus derechos, o de cómo hacerlo adecuadamente, o si los organismos encargados de la adjudicación están abrumados o socavados por el litigio frívolo e irritante de unos cuantos, entonces el cumplimiento según los estándares internacionales y las mejores prácticas fallará sin importar la PRIMA FACIE de la calidad del sistema. Incluso, la información pública, la capacitación y los programas educativos para el votantes obre la adjudicación de quejas se tratan a menudo- si es que lo hacen- como ideas de último momento por las autoridades responsables, la comunidad donante internacional y las organizaciones implementadoras.

Este capítulo ahonda sobre de los esfuerzos existentes para tratar la educación del votante sobre la adjudicación de quejas en una forma más meticulosa y proactiva por las instituciones oficiales y la sociedad civil. La discusión identifica las mejores prácticas para que se repitan, las lecciones que se pueden aprender y los riesgos que evitar.

Esfuerzos de los órganos oficiales

A. Resumen

Una participación más amplia de los votantes en los procesos electorales es un objetivo importante para cualquier importancia. Como guardianes de los procesos electorales, es sumamente importante para los organismos para la administración electoral (OAE) no sólo administrar el proceso en un forma transparente y profesional, sino que asegurar que los diferentes grupos interesados- votantes, candidatos, partidos políticos, medios de información, grupos observadores y otros participantes de la sociedad civil- tengan el conocimiento necesario para participar completa y adecuadamente en dicho proceso. Esta responsabilidad también se extiende hacia lo que puede ser el aspecto más discutido de cualquier controversia electoral: la adjudicación de quejas.

Los procesos electorales producen de manera natural más perdedores que ganadores y, por lo tanto, tal situación garantiza en parte que habrá quejas tanto por la manera en la que se condujeron los procesos electorales, como por el resultado final; sólo algunos candidatos que pierden tienden a creer lo inevitable. Aunque tal vez la queja de los resultados electorales representa los casos con perfil más altos, sólo son una fuente de quejas durante el periodo electoral. Las quejas acerca de los criterios de elegibilidad que enfrentaron los candidatos, la conducta de los candidatos y de los partidos políticos a lo largo del periodo de campaña y de la jornada electoral, la inclusión o exclusión de los votantes del padrón electoral y temas relacionados con el financiamiento de la campaña también son fuentes muy comunes de quejas.

Aunque las leyes electorales definen con cierta precisión lo que constituye una violación electoral, también debe de existir un proceso transparente y confiable disponible para la adjudicación final de las quejas. El enfoque a la adjudicación de quejas varía considerablemente entre los países y la responsabilidad puede recaer en el sistema de tribunales, una combinación de comisiones electorales y tribunales, sólo comisiones electorales u organismos separados para la adjudicación en materia electoral.

Sin importar en dónde se ubique la responsabilidad para la adjudicación de las quejas electorales o como esté estructurada, todo estos sistemas tienen la obligación de informar a los interesados de sus derechos políticos y electorales, las reglas del juego, y cómo pueden obtener la reparación si se violaron dichos derechos y/o leyes. La discusión de procesos está enfocada a cómo los diferentes sistemas de adjudicación de quejas- ya sea en estados frágiles, ambientes en conflicto o democracias establecidas- abordan la información pública y la educación del votante. Los casos prácticos incluyen a la Comisión

Electoral de Paquistán (CEP), la Comisión de Quejas Electorales (CQE) de la República Islámica de Afganistán, y el Tribunal Electoral de la Federación de México (TEPJF), el cual también se discutió con más detalle en el Capítulo 4 de este libro.

Las experiencias de estos tres países son diferentes:

En Paquistán existe un sistema híbrido de adjudicación de quejas a través del cual la CEP y los tribunales tienen responsabilidades específicas dependiendo de la naturaleza de las supuestas violaciones y en qué momento del proceso se presenta la queja.

En Afganistán, la CQE es una institución electoral completamente independiente, que trabaja por separado de la Comisión Electoral Independiente (CEI), y tiene el único mandato de investigar y resolver los desafíos y las quejas electorales, aunque sólo opere temporalmente. Los tribunales no desempeñan ninguna función en la adjudicación de quejas.

En México, un tribunal electoral por separado es responsable de manejar las quejas electorales y ha tenido tanto éxito que ahora brinda asistencia técnica –incluyendo el diseño y la implementación de las comunicaciones y estrategias de alcance- a otros tribunales electorales en Latinoamérica.

Cada uno de estos modelos se discuten con mayor detalle a continuación.

B. La Comisión Electoral de Paquistán

Antes de las elecciones de 2007, la CEP se enfrentó con el desafío de mejorar la adjudicación de quejas electorales en un ambiente de amplia crítica pública y escepticismo al encargarse de sus quejas. Aunque la CEP trató de asegurar que actuaba conforme a derecho, el proceso de adjudicación electoral se percibió como confuso, falto de transparencia y sin cumplir con los estándares internacionales.

En su intento por superar la crisis de confianza, la CEP, con la ayuda de la IFES, emprendió varias iniciativas específicas dirigidas a mejorar el conocimiento y entendimiento del proceso de adjudicación de quejas entre los grupos clave de interesados, tanto internos como externos. Dichos grupos incluían a los candidatos, partidos políticos, sociedad civil, grupos observadores, medios de comunicación, y los votantes, así como a los oficiales de la CEP en las oficinas principales y a nivel regional.

El objetivo de estos esfuerzos fue: aumentar la información, conocimiento, y responsabilidad para presentar una queja válida; y mejorar la transparencia y credibilidad de la adjudicación de las quejas, en especial durante el periodo de campaña. Para alcanzar dichos objetivos, la CEP emprendió un esfuerzo multifacético de información pública, incluyendo:

- El desarrollo de manuales que expliquen los procesos y procedimientos relevantes. Los manuales destacaban las disposiciones aplicables de la ley electoral y presentaban un lenguaje simple y directo que podría ser entendido fácilmente por los usuarios. Dichos manuales se distribuyeron de manera gratis a los candidatos, partidos políticos, observadores electorales, y grupos de la sociedad civil. La CEP brindó miles de copias físicas en urdu, sindhi e inglés y lo publicó en su sitio web.
- La producción de los anuncios del servicio público (ASP) para el radio. Los ASP estaban dirigidos a ampliar el público y se transmitieron durante todo el periodo de campaña. Estaban diseñados para concientizar al electorado general acerca de los tipos de daños electorales y qué acciones podrían tomar los votantes si observaban irregularidades. Asimismo, estaban dirigidos a superar las percepciones públicas de sesgo al demostrar que la CEP era una organización profesional e independiente comprometida a tomar un enfoque proactivo para la adjudicación transparente y adecuada de las quejas.
- El uso mejorado de la página web de la CEP retrata su trabajo de adjudicación de quejas. Además de poner disponible el manual de quejas arriba referido en tres lenguas, la CEP también publicó el formato oficial de quejas que se podía descargar de internet. El sitio web también presentó a tiempo los sumarios de la cantidad y tipos de quejas presentadas ante la CEP, y en éste, los quejosos tenían la oportunidad de buscar el estatus de su caso. El uso del sitio web de la CEP aumentó la transparencia del proceso al mismo tiempo que brindó un grado de credibilidad y profesionalismo que no existía anteriormente.
- La introducción de talleres informativos y grupos de sesiones informativas a los medios de comunicación nacionales. Estos talleres informativos realizados por primer vez estaban destinados con el objetivo de preparar a los periodistas para que brindasen una cobertura más precisa e informada de la adjudicación de quejas e incrementar el perfil de su proceso entre el público. La retroalimentación y la evaluación recibida de los representantes de los medios de comunicación con respecto a los talleres fue extremadamente positiva y un análisis posterior de

la cobertura mediática de la adjudicación de las quejas demostró el valor y el impacto de dicha tarea.

En general, el enfoque de la información pública de la CEP fue bien recibido por los candidatos, partidos políticos, medios de comunicación, observadores y agrupaciones civiles. A través de este esfuerzo la CEP puedo demostrar pasos positivos y tangibles hacia un proceso de quejas más creíble y transparente. La misión de observación de la Unión Europea (UE) tomó nota de este progreso, en especial haciendo referencia en su reporte final de los esfuerzos de información pública de la CEP frente a la adjudicación de quejas.

C. La Comisión de Quejas Electorales Afganas

La CQE es un organismo de adjudicación de quejas, con carácter independiente, establecido bajo la Ley Electoral de la República Islámica de Afganistán. A diferencia de su homólogo, la CEI, la CQE es una institución electoral temporal cuyo mandato dura hasta 30 días después de la certificación de los resultados electorales finales por la CEI. Para las elecciones de 2005 y 2009, la CED se estableció con mucha posteridad al periodo precedente del ciclo electoral. Esto provocó que la CED se enfrentara con una cantidad de desafíos operacionales importantes, en los que se incluían la inhabilidad para conducir una campaña de información adecuada y completa para el votante y el público en general antes del inicio del calendario electoral.

La primera vez que la CQE se estableció fue antes de las elecciones del Consejo Regional y Parlamentario de 2005. En sentido estricto, existía muy poco entendimiento de su mandato, si es que lo había, entre los interesados electorales antes del inicio de la campaña. Esto significaba que la CQE enfrentaba múltiples desafíos. Primero, tenía que desarrollar una campaña de información pública para brindar un nivel básico de información sobre su papel y responsabilidades en el proceso para que todos los grupos interesados tuvieran un nivel elemental de confianza en el proceso de las quejas. Segundo, tenía que informar a dichos interesados acerca del proceso de quejas para que aprovecharan esa información en caso de que presenciaran una violación electoral. Como consecuencia, la CQE hizo un esfuerzo coordinado para alcanzar a la mayor parte posible del público interesado durante el breve periodo antes de la elección.

La CQE utilizó una cantidad de recursos y medios de comunicación, como una campaña de ASP para el radio, anuncios impresos en varios periódicos y revistas nacionales, y carteles. De igual manera,

transmitió sus mensajes a través de entrevistas con la prensa. Asimismo, la CQE desarrolló su propio sitio web, lo que resultó ser una herramienta efectiva entre los grupos de élite aunque su aplicación a un nivel más amplio se limitó debido a las bajas tasas del uso de internet en el país.

Con base en su experiencia de 2005, la CQE, en su informe final, reconoció que sus esfuerzos de información pública no habían cumplido con las expectativas ideales y recomendó que en futuros periodos electorales, la CQE sea establecida con más antelación como fuera posible a la campaña electoral para brindar una campaña de información adecuada al votante y al público en general.

Desafortunadamente, las lecciones de 2005 no se aplicaron por completo en el 2009. Una vez más, la CQE se estableció muy tarde en el ciclo electoral y perdió la oportunidad de impulsar una campaña de información pública que fuera extensiva antes de las elecciones del consejo regional y presidencial. Sin embargo, con la experiencia que se obtuvo en el 2005, la CQE logró desarrollar una campaña de información pública mucho más sofisticada y pudo implementarla a pesar del escaso margen de tiempo.

La campaña de información pública de 2009 estuvo integrada por los siguientes componentes:

- La CQE comenzó con un alcance identificado de los medios de comunicación que incluía la realización regular de conferencias de prensa y la designación de comisionados para participar en las entrevistas ya sea para los medios de comunicación, nacionales o internacionales. También designó a un equipo de relaciones mediáticas/públicas integrado por dos personas (una nacional y otra internacional) con las habilidades y contactos necesarios para generar interés y reportar acerca de los asuntos relacionados con la CQE. Éstos fueron los primeros pasos mientras el desarrollo de los medios de comunicación nacionales (en particular los medios privados) desde el 2005 habían tenido un gran impacto en la cobertura de las elecciones por todo el país. Esta tarea afecto positivamente los esfuerzos de la CQE para informar al electorado acerca de su papel en el proceso electoral.
- La CQE desarrollo los ASP para la radio y la televisión y los distribuyó por todo el país. Sin embargo, debido a la tardía formación de la CQE, estos anuncios sólo se transmitieron después del inicio del periodo de campaña.
- La Comisión también imprimió folletos y los distribuyó por todo el país. Los folletos se distribuyeron de manera efectiva principalmente en las áreas urbanas debido a la falta de alfabetismo en las aldeas rurales y lejanas.

- Como una novedad desde el 2005, los Comisionados de la CQE viajaron a una cantidad de centros regionales/municipales a través de todo el país durante la campaña electoral de 2009. Por medio de estas visitas, la CQE buscaba: (1) aumentar sus perfil mediático en los mercados locales (con conferencias de prensa y entrevistas); (2) emprender el alcance a los candidatos del Concejo Regional para explicarles el proceso de quejas y cómo podían acceder en caso de necesitarlo; y (4) reunirse en el personal de la CQE Regional. Dichas visitas tuvieron un éxito tremendo, en particular desde una perspectiva mediática, y también reafirmó la percepción de que la CQE era una organización independiente y transparente comprometida a tratar todas las quejas con profesionalismo e imparcialidad.

Dado que se realizó un proceso de auditoría y un segundo cómputo para la elección presidencial después de la jornada electoral y que se descubrieron graves casos de fraude, el trabajo de información pública de la CQE, en especial las visitas regionales, fueron de suma importancia para asegurar que la CQE se percibiera como un organismo con credibilidad y legitimidad suficiente entre un grupo muy extenso de interesados electorales. Si la CQE no hubiera podido implementar sus esfuerzos multifacéticos de información pública a pesar de las limitaciones de tiempo, hubiera sido difícil persuadir al electorado y a los candidatos de que la CQE hubiera podido trabajar en una manera competente, abierta e imparcial.

D. El Tribunal Electoral de la Federación de México

Se han establecido tribunales electorales especiales en varios países de Latinoamérica con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en México cuya función no sólo es actuar como modelo, sino como una fuente de liderazgo técnico y asistencia en la región y otras partes. El TEPJF es un tribunal electoral permanente con funciones independientes del organismo de administración electoral, con una sala superior nacional y cinco salas regionales. Tiene una estrategia comunicativa extensiva que se basa en encuestas continuas de opinión pública y dirige tanto a las elecciones federales, cada tres años, y elecciones locales, cada año.

Los componentes de esta estrategia comprenden la disposición de información precisa y entendible a los medios de comunicación masiva y a la publicidad institucional, así como la construcción de la confianza para el electorado y a los interesados. Además de los anuncios en la prensa, conferencias, y sesiones informativas y entrevistas para los medios de comunicación masiva, el TEPJF también realiza capacitaciones regulares para los periodistas. Asimismo, transmite información por medio de:

- Anuncios del servicio público (ASP) para radio y televisión;
- Una variedad de programas televisivos como *Entre Argumentos*, donde políticos, académicos y periodistas discuten políticas públicas y leyes; *Sentencia a Debate*, donde expertos legales analizan las sentencias; y programación con información específica de las elecciones como *Decisión 2010*, donde los oficiales y políticos examinan el contexto electoral;
- La página web oficial del Tribunal[1] donde se publican los juicios dentro de 24 horas y donde se encuentra disponible la información en sumario acerca de la cantidad y los tipos de casos, el estatus de tales casos, quien presenta las quejas o apela las sentencias y quien representa los casos;
- Nuevos sitios de medios de comunicación y redes sociales incluyendo *Facebook* y *Twitter*; y sesiones públicas que se transmiten en un canal de servicio público (Canal Judicial), similar a C-SPAN, dedicado a los procesos judiciales, y también vía internet. Las sesiones de las cinco salas regionales sólo se transmiten vía internet.

Junto con estos mecanismos y recursos de comunicación dirigidos al público en general, el TEPJF también se ocupa de la disposición de información y comunicación interna dirigidas al personal legal y administrativo. A través de publicaciones regulares a nivel estatal y federal, el TEPJF brinda actualizaciones sobre reformas políticas y modificaciones regulatorias y legales, así como comentarios legales y artículos sobre temas selectos de adjudicación de quejas.

[1] El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, www.te.gob.mx (visitado por última vez el 3 de enero de 2011).

El TEPJF realiza encuestas de opinión pública cada trimestre para medir continuamente los niveles de conciencia y confianza, y las necesidades informativas, así como para evaluar la efectividad y el impacto de su estrategia de comunicación.

A la luz de los esfuerzos de la educación del votante y la información pública del TEPJF, la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha comenzado a involucrarlo en el proceso para aconsejar a otros tribunales electorales y OAE. El TEPJF ha ayudado a Ecuador, Costa Rica y Perú. Comenzó esta ayuda con un diagnóstico de las necesidades en donde tomó en cuenta las características específicas del sistema de adjudicación de quejas. Por ejemplo, el diagnóstico de necesidades determina si el organismo responsable es nuevo o ya existía antes, temporal o permanente, independiente o un componente del organismo de administración electoral, así como las necesidades informativas de los interesados en el proceso electoral y los votantes, Con base en esta evaluación, el TEPJF entonces trabaja con sus homólogos para diseñar una estrategia de comunicación especialmente confeccionada y asesora sobre su implementación. Este trabajo de capacitación y alcance se explica más a detalle en el Capítulo 4 del presente libro.

Participación de la sociedad civil

A. Resumen

El inicio de este capítulo exploró las actividades de la educación del votante y la información pública por los organismos responsables relacionados con la adjudicación de quejas en materia electoral.

La sociedad civil también puede desempeñar un papel importante en una variedad de áreas, por ejemplo:

- Evaluación y monitoreo del proceso de adjudicación de quejas;
- Emisión de análisis legales dirigidos a la reforma del proceso de la adjudicación de quejas, violaciones lectorales y el sistema penal;
- Programas académicos legales y actividades de capacitación para los jueces, abogados, oficiales electorales y personal;

- Programas educativos al votante sobre los derechos de votación, el proceso de adjudicación de quejas y los recursos legales;
- Asistencia legal pro bono a los votantes agraviados;
- Preparación de los casos con el apoyo de los organismos de administración electoral; y
- Capacitación a los medios de comunicación sobre los asuntos y procesos de la adjudicación de quejas.

Esta sección del capítulo analiza a detalle estos enfoques a través de una variedad de actores de la sociedad civil, incluyendo a las asociaciones profesionales de abogados y magistrados, escuelas de derecho, grupos observadores, agrupaciones de análisis legales, y otras ONG, ya sea con la cooperación, o sin ella, de los organismos oficiales.

Las Filipinas sirven como el primer ejemplo para el recordatorio del presente capítulo ya que proporciona ejemplos actuales y multifacéticos de la actividad de la sociedad civil sobre procedimientos y cuestiones sobre la adjudicación de las quejas que cubren muchos de los enfoques arriba mencionados. También es una muestra de los resultados que se pueden obtener a través de la cooperación efectiva entre la sociedad civil y los organismos oficiales. Su experiencia durante el ciclo de elecciones presidenciales de 2010 también tiene gran valor, ya que la sociedad civil ha buscado manejar la adjudicación de quejas en un contexto de reformas electorales importantes con miras a la modernización[2]. En especial, la Liga de Abogados para la Libertad (Libertás) emprendió una cantidad de actividades para dirigir las ramificaciones del nuevo sistema de elecciones automatizadas (SEA) para su supervisión y adjudicación[3]. El SEA se usó, por primera vez, a nivel nacional durante las elecciones de mayo de 2010. A continuación se presentan varias actividades en Filipinas junto con la discusión de los enfoques comparativos con otros contextos (para una discusión más completa del sistema de adjudicación de quejas en Filipinas, ver el Capítulo 4: Casos prácticos relacionados con la capacitación de los árbitros de los quejas en materia electoral).

[2] Las actividades que se presentan este estudio práctico fueron posibles con la subvención de la IFES a Libertás a través del programa fundado por USAID/Filipinas.
[3] Para más información sobre Libertás y su papel en el sistema electoral en Filipinas, ver el Capítulo 4.

La adopción de un enfoque proactivo: la experiencia de Libertás en Filipinas

i. Evaluación y monitoreo del proceso de adjudicación de quejas

El establecimiento de un punto base es el componente esencial en la supervisión de la adjudicación de quejas, así como de la evaluación del impacto de los esfuerzos relacionados con el análisis legal, las iniciativas de reforma, y la formación de la capacidad. Con anticipación al ciclo electoral del 2207, Libertás emprendió un estudio base del estado de la adjudicación electoral en Filipinas. El estudio tuvo como base la experiencia electoral de un periodo de 20 años (1987-2007) para varias oficinas y a diferentes niveles. El estudio involucró la revisión de todas las leyes relevantes, procesos, y procedimientos aplicados al establecimiento de quejas electorales. También empleó las discusiones de grupos focales para evaluar los factores que impactan en las percepciones del público sobre la credibilidad de varios órganos[4] encargados de resoluciones en materia electoral.

La evaluación hizo uso de varios indicadores clave, los cuales se detallan en el cuadro inferior.

Evaluación electoral de Libertás (1987-2007)

Indicadores clave

Independencia e imparcialidad

El estudio evaluó: (a) la independencia fiscal y de operaciones; (b) la composición; la manera de seleccionar y nombrar a los oficiales; (d) el nivel de exposición a la política; y (e) los mecanismos para revisar la conducta de los oficiales.

Accesibilidad

Los asuntos relacionados con la accesibilidad incluyeron: (a) la localización de audiencias y procesos; y (b) los costos relacionados con las quejas electorales.

[4] Incluyendo a los tribunales, la Comisión Sobre Asuntos Electorales (COMELEC), el Tribunal Electoral de la Cámara de Representantes (HRET), el Tribunal Electoral del Senado (SET), el Tribunal Electoral Presidencial (PET) y la Suprema Corte.

Eficacia

El estudio tomó en cuenta (a) las normas de procedimiento; (b) el volumen de las quejas; (c) la cantidad de tiempo requerido para resolver las quejas: y (d) la cantidad de casos en materia electoral resueltos antes de la expiración de los mandatos en controversia.

Aceptabilidad y consistencia de las sentencias

Por ejemplo, el estudio consideró (a) el porcentaje de las quejas que se apelaron; y (b) la proporción de apelaciones perdidas y ganadas.

Transparencia de los procesos y registros

El estudio consideró (a) los procedimientos y prácticas para brindar transparencia a los procesos de adjudicación; y (b) los mecanismos para asegurar la preservación de los registros.

Integridad de las documentales

La integridad de las documentales incluyó: (a) las normas y procedimientos para proteger la integridad de las pruebas; y (b) la capacidad de los organismos encargados de la adjudicación para identificar cuando se hayan comprometido las documentales.

Libertás siguió sobre la base del estudio llevando a cabo una supervisión continua del progreso y desempeño de la Comisión sobre Asuntos Elecciones (COMELEC), los tribunales electorales especiales (de la Cámara, Senado, y Presidencial) y los tribunales a nivel municipal, al igual que su manejo y adjudicación de los casos en materia electoral durante el ciclo electoral de 2007. Libertás publicó los estudios de la evaluación, revisiones, e informes de observación en su sitio web[5] sobre la adjudicación en materia electoral y distribuyó copias a los árbitros electorales, legisladores, y grupos de vigilancia y análisis legal. Las conclusiones y recomendaciones presentadas en dichas publicaciones también informaron acerca de los análisis legales consecuentes, la formación de la capacidad, y los esfuerzos de información pública, así como la supervisión nacional por otros grupos de la sociedad civil.

[5] El proyecto de ADJUDICACIÓN ELECTORAL de Libertás, http://www.libertas-election-adjudication.blogspot.com/ (visitado por última vez el 3 de enero de 2011).

ii. Programas académicos legales y de capacitación

Libertás por mucho tiempo ha sido una fuente de capacitación y educación sobre ley electoral, adjudicación de quejas para jueces, abogados y trabajadores en materia electoral, al igual que un líder en el análisis legal y grupos vigilancia sobre asuntos relacionados con los derechos de votación, derecho electoral y el sistema judicial. A principios de 2009, junto con la cooperación de la COMELEC y varias escuelas de derecho sobresalientes, condujo una serie de eventos dedicados al tema "El futuro de la adjudicación en materia electoral en un Sistema Electoral Automatizado (SEA). Los segmentos de capacitación dedicados al SEA incluyeron el resumen de los nuevos procesos, procedimientos y asuntos relacionados con la automatización, y una discusión de los tipos de medios de impugnación que puedan suscitarse dentro del nuevo sistema. Los expertos también compartieron sus puntos de vista y la experiencia adquirida, así como las lecciones obtenidas de la prueba piloto del SEA en la Región Autónoma del Mindanao Musulmán (RAMM) y de los intentos previos para la automatización electoral que no tuvieron éxito. Además de su cooperación con Libertás sobre la capacitación y educación legal, la IFES y el Colegio de Abogados de Estados Unidos (ABA) también trabajaron junto con la Academia Judicial de la Suprema Corte de Filipinas para capacitar a los jueces de tribunales regionales sobre el manejo de los casos en materia electoral bajo el SEA.

iii. Análisis legal sobre el sistema de adjudicación de quejas, normas y recursos

Como resultado de las actividades de capacitación y educación legal que se mencionaron arriba y las discusiones acerca de cómo manejar las quejas provenientes del SEA, se hizo aparente que se necesitaban realizar ajustes específicos a las normas en Filipinas para avanzar efectivamente hacia el proceso de adjudicación de controversias en materia electoral. De igual manera, fue evidente que las nuevas normas de adjudicación necesitaban trabajarse y publicarse lo más pronto posible para crear un suelo firme para los desafíos legales y descartar un escenario de luchas después del periodo de las elecciones que pudiera debilitar la credibilidad del proceso y/o la legitimidad del resultado.

Los abogados de Libertás y los expertos en materia electoral trabajaron junto con la COMELEC para redactar un documento de trabajo sobre las Normas de Procedimiento de la COMELEC que Regulan las Quejas Electorales en un Sistema de Elección Automatizada en PCOS. El documento de trabajo se presentó durante las discusiones de grupos focales y mesas redondas con los miembros y oficiales de campo de la COMELEC, tribunales electorales, miembros del poder judicial y abogados en materia electoral para solicitar más información. De igual manera, se llevaron a cabo discusiones por separado con el Presidente Magistrado de la Suprema Corte y el Comité adjunto de supervisión de la junta del congreso para la automatización electoral. Dichas discusiones introdujeron a los expertos de la IFES y del ABA, quienes enfatizaron que, en los sistemas electorales tanto manuales como automatizados, deben de ser primordiales los estándares del estado de Derecho, tales como los debidos procesos, la protección equitativa, y la justicia. También señalaron la importancia de la educación del votante y el papel de vigilancia en la supervisión de las elecciones y la prevención de fraude en las diferentes etapas del proceso de elección automatizada que podría desembocar en quejas electorales.

Sobre la base de estas discusiones, Libertás revisó el documento de trabajo y lo volvió a presentar a la COMELEC. En última instancia, la Comisión lo aprobó *en_banc* como el documento de trabajo para la preparación de sus Instrucciones Generales sobre la Adjudicación de Quejas en Materia Electoral. El producto terminado fue la Adjudicación no. 8804 de la COMELEC, Normas de Procedimiento sobre las Quejas en un Sistema Electoral Automatizado en relación con las elecciones del 10 de mayo de 2010, en la que incorporó las mayoría de las resoluciones presentadas en el documento de trabajo.

iv. Información pública y educación del votante

Para facilitar un mejor entendimiento de los derechos del voto y el derecho a la reparación del daño, Libertás preparó un manual sobre los derechos del voto y las reparaciones a las que tienen derecho llamado, *A Quick Guide On Your Right To Vote (Una guía rápida sobre tú derecho al voto)*. El manual se enfocó específicamente en el proceso de registro del votante y las reparaciones y procesos legales que pudieran utilizarse para hacer valer o vulnerar el derecho a votar. Incluyó una guía sobre los procesos de inclusión y exclusión del padrón electoral y cómo apelar las sentencias de la Junta del Padrón Electoral

(JPE). Se presentó el manual en un formato de preguntas y respuestas que trataba con preguntas tales como:

- ¿Existen algún recurso en materia legal disponible para los solicitantes que no estén de acuerdo con las conclusiones del OAE sobre de su solicitud?
- ¿Por qué los tribunales municipales tienen jurisdicción sobre estos procesos y no la comisión electoral?
- ¿Cuáles son las normas que rigen las peticiones para la inclusión y exclusión?
- ¿Quién puede presentar una petición?
- ¿Cuáles son los pasos que debo seguir si quiero presentar una petición?
- ¿Cuánto tiempo tarda el tribunal para emitir mi sentencia?
- ¿Qué pasa si mi solicitud es aprobada?
- ¿Qué puedo hacer si mi solicitud es negada?
- ¿Se puede apelar una sentencia del tribunal?

Además de la disposición de respuestas e instrucciones paso a paso, el manual también proporcionaba cuadros de flujo de los procesos de apelaciones y peticiones, así como todos los formatos necesarios para los quejosos.

El manual se distribuyó a través de la COMELEC, grupos de la sociedad civil y vía internet en el sitio web de Libertás sobre la adjudicación en materia electoral de. Como parte de sus actividades sobre la educación del votante, Libertás también publicó otro manuales titulados *Primer on Disqualification of Electoral Candidates* (*Manual sobre la descalificación de los candidatos electorales*) y el *Primer on Pre-Proclamation Controversy and Election Protests* (*Manual sobre Controversias proclamadas con anticipación y medios de impugnación electorales*) que se encuentran en su página web[6]. Este sitio se creó para resaltar las actividades, conclusiones y resultado del Proyecto de Reforma para la Resolución en Materia Electoral y se fue expandiendo para incluir materiales de referencia e información que detallan y explican los diferentes tribunales electorales, la cobertura de noticias que presentan casos en

[6] *Id.*

materia electoral y las leyes básicas y normas de procedimiento que rigen a los diferentes organismos encargados de las resoluciones.

C. Otros enfoques

i. Servicios de asistencia legal

En Ucrania, durante el ciclo de la elección presidencial de 2004, la Iniciativa de Ley euroasiática y europea (ICLEE) facilitó el establecimiento de oficinas legales para estudiantes que proporcionaban servicios legales pro bono a los votantes que presentaban quejas a los tribunales o comisiones electorales del territorio (CET).

Muchos de estos casos trataban con problemas de registro del votante que se presentaron durante las tres vueltas de la votación. También asistía a los votantes a través de las redes de los centros de análisis en materia electoral afiliados a una ONG líder incluyendo al Comité de votantes de Ucrania. La red de ONG ayudó a los votantes, comisionados electorales, y representantes de los candidatos y varios grupos se involucraron en casos de alto nivel del tribunal.

Además de la asistencia y asesoría legal brindada a través de oficinas para estudiantes y una cantidad de análisis legal de las ONG, la ICLEE también estableció una línea telefónica sin cargo que respondía a las preguntas de los ciudadanos, muchas de ellas relacionadas con temas electorales. Las líneas telefónicas atendieron una variedad de violaciones relacionadas con la voto de personas que no asisten al lugar de votación, el registro del voto y la calidad de la Lista de Votantes (LV) el trabajo de las comisiones electorales, apelaciones a las sentencias por los consejos de votación, la eliminación de comisionados electorales, la participación de la milicia en el proceso de votación, compro del voto, coerción por los empleadores, votación múltiple, y la destrucción o desaparición de materiales electorales.

Debido a los problemas con el registro del votante durante las elecciones de 2004, la ICLEE, junto con la OSCE, facilitaron las correcciones de la LV en el mismo día al proporcionar el personal necesario a los tribunales y a las CET como abogados, abogados en fase de preparación, y activistas de las ONG, para ayudar a los votantes que estaban teniendo problemas al resolver las discrepancias. Toda persona que ayudó fue entrenada y se le dio materiales de referencia aprobados por la comisión electoral central.

A través de estos tipos de intervención, miles de millones votantes agraviados recibieron ayuda.

Conclusión

El propósito de este capítulo fue el de señalar la importancia de la información pública y la educación al votante para el proceso de adjudicación de quejas en materia electoral. Se resaltaron los enfoques de la educación al votante y la información pública usados en varias OAE, organismos encargados de la adjudicación de quejas, y grupos de la sociedad civil en varios países con propósitos ilustrativos y comparativos. También cabe señalar que la información pública, la educación del votante y las actividades de la sociedad civil dirigidas específicamente en la CQE son menos comunes, menos proactivas y se quedan cortas de presupuesto en comparación con otras actividades electorales y formas de asistencia democráticas, tales como las que se realizan en la administración electoral, campañas para "conseguir el voto", educación general del votante, y supervisión nacional[7]. Es frecuente que una total apreciación de la necesidad de la información pública y la educación del votante sobre la RDE sólo se presente cuando se ponen en duda los resultados electorales o se encuentra en peligro una transición de poder ya sea lenta, rápida o pacífica. Con el fin de asegurar con más eficacia los resultados electorales legítimos y las transiciones de poder efectivas, así como para cumplir con las disposiciones e intenciones de los estándares internacionales establecidos a través de las reformas legales y de procedimiento, los esfuerzos en apoyo de la RDE –incluyendo la información pública adecuada, capacitación y educación del votante- se deberán de incorporar e integrar a los programas de asistencia electoral técnica desde el principio.

[7] Se llegan a hacer excepciones con países con tribunales electorales especiales o comisiones encargadas de las quejas, por ejemplo, en Latinoamérica, o en ambientes de conflicto/estados fallidos donde las quejas electorales y la manera en la que se resuelven sirven como un desencadenante para la violencia. En tales casos, se dirigen recursos importantes para la educación del votante sobre RDE.

Aunque cada elección y el contexto en el que se desarrolla tiene implicaciones únicas para las necesidades y desafíos de la información pública, es posible desarrollar un conjunto básico de lecciones aprendidas y asuntos a considerar de los que otros interesados en el campo se podrían beneficiar cuando desarrollen sus propias estrategias y planes. Estas lecciones incluyen, pero no se limitan a:

- Es común que los aspectos legales y técnicos de la RDE eclipsen la importancia de asegurar una campaña de educación al votante e información pública apropiada sobre del proceso de las quejas. Estos aspectos no se excluyen mutuamente y, de hecho, se complementan uno con el otro, en especial con relación a la transparencia.
- La disposición de información relevante y oportuna presentada en un lenguaje directo y simple, y en un formato fácil de usar es la clave para asegurar que los procesos de la RDE funcionan en una manera eficiente y metódica al estar a la altura de los requisitos legales, así como de los estándares internacionales y normas democráticas.
- Un objetivo fundamental en la estrategia de la información pública y los esfuerzos relacionados con la educación del votante y la capacitación deben de ser asegurar que todos los grupos interesados y votantes tengan la conciencia o el conocimiento suficiente para entender sus derechos y participar en el proceso. Este tipo de enfoque aumenta de manera considerable la transparencia que, a su vez contribuye para una mayor confianza del público y hacia el sistema.
- Es importante establecer un equipo calificado de relaciones públicas/mediáticas o una oficina en las instituciones responsables, designando a la persona que debe de hablar acerca de los asuntos sobre la RDE y a qué tipo de público se debe dirigir. El desarrollo de mensajes claros es extremadamente útil para garantizar una comunicación efectiva y consistente desde el equipo de relaciones públicas/mediáticas.
- Los retrasos al iniciar la información pública y la educación del votante sobre la RDE hasta tiempo después del periodo de campaña electoral ha fomentado el hecho de que los interesados no tendrán la información que necesitan para entender y utilizar los mecanismos de la RDE y los procesos para los medios de impugnación que se presentan previamente en los periodos de campaña. Esto también puede suscitar que los votantes que no hayan adquirido un

nivel adecuado de conciencia y conocimiento al momento en que se presenten las quejas en la jornada electoral o después de la publicación de los resultados.

- La planeación anticipada y los recursos adecuados son esenciales. Algunas actividades (incluyendo la capacitación) que se pueden realizar con más frecuencia, así como los programas de contacto directo, son recursos intensivos y necesitan ciclos de desarrollo más largos por razones logísticas y operacionales.
- Los planes de implementación y las estrategias de comunicación, que se basaron en información concreta reunida durante los diagnósticos/evaluación, se diseñaron especialmente y se dirigieron según las necesidades específicas de varios grupos interesados y al electorado (o segmentos del mismo) aumentan la efectividad y el impacto de los esfuerzos de la educación del votante y la información pública.

Políticas y consideraciones prácticas para las campañas de información pública				
	Necesidades de asistencia/Opciones			
Contexto de la programación	Valoración de las necesidades de información /Capacidades sobre la RDE	Análisis legal sobre las reformas (legal, estructural y de procedimientos) de la RDE	Construcción de la capacidad de comunicaciones de los organismos de la RDE	Capacitación de jueces/ árbitros
La elección tiene lugar en un contexto de estados surgidos de conflictos o estados fallidos donde las	√		√	

quejas en materia electoral podrían ser un desencadenante de la violencia.				
El electorado está altamente polarizado donde se espera una elección cerrada y el resultado final puede determinarse por los tribunales.			√	
Hay preocupaciones de que el(los) perderor(es) no va(n) a reconocer y utilizará(n) un litigio excesivo y desconcertante para retrasar los resultados finales.			√	
Hay una crisis de confianza en la justicia del proceso de RDE y/o la neutralidad/independencia de los árbitros.	√	√	√	√
Hay una historia de elecciones fraudulentas o de adjudicación sesgada en las quejas electorales.		√		√
Los derechos del voto se han expandido para incluir a los segmentos de la población excluidos anteriormente del derecho del voto.	√			√
Hay acceso a la justicia/equidad ante los problemas legales que pueden disminuir la legitimidad de los procesos de RDE.	√	√	√	√
Ha habido grandes cambios en la ley electoral/'proceso electoral que pueden llevar a nuevos tipos de quejas o desafíos.	√		√	√
El sistema de RDE por sí mismo se ha reformado recientemente, por ejemplo: nuevos mecanismos, normas o procedimientos o cambios en las violaciones/penas.	√		√	√

Se han creado recientemente comisiones especiales de quejas en materia electoral o tribunales electorales.	√		√	√
Jueces, miembros de la Comisión Electoral abogados y/o investigadores no están bien informados de la(s) ley(es) electorales y códigos penales/administrativos aplicables.	√		√	√
Los interesados en materia electoral tienen poco o ningún entendimiento de sus derechos para recibir reparación administrativa/legal o cómo de funciona el proceso.	√		√	
Los árbitros de las quejas en materia electoral tienen el mandato de fomentar la educación del votante en RDE.	√		√	
Los árbitros de los medios de impugnación en materia electoral no tienen los recursos/la capacidad para dedicarse a la educación del votante en RDE.	√		√	
Los observadores electorales tienen el derecho de supervisar la fase del proceso de RDE y recibir información.				
Existe un grupo de abogados que puede brindar asistencia legal a los votantes agraviados o educación legal o servicios legales.				
Hay una agrupación de la sociedad civil que está calificada para conducir análisis legal de la RDE, educación del votante y riesgos.	√	√		

Los medios de comunicación no lograron cubrir los procesos de RDE y los resultados en una manera neutral y precisa.				
El sector de los medios de comunicación (incluyendo los medios privados) se ha expandido ampliamente desde la última elección con ramificaciones para la cobertura de la RDE.				

Necesidades de asistencia/Opciones							
Capacitación de oficiales/personal involucrado en las elecciones sobre la RDE	Capacitación para los abogados de campaña/partido	Capacitación/sesión informativa para los medios de comunicación	Servicios de asistencia legal	Programas oficiales de información pública / educación del votante	Programas de educación del votante y la sociedad civil	Capacitación para los observadores sobre asuntos relacionados con RDE	Supervisión/monitoreo de los Procesos de la RDE
	√	√		√			√
	√	√		√			√
	√	√					√
√							√

√							√
√		√	√	√	√	√	
√			√		√	√	
√	√	√		√	√	√	
√	√	√		√	√	√	
				√	√	√	√
√							√
	√	√		√	√		
				√			
					√		
						√	√
	√		√				
					√	√	√
		√					
		√					

- Los programas multifacéticos de información pública, que utilizan varios productos y formas de expresión, involucran a una variedad de actores y grupos de usuarios, y que influyen en otros programas y actividades electorales, contribuyen a llevar el mensaje los más extenso posible al público interesado y a los votantes.
- Con respecto a los grupos de la sociedad civil y a la educación del votante sobre la RDE, es esencial mezclar la combinación correcta de creatividad y talento técnico y legal. Las compañías

de comunicación y las ONG orientadas a la educación han sido de gran importancia para diseñar mensajes que sean entendibles para el electorado en general. La participación de las asociaciones de abogados o de las ONG orientadas a asuntos legales ha brindado un entendimiento completo de la ley electoral y todas las disposiciones relevantes del código administrativo y penal y de los procedimientos judiciales. Esta pericia contribuye a la orientación relevante y precisa y puede ayudar a facilitar la cooperación constructiva entre los tribunales, las OAE, y las comisiones encargadas de las quejas.

- La supervisión y evaluación de todas las iniciativas de información pública es fundamental para determinar la efectividad y el impacto de tales esfuerzos y para perfeccionarlos en elecciones posteriores. Brindar una comunicación a dos vías permite la recolección de la retroalimentación y la aplicación de lecciones que se aprendieron acerca de los pasos que se deben de seguir para mejorar el proceso en el siguiente periodo electoral.
- Darle la responsabilidad a todos los interesados en las elecciones es sumamente importante ya que necesitan reconocer que sus declaraciones y acciones tienen un impacto en la credibilidad de los procesos electorales –incluyendo la RDE- y la legitimidad de los resultados electorales.

Cuando se realizan esfuerzos para mejorar el conocimiento, transparencia y conciencia de los procesos de la RDE, entonces hay menos oportunidades para que los interesados, en particular los candidatos o partidos perdedores, reclamen que el proceso fue alterado o manipulado.

B. Políticas y consideraciones prácticas

Antes del desarrollo de una estrategia y un plan de implementación para las actividades sobre la RDE, se debe de considerar el contexto de programación y las necesidades de asistencia, al igual que las opciones cuando se trate con la información pública, la educación del votante y la participación de la sociedad civil. Se presentan varias políticas y consideraciones prácticas en la tabla de las páginas siguientes.

De manera ideal, se debe de llevar a cabo un diagnóstico/valoración metódico para desarrollar un plan de implementación y estrategia que sea lo más adecuado para las características específicas del sistema

de RDE, la capacidad de los diferentes actores, y las necesidades de información para los votantes y una extensa variedad de interesados.

Lista de recomendaciones

Aunque no hay un enfoque único para llevar a cabo la educación del votante sobre los sistemas de adjudicación de quejas, existe cierta información fundamental que los profesionales pueden aplicar al desarrollar las estrategias de información pública y educación del votante. Estos principios fundamentales son universales en su importancia y aplicabilidad a través de las estrategias. La siguiente lista incluye los principios fundamentales que se deben de considerar por los profesionales:

√ **Estrategias de comunicación:** Las estrategia de comunicación deben de incluir tanto la información pública como la educación del votante, y el plan de implementación es un componente esencial de cualquier proceso de adjudicación de quejas electorales. Los profesionales deben de asegurarse de tomar el tiempo para desarrollar de manera adecuada la estrategia y el plan de implementación, y luego, identificar los recursos necesarios (personas, dinero, y tiempos) para implementar el plan. La comunicación frecuente con los grupos interesados es un componente importante para la confianza y para asegurar que el proceso sea transparente. Los profesionales deben de asegurarse de que el enfoque refuerce los mensajes a través de todas las etapas del periodo electoral, y no sólo una o dos veces.

√ **Evaluación de las necesidades:** Tanto la estrategia como el plan de implementación se deben de diseñar de acuerdo con las características específicas del sistema de RDE en un país y reflejar las necesidades de información del electorado y los interesados electorales que tengan un papel clave en el proceso. De manera ideal, el plan se debe basar en la evaluación de las necesidades.

√ **Disposición de la información:** los organismos responsables de la RDE deben de tomar un enfoque proactivo de la disposición de la información frente a los requisitos de la educación del

votante. Por ejemplo, es de mucha utilidad la publicación a tiempo de la información relacionada con las quejas, y las actualizaciones sobre el estado y las resoluciones de los casos en el sitio web de los organismos encargados de la adjudicación. Los manuales de procedimiento pertinentes, temas de conversación, y otras guías también se deben de publicar en línea o como archivos parar descargar.

√ **Información de los interesados**: Al desarrollar un plan, los profesionales deben de buscar oportunidades para influir el trabajo de otros grupos, tales como asociaciones de abogados, observadores en materia electoral, y agentes de los partidos, abogados de campaña, académicos y los medios de comunicación masiva.

√ **Sincronización**: Empezar antes (con buena antelación al inicio de la campaña electoral) para asegurar que las necesidades informativas de todos los grupos interesados están totalmente consideradas y para anticipar las quejas que puedan suscitarse antes del proceso, tales como aquellas que pertenecen a la limitación del distrito electoral, registro de los candidatos, registro de los votantes, financiamiento de las campañas y las actividades de campaña.

√ **Estilo de la campaña**: Las campañas de información pública y de educación al votante deben de desarrollarse desde la perspectiva del usuario. La estrategia y el plan de la implementación deben de utilizar un espectro completo de los medios, productos y actividades de la comunicación. Los mensajes deben de simplificarse en grupos de información fácilmente entendibles.

√ **Supervisión y evaluación:** La retroalimentación, la supervisión y la evaluación son esenciales para determinar la efectividad del mensaje en varios canales de comunicación en relación con cada audiencia específica incluyendo a los interesados clave y al electorado en general. De manera similar, estas evaluaciones permitirán la aplicación de las lecciones aprendidas para programas futuros de información pública y de educación al votante. En este sentido los grupos de discusión y la opinión pública de la votación son de gran utilidad.

√ **Construcción de sociedades:** La responsabilidad para un proceso transparente y creíble en la adjudicación de quejas se encuentra en todos los socios, y no sólo en el organismo encargado de

la adjudicación de quejas. Es más probable que produzcan mejores resultados la cooperación entre las instituciones oficiales y la sociedad civil y el mutuo refuerzo de los programas de educación al votante e información pública.

6

MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Por David Kovick y John Hardin Young

Votantes esperando en la fila para las votaciones en el barrio Kibera de Nairobi, Kenia, el 27 de diciembre de 2007. Kibera fue el escenario de la peor violencia ocurrida tras el anuncio de los resultados electorales.

Introducción

Este capítulo trata del papel y usos potenciales de los mecanismos alternativos de resolución de controversias (resolución alternativa de controversias) como parte de un marco de adjudicación de quejas. Describe específicamente los diferentes mecanismos de resolución alternativa de controversias que se encuentran comúnmente en los sistemas legales civiles, y explora las maneras en las que la resolución alternativa de controversias pueden complementar a los mecanismos formales de adjudicación de quejas electorales. Después, se dan varios ejemplos de mecanismos de resolución alternativa de controversias utilizados en la realidad de varios países.

En pocas palabras, la resolución alternativa de controversias son cualquier método que las partes en una controversia pueden utilizar para alcanzar un acuerdo en vez de una adjudicación formal mediante los tribunales. Esto puede incluir sistemas legales formales en materia administrativa, en los que las agencias regulatorias establecen normas y procedimientos especiales para resolver las controversias y quejas, junto con los procesos de negociación y mediación ad hoc específicos para cada caso, en los que las partes buscan alcanzar acuerdos voluntarios para resolver sus controversias, muchas veces con la asistencia de un tercero imparcial.

El utilizar la resolución alternativa de controversias para resolver las quejas electorales es algo bastante nuevo en gran parte del mundo. Esto se debe sobre todo a que la resolución alternativa de controversias se consideran normalmente como un método para que los litigantes potenciales alcancen un acuerdo mutuamente aceptable (o “lo más correcto posible”), en vez de los resultados más rígidos del “todo o nada” que se dan con frecuencia en los tribunales. Por otro lado, las elecciones deben de tener ganadores y perdedores definitivos para servir como fuente de confianza pública en la legitimidad del gobierno resultante. Estos objetivos pueden ser difíciles de conciliar, pero como demostraremos en este capítulo, hay circunstancias en las que introducir la resolución alternativa de controversias en el sistema de quejas electorales puede ser apropiado y efectivo a la vez. La tarea clave del profesional es asegurarse de que el sistema de resolución alternativa de controversias respalde la realización de los siete estándares internacionales para la adjudicación de quejas propuestos en el primer capítulo de esta guía.

Hay varios factores contextuales que serán clave para determinar si los mecanismos de resolución alternativa de controversias son apropiados para un país y situación dados. Los análisis y casos prácticos

de este capítulo permitirán a los proveedores de asistencia técnica evaluar la viabilidad del sistema para el país en el que trabajan, y determinar qué deberá de incluirse en el diseño de un sistema efectivo.

A. Resumen

El campo de la adjudicación de quejas electorales no es nuevo. Los cómputos y las quejas, así como la adjudicación sobre los derechos a la participación y al voto, tienen un largo historial en el desarrollo de las instituciones democráticas[1]. Aunque el desarrollo de los derechos al sufragio universal y a participar en un proceso electoral están garantizados por convenciones internacionales[2], la aplicación de estos derechos es la responsabilidad de cada estado[3], el cual puede, cuando sea apropiado y consistente con las normas nacionales e internacionales, implementar alternativas para la adjudicación judicial. Las aplicaciones de los estados de los procesos de resolución de controversias son tan variadas como los sistemas legales y políticos en dichos estados. A pesar de la variedad de enfoques, existen algunas características comunes. Principalmente, la mayoría de los sistemas de resolución de controversias invocan un concepto ambiguo del "estado de Derecho", el cual intenta proporcionar "normas predecibles, derivadas de los principios establecidos para determinar resultados electorales"[4]. Otros estándares utilizados para implementar la adjudicación de quejas incluyen el establecimiento de normas con anterioridad a las elecciones y la previsibilidad de su aplicación; la transparencia y la apertura del proceso; la adjudicación oportuna de quejas por parte de un árbitro imparcial; y la creación de recursos aplicables como resultado del proceso[5]. Estos estándares, y otros, se detallan en el Capítulo 1: Estándares internacionales.

La adjudicación formal de quejas está estrechamente relacionada con el estado de Derecho. Es la más apropiada en países con niveles relativamente altos de educación formal y alfabetismo, y en donde hay

1 Ver, por ejemplo, International Election Principles: Democracy and the Rule of Law (John Hardin Young ed., 2009) [en adelante IEP].

2 Ver la Declaración Universal de los Derechos Humanos en general, G.A. Res. 217 (III) A, art. 21, Doc ONU. A/RES/217(III) (10 de diciembre 1948) [en adelante UDHR], disponible en inglés en http://www.un.org/en/documents/udhr/; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, G.A. Res. 2200 (XXI) A, art. 25, ONU. GAOR, 21ro Sess., Supp. No. 16, Doc Onu. A/6316, en 52 (16 de diciembre 1966), 999 U.N.T.S. 171 (entrada en vigor: 23 de marzo 1996) [en adelante ICCPR], disponible en inglés en http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm

3 ICCPR, nota 2, arts. 2(2) & (3); Convención de Viena sobre la Ley de Tratados, art. 26, llevado a efecto el 27 de enero de 1980, 1155 U.N.T.S. 331 ("Cada tratado en vigor es vinculante para sus partes y éstas deben de llevarlo a cabo de buena fe"); ver Benjamin E. Griffith & Michael S. Carr, Effective, Timely, Appropriate, and Enforceable Remedies, en IEP, nota 1, 374-381. ver también Comité de los Derechos Humanos de la ONU, Observación General No. 31, The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant CCPR/C/21/ Rev.1/Add.13 (26 de mayo de 2004).

4 John Hardin Young, Recounts, en IEP, nota 1, 285 & nn. 6-9.

5 UDHR, nota 2, art. 10 (derecho a una "audiencia justa y pública"); ICCPR, nota 2, art. 2.3 (acceso a un tribunal imparcial). UDHR, nota 2, art. 8. La ICCPR y la Declaración Universal de los Derechos Humanos requieren que para garantizar "eleccio[nes] genuina[s]", el proceso de conteo electoral debe de incluir la transparencia y la resolución oportuna de árbitros imparciales que subsanen errores de manera efectiva y vinculante.

una tradición relativamente larga de separación de los poderes judicial, legislativo y ejecutivo. La efectividad del sistema se basa en la percepción del público hacia el poder judicial como un instrumento regulatorio en asuntos civiles y penales al cual todo ciudadano tiene acceso sin temor alguno. Históricamente, la adjudicación de quejas funciona mejor en las "democracias completas" como las de Europa Occidental, Norteamérica, Australia y Nueva Zelanda, en democracias estables como Brasil, India, México y partes de Europa del Este, y en ciertos países africanos como Sudáfrica, Mauricio y Botswana. La situación es diferente para los estados surgidos de conflictos, democracias "nuevas" o frágiles y países "no democráticos" en los que cualquier tribunal representa para los ciudadanos comunes el miedo o la memoria de prisión injustificada, torturas, sobornos y corrupción. El legado de décadas de tiranía, dictadura, ausencia del estado de Derecho, abuso de los derechos humanos y conflicto armado puede llevar a una desconfianza fundamental del sistema legal por parte de los ciudadanos. En estas situaciones, el poder judicial es débil y se percibe como dependiente de otros. Además, el costo potencialmente alto de las acciones legales muchas veces es prohibitivo para la mayoría de los ciudadanos. El poder judicial no sólo se percibe como represivo, sino que muchas veces no cuenta con la estructura, habilidades y medios necesarios para impartir justicia a lo largo del país en respuesta a las necesidades y exigencias de los ciudadanos. Dado el potencial de violencia electoral y otros retos que enfrentan los países salidos de conflictos o en transición, se debe de considerar el uso de mecanismos alternativos para resolver conflictos electorales. Los mecanismos de resolución alternativa de controversias pueden crear oportunidades para que los interesados se involucren en el proceso electoral cuando se verían excluidos del mismo por un modelo tradicional de adjudicación de quejas. Aunque dicha adjudicación es vital para promover el estado de derecho, puede ser aún más crucial para estados frágiles o salidos de conflicto para enfocarse en resolver elecciones controvertidas de manera rápida y justa y así conjurar el peligro de potenciales de conflictos electorales. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas establece que los principios de la no discriminación y equidad requieren de acceso igualitario a los tribunales[6]. Como se mención abajo en los documentos como la Observación General No. 32, el Comité de Derechos Humanos interpreta esto como el derecho de toda persona a tener acceso a un tribunal competente, imparcial e independiente en algún momento del proceso[7]. Sin embargo, esta declaración no significa que los métodos de resolución alternativa de controversias no impulsen la resolución justa y eficiente de controversias. Aunque muchos procesos resolución alternativa de controversias, o incluso las sentencias de los órganos administradores

6 Observación General No. 32 8 & 9; ICCPR, nota 2, art. 14.

7 Observación General No. 32 18.

electorales (OAE), pueden no cumplir con los criterios de la Observación General No. 32, o los requisitos de un "tribunal competente, imparcial e independiente" de acuerdo con el artículo 14 del ICCPR, la mayoría de los procesos resolución alternativa de controversias están diseñados para evitar conflictos gracias a los medios acordados entre las partes. En donde se involucren los derechos fundamentales, los procesos resolución alternativa de controversias pueden ser útiles para evitar conflictos reales, siempre y cuando las partes que no alcancen un acuerdo tengan el derecho de buscar una resolución judicial para resolver problemas de los derechos fundamentales.

Observación General No. 32 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

El derecho a la igualdad ante las cortes y tribunales y a un juicio justo es un elemento clave para la protección de los derechos humanos y sirve como un medio procesal de salvaguarda del estado de Derecho. El artículo 14 del Pacto busca garantizar la adecuada administración de justicia, y para este fin garantiza una serie de derechos específicos...

B. Mecanismos resolución alternativa de controversias como complemento para los mecanismos de adjudicación formal de quejas

Aunque los sistemas judiciales o administrativos nacionales formales deben permanecer como la opción primaria para la adjudicación de quejas y controversias electorales, los enfoques resolución alternativa de controversias pueden jugar un papel complementario clave en la mejora de la legitimidad del proceso electoral. Por ejemplo, ¿qué sucede si en un contexto de transición la legitimidad de las instituciones estatales todavía se cuestiona, o dichas instituciones son débiles e ineficaces? ¿Qué sucede si el sistema judicial nacional se percibe como tendencioso o corrupto, particularmente a favor de uno de los partidos políticos en controversia? ¿Qué sucede si la mayoría de las controversias se dan a nivel local, mientras que el acceso a los tribunales está centralizado en las capitales nacionales o provinciales? ¿Qué sucede si los tribunales tardan semanas, meses o más tiempo para decidir sobre un caso, cuando las elecciones requieren de plazos más expeditivos? ¿Qué sucede si la solución que se requiere realmente en un caso dado no es algo que el tribunal tenga la autoridad para otorgar, debido a que

requiere de compromisos recíprocos de las dos partes? ¿Qué sucede si un sistema electoral buscase maneras de prevenir quejas electorales antes de que surjan, en vez de simplemente resolverlas?

En cada una de estas ocasiones, el sistema judicial o administrativo formal puede verse obligado a proporcionar todas las funciones de resolución de controversias requeridas por los estándares descritos arriba. Los enfoques resolución alternativa de controversias pueden estar específicamente diseñados para dichos contextos electorales para ayudar a llenar las brechas y mejorar la credibilidad de las elecciones (los requisitos de dichos enfoques resolución alternativa de controversias se describen abajo). Aunque esto aplica en contextos legales más desarrollados, tiene una importancia particular en las democracias en desarrollo, en las que el compromiso total de las partes con el estado de Derecho mediante las instituciones estatales todavía está desarrollándose.

C. ¿Cuándo y dónde son apropiados la resolución alternativa de controversias?

Como mostraremos a continuación, hay varias preguntas importantes que pueden indicar si y de qué manera la resolución alternativa de controversias pueden ser útiles y apropiados en un contexto electoral dado. Sin embargo, hay que tener en cuenta que muchas veces la pregunta no es si la resolución alternativa de controversias pueden ser apropiados, sino qué tan bien están diseñados. Cada sistema de resolución alternativa de controversias funciona en un contexto electoral nacional con sus propios elementos de diseño, incluyendo el alcance de los mecanismos de resolución alternativa de controversias, quién tiene la capacidad de presentar quejas, la transparencia de las sentencias tomadas y sobre todo si se incluye el derecho a una apelación judicial formal. Los resolución alternativa de controversias pueden utilizarse en casi cualquier contexto y para resolver casi cualquier problema, siempre y cuando estén bien diseñados. De la misma manera, el diseñarlos de manera incorrecta podría volverlos inapropiados por completo. Algunas de las preguntas importantes a considerar cuando se determina la viabilidad de un mecanismo de resolución alternativa de controversias incluyen:

- **¿Se implican los derechos fundamentales garantizados por el derecho internacional?** Si sí, la resolución alternativa de controversias quizá no sean apropiados a menos que el enfoque resolución alternativa de controversias sea voluntario y en el cual las partes retienen el control completo sobre los resultados y puede presentarse una apelación judicial.

- **¿Se desea sentar un precedente legal vinculante?** ¿La controversia en cuestión hacer surgir cuestiones para los que se requieren declaraciones de interpretación legal claras y sin ambigüedad como requisito de política pública? Si sí, la resolución alternativa de controversias quizá no sean apropiados.
- **¿El sistema legal proporciona una decisión oportuna y creíble sobre cuestiones surgidas durante el proceso electoral?** ¿La mayor parte de la sociedad percibe a los tribunales como actores creíbles? ¿Los procesos judiciales producen resultados eficientes y apropiados? ¿Los tribunales son accesibles para la mayoría de los interesados electorales? Si no, entonces la resolución alternativa de controversias podrían ayudar a mejorar la credibilidad del proceso electoral.
- **¿Las partes afectadas por el resultado pueden ser representadas efectivamente en un proceso de resolución alternativa de controversias?** Aunque los tribunales tienen la obligación de tomar en cuenta el impacto amplio que las decisiones individuales tendrán en el público, los enfoques resolución alternativa de controversias pueden no tenerla. Si la resolución para una controversia específica puede tener implicaciones amplias en la sociedad, pero no todas las partes afectadas pueden ser representadas efectivamente, quizá sea más apropiado el permitir que los tribunales resuelvan la cuestión.
- **¿El acatar o implementar las decisiones es una cuestión en este contexto?** Si la implementación o acatamiento de las decisiones está sujeto a interpretación, los mecanismos de resolución alternativa de controversias (diseñados correctamente) pueden ayudar a impulsar un mejor acatamiento de las partes, mediante compromisos voluntarios.
- **¿Hay alguna tradición existente o institución de negociación y mediación fuera del circuito legal?** En países sin un historial significativo de resolución alternativa de controversias, el implementar dicho sistema en una situación tan controversial como unas elecciones puede dar como resultado demasiada resistencia como para ser efectivo[8].
- **¿El ambiente político y social actual en general es tenso o tranquilo?** Un país en conflicto puede tener dificultades al implementar cambios radicales como un nuevo sistema de resolución alternativa de controversias, mientras que una nación en paz quizá no tenga necesidad alguna de un mecanismo de resolución alternativa de controversias.
- **¿Hay partes estatales o no estatales confiables que puedan llevar a cabo la resolución alternativa de controversias?** Dada la desconfianza en el poder judicial que afecta a muchos

[8] Los ejemplos de instituciones existentes incluyen la *Grande Médiature* en Francia y la Oficina del Ombudsman en muchos países africanos.

> Estados salidos de conflicto, una falta de personalidades respetables con las que llevar a cabo la resolución alternativa de controversias puede ser tan desastroso como intentar que el público confíe en los tribunales en primer lugar.

El proceso de determinar la viabilidad de los métodos de resolución alternativa de controversias electorales en un contexto dado no es una ciencia exacta, y la decisión de implementar dicho sistema debe tomar en cuenta las realidades políticas y culturales de un país hasta extremos no requeridos en un sistema de adjudicación de quejas tradicional. Si asumimos que la resolución alternativa de controversias se consideran viables, se hace necesario determinar cuál método resolución alternativa de controversias encaja mejor con las necesidades electorales de ese país.

Resolución alternativa de controversias en un contexto electoral

A. Enfoques para la resolución alternativa de controversias

Los resolución alternativa de controversias utilizan una gran variedad de enfoques: desde la negociación y la mediación hasta los mecanismos de investigación, así como los foros semiprivados de toma de decisiones como el arbitraje vinculante, todos los cuales están diseñados para ayudar a las partes a alcanzar acuerdos. Todos ellos complementan y mejoran los procesos judiciales formales de un país al proporcionar un camino alternativo para que las partes resuelvan sus controversias.

Como se mencionó al inicio de este capítulo, la resolución alternativa de controversias se refieren a todos los mecanismos extrajudiciales utilizados para resolver controversias y quejas. Por ende, es importante diferenciar entre una serie de enfoques resolución alternativa de controversias que se utilizan en contextos diferentes. En un sentido amplio, los programas resolución alternativa de controversias pueden diferenciarse mediante las bases que sustentan las quejas y sus resoluciones, y en quién detenta el poder de toma de decisiones en la determinación de dichas quejas.

Por ejemplo, un tipo de enfoque resolución alternativa de controversias se enfoca en la determinación de derechos, de manera muy parecida al sistema legal formal:

- En los *procesos de arbitraje formal*, las partes aceptan la autoridad vinculante de un tercero neutral, el cual jugará el papel de investigador y adjudicador, esencialmente como un juez elegido de manera privada. Como el proceso en tribunales, la pregunta principal antes de la toma de decisiones es a qué parte, por derecho o por ley, debería de adjudicársele el fallo. En dichos casos, las partes muchas veces renuncian a los derechos de adjudicación mediante tribunales, aunque pueden conservarse las apelaciones mediante los mismos[9]. La ventaja primaria de este tipo de enfoque es su eficiencia: las partes pueden proporcionar pruebas y normas de decisiones de manera similar a los procesos en tribunales mientras evitan los retrasos que muchas veces se dan en las tomas de decisiones judiciales.
- En el *arbitraje no vinculante*, las partes no están obligadas a acatar el fallo. El propósito del arbitraje no vinculante es ayudar a las partes a tomar decisiones más informadas sobre si y cómo llevar a cabo sus quejas, ya sea mediante pláticas de acuerdo o mediante la determinación judicial, al comprender cómo resultará probablemente su caso. Las partes conservan la libertad de llevar a cabo sus quejas, pero lo hacen con el conocimiento adicional de cuál será el probable fallo/decisión de un tercero sobre sus quejas.

Un segundo conjunto de enfoques resolución alternativa de controversias se dedica a los procesos de investigación:

- En la *investigación*, las partes en una controversia pueden nombrar a un tercero imparcial –a veces un experto– simplemente para que haga determinaciones o preguntas fácticas involucradas en un caso, sin pedir al tercero que proporcione su opinión sobre quién tiene la razón, cómo debería de resolverse la controversia o sobre los posibles resultados. El resolver las preguntas fácticas puede ayudar a acelerar los procedimientos judiciales, al reducir el caso a una determinación de derecho legal o reparación, y al ayudar a las partes a comprender las fortalezas y debilidades relativas de sus casos.

9 ICCPR, nota 2, art. 14, § 5; Observación General No.32, 47- 50. Las convenciones internacionales de derechos humanos reconocen unánimemente, de manera implícita o explícita, el valor fundamental de un mecanismo de apelaciones. El artículo 14 § 5 de la ICCPR otorga dicho derecho en asuntos penales y el Comité de los Derechos Humanos hace notar que la garantía de apelación no está circunscrita a los crímenes más serios.

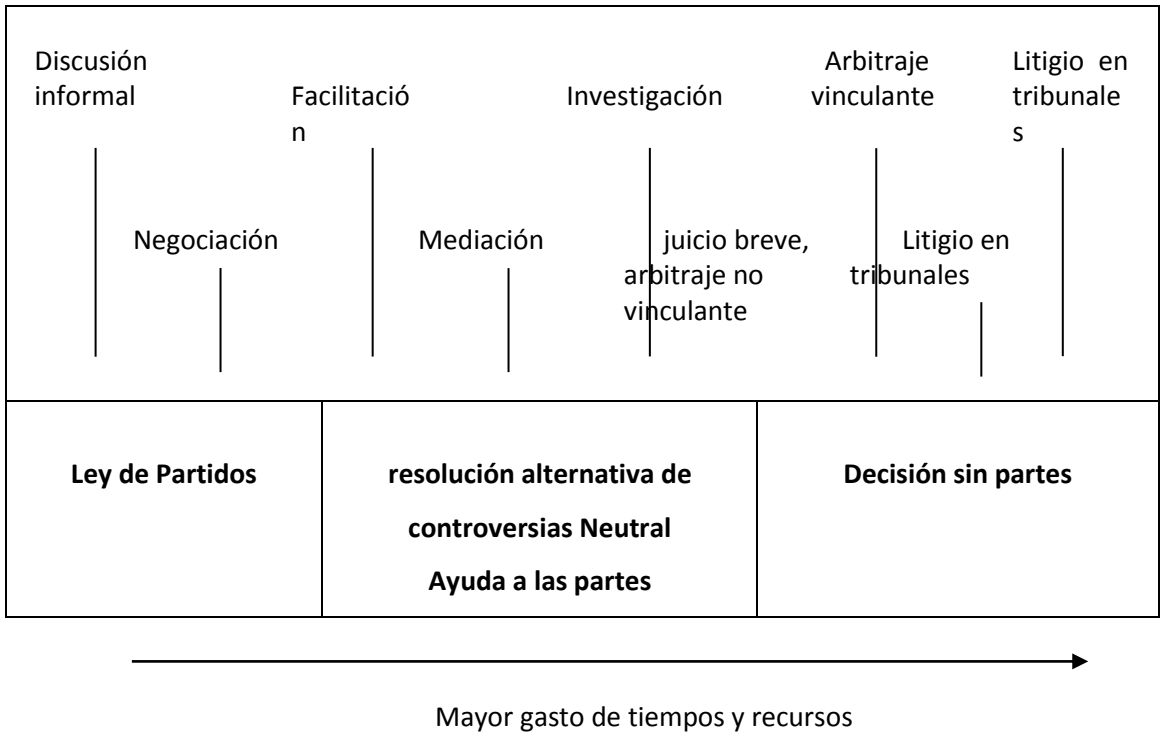
Un tercer conjunto de mecanismos de resolución alternativa de controversias se dedica a los enfoques basados en el interés, en los que el proceso funciona para lograr cubrir las necesidades subyacentes de cada una de las partes, sin importar las garantías derivadas de derechos específicos o de la ley. El objetivo de dichos procesos es obtener resultados que funcionen mejor que las alternativas percibidas para todas las partes involucradas:

- En la *negociación basada en el interés*, las partes buscan alcanzar acuerdos voluntarios mediante compromisos recíprocos, al enfocarse en lo que le importa más a cada parte. Estos enfoques muchas veces llevan a un mayor compromiso para la implementación debido a que las partes han asumido voluntariamente los compromisos a cambio de y en adición al cumplimiento de sus necesidades. Estos enfoques pueden permitirle a las partes ampliar el enfoque de los problemas, lo que a su vez les permite enfocarse en los problemas clave que pueden ser la base de las controversias o reclamos, incluso si dichos problemas no provocan una reclamación legal creíble.
- En la *mediación*, un tercero imparcial ayuda a las partes en controversia a alcanzar una resolución voluntaria, y cualquier decisión obtenida sólo lo será por consenso de las partes. Los mediadores utilizan habilidades de facilitación y solución de problemas para ayudar a las partes en controversia a comprender mejor los intereses clave del otro y a llevar a cabo la solución a los problemas de manera conjunta. En otras ocasiones, el mediador actúa como una fuerza positiva para los acuerdos, al impulsar a las partes a reducir sus diferencias y alcanzar un acuerdo. Algunas negociaciones pueden también incluir a un tercero imparcial llamado el *neutral*, quien sirve para facilitar la comunicación y mantener a los negociadores enfocados sin asumir un papel activo como mediador de pleno derecho.
- En el *consenso*, las diferentes partes se reúnen para tomar una decisión conjunta o para llevar a cabo acciones conjuntas sobre varios problemas predefinidos. Muchas veces hay más partes involucradas, un mayor número de problemas y un mayor grado de complejidad en dichos problemas. En las negociaciones regulatorias, por ejemplo, los órganos administrativos muchas veces llevan a cabo procesos de construcción de consenso como una manera de reunir a todos los interesados en el proceso de desarrollar regulaciones

administrativas. Mediante un enfoque estructurado el proceso busca regulaciones basadas en consensos que tengan un mayor grado de aceptación por parte de todos los interesados relevantes y que por ende estén sujetos a menos procesos judiciales eventuales.

- En la *conciliación* (o *buenos oficios*), un tercero neutral con suficiente poder de atracción sobre las partes facilita el diálogo entre las partes en controversia.

La siguiente tabla presenta otra manera de visualizar cómo la resolución alternativa de controversias se relacionan con los métodos de adjudicación tradicionales. Aquéllos se muestran en un flujo del tiempo y recursos necesarios para resolver la controversia, con métodos que se involucran más y más conforme la tabla avanza de izquierda a derecha. Conforme se incrementa la inversión de tiempo y recursos, el poder de las partes sobre el proceso disminuye: éstas pasan de alcanzar su propia decisión a que se les imponga una decisión por parte de una autoridad exterior.



B. Institucionalizar los sistemas de administración de controversias

Sin importar el propósito del enfoque resolución alternativa de controversias, y ya sea que esté basado en derechos, en investigaciones o en intereses, un sistema de controversias puede diseñarse para identificar, prevenir y gestionar controversias potenciales. En un contexto electoral, esto puede significar un programa de administración de controversias, bajo los auspicios de una ONG o de la institución de administración electoral, la cual reúne a los interesados clave en un foro regular para facilitar la comunicación y la resolución de problemas. De manera alternativa, esto puede significar un código de conducta entre partidos políticos o candidatos, con estructuras a punto para facilitar la comunicación y resolver las controversias que puedan surgir en la implementación de las normas y regulaciones electorales.

C. El enfoque apropiado para la resolución alternativa de controversias en un contexto electoral

En la arena electoral global, se ha tenido una experiencia limitada con las instituciones electorales nacionales con la inclusión formal de los enfoques resolución alternativa de controversias. Sin embargo, dichos enfoques se están integrando cada vez más en los marcos electorales nacionales. En particular, esto está ocurriendo en contextos de transición, en donde la legitimidad de las instituciones nacionales puede cuestionarse o el acceso a dichas instituciones a lo largo de un país dado puede presentar dificultades. Conforme dichos enfoques se hacen más comunes, se hace mucho más importante el identificar algunos de los límites del alcance apropiado de la resolución alternativa de controversias en contextos electorales. Por ejemplo, puede ser inapropiado el utilizar resolución alternativa de controversias cuando se cuestionan los derechos fundamentales establecidos en el derecho nacional e internacional. Estos derechos pueden incluir:

- El derecho de asociación política[10]
- El derecho de asamblea pacífica[11], y del libre movimiento para campañas[12]
- El derecho a estar libre de coerción o amenazas de violencia durante los procesos políticos[13]

[10] UDHR, nota 2, art. 20; ICCPR, nota 2, art. 21.

[11] UDHR, nota 2, art. 20; ICCPR, nota 2, art. 22.

[12] UDHR, nota 2, art. 13; ICCPR, nota 2, art. 12

[13] UDHR, nota 2, arts. 3, 7 & 21(1); ICCPR, nota 2, arts. 9, 17 y 25.

- El derecho a la libertad de expresión[14]
- El derecho universal al voto y a ser elegido en elecciones periódicas genuinas,[15] y
- El derecho a tener acceso al servicio público[16]

Muchos de estos derechos deben de garantizarse mediante intervención judicial. Por lo tanto, sería inapropiado el requerir que los problemas que impliquen estos derechos se resuelvan mediante resolución alternativa de controversias si las apelaciones judiciales no se garantizan como parte del enfoque resolución alternativa de controversias.

Sin embargo, aunque no se puede renunciar a estos derechos por sí mismos, su implementación sí debe negociarse entre las partes en una elección, lo cual puede ser un campo adecuado para los mecanismos de resolución alternativa de controversias. Por ejemplo, los partidos políticos pueden acordar limitaciones voluntarias a sus derechos de asamblea y campaña mediante un código de conducta negociado. Por ejemplo, se dio una ocasión en la que ciertos partidos políticos en la República Democrática del Congo (RDC) impidieron activamente que los ciudadanos asistieran a las reuniones de los partidos contrarios. Hubo mediadores que ayudaron a alcanzar un acuerdo entre los partidos para que éstos permitieran a la gente asistir a los mítines que quisieran y garantizaran la seguridad de los seguidores de los demás partidos. De manera similar, en 1999 en Sudáfrica los mediadores pudieron lograr que los partidos acordaran que sus seguidores no interferirían con los actos y esfuerzos electorales de los demás partidos. En países sin instituciones democráticas fuertes (por ejemplo en Suazilandia, en donde no se reconoce a los partidos políticos y estos no pueden formarse) no habría lugar para la resolución alternativa de controversias y otras formas de resolución extrajudicial, pero si hubiera un cambio hacia una sociedad democrática, la resolución alternativa de controversias podrían ser un mecanismo efectivo para evitar conflictos e intimidaciones

Los resolución alternativa de controversias pueden ser apropiados para muchas facetas del proceso electoral en el que hay la posibilidad de una controversia, la ley no es clara o fija o encarga del asunto a

[14] UDHR, nota 2, arts. 19 & 21; ICCPR, nota 2, arts. 19 y 25
[15] ICCPR, nota 2, art. 25(2).
[16] ICCPR, note 2, art. 25(3).

un OAE o a la discreción gubernamental, y existe la necesidad de una decisión rápida que sea aceptable para las partes. Los usos potenciales de la resolución alternativa de controversias incluyen las siguientes situaciones/problemas:

- El reconocimiento del derecho de los partidos políticos y candidatos a presentarse a elecciones cuando haya la necesidad de las partes interesantes de llegar a un acuerdo y la ley es ambigua al respecto;
- La resolución de los grupos interesados sobre las limitaciones al registro de los votantes, incluyendo procesos de registro, mantenimiento de listas, verificación de votantes, suspensión, rehabilitación oportuna sin obstáculos administrativos o judiciales innecesarios;
- La determinación sobre el uso de votaciones en ausencia, si se utilizan, así como los procedimientos para la emisión y conteos;
- El establecimiento por adelantado de normas de votación y votación a distancia;
- El acordar ciertas normas sobre el desarrollo de la votación en sí misma, incluyendo la resolución de controversias sobre el entrenamiento y calificaciones de los encargados, y cómo se califica y utiliza a los encargados de las urnas;
- La resolución en las urnas de problemas individuales, en especial sobre la capacidad de un votante de ejercer su derecho en esa jurisdicción en particular (estas resoluciones sobre los sitios electorales deberán de estar sujetas a revisión judicial);
- Preguntas sobre votaciones, diseño de las votaciones, maquinaria, verificación previa al voto, la observación del proceso para garantizar su transparencia, recogida de los votos, sistemas computarizados y mecánicos de votación, auditorías, seguridad física y la disponibilidad de contramedidas el día de las elecciones; y
- La resolución de procedimientos para conteos, qué estándares se utilizarán para determinar la disponibilidad de conteos y los métodos a utilizarse para garantizar que el voto represente los resultados del día de las elecciones y que no sea manipulado por cualquier gobierno, entidad política o candidato.

Establecer procedimientos resolución alternativa de controversias en procesos electorales: herramientas para su implementación

A. Objetivos apropiados para la resolución alternativa de controversias

Una cuestión extremadamente importante al diseñar cualquier sistema de resolución alternativa de controversias, sea en el campo de la adjudicación de quejas electorales o en cualquier otro, es determinar qué objetivo(s) se buscan con los procesos resolución alternativa de controversias. O, dicho de otra manera, qué problemas o limitaciones en los procesos existentes de resolución de controversias debería de cubrir un sistema de resolución alternativa de controversias.

En la adjudicación de quejas electorales, la manera usual de resolución de controversias implica muchas veces al sistema formal de adjudicaciones legales del país, generalmente los tribunales. Los procesos resolución alternativa de controversias pueden utilizarse para lograr un gran número de objetivos, que quizá no pudieran alcanzarse tan fácilmente mediante el sistema de tribunales por varias razones. Por ejemplo:

- **Resoluciones más oportunas:** los procesos resolución alternativa de controversias pueden promover una resolución más oportuna de quejas electorales potenciales, conforme surjan, si se percibe que el sistema de tribunales es lento o dificultoso.
- **Mayor acceso local:** los mecanismos de resolución alternativa de controversias pueden diseñarse con el objetivo de proporcionar mayor acceso local o para quejas que surjan in situ y en las urnas, en donde las partes relevantes están disponibles para su investigación y resolución.
- **Diálogo y compromisos recíprocos:** De manera alternativa, la resolución alternativa de controversias pueden utilizarse para proporcionar resoluciones adaptadas y potencialmente sustentables, y proporcionar oportunidades de diálogo constructivo y / o compromisos recíprocos entre los interesados afectados, en donde se buscan o son necesarios dichos compromisos para una resolución sustentable. Este puede ser el caso cuando el asunto en cuestión es el desarrollo de la campaña de dos partidos políticos contendientes.
- **Legitimidad mejorada:** en muchos contextos de transición, los procesos resolución alternativa de controversias pueden utilizarse como una medida de construcción de

> confianza para mejorar la credibilidad del proceso electoral. Este puede ser el caso en contextos en los que las partes contendientes cuestionan la legitimidad o la imparcialidad percibida de las instituciones estatales formales. En dichos casos, los procesos resolución alternativa de controversias pueden diseñarse para permitir la participación de un tercero que todos los interesados perciban como legítimo y creíble.

Cada uno de éstos, y probablemente otros, son objetivos potencialmente válidos para un sistema de resolución alternativa de controversias en la adjudicación de quejas electorales. Sin embargo, para ser efectivo y apropiado, el diseño de los sistemas de resolución alternativa de controversias debe de estar impulsado por los objetivos específicos dictados por las necesidades de los interesados y el contexto nacional. Asimismo, los interesados relevantes deben ser explícitos al acordar los objetivos, para garantizar que todos los interesados se sentirán satisfechos con la legitimidad y credibilidad de los procesos resolución alternativa de controversias.

El primer paso es determinar qué objetivos busca cumplir el sistema de resolución alternativa de controversias, y garantizar que dichos objetivos impulsen el diseño del sistema.

B. Establecer procesos resolución alternativa de controversias como parte de la adjudicación de quejas electorales

Como con cualquier previsión de la infraestructura electoral de un país, el órgano legislativo formal nacional deberá de llevar a cabo los procesos resolución alternativa de controversias (muchas veces mediante una ley emitida por el Parlamento o Congreso, o mediante decreto). Sin embargo, esto puede ser problemático en contextos de transición, en donde la credibilidad, la imparcialidad o la legitimidad de dichas instituciones legislativas puedan verse cuestionadas. En dichos contextos, los procesos resolución alternativa de controversias pueden no sólo ser necesarios para la adjudicación de quejas, sino también necesarios para el establecimiento de las regulaciones electorales mismas. Por ejemplo, las regulaciones quizá necesiten desarrollarse y ser respaldadas por un foro percibido por todos los interesados contendientes como creíble y representativo, incluso si dicho foro es ad hoc o interino. Las

resoluciones propuestas por dicho foto tendrán que ser adoptadas formalmente por el órgano legislativo nacional, pero primero quizá necesite el consenso de todos los interesados pertinentes.

C. ¿Quiénes son los interesados?

La efectividad de los sistemas de resolución alternativa de controversias muchas veces depende de su legitimidad y credibilidad percibidas, particularmente cuando se compara con las opciones tradicionales de resolución de controversias (muchas veces esto significa el sistema formal de tribunales). En el entorno resolución alternativa de controversias, los interesados se definen como: (1) aquellos con el poder de tomar decisiones; (2) aquellos con el poder para bloquear o desbloquear decisiones (formal o informalmente); (3) aquellos cuyos recursos son necesarios para la implementación de los sistemas (ya sean recursos organizacionales, financieros, técnicos o políticos); (4) aquellos directamente afectados por el resultado; y (5) aquellos en los que se confía y se perciben como imparciales (instituciones o individuos) entre otros que impulsarán el proceso de resolución alternativa de controversias.

Por lo tanto, ¿quiénes son estos interesados en la adjudicación de quejas electorales? Como mínimo incluyen los órganos legislativos relevantes de los estados, los tribunales que interpretan dichas leyes (y que muchas veces juegan el papel de árbitro definitivo) y los órganos de administración electoral del Estado. Pueden también incluir a los principales partidos políticos contendientes. Dependiendo del contexto, pueden también incluir organizaciones relevantes de la sociedad civil (como supervisores electorales internos), y votantes individuales afectados por las regulaciones electorales, cuyos derechos (y capacidad de ejercer dichos derechos) puedan verse afectados por las revisiones a los procesos de adjudicación de quejas. Potencialmente, también pueden incluir organizaciones internacionales que observarán el proceso electoral o ayudarán a financiar las elecciones nacionales, dependiendo de ciertas condiciones electorales. Cómo definir a los interesados depende por completo del contexto nacional y de los problemas a discutir.

D. ¿Quién convoca a los interesados?

Si se busca que el proceso para establecer sistemas de resolución alternativa de controversias como parte de un marco de adjudicación de quejas electorales sea participativo, este diálogo debe de convocarlo alguna entidad u organización. Muchas veces puede ser un órgano estatal con responsabilidad sobre estas cuestiones. Sin embargo, cuando la credibilidad o imparcialidad de los órganos estatales está en entredicho, quizá se necesite convocar un diálogo multipartidista por parte de un actor no estatal. El convocante puede ser una ONG interna, una universidad, un líder local, un jefe tribal, un jerarca religioso, un antiguo político de alto nivel, un servidor público o un empresario de renombre, o un actor internacional. El criterio clave para un convocante es simplemente el que las partes requeridas perciban su llamado al diálogo como legítimo. En algunas ocasiones quizá sea necesario tener co-convocantes para lograr la legitimidad necesaria a lo largo y ancho del espectro de interesados involucrados.

El papel de convocante de diálogos es importante en la medida en que está separado y es distinto del papel de facilitador de diálogos. Todas las partes deben de percibir a este último como neutral, con las habilidades necesarias de construcción de consenso para ayudar a los interesados a alcanzar un acuerdo (por ejemplo, una parte profesional y neutral). El convocante quizá no se perciba como neutral, pero debe de percibirse como legítimo para ese papel. Por ejemplo, un partido de oposición quizá no se perciba como un convocante legítimo para un diálogo sobre reformas electorales llevadas a cabo por un partido o gobierno en el poder. Sin embargo, una comisión electoral puede percibirse como un convocante creíble para dicho diálogo. Al mismo tiempo, un partido de oposición quizá no perciba al órgano nacional como neutral o imparcial. Pueden ser creíbles al convocar el diálogo, pero no necesariamente serlo al facilitarlo. En contextos altamente politizados quizá sea necesaria la intervención de órganos internacionales (como la ONU u otras ONG internacionales) para funcionar como convocantes y/o facilitadores. Sin embargo, un gobierno soberano puede poner en duda la legitimidad de incluso estos órganos al jugar estos papeles.

E. Evaluación de los interesados

Las secciones precedentes plantean varias cuestiones que deben de resolverse correctamente para construir consenso sobre las reformas a las regulaciones electorales, incluyendo el rol que la resolución alternativa de controversias puedan jugar en la adjudicación de quejas electorales. ¿Cuáles deberían de

ser los objetivos de un sistema de resolución alternativa de controversias? ¿A quién hay que consultar? ¿Quién puede convocar y / o facilitar el diálogo? ¿Cuál es el alcance de las cuestiones sobre la mesa? ¿Qué pueden aceptar los interesados? ¿Cómo pueden adaptarse formalmente a la ley las decisiones tomadas por un grupo informal?

Estas cuestiones deben resolverse con antelación, a riesgo de que incluso un proceso de diálogo con las mejores intenciones pueda encontrarse con obstáculos infranqueables. Por ejemplo, un interesado puede rehusarse a participar si una institución en particular actúa como convocante y / o facilitador. Algunos interesados quizá se presenten a la mesa de discusiones y se enteren en ese momento de que un interesado crucial no desea participar. Los interesados pueden tener diferentes puntos de vista sobre lo que está a discusión o no. Pueden alcanzar acuerdos y luego enterarse de que se necesitan acciones de seguimiento por parte de otras partes no presentes en la mesa para llevar a cabo su acuerdo y volverlo legal o vinculante.

Una manera de resolver efectivamente estos problemas es mediante la herramienta conocida como la evaluación del interesado o de la situación. En este proceso, una parte neutral entrevista confidencialmente a todos los interesados clave, para explorar las diversas perspectivas del proceso y de su sustancia. La parte neutral prepara luego un reporte resumido para todos los interesados, en donde se delinean las perspectivas sin atribuir comentarios individuales como la base para el diálogo. En pocas palabras, el objetivo de dicha evaluación del interesado, ya sea formal o informal, es establecer las condiciones para un diálogo constructivo que quizá sea necesario para el establecimiento de procesos resolución alternativa de controversias para quejas electorales.

F. Consideraciones de diseño para resolución alternativa de controversias en la adjudicación de quejas electorales

Todos los sistemas de resolución alternativa de controversias deben de cubrir ciertas cuestiones de diseño en términos de cómo funcionarán, todas las cuales tendrán una orientación directa hacia el alcance que los potenciales “usuarios” del sistema considerarán como una alternativa efectiva frente a la resolución tradicional de controversias ante los tribunales.

En la arena de la adjudicación de quejas electorales surgen ciertas cuestiones específicas, sin importar el tipo de sistema de resolución alternativa de controversias adoptado como parte del marco electoral. Muchos de estos giran alrededor del hecho de que cada votante individual se ve directamente afectado de alguna manera por el resultado de cualquier reclamación, incluso con algo tan simple como la disolución de su voto específico en el peso de los resultados. Por ende, si un subconjunto de interesados alcanza un acuerdo sobre una reclamación electoral específica, dicha resolución puede afectar a partes no representadas en el proceso de resolución alternativa de controversias. Esto puede compararse con el sistema formal de tribunales, el cual toma decisiones en el contexto del impacto público amplio y la naturaleza de las decisiones legales que sientan precedentes. La implementación de un sistema electoral resolución alternativa de controversias trae consigo muchos de los mismos retos que surgen cuando se esboza un sistema formal de adjudicación de quejas que cumpla con los siete estándares internacionales descritos en el Capítulo 1: Estándares internacionales. Aunque estos estándares generalmente tienen más relevancia cuando se aplican a sistemas formales de adjudicación, los derechos fundamentales que protegen son igualmente importantes bajo un sistema de resolución alternativa de controversias[17]. Debe de tenerse cuidado cuando se implementa un sistema de este tipo para garantizar que se cumplen los estándares hasta donde sea posible. Para este fin, algunas de las cuestiones de diseño que deben resolverse incluyen:

- **Partidos con derecho:** ¿Quién tiene el derecho de llevar a cabo una reclamación mediante el proceso de resolución alternativa de controversias? ¿Los partidos políticos? ¿Los monitores de elecciones internas? ¿Los votantes individuales? La respuesta dependerá sobre todo de qué conjunto específico de problemas se busca resolver con el proceso de resolución alternativa de controversias?[18]
- **Partidos sin representación:** Para procesos resolución alternativa de controversias no adjudicativos (a saber, procesos diferentes al arbitraje vinculante), la resolución muchas veces adopta la forma de acuerdos voluntarios entre las partes. Sin embargo, si no todas las partes afectadas se ven representadas en el proceso, quizá sus derechos se vean afectados por la resolución sin su consentimiento.

[17] Ver notas 10-16 y el texto adjunto.
[18] Ver el Capítulo 1 de esta guía para más información sobre la autoridad.

- **Transparencia de las decisiones:** Muchas veces los procesos resolución alternativa de controversias se llevan a cabo en situaciones confidenciales, para poder permitir un intercambio sincero entre las partes de sus prioridades e intereses. Para un proceso público como una elección, esta confidencialidad quizá no sea apropiada.
- **Resultados que sientan un precedente:** muchas veces los procesos resolución alternativa de controversias no sientan un precedente, Lo cual es muchas veces una de sus ventajas percibidas. Sin embargo, en un contexto electoral, en donde la consistencia en el manejo de quejas similares puede tener importancia, esto puede no ser lo más apropiado.
- **Interacción con los sistemas formales legales:** los sistemas de resolución alternativa de controversias muchas veces permiten recurrir al sistema de tribunales como un foro de apelación final. Bajo estas circunstancias, ¿cuál sería el estándar para revisión? ¿Los acuerdos alcanzados por dos interesados para una reclamación en particular estarían sujetos a cuestionamientos de otras partes?
- **Selección de mediadores o neutrales:** el papel de un neutral o mediador es distinto del de un juez o árbitro, ya que el primero busca facilitar la comunicación y ayudar a las partes en controversia a llegar a sus propias soluciones aceptables, mientras que se espera que el último imponga una decisión basada en los argumentos y pruebas presentadas. De cualquier manera deben de tomarse medidas para garantizar que un mediador o neutral sea imparcial, ya que cualquier tendencia puede llevar a una negociación o mediación injusta.
- **Recursos y cumplimiento:** el proceso de resolución alternativa de controversias deberá de permitir que algún mecanismo lleve a efecto la decisión alcanzada. Aunque la negociación y la mediación muchas veces necesitan del cumplimiento voluntario de ambas partes, los métodos más estrictos como el arbitraje quizá requieran de la formulación de un contrato u orden judicial para obligar a su cumplimiento. Incluso si el proceso y sus resultados son confidenciales o no son accesibles, el acordar publicar la resolución puede permitir a los participantes recurrir a la presión social para impulsar a las dos partes al cumplimiento en vez de a la presión gubernamental.
- **Peso y estándares de las pruebas:** para administración de un sistema adversario, el proceso judicial requiere de la evaluación de las pruebas que cada parte presenta para determinar cuál de ellas prevalece bajo ese sistema de pruebas. La determinación judicial de una reclamación electoral, por ejemplo, puede requerir un examen detallado de los hechos que respaldan una

> reclamación de "fraude" o "irregularidades electorales"[19]. De la misma manera, los procedimientos judiciales requieren que las pruebas cumplan ciertos requisitos para ser admisibles[20].20 Excepto para los tipos más formales de arbitraje judicial, los procesos informales de adjudicación de quejas no involucran pesos de pruebas formales o una adherencia estricta a los reglamentos de pruebas, incluyendo sobre todo el reglamento contra rumores/ habladurías a menos que haya una excepción expresa en la ley.

Las quejas en un proceso informal deben de tener bases sólidas y fácticas de cualquier manera. Aunque no se requieran reglamentos formales de pruebas, una queja debe de mostrar hechos que demuestren que un evento "ocurrió o pudo haber ocurrido". Además de esto, los intereses en juego en cualquiera de los procesos informales deben de ser genuinos para el proceso y por ende el intento de resolver una cuestión. Este requisito incluye el uso de comisiones y tribunales administrativos involucrados en la resolución de controversias. La importancia de determinar el registro fáctico correcto afecta no sólo al proceso de resolución alternativa de controversias sino también a la revisión judicial.

Ventajas y desventajas de la resolución alternativa de controversias

En última instancia hay muchas razones para utilizar la resolución alternativa de controversias, pero algunos de ellos son particularmente útiles en la resolución de controversias. Estos factores incluyen: una relación continua entre las partes en controversia, la influencia que pueda ejercer una parte neutral en la visión del conflicto de cualquiera de las partes, la firmeza y estabilidad de la ley aplicable, y la capacidad de una parte externa de calmar cualquier animosidad que pueda existir entre las partes en controversia. Además, cuando una controversia consiste principalmente en un desacuerdo sobre los hechos subyacentes, la resolución alternativa de controversias pueden ser útiles para proporcionar un tercero para discernir los hechos reales que causan la controversia. Se entiende que la resolución alternativa de controversias no son siempre ideales como un método de resolución de controversias: hay varios factores que, si llegasen a presentarse, podrían reducir las ventajas del uso de resolución alternativa de controversias. El primer factor a considerar es si se necesita una resolución de la

[19] Ver Steve Bickerstaff, Contesting the Outcome of Elections, en IEP, nota 1, 315-317.

[20] Id. Ver también Barry H. Weinberg, The Resolution of Election Disputes: Legal Principles That Control Election Challenges (2006)

controversia para establecer un precedente para controversias similares futuras: debido a que frecuentemente no son un mecanismo que siente precedentes, la resolución alternativa de controversias son menos adecuados para esta situación. En segundo lugar, cuando la controversia es recurrente y hay una necesidad particular de consistencia entre controversias parecidas, la resolución alternativa de controversias pueden no funcionar correctamente. En tercer lugar, la resolución alternativa de controversias son menos útiles cuando la controversia o su resolución afectarán más o menos fuertemente a partes fuera del proceso. Para finalizar, la resolución alternativa de controversias quizá no sean aconsejables cuando existe la necesidad especial de un registro de la resolución de la controversia, disponible para revisión pública. Sin embargo, en el contexto electoral pueden hacerse arreglos para que se proporcione un registro público, lo que resta importancia a esta consideración al determinar si la resolución alternativa de controversias son un mecanismo apropiado de resolución. La tabla en la página anterior describe a detalle las ventajas y desventajas de los sistemas de resolución alternativa de controversias al resolver quejas electorales.

Ventajas de los sistemas de resolución alternativa de controversias	**Desventajas de los sistemas de resolución alternativa de controversias**
Eficiencia	
Menor costo para los litigantes al presentar una reclamación	El costo se vuelve un excelente filtro, al excluir quejas frívolas
Retraso reducido para la resolución de controversias	Asume el acceso a personas con recursos resolución alternativa de controversias calificadas
Flexible: sin normas estrictas, puede adaptarse a las condiciones y normas locales	Hace notar la aplicación consistente y predecible de las leyes

Acceso incrementado a la justicia	
Puede evitar tribunales percibidos como partidistas, corruptos o ineficaces	Los legisladores fuera de los tribunales también pueden encargarse de quejas legítimas
Permite un mayor acceso a las comunidades locales	Falta de consistencia en la toma de decisiones
Accesible a legos que puedan sentirse intimidados por los tribunales formales	Las normas de los tribunales formales pueden proteger a las partes de desbalances en los poderes sociales
Satisfacción incrementada con los procesos y los resultados	
El basarse en la igualdad hace que los legos puedan comprender las decisiones	Las decisiones basadas en la igualdad en vez de en la ley pueden socavar el estado de Derecho
Puede aliviar las tensiones y conflictos al facilitar el diálogo y los compromisos recíprocos entre los interesados	Falta de poder para impulsar a la participación, el cual poseen los tribunales
Incrementa la probabilidad del cumplimiento voluntario de las decisiones	Las decisiones pueden no tener la suficiente autoridad
Complementa y apoya al proceso tradicional de adjudicación de quejas y los esfuerzos de reforma	
Puede utilizarse para resolver controversias	Disminuye los esfuerzos de reforma cuando

volátiles que de otra manera colapsarían al sistema entero (por ejemplo, la mediación entre partidos políticos extremadamente militantes)	los programas resolución alternativa de controversias desvían fondos, talento y atención del órgano tradicional de adjudicación de quejas
Puede mantener la adjudicación de quejas a nivel local, lo cual preserva la relevancia de la comunidad local en el crecimiento de la sociedad civil democrática	Las decisiones a nivel local para los problemas de alcance nacional pueden llevar a inconsistencias
Beneficios sociales amplios	
Puede apoyar los esfuerzos sociales amplios (por ejemplo, diálogos intergrupales o resolución de conflictos)	No puede enmendar las injusticias sistemáticas que permeen al sistema (sólo funciona caso por caso)
Puede incrementar la participación en el proceso electoral	Socavan la voluntad de las personas al poner los resultados en las manos de las partes en vez de las de la ley
Puede incrementar la confianza del público en el proceso electoral, y por ende reforzar la legitimidad del gobierno electo	Muchas veces no posee el efecto educativo, punitivo y disuasorio de los tribunales tradicionales

Ejemplos de programas resolución alternativa de controversias

En los sistemas legales del mundo se utilizan varias formas de resolución de controversias, pero como mecanismo de resolución de conflictos electorales la resolución alternativa de controversias no tienen un historial establecido fuera del África Subsahariana. Los ejemplos de la experiencia africana con la resolución alternativa de controversias demuestran que los sistemas similares son posibles e incluso deseables en otros Estados surgidos de conflicto y en transición. Los mecanismos de resolución

alternativa de controversias en los contextos post-conflicto y de transición se enmarcan en el "peligro" de la situación o incluso en el potencial de violencia. Como resultado, la resolución alternativa de controversias no son mecanismos individuales, sino que complementan a otros mecanismos de resolución de conflictos. Es raro encontrar un mecanismo de resolución alternativa de controversias que se enfoque en la élite política y en los niveles base en el mismo proceso. Además de esto, ninguno de estos ejemplos son una implementación directa de los diversos sistemas de resolución alternativa de controversias que revisamos anteriormente en este capítulo, sino que cada uno puede verse como elementos integradores de estos tipos de mecanismos de resolución alternativa de controversias hacia un proceso de resolución único y modificado para los sistemas electorales da cada país.

A. resolución alternativa de controversias electoral del más alto nivel

En países que surgen de conflictos, muchas veces es necesaria la acción de la comunidad internacional y su apoyo para el proceso electoral. Este apoyo puede darse en forma de asistencia financiera, técnica, material o de otro tipo por parte de organizaciones tales como las Naciones Unidas, la Unión Africana, la Unión Europea, organizaciones regionales, países individuales que actúan de manera bilateral e instituciones y organizaciones internacionales. El mecanismo de prevención y administración de conflictos electorales también puede darse como acciones voluntarias, comités de representantes especialmente seleccionados provenientes de diferentes países o grupos ad hoc de jefes de Estado en el cargo o retirados.

i. Comités internacionales coordinados por la ONU

Estos órganos se crean al inicio de una crisis política o militar particular, y representan una reunión de todos los países e instituciones internacionales que tengan interés en resolver la crisis y en el proceso electoral subsiguiente. Algunos de estos ejemplos incluyen el *Comité International d'Appui à la Transition* (CIAT) de la República Democrática del Congo, el cual reunió a 14 países. Más recientemente, se formó un comité de nombre similar para lidiar con la crisis en Costa de Marfil en 2004-06.

ii. Misiones de observadores especiales de la ONU

Estas misiones se crean para mejorar la credibilidad de las elecciones y para permitir el diálogo entre la División Electoral de la ONU que respalda un proceso electoral, el gobierno y el órgano de administración electoral nacional. Un ejemplo de estas misiones se dio en Sudán, en donde la ONU supervisó el referendo de secesión de enero de 2011.

iii. Paneles o comités de "sabios"

Los grupos de este tipo son particularmente comunes en el África Subsahariana, e incluyen enviados especiales que supervisan las elecciones y facilitan el diálogo entre los líderes políticos y los candidatos. Generalmente estos paneles o comités están compuestos de antiguos jefes de Estado. Estos paneles se utilizaron en Sudáfrica en 1994, en Burundi en 2005, en la República Centroafricana en 2005, en Liberia en 2005-06, en la República Democrática del Congo en 2006, en Sudán en 2009-10 y en Costa de Marfil en 2010.

iv. Programa resolución alternativa de controversias de la Comisión de Elecciones Federales de los E.E.U.U

La Comisión de Elecciones Federales (FEC por sus siglas en inglés) de los E.E.U.U ha establecido un sistema de resolución alternativa de controversias interno con el que frecuentemente se resuelven las supuestas violaciones a las leyes electorales federales. Las partes cuyos casos se transmiten entre las diferentes oficinas dentro de la Comisión tienen la oportunidad de resolver sus controversias mediante la resolución alternativa de controversias. Si las partes eligen utilizar la resolución alternativa de controversias, acuerdan hacerlo de buena fe, suspender el estatuto de limitaciones durante el proceso[21], y participar en negociaciones y mediaciones basadas en intereses.

La experiencia de Burundi

[21] "Detener el reloj" antes de la hora límite para presentar una reclamación formal en los tribunales. Suspender el estatuto de limitaciones durante el proceso de resolución alternativa de controversias impide que una de las partes en controversia utilice los resolución alternativa de controversias como táctica dilatoria para así impedir que la otra parte presente su queja dentro del plazo requerido por la ley. Si el proceso de resolución alternativa de controversias no logra alcanzar un resultado aceptable para ambas partes, la cuenta atrás hacia la hora límite comienza una vez más.

Burundi nos ofrece una visión única del potencial de la resolución alternativa de controversias en la resolución de controversias electorales. El país tiene una larga tradición de sabios y ancianos locales reverenciados llamados los Bashingantah, a quienes se recurre para resolver controversias y mantener la paz en la comunidad. A pesar de la similitud de los conceptos, los Bashingantah se diferencian del "panel de sabios" de alto nivel al enfocarse en individuos locales influyentes y en la resolución de controversias a partir de la municipalidad en vez de impuesta desde el gobierno central. Aunque la tradición de los Bashingantah comenzó en el siglo XVII, ya había caído en desuso cuando el país quedó bajo el dominio colonial y permaneció inactivo durante la guerra civil. Se han realizado esfuerzos recientes para revivir esta institución y dotarla con una autoridad judicial limitada. Como mecanismo de resolución alternativa de controversias, el objetivo principal de los Bashingantah es trabajar con las partes en controversia para alcanzar un resultado pacífico y aceptado de común acuerdo. Al contrario que la mediación, los Bashingantah muchas veces intercalan su propia “sabiduría” en el proceso e intentan persuadir a las partes para alcanzar una resolución particular. En caso de llegar a un punto muerto se sugiere que se dote a los Bashingantah de autoridad para emitir un parecer vinculante para las partes, como en el arbitrio normal. Existen grupos tradicionales de resolución de conflictos en los países vecinos: Ruanda y la República Democrática del Congo.

Los resolución alternativa de controversias comienzan con negociaciones, en las que las partes y un Especialista de resolución alternativa de controversias discuten la controversia con la Comisión e intentan esbozar un acuerdo. El enfoque de dicho acuerdo es correctivo y el objetivo del proceso es garantizar el cumplimiento futuro de la ley electoral federal. Si el Especialista y las partes llegan a un acuerdo, se cierra el asunto con la aprobación de la Comisión; si no se alcanza un acuerdo, entonces algunos casos pasan a la mediación.

La mediación implica a una persona imparcial que facilitará negociaciones posteriores entre un representante de la Comisión y el quejoso: la Comisión prepara una lista de mediadores propuestos y el

quejoso elige uno. La mediación en sí misma dura normalmente un día y consiste en que el mediador conferencie con el quejoso y el Especialista de resolución alternativa de controversias de la Comisión por separado o en conjunto. Si alguna de las partes rehúsa la mediación, el caso se turna a los procesos tradicionales de resolución. Es importante mencionar que cualquier información revelada por el quejoso durante las sesiones de negociación o mediación no puede utilizarse en su contra en un proceso posterior. Cualquier acuerdo alcanzado se vuelve registro público y no sienta precedente.

B. resolución alternativa de controversias electorales a nivel base

Existen varios mecanismos de administración y resolución de conflictos además de la mediación que pueden utilizarse de manera efectiva a nivel base para contribuir con un resultado electoral creíble y pacífico

i. Comités de Enlace Partidista (CEP)

En muchos países se establecen órganos públicos para incrementar el flujo de comunicación entre los partidos mismos y entre los partidos y los órganos de administración electoral. Los comités proporcionan un espacio para que los partidos políticos resuelvan controversias relacionadas con las elecciones. Es importante mencionar que los CEP son puramente consultivos y que el poder de decisión final recae con el EMB, el cual muchas veces es un órgano independiente y libre de cualquier influencia de los partidos políticos. Sudáfrica, Burundi y la República Democrática del Congo utilizan esta herramienta.

ii. El Panel de Administración de Conflicto del Instituto Electoral para la Sostenibilidad de la Democracia en África (EISA, por sus siglas en inglés)

El Panel de Administración de Conflicto (PAC) es una herramienta de base de prevención del conflicto con la que se entrenan líderes comunitarios, mujeres, jóvenes y líderes religiosos y tradicionales para incrementar sus habilidades de manejo de conflictos y así puedan prevenirlos, resolverlos y gestionarlos. La elección de mediadores involucra un proceso consultivo con los interesados electorales. En ciertos casos, los partidos políticos nombran o aprueban a las personas escogidas. La OAE coordina al PAC mientras les da a los mediadores la libertad de implementar el programa. Los mediadores son

"vigilantes" preventivos electorales efectivos, debido a que su retroalimentación sobre conflictos potenciales o actuales le permite al OAE anticiparlos o responder inmediatamente a ellos. Los mediadores actúan antes, durante y después de la elección, y en particular en el día de la votación para desplazarse entre los distritos electorales y lugares públicos como mercados para intervenir en conflictos potenciales. Los mediadores utilizan técnicas de mediación, negociación y facilitación para resolver conflictos. El utilizar la mediación a nivel base requiere de un enfoque creativo y de una sensibilización del público sobre los beneficios de un entorno pacífico en el cual puedan llevarse a cabo las elecciones. El uso de la tecnología, incluyendo teléfonos fijos o celulares, mensajes de texto, reportes escritos o verbales, faxes, correos electrónicos y radio les permite a los mediadores responder inmediatamente a los conflictos electorales. Los mediadores también mapean y analizan los conflictos actuales, lo cual ayuda a identificar focos rojos potenciales. El CMP es una combinación de prevención, administración y advertencia temprana del conflicto, y se ha utilizado amplia y exitosamente en Sudáfrica, Lesoto, la República Democrática del Congo, Burundi y Somalilandia, además de estarse implementando en Kenia. En el periodo post-electoral, los mediadores también entrenan y están listos para tomar parte en controversias sociales más corrientes, incluyendo conflictos territoriales, domésticos y de desarrollo local.

Conclusión

A. Lecciones aprendidas

En países surgidos de conflicto, el reemplazo gradual de la resolución alternativa de controversias por sistemas formales de adjudicación de quejas contribuirá al afianzamiento de los procesos democráticos. Aunque siempre habrá un uso para la resolución alternativa de controversias, una sociedad que valora las diferencias de opinión utilizará su sistema judicial en vez de confiar en la mediación, ya sea a nivel alto o base. La resolución alternativa de controversias complementa el sistema judicial, y en ciertas situaciones en Estados frágiles compensa los fallos de los procesos judiciales o la amplia desconfianza en los mismos. Una reducción eventual de la necesidad de resolución alternativa de controversias electorales no solamente demostrará que el contexto político es menos violento, sino que la sociedad se normaliza al crear un espacio para los diferentes puntos de vista y al fortalecer las instituciones democráticas que resuelven conflictos mediante la adjudicación.

B. Políticas y consideraciones prácticas

Como se analizó en este capítulo, no todas las controversias son apropiadas para su resolución mediante mecanismos de resolución alternativa de controversias. La resolución de los derechos garantizados debe siempre estar sujeta a adjudicación y apelación independientes. La naturaleza extrajudicial de la resolución alternativa de controversias también puede volverlos sospechosos para aquellas entidades e instituciones que no estén involucradas en el proceso, ya que pueden estar sujetos a tratos y acuerdos que excluyan a entidades que no sean partes. Sin embargo, cuando el sistema de resolución alternativa de controversias es transparente, responsable y permite la mayor participación, estas desventajas pueden superarse fácilmente.

Viabilidad de los sistemas electorales resolución alternativa de controversias
Factores que respaldan a la resolución alternativa de controversias:
• La elección se da en un entorno post-conflicto o estado fallido en donde las controversias electorales pueden disparar la violencia. Esto se da especialmente en elecciones que involucran a partidos políticos que se adhieren sobre todo a postulados étnicos, religiosos o lingüísticos en vez de ideológicos. • Hay una profunda división política o cultural rural/urbana o regional/ nacional en el país. • Hay una desconfianza fuertemente enraizada en el sistema judicial, o hay problemas de acceso que socavan la legitimidad del sistema de tribunales. • Hay una tradición existente de alguna forma de resolución alternativa de controversias en el país para lidiar con controversias predominantemente apolíticas como uso de tierras, conflictos familiares, herencias o delitos menores. • Se busca elegir a un cargo único o se utiliza un modelo "el vencedor se lleva todo" en el cual la parte o partidos perdedores quedarán casi o completamente sin representación. También puede haber asuntos reconocidos que involucren las adjudicaciones y delineaciones de la representación.

- El mayor riesgo de privación de derecho a voto, fraude o intimidación electoral proviene más de las acciones de individuos o partidos políticos que de las de empleados gubernamentales, administradores o burócratas.
- El sometimiento de las partes en controversia a los resultados de la resolución alternativa de controversias deberá de ser voluntario.

Factores que se oponen a la resolución alternativa de controversias:

- El país tiene un sistema judicial o administrativo robusto, creíble e independiente en el que se puede confiar para atender y resolver las quejas electorales de una manera justa y oportuna.
- Las partes en cualquier controversia prefieren tener un precedente legal formal y vinculante. La mayoría de los métodos de resolución alternativa de controversias buscan que los precedentes sean persuasivos más que vinculantes, y tratan los resultados de la misma manera.
- Las controversias implican derechos humanos o políticos fundamentales violados por las acciones del gobierno o sistema.
- Las partes necesitarán confiar en el gobierno para que éste lleve a efecto la decisión de manera administrativa o mediante el uso de sus poderes políticos. Esto incluye confiar en que el gobierno, de manera voluntaria, llevará a efecto las decisiones.
- Las partes en controversia no pueden estar representadas adecuadamente en el proceso de resolución alternativa de controversias.

Lista de recomendaciones

La siguiente lista permitirá a los proveedores de asistencia técnica el comprender qué factores deben de incluirse en el diseño de un sistema de resolución alternativa de controversias efectivo.

√ **Identificación de los interesados:** Es necesario determinar primero quién puede participar en el proceso de resolución alternativa de controversias y cómo los interesados pueden acordar una sesión resolución alternativa de controversias.

√ **Identificar y entrenar mediadores:** Es importante determinar quién estará calificado para supervisar el proceso de resolución alternativa de controversias, y qué entrenamiento recibirán antes de la elección. ¿Los mediadores o neutrales en los conflictos se verán nombrados por gobiernos nacionales o locales o los contratarán firmas privadas de mediación?

√ **Evaluación de los interesados:** Debe crearse un sistema para evaluar los resultados del proceso de resolución alternativa de controversias para mejorar, expandir o eliminar por completo el marco resolución alternativa de controversias si es necesario.

√ **Normas de procedimiento:** Los legisladores deberán establecer normas de procedimiento para la sesión resolución alternativa de controversias para que los interesados sepan qué esperar con antelación, y para que el mediador o neutral no tenga que esbozar normas o fallos ad hoc. Los resolución alternativa de controversias no necesitan tener normas tan formales o estrictas como las de un tribunal, pero deberán de tener una estructura mínima para darle sentido y legitimidad al proceso.

√ **Alcance:** Los legisladores deberán determinar qué temas, materiales, testigos y asuntos se permitirán en una sesión resolución alternativa de controversias, y cuáles se omitirán.

√ **Capacidad/autoridad:** Es importante determinar qué interesados podrán invocar el sistema de resolución alternativa de controversias (partidos políticos, monitores y encargados electorales internos o votantes individuales), así como si los medios, observadores internacionales o terceros tienen permiso de iniciar una sesión resolución alternativa de controversias entre otros dos interesados.

√ **Partes sin representación:** En procedimientos resolución alternativa de controversias no adjudicativos (a saber, procedimientos diferentes al arbitraje vinculante), la resolución muchas veces asume la forma de acuerdos voluntarios entre las partes. Si no todas las partes afectadas están representadas en el proceso de resolución alternativa de controversias, entonces sus derechos pueden verse afectados por la resolución sin su consentimiento.

√ **Transparencia:** Los procesos resolución alternativa de controversias muchas veces tienen lugar en entornos confidenciales para permitir un intercambio sincero de prioridades e intereses entre las partes en controversia. Para un proceso público, como una elección, esta confidencialidad quizá no sea apropiada.

√ **Precedentes:** Los procesos resolución alternativa de controversias normalmente no sientan un precedente vinculante. De hecho, esta es una de sus ventajas percibidas. Sin embargo, en un contexto electoral esto quizá no sea apropiado, ya que parte del estado de Derecho puede incluir el garantizar que las quejas similares se manejarán de la misma manera en el futuro.

√ **Interacción con los tribunales:** Los sistemas de resolución alternativa de controversias muchas veces permiten el recurrir a los tribunales como un foro para apelaciones definitivas. Bajo estas circunstancias, es importante determinar cuál sería el estándar para revisión y si los acuerdos alcanzados por dos interesados en una reclamación en particular están sujetos a la interpretación de otra parte.

√ **Peso y estándares de las pruebas:** Los procesos resolución alternativa de controversias normalmente no especifican estándares de pruebas detallados o asignan un peso particular a las pruebas de cada parte en la controversia. Si hay un proceso de apelación en el sistema formal de tribunales, es muy importante determinar cómo lo afectará la falta de estos conceptos.

Apéndice

A

Extractos de convenios y tratados regionales e internaciones

Declaraciones y Tratados de las Naciones Unidas

Declaración Universal de los Derechos Humanos[1]

Artículo 8

Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Artículo 10

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Artículo 11

(1) Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

(2) Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

Artículo 20

(1) Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

[1] Declaración Universal de los Derechos humanos, G.A. Res. 217 (III) A, U.N. Doc. A/RES/217(III) (10 dic., 1948), disponible en http://www.un.org/es/documents/udhr/

(2) Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Artículo 21

(1) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
(2) Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
(3) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[2]

Artículo 2

(1) Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
(2) Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.
(3) Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

[2] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, G.A. Res. 2200 (XXI) A, U.N. GAOR, 21st Sess., Supp. No. 16, U.N. Doc. A/6316, at 52 (16. dic, 1966), 999 U.N.T.S. 171 (entró en vigor el 23 marz, 1996) disponible en http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm.

a. Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;
b. La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;
c. Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Artículo 9

(1) Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.
(2) Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.
(3) Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.
(4) Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.
(5) Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.

Artículo 10

(1) Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.
(2)

a. Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas;
b. Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento.

(3) El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica.

Artículo 11

Nadie será encarcelado por el solo hecho de no poder cumplir una obligación contractual.

Artículo 14

(1) Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

(2) Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

(3) Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:
a. A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;
b. A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;

c. A ser juzgado sin dilaciones indebidas;

d. A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;

e. A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo;

f. A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;

g. A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.

(4) En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social.

(5) Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.

(6) Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.

(7) Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.

Artículo 15

(1) Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

(2) Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional.

Artículo 16

Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 22

(1) Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

(2) El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

(3) Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías.

Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a. Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b. Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c. Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial[3]

Artículo 5

En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

a. El derecho a la igualdad de tratamiento en los tribunales y todos los demás órganos que administran justicia;
b. El derecho a la seguridad personal y a la protección del Estado contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal cometido por funcionarios públicos o por cualquier individuo, grupo o institución;
c. Los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas;
d. Otros derechos civiles, en particular:
    i) El derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado;
    ii) El derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país;
    iii) El derecho a una nacionalidad;
    iv) El derecho al matrimonio y a la elección del cónyuge;
    v) El derecho a ser propietario, individualmente y en asociación con otros;
    vi) El derecho a heredar;
    vii) El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión;
    viii) El derecho a la libertad de opinión y de expresión;
    ix) El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas;

[3] Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, G.A. Res.2106 (XX), U.N. GAOR, 20th Sess., Supp. No. 14, U.N. Doc. A/6014, at 47 (21 de dic, 1965), 660 U.N.T.S. 195 (entró en vigor el 4 de enero, 1969), disponible en http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm.

e. Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular:
    i) El derecho al trabajo, a la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria;
    ii) El derecho a fundar sindicatos y a sindicarse;
    iii) El derecho a la vivienda;
    iv) El derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales;
    v) El derecho a la educación y la formación profesional;
    vi) El derecho a participar, en condiciones de igualdad, en las actividades culturales;
f. El derecho de acceso a todos los lugares y servicios destinados al uso público, tales como los medios de transporte, hoteles, restaurantes, cafés, espectáculos y parques.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[4]

Artículo 2

(1) Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

(2) Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

[4]Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, G.A. Res. 2200 (XXI) A, U.N. GAOR, 21st Sess., Supp. No. 16, U.N. Doc. A/6316, at 49 (Dec. 16, 1966), 993 U.N.T.S.3 (entró en vigor el 3 de ene, 1976), disponible en http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm.

(3) Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer[5]

Artículo 7

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

a. Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
b. Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
c. Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Artículo 8

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.

Artículo 9

(1) Los Estados Partes otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Garantizarán, en particular, que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge.

[5] Convención sobre la eliminación de todas las formas de discrimincación contra la mujer, G.A.Res. 34/180, U.N. GAOR, 34th Sess., Supp.No. 46, U.N. Doc. A/34/46, at 193 (18 de dic., 1979), disponible en http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm.

(2) Los Estados Partes otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos.

Observaciones Generales de las Naciones Unidas sobre el ICCPR

Comité de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas,

Observación General No. 13 sobre el Artículo 14[6]

11. Subpárrafo 3 (g) establece que el acusado no puede ser obligado a testificar en su contra o declararse culpable. Las disposiciones del artículo 7 y artículo 10, párrafo 1, se deben de tener presente al considerar esta garantía. Para obligar al acusado a confesar o a testificar en su contra, se utilizan a menudo métodos que violan dichas provisiones. La ley debe de exigir que las pruebas obtenidas por tales métodos o cualquier otra forma de coacción sean completamente inaceptables.

17. Artículo 14, párrafo 5, establece que toda persona condenada por un crimen tendrá el derecho a la revisión de su condena y sentencia por un tribunal más alto en conformidad a la ley. Se presta atención especial a las otras versiones lingüísticas de la palabra "delito" ("infraction", "crime", "prestuplenie") que muestra que la garantía no sólo se restringe a los delitos más graves. Con relación a este tema, no se ha proporcionado suficiente información sobre los procedimientos de apelación, en particular del acceso a los tribunales encargados de la revisión de sentencias y de sus facultades, cuáles son los requisitos necesarios para apelar en contra de una sentencia, y la manera en la que los procedimientos ante dichos tribunales toman en cuenta los requisitos para una audiencia pública y justa del párrafo 1 del artículo 14.

[6] Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, CCPR Observación GeneralNo. 13, Art. 14: Igualdad ante los Tribunales y el Derecho a una Audiencia Pública y Justa a través de un Tribunal Independiente Establecido por la Ley, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 al 14 (1994) (13 de abril, 1984) (replaced and superseded by General Comment No. 32), disponible en http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/bb722416a295f-264c12563ed0049dfbd.

Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas,

Observación General no. 25 sobre el Artículo 25[7]

11. Los estados deben implementar medidas efectivas para garantizar que todas las personas que tengan el derecho al voto sean capaces de ejercer tal derecho. En los casos donde se necesite el registro de los votantes, se debe de facilitar ese registro sin imponer ninguna clase de obstáculo. Si los requisitos de residencia aplican para el registro, deben de ser lógicos, y no se deben de imponer como una forma para excluir a las personas sin hogar del derecho al voto. Las normas penales deben de prohibir toda intromisión abusiva relacionada con el registro o la votación, así como la intimidación o la coacción de los votantes, y dichas leyes deben de hacerse cumplir en sentido estricto. La educación del votante y las campañas de registro son fundamentales para asegurar el ejercicio efectivo de los derechos del artículo 25 a través de una comunidad informada.

17. El derecho de los individuos para postularse a las elecciones no debe de limitarse injustificadamente al pedir a los candidatos que sean miembros de los partidos o de partidos en específico. Si le pide a un candidato tener un número mínimo de partidarios para la nominación, este requisito debe de ser razonable y no debe de ser una barrera para la candidatura. Sin perjuicio al párrafo (1) del artículo 5 del Pacto, la opinión política no puede usarse como método para privar a cualquier individuo del derecho a postularse en una elección.

20. Se debe de establecer a una autoridad en materia electoral y con carácter independiente para supervisar el proceso electoral y para asegurar que se realiza de manera justa, imparcial y en conformidad con las leyes establecidas que al igual son compatibles con el Pacto. Los estados deben de tomar las medidas para garantizar el requisito de confidencialidad del voto durante las

[7] Comité de Derechos Humanos de la ONU., Observación General del Pacto sobre Deechos Políticos y Civiles (CCPR) No. 25, Art. 25: Derecho a Participar en los Asuntos Públicos, Derecho al voto y Derecho a un acceso igualitario al Servicio Público, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (12 de julio, 1996), disponible en http://www.unhcr.org/refworld/docId/453883fc22.html.

elecciones, incluyendo la votación por correo, en donde exista este tipo de sistema. Lo anterior implica que se debe de proteger a los votantes de toda forma de coacción para revelar la decisión de su voto o cómo votaron, y de cualquier intromisión arbitraria e ilegal con el proceso de votación. El renunciar a estos derechos es incompatible con el artículo 25 del Pacto. Se debe garantizar la seguridad de las urnas y se deben de contar los votos en presencia de los candidatos o de sus agentes. Debe de haber un examen independiente del proceso de votación y conteo, al igual que acceso a la revisión judicial u otros procesos de naturaleza similar para que los electores tengan confianza en la seguridad de las urnas y el conteo de los votos. La ayuda que se brinda a las personas con capacidades diferentes, deficientes visuales y analfabetas debe de ser independiente. Los electores deben de estar completamente informados de estas garantías.

25. Es esencial la libre comunicación de información e ideas acerca de los asuntos políticos y públicos entre los ciudadanos, candidatos y representantes elegidos. Lo anterior implica la libertad de prensa y de los medios de comunicación para poder comentar acerca de asuntos públicos sin la censura o restricción y para informar la opinión pública.

Comité de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas,

Observación General no. 31 sobre el Artículo 28[8]

15. El artículo 2, párrafo 3, establece que además de la protección efectiva de los derechos del Pacto, los Estados Miembros deben garantizar que los individuos también tengan recursos efectivos y accesibles para reivindicar dichos derechos. Tales recursos se deben de adaptar adecuadamente para que de esta manera se tome en cuenta la vulnerabilidad particular de ciertos tipos de personas incluyendo, en especial, a los niños. El Comité le da importancia al

[8] Comité de los Derechos Humanos de la ONU, Observación General No. 31 [80] Naturalea de las Obligaciones Generales Legales Impuestas a los Estados Miembros del Pacto, 26 de mayo, 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13., disponible en http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.C.21.Rev.1.Add.13.En.

establecimiento de mecanismos adecuados en materia administrativa y judicial de los Estados Miembros para regular las demandas relacionadas con la violación de los derechos bajo la ley nacional. El Comité observa que el gozo de los derechos reconocidos bajo el Pacto se pueden garantizar de manera efectiva por el poder judicial en varias formas diferentes, incluyendo la aplicabilidad directa del Pacto, la aplicación de disposiciones constitucionales de carácter comparable, o el efecto de la interpretación del pacto en la aplicación de las leyes naciones. En particular, los mecanismos administrativos son necesarios para hacer cumplir la obligación general de investigar las acusaciones de violación sin demora, y rigurosa y efectivamente a través de organismos imparciales e independientes. Las instituciones nacionales de derechos humanos, dotadas con las facultades pertinentes, pueden contribuir con esta finalidad. El incumplimiento de un estado miembro en investigar las acusaciones de violaciones pude originar una violación por separado al Pacto. El cese de una violación en curso es un elemento esencial del derecho a un recurso efectivo.

16. El artículo 2, párrafo 3, establece la obligación de los estados miembros a reparar el daño a los individuos cuyos derechos hayan sido violados. Sin la reparación del daño a los individuos cuyos derechos hayan sido violados, la obligación de brindar un recurso efectivo, que es fundamental para la eficacia del artículo 2, párrafo 3, no pierde validez. Además de la reparación explícita establecida por los artículos 9, párrafo 5, y 14, párrafo 6, el Comité considera que el Pacto que el Pacto en general conlleva a una compensación adecuada. El Comité observa que, donde sea apropiado, la reparación puede conllevar a la restitución, rehabilitación y medidas satisfactorias, tales como la disculpa pública, ceremonias públicas y garantías de no repetición y cambios en las leyes y prácticas pertinentes, así como entregar a responsables de violaciones de derechos humanos a la justicia.

Comité de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas,

Observación General No. 32 sobre el Artículo 149[9]

[9] Observación General, CCPR, No. 32, Art. 14: Derecho a la Equidad ante los Tribunales y a un Jucio Justo, U.N. Doc. CCPR/C/GC/32 (23 de agosto,, 2007) (se omitieron las notas a pie), disponible en http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/437/71/PDF/G0743771.pdf.

47. El artículo 14, párrafo 5 se viola no sólo si la decisión por el tribunal de primera instancia es final, sino que también cuando una condena impuesta por un tribunal de apelaciones 97 o un tribunal de FINAL INSTANCE 98, después de haber pedido la absolución en un LOWER COURT, conforme al derecho nacional, no pueda revisarse por un tribunal superior. En los casos donde el tribunal superior de un país actúe sólo como un tribunal de primera instancia, la ausencia de cualquier derecho para que sea revisado por un tribunal superior no se compensa con el hecho de que se haya procesado por el tribunal supremo del Estado parte involucrado; en lugar, dicho sistema es incompatible con el Convenio, a menos que el Estado parte involucrado haya realizado una reserva para este efecto.

48. El derecho a tener la condena y la demanda examinada por un tribunal superior establecido según el artículo 14, párrafo 5, impone al Estado parte el deber de examinar, de manera sustantiva, en la base de la suficiencia de las documentales y de las leyes, la condena y sentencia, para que así el procedimiento permita la consideración debida de la naturaleza del caso. Una revisión que se limita a los aspectos legales y formales de la condena sin consideración alguna de los hechos no es suficiente bajo el Convenio. Sin embargo, el artículo 14, párrafo 5 no requiere un segundo juicio o “audiencia”, siempre y cuando el tribunal que esté encargado de la revisión pueda analizar las dimensiones factuales del caso. Por ende, como ejemplo, son de un tribunal superior observe las acusaciones en contra de una persona condenada, considere que las pruebas presentadas al juicio y presentadas para la apelación, y concluya que hay pruebas incriminatorias suficientes para justificar la declaración de culpabilidad en un caso específico, entonces, no habrá violación al Convenio.

49. El derecho de revisión de una condena sólo se puede ejercer de manera efectiva si la persona condenada tiene el derecho de acceder a un juicio por escrito, debidamente analizado, del tribunal, y, por lo menos en el tribunal de primera instancia donde el derecho nacional brinda varios ejemplos de apelaciones, al igual que de otros documentos, tales como las transcripciones del juicio, necesarias para gozar del ejercicio efectivo del derecho a la apelación 105. La efectividad de dicho derecho se daña, y el artículo 14, párrafo 5 violado, so la revisión de

un tribunal superior se retrasa indebidamente a través de la violación del párrafo 3(c) de la misma disposición.

50. Un sistema de revisiones supervisadas que sólo aplique las sentencias cuya ejecución ya haya comenzado no cumple con los requisitos del artículo 14, párrafo 5, sin importar si se pide dicha revisión por el condenado o si es dependiente de la facultad discrecional del juez o PROSECUTOR.

Estatutos y Tratados Regionales

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales[10]

Artículo 6 - **Derecho a un juicio justo**

(1) En determinación de sus derechos y obligaciones civiles o de cualquier cargo de cualquier acusación en su contra, toda persona tiene el derecho a una audiencia justa y pública dentro de un plazo razonable por un tribunal independiente e imparcial establecido por la ley. La sentencia deberá ser pronunciada públicamente, pero el acceso de la prensa y el público puede ser prohibido durante la totalidad o parte del juicio según los intereses morales, de orden público o de seguridad nacional en una sociedad democrática, cuando los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes así lo requieran, o en la medida estrictamente necesaria según la opinión de un tribunal en circunstancias especiales donde la publicidad pudiera perjudicar los intereses de la justicia.

(2) Toda persona acusada de un delito se presume inocente hasta que se declare lo contrario en conformidad con las leyes.

[10] Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, 4 de nov., 1950., C.E.T.S. No. 5 (entró en vigor el 3 de sept., 1953), disponible en http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm.

(3) Toda persona acusada de cometer un delito tiene, como mínimo, los siguientes derechos:

a. Ser informado a tiempo, en una lengua que comprenda y a detalle, de la naturaleza y causa de la acusación formulada en su contra;

b. Disponer del tiempo adecuado y las facilidades para la preparación de su defensa;

c. Defenderse a sí mismo o a través de la asistencia legal de su propia elección o, si no tiene los medios suficientes para pagar la asistencia legal, que se le proporcione de manera gratuita cuando los intereses de la justicia así lo requieran;

d. Interrogar o hacer que interroguen a los testigos que declaren en su contra y obtener la asistencia e interrogatorio de los testigos que declaren a su favor bajo las mismas condiciones de los testigos que declaren en su contra;

e. Tener la asistencia gratuita de un intérprete si no entiende o no habla la lengua empleada en el tribunal.

Artículo 8 - **Derecho al respeto de la vida privada y familiar**

(1) Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.

(2) No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho salvo por el hecho de que dicha injerencia esté prevista por la ley y sea necesaria en una sociedad democrática para los intereses de la seguridad nacional, seguridad pública o el bienestar económico del país, para la prevención del desorden o delitos, para la protección de la salud o moral, o la protección de los derechos y libertades de otras personas.

Artículo 9 -**Libertad de pensamiento, conciencia y religión**

(1) Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencias, así como la libertad, ya sea individual o colectivamente y en público o privado, de manifestar su religión o sus creencias por medio del culto, la enseñanza, la práctica y la observancia.

(2) La libertad de manifestar la religión o creencias estará sujeta sólo a ciertas limitaciones como se establecen por la ley y que son necesarias en una sociedad democrática para los intereses de la seguridad pública, la protección del orden público, salud cuestiones morales, o para la protección de los derechos y libertades de los otros.

Artículo 10 -Libertad de expresión

(1) Toda persona tiene el derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinar, de recibir o de comunicar informaciones e ideas sin que pueda haber intromisión por parte de las autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no previene que los Estados pidan la autorización a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión.

(2) El ejercicio de estas libertades, ya que conllevan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática para los intereses de la seguridad nacional, la integridad del territorio o la seguridad pública; para la prevención del desorden y del delito; para la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o derechos ajenos, para impedir la divulgación de información recibida en confidencia o para mantener la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

Artículo 11 -Libertad de reunión y de asociación

(1) Toda persona tiene el derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación con otras personas, incluyendo el derecho de fundar y afiliarse a sindicatos para la protección de sus intereses.

(2) No se podrá imponer ninguna restricción al salvo por aquellas previstas por la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, seguridad pública; para la prevención del desorden y del delito; la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades de otros. El presente artículo no prevendrá la imposición de restricciones legales para el ejercicio de estos derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.

Artículo 13 -**Derecho a un recurso efectivo**

Toda persona cuyos derechos y libertades establecidos en el presente Convenio sean violados, tendrá el derecho a un recurso efectivo ante una autoridad nacional a pesar de que la violación se haya cometido por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales.

Protocolo No. 1 para el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales[11]

Artículo 3 –Derecho a las elecciones libres

Las Altas Partes Contratantes convienen en llevar a cabo elecciones libres a intervalos razonables y por medio de votación secreta, bajo condiciones que asegurarán la libre expresión de la opinión de las personas en la elección de la legislatura.

Protocolo No. 7 para el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales[12]

Artículo 2 –Derecho de apelación en asuntos penales

Toda persona inculpada de un delito a través de un tribunal tiene el derecho a que dicha acusación o sentencia se revise por un tribunal superior. El ejercicio del presente derecho, incluyendo los fundamentos por los cuales se ejercite, estará previsto por la ley.

[11] Protocolo o No. 1 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, 20 de marzo, 1952, C.E.T.S. No. 9 (entró en vigor el 18 de mayo, 1954), disponible en http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/009.htm.

[12] Protocolo No. 7 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, el 22 de nov., 1984, C.E.T.S. No. 117 (entró en vigor el 1 de nov., 1988), disponible en http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/117.htm.

Dicho derecho puede estar sujeto a las excepciones con respecto a los delitos menores, como está previsto por la ley, o en los casos en los que la persona haya sido juzgada, en primer lugar, por un tribunal superior, o que haya sido condenado después de haber apelado por la absolución.

CONVENCION INTERAMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS[13]

Artículo 1.

(1) Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

(2) Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Artículo 2.

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Artículo 8.

(1) Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella,

[13] Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, art.23, 22 de nov., 1969, O.A.S.T.S. No. 36, disponible en http://www.oas.org/jurIdico/spanish/tratados/b-32.html.

o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

(2) Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a. derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b. comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;

c. concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

d. derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e. derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

f. derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g. derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

h. derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

(3) La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

(4) El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

(5) El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

Artículo 23.

(1) Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

(2) La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Artículo 25.

(1) Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

(2) Los Estados Partes se comprometen a:

a. garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b. desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c. garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Estatutos sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos[14]

[14] Estatutos sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, 27 de jun, 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3

rev. 5, 21 I.L.M. 58 (entró en vigor el 21 de oct., 1986), disponible en http://www1.umn.edu/humanrts/instree/z1afchar.htm.

Artículo 6

Toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personal. Nadie puede ser privado de su libertad salvo por las razones y condiciones dictadas con anterioridad por la ley. En particular, nadie puede ser sometido a detención o prisión arbitrarias.

Artículo 7

(1) Toda persona tiene el derecho a que se escuche su causa. Lo anterior abarca el derecho:
    a. de apelación a los órganos nacionales competentes en contra de actos que violen sus derechos fundamentales garantizados y reconocidos por convenciones, leyes, regulaciones y tradiciones vigentes;
    b. a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad por un tribunal competente;
    c. el derecho a la defensa, incluye el derecho a ser defendido por el consejo de su elección;
    d. el derecho a ser procesado, en un tiempo razonable, por un tribunal imparcial.
(2) Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos. No se puede dictar ninguna sanción por un delito que al momento en el que se cometió, si no existía ninguna disposición. La sanción es personal y no es transferible.

Artículo 13

(1) Todo ciudadano tiene derecho a participar libremente en el gobierno de su país, ya sea directamente o por medio de representantes libremente escogidos en conformidad con las disposiciones de sus leyes.
(2) Todo ciudadano tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
(3) Todo individuo tendrá el derecho de acceso a los servicios y propiedades públicas en condiciones de estricta igualdad para todas las personas ante la ley.

Artículo 25

Los Estados Parte del presente Estatuto tienen el deber de promover y asegurar a través de la enseñanza, educación, y publicación, el respeto de los derechos y libertades contenidas en el presente Estatuto, así como de buscar el entendimiento de estas libertades y derechos como de sus obligaciones y deberes correspondientes.

Unión Interparlamentaria, Declaración sobre los Criterios para las Elecciones libres y justas[15]

Artículo 3 -Derechos y Responsabilidades de la Candidatura, Partido y Campaña

(1) Toda persona tiene el derecho de participar en el gobierno de su país y tendrá una oportunidad en condiciones de igualdad para ser un candidato elegible. Los criterios para la participación serán determinados conforme a lo establecido en las constituciones y leyes nacionales, y no será inconsistente con las obligaciones internacionales del estado.

(2) Toda persona tiene el derecho de afiliarse, o de establecer junto con otras, un partido político u organización con el propósito de competir en una elección

(3) Toda persona, de manera individual o colectiva, tiene el derecho a:

- Expresar opiniones políticas sin injerencia;
- Buscar, recibir e impartir información, y tomar una decisión informada;
- Moverse libremente en el país para realizar la campaña electoral;
- Hacer una campaña bajo las mismas condiciones de otros partidos políticos, incluyendo al partido del gobierno existente.

(4) Cada candidato electoral y cada partido político tienen la misma oportunidad de acceso a los medios de comunicación, en especial a los medios de comunicación masivos, para poder presentar sus opiniones políticas.

(5) Debe reconocerse y protegerse el derecho de los candidatos a la seguridad en relación con sus vidas y sus propiedades.

(6) Cada individuo y cada partido político tienen el derecho a la protección de la ley y a un recurso para la violación de sus derechos políticos y electorales.

[15] Consejo Interparlamentario (ahora llamado Consejo Reguladorl), Declaración sobre los Criterios para las Elecciones libres y justas, 54th Sess., C.P. 330 (26 de marzo, 1994), disponible en http://www.ipu.org/cnl-e/154-free.htm.

(7) Los derechos mencionados arriba pueden estar sujetos a ciertas restricciones de naturaleza excepcional en conformidad con la ley y que sean necesarios para una sociedad democrática, para la seguridad nacional o de orden público, para la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades de otros, y que sean consistentes con las obligaciones de los Estados bajo el derecho internacional. Ciertas restricciones admisibles sobre la candidatura, la creación y la actividad política de partidos políticos y los derechos de campaña no deben de aplicarse como violaciones el principio de la no distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, propiedad, nacimiento o cualquier otra condición social.

(8) Cada individuo o partido político cuyo derecho de candidatura, a un partido o de campaña, sea negado o restringido tendrá el derecho de apelar ante una jurisdicción competente para que se revisen las decisiones y se corrijan los errores a tiempo y de manera efectiva.

(9) Los derechos de campaña, de partido y de candidatura conllevan responsabilidades hacia la comunidad. En particular, ningún candidato o partido político debe involucrarse en actos violentos.

(10) Cada candidato o partido político que participa en una contienda electoral debe respetar los derechos y libertades de otros.

(11) Cada candidato o partido político que participe en una contienda electoral debe aceptar el resultado de una elección libre y justa.

Artículo 4 -Derechos y responsabilidades de los Estados

(1) Los Estados deben de tomar las medidas legislativas necesarias y otros recursos, en conformidad con sus procesos constitucionales, para garantizar los derechos y el marco institucional para las elecciones libres y justas, genuinas y periódicas, según sus obligaciones bajo el derecho internacional. En particular, los estados deben:

- Establecer un procedimiento no discriminatorio, imparcial y efectivo para el registro de los votantes;
- Establecer criterios claros para el registro de los votantes, como la edad, ciudadanía y residencia, y asegurar que dichas disposiciones se apliquen sin distinción de cualquier clase;
- Proveer de medios para la formación y el libre funcionamiento de los partidos políticos, regular en lo posible los fondos de los partidos políticos y campañas electorales, asegurar la

separación de funciones del partido y del estado, y establecer las condiciones para la contienda en las elecciones legislativas con condiciones equitativas;

- Iniciar o facilitar los programas nacionales de educación civil para garantizar que la población esté al tanto de los procedimientos y asuntos relacionados con las elecciones;

(2) Además, los Estados deben de tomar las medidas institucionales y de políticas necesarias para asegurar el éxito y la consolidación en progreso de las metas democráticas, a través del establecimiento de mecanismos balanceados, imparciales y neutrales para el manejo de las elecciones. Para llevar a cabo lo anterior, deben, entre otras cosas:

- Asegurar que los responsables de los diversos aspectos de la elección estén capacitadas y actúen de manera imparcial, y que se establezcan procedimientos coherentes de votación, que, al mismo tiempo, los difundan al público votante;
- Asegurar el registro de los votantes, la actualización de las listas electorales y de los procedimientos de votación, con la asistencia de observadores nacionales e internacionales según corresponda;
- Fomentar a los partidos, candidatos y medios de comunicación para que acepten y adopten el Código de Conducta para regular la campaña electoral y el periodo de votación;
- Asegurar la integridad de las boletas electorales a través de medidas adecuadas para prevenir la votación múltiple o la votación de los que no tienen derecho a tal;
- Asegurar la integridad del proceso para el conteo de votos.

(3) Los estados respetarán y garantizarán los derechos humanos de todos los individuos en su territorio sujetos a su jurisdicción. Por lo tanto, en el periodo de las elecciones, los estados y sus órganos deberán asegurar que:

- Se respete la libertad de movimiento, asamblea, asociación y expresión, en especial en el contexto de los mítines y reuniones políticas;
- Los partidos y los candidatos sean libres de comunicar sus opiniones al electorado, y que gocen de la equidad de acceso a los medios de comunicación del servicio público y del estado;
- Se tomen las medidas necesarias para no garantizar ninguna cobertura partidista en los medios de comunicación del servicio público y del estado.

(4) Para que las elecciones se realicen de manera justa, los estados deben de tomar las medidas necesarias para asegurar que los partidos y los candidatos gocen de oportunidades equitativas para presentar su plataforma electoral.

(5) Los Estados deben de tomar las medidas adecuadas y necesarias para augurar que se respete el principio de votación secreta, y para que los votantes sean capaces de votar libremente, sin miedo o intimidación.

(6) Asimismo, las autoridades estatales deben de asegurar que se el voto se lleve a cabo de tal manera que se evite el fraude o cualquier acción ilegal, que se mantenga la seguridad e integridad del proceso, y que el cómputo de las boletas electorales se realice por personal capacitado, bajo supervisión y/o verificación imparcial.

(7) Los Estados deben de tomar todas las medidas adecuadas y necesarias para asegurar la transparencia del proceso electoral por completo incluso, por ejemplo, a través de la presencia de agentes del partido y de observadores debidamente acreditados.

(8) Los estados deben de tomar las medidas necesarias para asegurar que los partidos, candidatos y partidarios gocen de la misma seguridad, y que las autoridades estatales tomen las medidas necesarias para prevenir la violencia electoral.

(9) Los Estados deben de asegurar que las violaciones a los derechos humanos y las quejas relacionadas con el proceso electoral se determinen a su debido tiempo y dentro del transcurso del proceso electoral, por una autoridad imparcial e independiente, tal como una comisión electoral o los tribunales.

Declaración sobre los Principios que regulan las Elecciones Democráticas en África[16]

II. PRINCIPIOS DE LAS ELECCIONES DEMOCRÁTICAS

(1) Las elecciones democráticas son la base de la autoridad de cualquier gobierno representativo;

(2) Las elecciones regulares constituyen el elemento clave del proceso de democratización, por ende, son los ingredientes esenciales para la gobernabilidad efectiva, el estado de derecho, el mantenimiento y promoción de la paz, seguridad, estabilidad y desarrollo;

[16] Organización de la Unidad Africa, Declaración sobre los principios que regular las Elecciones Democráticas en África, 38th Ordinary Sess., AHG/decl. 1 (xxxviii) (July 8, 2002), disponible en http://www.au2002.gov.za/docs/summit_council/oaudec2.htm.

(3) La realización de elecciones democráticas es un aspecto importante en la prevención, manejo y resolución de conflictos;

(4) Se deben de llevar a cabo las elecciones democráticas:

a. de manera libre y justa;

b. bajo las disposiciones de las constituciones democráticas y en conformidad con los instrumentos legales de asistencia;

c. bajo el sistema de separación de poderes para asegurar específicamente la independencia del poder judicial;

d. a intervalos regulares, como lo dicta las Constituciones Nacionales;

e. por instituciones electorales responsables, imparciales y que incluyan todos los tipos de competencias, equipados con un personal bien capacitado y con la logística adecuada;

III. RESPONSABILIDADES DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Comprometemos a nuestros gobiernos a:

(a) tomar las medidas necesarias para asegurar una implementación escrupulosa de los principios arriba mencionados, en conformidad con los procesos constitucionales de nuestros respectivos países;

(b) establecer, en caso de no existir, instituciones adecuadas donde se traten asuntos tales como los códigos de conducta, ciudadanía, residencia, la edad requerida para los votantes, la compilación de los registros de los votantes, etc.;

(c) establecer órganos electorales nacionales que sean responsables, competentes, inclusivos e imparciales con personal calificado, así como entidades legales competentes incluyendo a los tribunales constitucionales efectivos para arbitrar en caso de que surjan disputas por la conducción de las elecciones;

(d) proteger las libertades civiles y humanas de todos los ciudadanos incluyendo la libertad de movimiento, asamblea, asociación, expresión y campaña, así como el acceso a los medios de comunicación para todo los interesados en las elecciones durante todo el proceso electoral;

(e) promover la educación de los votantes y de la sociedad civil sobre los principios y valores democráticos junto con la cooperación estrecha de los grupos de la sociedad civil y otros interesados relevantes;

(f) tomar todas las medidas y precauciones necesarias para prevenir la comisión de fraude o cualquier otra práctica ilegal durante todo el proceso electoral, con el objetivo de mantener la paz y la seguridad.

(g) asegurar la disponibilidad de la logística y los recursos necesarios para llevar a cabo elecciones democráticas, así como asegurar que la disposición adecuada de fondos para todos los partidos políticos registrados les permita organizar su trabajo, incluyendo la participación en los procesos electorales;

(h) asegurar que se brinde la seguridad apropiada de todos los partidos que participen en las elecciones;

(i) asegurar la transparencia e integridad de todo el proceso electoral al facilitar el despliegue de los representantes de los partidos políticos y de candidatos individuales en la votación y en las estaciones de cómputo y por la acreditación de observadores/supervisores nacionales.

(j) Fomentar la participación de las mujeres africanas en todos los aspectos del proceso electoral en conformidad con las leyes nacionales.

VI. PAPEL Y MANDATO DE LA SECRETARÍA GENERAL

Asimismo, se le pide a la Secretaría General de la OUA tomar las medidas necesarias para asegurar la implementación de esta Declaración al comprometerse, con especial atención, a las siguientes actividades:

(a) Fortalecer su papel en la observación y supervisión de las elecciones dentro del marco legal del país anfitrión, de acuerdo con el Memorando de Entendimiento alcanzado en ese país;

(b) Movilizar los fondos fuera del presupuesto para aumentar la base del recurso de la Secretaría General de tal manera que facilite la implementación de su Declaración;

(c) Realizar un estudio de viabilidad sobre el establecimiento de un Fondo de Asistencia Electoral y Democratización, con miras a facilitar la implementación exitosa de su Declaración;

(d) Realizar un estudio de viabilidad sobre el establecimiento dentro de la Secretaría General de la OUA de la Unidad de Supervisión Electoral y Democratización que también emitirá artículos sobre la gobernabilidad efectiva;

(e) Compilar y mantener una lista de los expertos africanos en el campo de la observación y supervisión electoral, y democratización para hacer uso de observadores profesionales y competentes y para que los mismos estados usen dichos servicios cuando sea necesario. Por su

parte, los Estados Miembros tienen que mantener disponibles los nombres de los expertos al servicio de la Secretaría General;

(f) Desarrollar mejores estándares de procedimiento, preparación y trato del personal seleccionado para trabajar en las misiones de observación de la OUA.

(g) Promover la cooperación y el trabajo entre las Organizaciones Africanas y Organizaciones Internacionales, así como instituciones nacionales, organizaciones no gubernamentales y grupos de la sociedad civil involucrados en el trabajo de observación y supervisión elegido.

(h) Publicar y realizar Informes de la Secretaría General sobre la observación/supervisión de las elecciones y otras actividades relacionadas, abiertas a todos los Estados Miembros y al público en general, como medios para consolidar los procesos democráticos y electorales en el continente.

Convención sobre los Estándares de las Elecciones Democráticas, Derechos Electorales y Libertades de los Estados Miembros de la Commonwealth de Estados Independientes[17]

Artículo 7- Elecciones trasparentes y abiertas

(1) La preparación y realización de las elecciones se deben ejecutar de manera abierta y pública.

(2) Las decisiones de los órganos electorales, autoridades estatales y autonomías locales, realizadas dentro del marco de su competencia en las que se incluyen el establecimiento de los términos, preparación y realización de las elecciones, el suministro y protección del derecho del voto y las libertades, están sujetos, obligatoriamente, a una publicación oficial o a través de una publicación de otro tipo, de acuerdo a los procedimientos y términos estipulados en las leyes.

[17] Comisión Europea para la Democracia a través de la Ley ("Venice Commission"), Convenio sobre los Estándares de las Elecciones Democráticas, Derechos Electorales y Libertades de los Estados Miembros de la Commonwealth de Estados Independientes, Opinión No. 399/2006 (22 de enero, 2007), disponible en http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-EL(2006)031rev-e.pdf.

(3) Los actos y decisiones legales relacionadas con los derechos, libertades y obligaciones del voto del ciudadano no se puede aplicar si no se han comunicado de manera oficial al público.

(4) El cuerpo electoral dentro de un periodo fijo por la legislación acerca de las elecciones debe publicar, en sus medios escritos o en los medios de comunicación masiva, la información de los resultados de la votación así como la información de todos los individuos elegidos.

(5) La observación del principio de transparencia y publicidad de las elecciones debe de brindar la el establecimiento de condiciones para ele ejecución de supervisión electoral por cuerpos internacionales y públicos.

Artículo 10 – Elecciones Justas

(1) El cumplimiento del principio de elecciones justas debe de prever el establecimiento de condiciones legales de igualdad para todos los participantes del proceso electoral.

(2) En la realización de las elecciones justas, se aseguran:

a. el sufragio universal y equitativo;

b. iguales posibilidades para cada candidato o cada partido político (coalición) para participar en la campaña electoral, incluyendo el acceso a los medios masivos de comunicación y a los medios de las telecomunicaciones;

c. el financiamiento abierto y justo de las elecciones, campaña electoral de los candidatos, partidos políticos (coaliciones);

d. honestidad al votar y en el cómputo de los votos, la comunicación rápida y detallada de los resultados de la votación a través de la publicación oficial de los resultados;

e. organización del proceso electoral a través de los organismos electorales imparciales, que trabajen abierta y públicamente bajo una supervisión efectiva de los organismos internacionales y públicos;

f. un examen efectivo y rápido, por los tribunales y otros órganos con las facultades necesarias, de las demandas relacionadas con la violación de los derechos del voto y las libertades de los ciudadanos, candidatos y partidos políticos (coaliciones) dentro del parido establecido de las etapas relevantes del proceso electoral para la protección y restitución de su derecho al voto y libertades en conformidad con el procedimientos previstos por las leyes del derecho internacional.

Artículo 15 – Estatus y Facultades de los Observadores Internacionales

(1) Las Partes proceden a partir de la suposición de que la presencia de observadores internacionales promueve la transparencia de las elecciones y aseguran el cumplimiento de los compromisos internacionales de los estados. Ellos se esforzarán para facilitar el acceso de observadores internacionales al proceso electoral que se realice a un nivel más bajo que el nacional, incluyendo el nivel municipal (local).

(2) Las actividades de los observadores internacionales están reguladas por las leyes del país en donde se encuentren, por el presente Convenio y otros documentos internacionales.

(3) Los observadores recibirán el permiso para entrar al territorio del estado en conformidad con el procedimiento previsto por la ley y estarán acreditados por los cuerpos electorales pertinentes por medio de la presentación de una invitación. Dichas invitaciones pueden ser enviadas por los cuerpos autorizados por la ley, bajo la publicación oficial de la decisión del establecimiento de la elección. Las propuestas para enviar las invitaciones se pueden presentar por medio de órganos aprobados de los Estados Miembros de la Commonwealth de Estados Independientes.

(4) Un órgano electoral independiente emitirá la certificación de acreditación del patrón establecido a un observador internacional. Dicha certificación da al observador internacional el derecho de ejercer la supervisión en el periodo de preparación y conducción de las elecciones.

(5) El observador internacional está bajo la protección del estado donde se encuentre, mientras esté en dicho territorio. Los organismos electorales, órganos gubernamentales, autonomías locales están obligados a proporcionarles la asistencia necesaria dentro del alcance de su competencia.

(6) Un observador internacional desempeñará sus actividades por su cuenta y de manera independiente. La disposición de finanzas y materiales de las actividades del observador internacional corren a cuenta de la parte que apoyó al observador, o de sus propias expensas.

(7) Los observadores internacionales no deben de usar su estatus para llevar a cabo actividades que no estén relacionadas con la supervisión de la campaña electoral. A esto, las Partes se reservan el derecho de privar de la acreditación a aquellos observadores internacionales que infrinjan las leyes, principios generalmente aceptados y los estándares del derecho internacional.

(8) Los observadores internacionales tienen el derecho a;

a. el acceso a todos los documentos (sin violar los intereses de la seguridad nacional) que regulen el proceso electoral para recibir la información necesaria de los cuerpos electorales y las copias de los documentos electorales en las leyes nacionales;
b. el contacto de los partidos políticos, coaliciones, candidatos, individuos o trabajadores de los cuerpos electorales;
c. la visita libre a todas las estaciones de votación, al igual que en la jornada electoral;
d. la observación de la votación, el cómputo y la tabulación de los resultados electorales bajo condiciones que brinden transparencia del conteo de la votación;
e. el conocimiento de los resultados de la consideración de las quejas (declaraciones) y demandas relacionadas con la violación de leyes electorales;
f. informar a los representantes de los organismos electorales acerca de sus observaciones y recomendaciones sin injerencias en el trabajo de los cuerpos que realizan las elecciones;
g. la exposición de su opinión de manera pública sobre la preparación y realización de las elecciones después de la votación;
h. la presentación de las conclusiones de observación a los oficiales electorales, cuerpos gubernamentales y otros oficiales pertinentes.

(9) los observadores internacionales están obligados a:

a. observar las disposiciones del presente Convenio, constitución y leyes del país donde se encuentren, al igual que de otros documentos internacionales;
b. tener la tarjeta de acreditación de observador internacional en todo momento, emitida de acuerdo con el procedimiento estipulado por el país donde realice la observación, y mostrarla cuando se le indique por los oficiales electorales;
c. cumplir con sus funciones que se ruguen por los principios de neutralidad política, imparcialidad, y sin la expresión de alguna preferencia o estimación de los cuerpos electorales, organismos gubernamentales y otros organismos, oficiales, participantes del proceso electoral;
d. no interferir en el proceso electoral;
e. formular todas sus conclusiones sobre la base de la observación y material factual.

Artículo 19 – Derechos y Obligaciones de los Estados Signatarios del Convenio

(1) Los Estados Parte del Convenio se comprometen a adoptar las medidas legislativas y de otra calidad, para consolidar las garabitas de los derechos del voto y las libertades, con el propósito

de preparar y realizar elecciones democráticas, y ejercer las disposiciones del presente Convenio. Los estándares de las elecciones democráticas, los derechos de votación y libertades del ciudadano proclamadas arriba se pueden garantizar por medio de su inclusión en las constituciones y actas legislativas.

(2) Los Estados Parte del presente Convenio se comprometen a:

a. Garantizar la protección de los principios democráticos y estándares del derecho al voto dentro del marco de los principios generalmente aceptados y los estándares del derecho internacional, una naturaleza democrática de las elecciones, la libre expresión de la voluntad de los ciudadanos durante las elección, la justificación de los requisitos en lo que se refiere al reconocimiento de la elección como real, existente y legítima;

b. Tomar las medidas necesarias motivadas para la adopción del marco legal electoral en su totalidad por el organismo legislativo nacional y que las normas legales que aseguran la realización de las elecciones no se introduzcan por medio de decretos del poder ejecutivo;

c. Buscar que todos o parte de los mandatos de los diputados de la segunda cámara del organismo legislativo nacional sean el objeto de una competencia libre de candidatos y/o listas de candidatos en el transcurso de las elecciones a nivel nacional previstas en las leyes;

d. Luchar por la creación de un sistema de garantías legales, organizacionales, y de información para asegurar los derechos del voto y las libertades de los ciudadanos en el transcurso de la preparación y realización de las elecciones a cualquier nivel. Asimismo, tomar las medidas legislativas necesarias impulsadas a la provisión de mujeres con posibilidades justas y reales, al igual que los hombres, para ejercer su derecho a elegir y a ser electos en los órganos electorales, puestos electivos, de manera individual o como parte de partidos políticos (coaliciones) según los términos y conforme a los procedimientos estipulados por la Constitución, leyes, e impulsadas al establecimiento de garantías y condiciones para la participación en la votación de personas con impedimentos físicos (desvalidos, etc.);

e. Realizar el registro sobre la base de los procedimientos efectivos y no discriminatorios, establecidos según la legislación, que prevén tales parámetros de registro como la edad, la ciudadanía, lugar de residencia, documento básico que certifique la identidad del ciudadano;

f. Estipular en la ley la responsabilidad de las personas que brindan la información a los votantes para autentificar la información, la totalidad de la información pertinente y la puntualidad de la presentación de dicha información, para asegurar, en conformidad con la legislación, la confidencialidad de la información personal;
g. Facilitar la formación de los partidos políticos y la actividad legal libre, para regular, según la legislación, el financiamiento de los partidos políticos y del proceso electoral, para asegurar que la ley y las políticas gubernamentales proporcionan la separación entre el partido y el estado, para conducir las campañas electorales en una atmósfera de libertad y justicia que permite a los partidos y candidatos ejercer la libre expresión de sus opiniones y evaluaciones, programas electorales (plataformas), lo que permite a los votantes el conocimiento de las campañas y candidatos, para que los discutan y voten a favor o en contra con libertad, sin miedo a una sanción o cualquier persecución;
h. Asegurar la toma de medidas que brinden imparcialidad para la cobertura de las campañas electorales por los medios de comunicación, incluyendo el internet, la imposibilidad del establecimientos de obstáculos administrativos o legales que prevengan el acceso de los medios masivos de comunicación en una base no discriminatoria para partidos políticos y candidatos, para formar un banco de información basado en los resultados de las encuestas de opinión pública relacionadas con las elecciones, cuál es la información que se debe presentar a los participantes del proceso electoral, así como a los observadores internacionales en sus peticiones de información o copias, para implementar nuevas tecnologías de la información que proporcionen unas elecciones abiertas, para aumentar el grado de la confianza de los votantes en el resultado de la votación y en los resultados electorales;
i. Adoptar y participar en el desarrollo de programas nacionales interestatales de educación civil, con el objetivo de proporcionar las condiciones a los ciudadanos y otros participantes del proceso electoral para el acercamiento y capacitación de los procedimientos electorales y normas para actualizar su cultura en materia legal y mejorar cualidades profesionales de los oficiales electorales;
j. Asegurar el establecimiento de organismos electorales, imparciales e independientes para organizar la realización de elecciones democráticas, libres, justas, auténticas y periódicas en conformidad con la legislación del país y según los lineamientos de los comités internacionales del estado;

k. Dar a los candidatos que recibieron la cantidad necesaria de votos estipulada por la ley la posibilidad para tomar su puesto adecuadamente y permanecer hasta la expiración del término de sus facultades o hasta la conclusión por otro motivo que esté regulado por la ley;

l. Tomar medidas para introducir en la regulación legislativa de la lista de violaciones a los derechos de votación y libertades del ciudadano, así como las bases y procedimientos de para tener personas confiables que prevengan por los medios de la violencia, engaños, amenazas, falsificaciones o de otro modo que los ciudadanos ejerzan sus derechos electorales y libertades establecida en las constituciones y las leyes, con cargo penales, administrativos u otros.

m. Facilitar el establecimiento del banco de información unificad de sobre la legislación electoral nacional, participantes de los procesos electorales (tomando en cuenta el hecho de que la información personal tiene un contexto de confidencialidad), aplicación de la ley y la práctica judicial, propuestas legislativas sobre el sistema electoral en desarrollo, así como otra información relacionada a la organización del proceso electoral con el propósito de intercambiar información y un uso conjunto;

n. Promover la cooperación entre los organismos electorales de loa Estados Parte de los Convenios, incluyendo la información y/o organismos electorales

Apéndice

B

Extractos de constituciones nacionales, estatutos y regulaciones

Constituciones Nacionales

Brasil[1]

Tribunales y Jueces Electorales

Artículo 118.

Los siguientes son órganos de la Justicia Electoral:

I. El Tribunal Superior Electoral;
II. Los Tribunales Regionales Electorales;
III. Los Jueces Electorales;
IV. Las Juntas electorales.

Artículo 119.

El Tribunal Superior Electoral se compondrá, como mínimo, de siete miembros, escogidos:

I. Mediante elección, por voto secreto:
   a) Tres jueces entre los Magistrados del Supremo Tribunal Federal;
   b) Dos jueces entre los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia;
II. Por nombramiento del Presidente de la República, dos jueces entre seis abogados de notable saber jurídico y reputación moral intachable, designados por el Supremo Tribunal Federal.

Párrafo único. El Tribunal Superior Electoral elegirá a su Presidente y a su Vicepresidente entre los Magistrados del Supremo Tribunal Federal, y el Corregidor Electoral entre los Magistrados del Tribunal Superior de Justica.

Artículo 120.

Habrá un Tribunal Regional Electoral en la capital de cada estado y en el Distrito Federal.

[1] Constituição Federal [C.F.] [Constitución Federal] art. 121, § 1 (Brasil. 1988) (como se enmendó).

§ 1 -Los Tribunales Regionales Electorales estarán compuestos:

I. mediante elección, por voto secreto:
   a) de dos jueces elegidos de entre los jueces del Tribunal de Justicia;
   b) de dos jueces elegidos por el Tribunal de Justica de entre los jueces de derecho;
II. de un juez del Tribunal Regional Federal con sede en la capital del estado o en el Distrito Federal o, no habiéndolo, de un juez federal, escogido por si acaso, por el Tribunal Regional Federal respectivo;
III. por nombramiento, por el Presidente de la República, de dos jueces nominados por el Tribunal de Justicia de entre seis abogados de notable saber jurídico y reputación intachable de la moral.

§ 2-Tribunal Regional Electoral elegirá su Presidente y el Vicepresidente entre los jueces de apelación.

Artículo 121.

Una ley complementaria brindará la organización y competencia de los tribunales, de los jueces y de las juntas electorales.

§ 1- Los miembros de los tribunales, los jueces del tribunal y los integrantes de las juntas electorales, en el ejercicio de sus funciones y en lo que les fueran aplicables, gozarán de plenas garantías y serán inamovibles.

§ 2-Los jueces de los Tribunales Electorales, salvo por un motivo justificado, servirán por dos años, como mínimo, y nunca por más de un periodo de dos años consecutivos, y sus sustitutos serán elegidos al mismo tiempo y a través del mismo proceso, en número igual para cada categoría.

§ 3-Serán inapelables las decisiones del Tribunal Superior Electoral, salvo aquellas en oposición a la presente Constitución y que nieguen el habeas corpus o el auto de mandamus.

§ 4-Con respecto a las decisiones de los Tribunales Regionales Electorales solamente se apelarán cuando:

I. fueran dictadas contra disposición expresa de esta Constitución o de la ley;
II. existiese contradicción en la interpretación de la ley entre dos o más Tribunales Electorales;
III. estuviesen relacionadas con la inelegibilidad o expedición de actas en las elecciones federales y estatales;

IV. anulasen actas o decretasen la pérdida de mandatos electivos federales y estatales;

V. denegasen habeas corpus, auto de mandamus, habeas data o auto de restricción.

Costa Rica[2]

El Tribunal Supremo Electoral

Artículo 99

La organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo Electoral, el cual goza de independencia en el desempeño de sus deberes. Del Tribunal dependen los demás organismos electorales.

Artículo100

El Tribunal Supremo Electoral estará integrado, ordinariamente por tres miembros regulares y seis suplentes, nombrados por la Suprema Corte de Justicia por una votación de no menos de los dos tercios de sus miembros. Deberán reunir iguales cualidades y estarán sujetos a las mismas responsabilidades que los magistrados que integran la Suprema Corte.

Desde un año antes y seis meses después de la celebración de las elecciones generales para elegir al Presidente de la República o de los miembros de la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo Electoral deberá ampliarse con dos de sus suplentes para formar, en ese lapso, un tribunal de cinco miembros.

[2] Constitución Política de la República de Costa Rica (1949) (según la enmienda).

Los miembros del Tribunal Supremo Electoral estarán sujetos a las condiciones de trabajo, en donde sea aplicable, y al tiempo mínimo de la jornada laboral que indique la Ley Orgánica del Poder Judicial para los Magistrados de la Sala de de Apelaciones, y percibirán las remuneraciones que se fijen para éstos.

Artículo 101

Los miembros del Tribunal Supremo Electoral durarán en sus cargos seis años. El cargo de un regular y dos suplentes deberán ser renovados cada año, pero podrán ser reelectos.

Los magistrados del Tribunal Supremo Electoral gozarán de las inmunidades y prerrogativas que corresponden a los miembros de los Poderes Supremos.

Artículo 102

El Tribunal Supremo Electoral tiene las siguientes funciones:

1) Convocar a elecciones populares;

2) Nombrar los miembros de las Juntas Electorales, de acuerdo con la ley;

3) Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral;

4) Conocer las apelaciones en contra de las resoluciones emitidas por el Registro Civil y las Juntas Electorales;

5) Investigar por sí mismo o por medio de delegados, y pronunciarse con respecto a las decisiones sobre cualquier demanda formuladas por los partidos como la parcialidad política de los servidores estatales en el ejercicio de sus deberes, o sobre las actividades políticas de los servidores a quienes les esté prohibido ejercerlas. Un veredicto de culpabilidad pronunciado por el Tribunal será el fundamento obligatorio de destitución e incapacitará al culpable para ejercer cargos públicos por un período no menor de dos años, sin perjuicio de las responsabilidades penales que pueden exigirle. No obstante, si la investigación practicada contiene cargos contra el Presidente de la República, Ministros de Gabinete,

Ministros Diplomáticos, el Contralor General o el Contralor Auxiliar de la República, o los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal se reportará con la Asamblea Legislativa acerca del resultado de la investigación;

6) Adoptar, con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes para asegurar que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantía y libertad ilimitadas. En caso de que se ordene el reclutamiento militar, el Tribunal podrá de igual manera, ordenar las medidas adecuadas para que no se perturbe el proceso electoral, a fin de que todos los ciudadanos puedan emitir libremente su voto. El Tribunal puede hacer cumplir estas medidas por sí mismo o por medio de los delegados que designe;

7) Realizar el cómputo definitivo de los votos emitidos en las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, miembros de la Asamblea Legislativa, miembros de los Gobiernos Municipalidades y Representantes a Asambleas Constituyentes;

8) Publicar la declaración oficial de la elección del Presidente y Vicepresidentes de la República, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la votación, y la de los otros funcionarios mencionados en el inciso anterior en el plazo que la ley establezca;

9) Cualquier otra función que le encomiende esta constitución o las leyes.

Artículo 103

No existe una apelación en contra de las decisiones del Tribunal Supremo Electoral, salvo por los actos o fundamentos de violaciones de su deber público.

Artículo 104

El Registro Civil deberá estar sujeto exclusivamente a la jurisdicción del Tribunal Supremo Electoral, y son funciones son:

1) Llevar el Registro Principal del Estado civil y formar los padrones de electores;

2) Resolver las solicitudes para adquirir y recuperar la ciudadanía de Costa Rica, así como los casos de la pérdida de la nacionalidad; hacer cumplir las resoluciones del Tribunal que suspendan la ciudadanía y

emitir la resolución acerca de los procesos para recuperarla. Las resoluciones que dicte el Registro Civil de conformidad con las facultades conferidas en este inciso, son apelables ante el Tribunal Supremo Electoral;

3) Expedir las cédulas de identidad;

4) Cualquier otra facultad conferida en la presente Constitución y las leyes.

Jordania[3]

Artículo 71.

La Cámara de Diputados tendrá el derecho de determinar la validez de la elección de sus miembros. Cualquier votante tendrá el derecho de presentar una petición al Secretariado de la Cámara en un periodo de 15 días a partir de la fecha del anuncio de los resultados de la elección en su circunscripción, en la cual establezca las bases legales para invalidar la elección de cualquier diputado. Ninguna elección se considerará inválida a menos que una mayoría de dos tercios de los miembros de la Cámara así la declaren.

Liberia[4]

Partidos políticos y elecciones

Artículo 77.

[3] Constitución del Reino Hachemí de Jordania (1952) (enmendada).

[4] Constitución de la República de Liberia (1986) (enmendada).

a) Ya que la esencia de la democracia es la competencia libre de las ideas expresadas por partidos políticos y grupos políticos así como individuos, se podrán establecer partidos con total libertad para representar las opiniones políticas de las personas. Toda ley, reglamento, decreto o medida que pueda tener como efecto la creación de un Estado unipartidista será declarada anticonstitucional.

b) Toda elección se realizará mediante sufragio secreto como lo determine la Comisión Electoral, y cada ciudadano liberiano mayor de 18 años de edad tendrá el derecho a estar registrado como votante y a votar en las elecciones y referendos públicos especificados en esta Constitución. La Legislatura aprobará leyes que indiquen la categoría de liberianos que no podrán formar o ser miembros de partidos políticos.

Artículo 78.

Para los efectos de este Capítulo, y a menos que el contexto indique otra cosa, una “asociación” significa un cuerpo de personas, corporaciones u otros, que actúe en conjunto con un propósito común, e incluye un grupo de personas organizadas para cualquier objetivo étnico, social, cultural, ocupacional o religioso; un ”partido político” deberá ser una asociación con membresía de no menos de quinientos votantes capaces en cada uno de al menos seis condados, cuyas actividades incluyan la solicitud de votos para cualquier asunto público o en apoyo a un candidato para un cargo público electivo; y un “candidato independiente” deberá ser una persona que busque un cargo o puesto electoral con o sin su propia organización, actuando de manera independiente de un partido político.

Artículo 79.

Ninguna asociación, sin importar su nombre, funcionará como partido político, de la misma manera que ningún ciudadano podrá ser candidato independiente para un cargo público a menos que:

a) La asociación o candidato independiente y su organización cumplan los requisitos mínimos de registro establecidos por la Comisión Electoral y se registren en ella.

Los requisitos de registro incluirán el registrar una copia del acta constitutiva de la asociación ante la Comisión Electoral, junto con las directrices del candidato independiente y su organización, una declaración detallada de los nombres y direcciones de la asociación y sus encargados y empleados o del candidato independiente y los encargados de su organización, y el cumplimiento de las previsiones de los incisos (b), (c), (da) y (3) de esta Constitución. El registro por parte de la Comisión Electoral de cualquier asociación o candidato independiente y su organización investirá personalidad jurídica sobre la entidad o candidato y su organización así registrados, con la capacidad de poseer bienes inmuebles, personales o mixtos, de demandar y ser demandado y poseer cuentas. El rechazo por parte de la Comisión Electoral a registrar a cualquier solicitante puede ser apelado por éste en la Suprema Corte;

b) La membresía de la asociación o de la organización del candidato independiente queda abierta a cualquier ciudadano liberiano, sin distinción de sexo, religión o etnia, excepto que se indique otra cosa en esta Constitución.

c) La sede de la asociación o del candidato independiente y su organización está situada en:

(i) la capital de la República en donde una asociación esté involucrada o donde un candidato independiente busque ser electo al cargo de Presidente o Vicepresidente;

(ii) la sede del condado en donde un candidato independiente busque la elección a senador; y

(iii) en el centro electoral de la circunscripción en donde el candidato busque ser electo como miembro de la Cámara de Representantes o a cualquier otro cargo público;

d) El nombre, objetivo, emblema o lema de la organización no demuestre ninguna connotación religiosa o implicaciones étnicas divisivas y que las actividades de la asociación o candidato independiente no esté limitadas a un grupo especial o, en el caso de una asociación, limitadas a un área geográfica particular de Liberia;

e) La constitución y reglas del partido político deberán de obedecer las previsiones de esta Constitución, respaldar la elección democrática de encargados y/o órgano gobernante al menos una vez cada seis años y garantizar la elección de encargados de tantas regiones y grupos étnicos del país como sea posible. Todas las enmiendas a la Constitución o al reglamento de un partido político deberán de registrarse ante la Comisión Electoral a más tardar diez días después de la fecha de entrada en vigor de dichas enmiendas

Artículo 80.

a) A todo partido u organización que, con sus objetivos o el comportamiento de sus afiliados, busque el impedir o abolir la sociedad democrática libre de Liberia o poner en peligro la existencia de la República se le negará el registro.

b) A todo partido u organización que retenga, organice, entrene o pertreche a cualquier persona o grupo de personas para el uso o demostración de fuerza física o coerción al promover cualquier objetivo o interés político, o que dé suficientes razones para sospechar de dicha organización, entrenamiento o pertrecho, se le negará el registro, o si éste ya se hubiera dado, se le revocará.

c) Todo ciudadano liberiano tendrá el derecho a estar registrado en una circunscripción, y a votar en elecciones públicas sólo en dicha circunscripción, y a votar en elecciones públicas sólo en la circunscripción en donde se registró, ya sea en persona o *in absentia*, siempre y cuando dicho ciudadano tenga el derecho de cambiar su circunscripción electoral como lo dicte la Legislatura.

d) Cada circunscripción tendrá una población aproximada equivalente a 20,000 o un número similar de ciudadanos como lo dicte la Legislatura de acuerdo con el crecimiento poblacional y los movimientos humanos que revele un censo nacional, siempre y cuando el número total de circunscripciones electorales en la República no exceda de cien.

e) Inmediatamente después de un censo nacional y antes de las siguientes elecciones, la Comisión Electoral reconfigurará las circunscripciones de acuerdo con las nuevas cifras de población de manera que cada circunscripción permanezca con la misma población si es posible o con la cifra más cercana, siempre y cuando dicha circunscripción permanezca en un condado solamente.

Artículo 81.

Cualquier ciudadano, partido político, organización o asociación, al ser residente en Liberia, de nacionalidad u origen liberiano y que no esté impedido de manera alguna bajo las previsiones de esta Constitución y las leyes nacionales, tendrá el derecho a solicitar los votos de cualquier partido político o candidato en cualquier elección, aunque las organizaciones corporativas y comerciales y los sindicatos no tienen permitido dicho proselitismo directa o indirectamente en manera alguna.

Artículo 82.

a) Cualquier ciudadano o ciudadanos, asociación u organización de partidos políticos, con nacionalidad u origen liberiano, tendrá el derecho de contribuir a los fondos o gastos electorales de cualquier candidato o partido político, aunque las organizaciones corporativas y de negocios se verás excluidas de hacer cualquier contribución a los fondos o gastos de cualquier partido político. Por ley, la Legislatura emitirá las directrices bajo las que dichas contribuciones podrán hacerse y la cantidad máxima que podrá aportarse.

b) Ninguna organización o partido político podrá poseer cualquier fondo o activo fuera de Liberia, y éstos y cualquier candidato independiente no podrán poseer cualquier fondo o activo enviado o remitido a ellos desde fuera de Liberia, a menos que dichos fondos o activos sean enviados por ciudadanos liberianos que residen en el exterior. Cualquier fondo u otro activo recibido directa o indirectamente que contravenga esta restricción deberá de pagarse o transferirse a la Comisión Electoral antes de 20 días a partir de la fecha de recibo. La información sobre todos los fondos recibidos del extranjero deberá de registrarse adecuadamente ante la Comisión Electoral.

c) La Comisión Electoral tendrá el poder de examinar y ordenar auditorías certificadas de las transacciones financieras de los partidos políticos, candidatos independientes y sus organizaciones. La Comisión dictará los tipos de registros y la manera en que deberán de mantenerse. Las auditorías certificadas las realizará un contador público registrado de manera oficial, no un miembro de cualquier partido político.

Artículo 83.

a) Las votaciones para elegir Presidente, vicepresidente, miembros del Senado y miembros de la Cámara de Representantes deberán de realizarse a lo largo y ancho de la República el segundo martes de octubre de cada año de elecciones.

b) Toda elección de servidores públicos se determinará por mayoría absoluta de los votos emitidos. Si ningún candidato obtuviese una mayoría absoluta en la primera ronda de votaciones, se realizará una

segunda ronda el siguiente martes. Los dos candidatos que reciban el mayor número de votos en la primera ronda serán los designados para participar en la segunda ronda.

c) La Comisión Electoral dará a conocer os resultados de las elecciones a más tardar quince días después de las votaciones. Cualquier partido o candidato que reclame sobre la manera en que se realizaron las elecciones o que cuestione los resultados de las mismas tendrá el derecho a presentar una reclamación ante la Comisión Electoral. Dicha reclamación deberá presentarse a más tardar siete días después del anuncio de los resultados de las elecciones. La Comisión Electoral deberá realizar una investigación imparcial y emitir un resultado antes de treinta días a partir de la fecha de recibo de la reclamación, lo cual podrá implicar una desestimación de la reclamación o la anulación de un candidato. Cualquier partido político o candidato independiente afectado por tal decisión podrá apelar a la Suprema Corte antes de siete días a partir de la fecha del resultado.

La Comisión Electoral deberá, a más tardar siete días después de la recepción de la apelación, enviar todos los registros a la Suprema Corte, la cual a su vez y a más tardar siete días después deberá de revisarlos y emitir su veredicto. Si la Suprema Corte anula o respalda la anulación de la elección de cualquier candidato, por las razones que sean, la Comisión Electoral deberá de realizar nuevas elecciones para cubrir la vacante a más tardar en seis días a partir de la decisión de la Corte. Si esta última respalda la elección de un candidato, la Comisión Electoral deberá tomar medidas para llevar a efecto el mandato de la Corte.

d) Todo partido político deberá publicar y enviar a la Comisión Electoral una relación detallada de sus activos y pasivos el primero de septiembre, y todo candidato de dicho partido y todo candidato independiente deberá hacer lo mismo a más tardar 30 días después de la realización de una elección a la que es candidato.

Dicha relación deberá incluir la enumeración de fuentes de financiamiento y otros activos, más listas de gastos. Si el registro de dichas relaciones se hace en año de elecciones, todo partido político y candidato independiente deberá registrar relaciones complementarias detalladas ante la Comisión Electoral de todos los fondos recibidos y gastos incurridos a partir de la fecha de registro de las relaciones originales

a la fecha de las elecciones. Todo partido político o candidato independiente que cese en su cargo deberá publicar y enviar una relación financiera final a la Comisión Electoral.

Artículo 84.

Por ley, la Legislatura deberá prever multas para cualquier violación a las previsiones relevantes de este capítulo, y deberá de llevar a efecto leyes y reglamentos para el cumplimiento de las mismas a más tardar en 1986; siempre y cuando dichas multas, leyes o reglamentos no sean inconsistentes con cualquier previsión de esta Constitución.

Nigeria[5]

Tribunales electorales

Artículo 285.

(1) Se establecerá para la Federación uno o más tribunales electorales a conocerse como Tribunales Electorales de la Asamblea Nacional, los cuales deberán, al excluir a cualquier otro tribunal, tener jurisdicción de origen para admitir y determinar peticiones sobre:

(a) si cualquier persona ha sido elegida de manera válida como miembro de la Asamblea Nacional;

(b) cuando el periodo del cargo de cualquier persona bajo esta Constitución haya cesado;

(c) El asiento de un miembro del Senado o un miembro de la Cámara de Representantes esté vacante; y

(d) se ha registrado de manera inapropiada una solicitud o petición frente al tribunal electoral.

(2) Habrá en cada estado de la Federación uno o más tribunales electorales a conocerse como los Tribunales Electorales de la Gubernatura y las Cámaras Legislativas, los cuales tendrán, al excluir a

[5] Constitución de la República Federal de Nigeria (1999), (enmendada).

cualquier otro tribunal, jurisdicción de origen para admitir y determinar peticiones sobre si una persona ha sido elegida de manera válida para el cargo de gobernador o gobernador sustituto o como miembro de cualquier cámara legislativa.

(3) La composición de los Tribunales Electorales de la Asamblea Nacional y de los Tribunales Electorales de la Gubernatura y las Cámaras Legislativas deberá de ser como se especifica en el Capítulo Sexto de esta Constitución

(4) El quórum para un tribunal electoral establecido por esta sección consistirá en el Presidente y otros dos miembros.

Estatutos y reglamentos nacionales

Afganistán

Ley electoral de 2004

Elecciones durante el periodo de transición

Artículo 61.

Para la preparación, organización, realización y supervisión de los primeros procesos electorales, que culminarán con el periodo de transición, el Estado Islámico de Transición de Afganistán ha solicitado el apoyo de las Naciones Unidas *inter alia* mediante el establecimiento del Órgano de Administración Electoral Conjunta (JEMB, por sus siglas en inglés), con la participación de expertos internacionales nombrados por las Naciones Unidas como lo especifica el Decreto

No. 110 del 18 de febrero de 2004. Hasta el final del periodo de transición, el JEMB ejercerá todos los poderes de la Comisión Electoral Independiente (IEC, por sus siglas en inglés) como lo especifica esta ley. La IEC, tras su creación, reemplazará a la Comisión Electoral Interna dentro del JEMB. Al completarse el periodo de transición, la IEC asumirá todos los poderes de la Comisión Electoral Interna de acuerdo a la

ley. Hasta ese momento, la legislación en el JEMB y los derechos de voto de los miembros internacionales permanecerán como se define en el decreto no. 110.

Ley electoral de 2005

Artículo 50.

Publicación y diseminación neutral de ideas

(1) Para propósitos de información pública durante el periodo de campañas electorales, los medios masivos de comunicación (radio, televisión y la prensa) publicarán y darán a conocer las plataformas, planes y objetivos de los candidatos de manera justa y no tendenciosa, de acuerdo con el Código de Conducta establecido por la Comisión.

(2) Los candidatos tendrán acceso a los medios hasta donde sea posible. Para propósitos de información pública durante el periodo de campañas electorales, los medios estatales deberán publicar y dar a conocer, de común acuerdo con la Comisión, las plataformas, planes y objetivos de los candidatos de manera justa y no tendenciosa.

(3) Los medios estatales deberán de instituir, como sea necesario, los objetivos, políticas y procedimientos para garantizar una cobertura justa de las elecciones e implementar las previsiones de lo' incisos (1) y (2).

Artículo 51.

Comisión de Medios

(1) La Comisión establecerá, con al menos 60 días de antelación a la fecha de las elecciones, una Comisión de Medios (MC, por sus siglas en inglés). La MC monitoreará el reporte y cobertura justos del periodo de la campaña electoral y lidiarán con las reclamaciones sobre cualquier violación al reporte o cobertura justos de una campaña electoral junto con otras violaciones al Código de Conducta de Medios Masivos de Comunicación. Las apelaciones podrán registrarse frente a la Comisión.

(2) La Comisión deberá determinar la composición, responsabilidades y autoridades de la MC.

Reglas de Proceso de la Comisión de Reclamaciones Electorales (2009)

Artículo 7.

Decisiones sobre reclamaciones

7.1 Una Comisión Electoral Provincial (PECC, por sus siglas en inglés) o la ECC podrán a su entera discreción desestimar una reclamación que no establezca un caso *prima facie* o cuando la reclamación esté claramente mal fundamentada, o que no cumpla los procedimientos mínimos establecidos en el artículo 4.6 de estas Reglas de Proceso.

7.2 Una PECC o la ECC examinarán toda la evidencia proporcionada de manera oportuna. De acuerdo a dicha evidencia y a cualquier otra que la PECC respectiva o la ECC decidan tomar en cuenta, la PECC respectiva o la ECC conocerán una reclamación:

(a) Cuando haya evidencia clara y convincente de que ha ocurrido una acción; y

(b) Cuando la supuesta acción haya violado la Constitución, la Ley Electoral, un Reglamento, decisión, directiva administrativa o cualquier otra regla electoral dentro de la jurisdicción de la ECC.

7.3 Cuando una PECC o la ECC conozcan una reclamación podrán, de acuerdo a la naturaleza y gravedad de la violación:

(a) emitir una advertencia u ordenar a la persona u organización receptora que tome medidas para enmendar el hecho;

(b) Imponer una multa que no exceda de 100,000 afganis;

(c) Antes de la certificación de los resultados, ordenar un recuento de los votos, u otra votación;

(d) Eliminar a un candidato de las listas electorales, si hay razón que lo justifique;

(e) Invalidar las boletas que no cumplan las condiciones de validez, u ordenar el conteo o reconteo de una boleta o grupo de boletas.

(f) Prohibir que una persona funja algún cargo en la administración electoral por un periodo máximo de 10 años

7.4 Cuando una PECC o ECC imponga una sanción a un partido político o candidato por una violación electoral cometida por sus miembros o seguidores, dicha decisión tomará en cuenta cualquier evidencia que demuestre que el partido político o candidato hizo esfuerzos razonables para impedir que sus miembros o seguidores cometieran violaciones electorales.

7.5 Al determinar las sanciones o multas, cada PECC y la ECC se asegurarán de que la sanción sea en proporción a la naturaleza y gravedad de la violación. La ECC revisará todas las decisiones tomadas por la PECC.

7.6 Cuando una PECC o la ECC ordene tomar medidas o emita una advertencia, dicha orden deberá de tener efecto inmediato a menos que se indique de otra manera en la Decisión.

7.7 Cuando una PECC imponga una multa, elimine a un candidato de la lista de candidatos, ordene un reconteo o repetición de votos o emita una prohibición para un que una persona no funja como encargado electoral, dicha decisión no podrá tener efecto hasta ser revisada por la ECC.

7.8 Cada PECC o la ECC deberá, conforme se necesite, hacer sus mejores esfuerzos para notificar la decisión al quejoso y al acusado por escrito, especificando una fecha límite para cumplir cualquier sanción impuesta.

7.9 Cada decisión de la PECC o ECC se publicará en inglés, dari o pastún, y se hará disponible al público mediante el sitio web de la ECC y en avisos en cada oficina de la IECS. Las decisiones también podrán publicarse en cualquier otra lengua que la ECC considere apropiada para el caso particular.

Artículo 17.

Decisiones sobre respuestas a reclamaciones

17.1 La ECC podrá desestimar a su discreción una reclamación que no establezca un caso *prima facie* o en donde la reclamación esté claramente mal fundamentada.

17.2 La ECC examinará toda la evidencia proporcionada de manera oportuna. De acuerdo a dicha evidencia y a cualquier otra que la ECC decida tomar en cuenta, la ECC conocerá una reclamación en la

que la evidencia sea clara y convincente de que un candidato nominado no cumple con los requisitos de elegibilidad de la candidatura.

17.3 Cuando la ECC respalde una reclamación contra un candidato nominado, la ECC ordenará a la IEC que elimine al candidato nominado de la lista electoral

17.4 Tras el fallo de todas las respuestas a reclamaciones, la ECC deberá reportar el nombre de los candidatos nominados eliminados definitivamente de la lista electoral a la IEC. La ECC deberá, cuando se necesite, hacer sus mejores esfuerzos para notificar, por escrito, sus decisiones al quejoso y al posible candidato.

Armenia

Código Electoral de la República de Armenia (2005) (enmendado)

Artículo 35.

Procesos para la formación de la Comisión Electoral Central

1. La Comisión Electoral Central estará compuesta de:

1) Un miembro de cada partido o alianza con participación / facción en la Asamblea Nacional, nombrado por decisión del órgano permanente de dicho partido o, en caso de alianzas, la decisión conjunta de los órganos permanentes de los partidos en alianza, aprobado por mayoría de votos. Si los partidos (alianzas) no logran nominar a sus candidatos dentro del periodo dictado por esta ley para formar la Comisión Electoral Central, de acuerdo con los requisitos del inciso 1 de este párrafo, entonces la vacante en la Comisión la cubrirá la facción apropiada;

2) Un miembro nombrado por el Presidente de la República de Armenia;

3) Un miembro nombrado por decisión del grupo parlamentario anunciado en la primera sesión de la Asamblea Nacional en el cargo.

Después de las elecciones de la Asamblea Nacional después de la adopción de esta ley, así como en el caso de disolución del grupo parlamentario que opera en la Asamblea Nacional, el poder para nombrar a un miembro de la Comisión Electoral nacional de acuerdo con este inciso se transferirá a la Junta de Presidentes de los Tribunales de la República de Armenia, de entre los jueces de los tribunales de jurisdicción amplia de la República de Armenia.

4) Un juez de la Corte de Casación nombrado por la misma.

2. La información sobre los miembros de la Comisión Electoral Central se enviará al Estado Mayor del Presidente de la República de Armenia antes de las 18:00 horas a más tardar del día 40, pero no antes del día 10, antes del vencimiento del periodo de la Comisión Electoral Federal. Las entidades mencionadas en el párrafo 1 de este Artículo deberán ser notificadas del vencimiento del periodo de la Comisión Electoral Federal por el Presidente de la Comisión a más tardar 50 días antes de la fecha de vencimiento.

La nueva Comisión Electoral Federal estará formada y asumirá sus poderes al sexagésimo primer día tras la apertura de sesiones de la nueva Asamblea Nacional. La nueva Comisión se considerará formada si ya se ha nombrado al menos a dos tercios del número total de miembros. Si no se ha nombrado al número mínimo de miembros a la fecha límite de formación de la Comisión Electoral Central, de acuerdo con los requisitos especificados en el párrafo 1 de este Artículo, el Presidente de la República de Armenia nombrará a dichos miembros de entre los jueces de la Corte de Casación hasta que se logre el número mínimo.

3. La composición de la Comisión Electoral Federal deberá de ser aprobada por decreto del Presidente de la República de Armenia de acuerdo a las nominaciones hechas por las entidades responsables de formar la Comisión Electoral Central.

4. (eliminado el 07.03.02 HO-406-N)

5. (eliminado el 07.03.02 HO-406-N)

6. El Presidente de la Comisión o, de acuerdo a su nominación, el Presidente Adjunto ordenará las Actividades de la Comisión Electoral Central. El Presidente, el Presidente Adjunto y el Secretario serán electos por la Comisión Electoral Central durante su primera sesión. Ésta se realizará a las 12:00 PM (mediodía) del día en que se forme la Comisión, y podrá continuar hasta las 24:00 horas. Se realizará en

el edificio administrativo de la Comisión, presidida por el Presidente de la Comisión Electoral Central inmediatamente anterior.

7. El derecho a nominar candidatos para el puesto de Presidente de la Comisión pertenecerá a los miembros de dicha Comisión Electoral Central.

8. Si sólo se votase por un miembro para el cargo de Presidente de la Comisión, entonces se le considerará electo(a) si obtiene más de la mitad de los votos emitidos.

9. Si se vota por dos nominados para el cargo de Presidente de la Comisión Electoral Central, entonces el nominado que reciba más votos se considerará como electo para el cargo.

10. Si se vota por más de dos nominados para el cargo de Presidente de la Comisión Electoral Central, y ninguno de ellos recibe más de la mitad de los votos emitidos, entonces se realizará una segunda ronda de votaciones entre los nominados que hayan recibido el mayor número de votos.

11. Si la Comisión Electoral Central no lograse elegir un Presidente durante su primera sesión, de acuerdo con los procesos establecidos, entonces el Gobierno nombrará a un Presidente a más tarde en tres días y de entre los miembros de la Comisión.

12. La elección del Presidente Adjunto y el Secretario de la Comisión Electoral Central se llevará a cabo de acuerdo con los procesos para elecciones de la Comisión, establecidos en este Artículo. (Enmendado el 03.19.99 HO-286, 07.03.02 HO-406-N, 05.19.05 HO-

101-N)

Artículo 36.

Procesos para formación de Comisiones Electorales Territoriales.

1. Los miembros de la Comisión Electoral Central nombrarán a aquéllos de las Comisiones Electorales Territoriales, de acuerdo con el principio de “un miembro de Comisión Electoral Territorial por miembro de la Comisión Electoral Central”, de entre las personas que hayan participado en el entrenamiento profesional y obtenido las calificaciones apropiadas, a excepción de los miembros de la Comisión Electoral Central nombrados por la Corte de casación y la Junta de Presidentes de los Tribunales de la República de Armenia, los cuales deberán nombrar miembros de las Comisiones Electorales Territoriales

de entre los jueces de tribunales de jurisdicción general. Las Comisiones deberán formarse y asumir sus poderes a más tardar 15 días después de que la Comisión Electoral Central Asuma sus poderes. Las Comisiones se considerarán como formadas si al menos dos tercios de su número total de miembros ya han sido nombrados. Si no se ha nombrado al número mínimo de miembros de las Comisiones a la fecha límite para la formación de Comisiones Electorales Territoriales, de acuerdo con los requisitos establecidos en el párrafo 1 de este Artículo, entonces el Presidente de la República de Armenia los nombrará de entre los jueces de los tribunales de jurisdicción amplia de la República de Armenia hasta que se alcance el número mínimo.

La composición de las Comisiones Electorales Territoriales será aprobada por decreto del Presidente de la República de Armenia en base a las nominaciones hechas por las entidades responsables de formar Comisiones Electorales Territoriales.

2. La información sobre los miembros de las Comisiones se enviará a la Comisión Electoral Central a más tardar diez días antes de que se formen las Comisiones Electorales Territoriales; la Comisión Central Electoral reenviará dicha información al Estado Mayor del Presidente de la República de Armenia a más tardar antes de dos días.

3. El Presidente o Presidente Adjunto de la Comisión ordenará las actividades de las Comisiones Electorales Territoriales, como lo designe el Presidente.

4. El Presidente, el Presidente Adjunto y los Secretarios de cada Comisión Electoral Territorial serán electos por los miembros de dicha Comisión de entre todos los miembros de la misma en su primera sesión. Ésta tendrá lugar a las 12:00 PM (mediodía) del día en que se forme la Comisión Electoral Territorial, y el Presidente de la Comisión inmediatamente anterior presidirá la primera sesión de la nueva Comisión.

5. El derecho a nominar candidatos para el puesto de Presidente de la Comisión pertenecerá a los miembros de dicha Comisión Electoral Central.

6. La elección del Presidente, Presidente Adjunto y el Secretario de la Comisión Electoral Central se llevará a cabo de acuerdo con los procesos para elegir al Presidente de la Comisión Electoral Central.

7. Si una Comisión Electoral Territorial no lograse elegir a un Presidente de acuerdo con los procesos establecidos y de acuerdo con el periodo requerido, entonces el Gobierno nombrará a un Presidente a más tardar en tres días, de entre los miembros de esa Comisión Electoral Territorial.

8. (eliminado el 07.03.02 HO-406-N) (enmienda del 07.03.02 HO-406-N, 05.19.05 HO-101-N)

Georgia

Código Electoral Unificado (2001) (enmendado)

Artículo 70.

Derechos de los observadores

1. Un observador tendrá derecho a:

a) Asistir y observar las sesiones de las comisiones electorales:

b) Estar presente en el lugar de las votaciones en cualquier momento de la jornada electoral, moverse en el sitio sin limitación alguna y observar todas las etapas del proceso de votación desde cualquier lugar en el sitio; (10.12.2004. N488)

c) Reemplazar, en cualquier momento de la jornada electoral, a otro representante registrado de la organización (en caso de que existiese dicho representante);

d) Tomar parte en la inspección de urnas electorales antes de que se sellen y luego de que se abran;

e) Observar el registro de votos en las listas nominales, la emisión de boletas y sobres especiales y su verificación, sin interrumpir el proceso de votación;

f) Asistir a los procesos de conteo de votos y de suma de resultados;

g) Observar el proceso de votación mediante una cabina de votación móvil;

h) Observar el conteo de votos en condiciones tales que garanticen la visibilidad de las boletas electorales;

i) Observar el proceso de compilado, por parte de la comisión electoral, del protocolo de resumen de los resultados electorales y otros documentos;

j) Dirigirse al Presidente de la DEC con una solicitud/reclamación sobre problemas relacionados con los procesos de votación sobre los cuales se exija acción en caso de identificación de una violación en particular;

k) Solicitar a votante que muestre cuántas boletas y sobres especiales tiene en su poder (08.14.2003. N 2965-rs);

I) Hacer apelaciones sobre las acciones de una comisión electoral frente a una comisión electoral o tribunal superior;

m) Observar la urna, la inserción de sobres especiales en ella, su apertura y el conteo de papeletas y compilado de protocolos;

n) Conocer los protocolos de resumen de los resultados electorales, compilados por las comisiones electorales.

2. Un observador no tendrá derecho a:

a) Interferir en las funciones y actividades de las comisiones electorales;

b) Ejercer influencia sobre la libre expresión de la voluntad de los votantes;

c) Llevar a cabo agitación y propaganda a favor o en contra de un sujeto electoral;

d) Portar símbolos o publicidad de cualquier sujeto electoral;

d') Encontrarse sin documentos que lo acrediten en el lugar de la votación durante la jornada electoral. (10.11.2004 488-IIs)

e) violación a otros requisitos de esta ley.

3. Responsabilidad por violaciones a derechos otorgados por la presente ley a un observador interno / internacional, representantes de temas electorales y medios masivos de comunicación, o interferencia con sus actividades como lo definen los reglamentos establecidos por la legislación electoral, administrativa y/o penal de Georgia. (12.28.2009. N2525)

4. La violación por parte de un observador, sujeto electoral o representante de medios masivos de comunicación de los requisitos del inciso (a) (d) del párrafo 2 del presente artículo conllevará su responsabilidad de acuerdo con los reglamentos establecidos por la legislación electoral. (12.28.2009.

N2525)

Artículo 77.

Procesos y periodos de apelación

1. Una violación de la legislación electoral podrá apelarse en la comisión electoral apropiada. La decisión de una comisión electoral podrá apelarse sólo en la comisión electoral superior y sólo después de que dicha corte, de acuerdo con los reglamentos y periodos determinados por el presente artículo, a menos que se establezca otra cosa en la presente ley.

2. La decisión de la Comisión Electoral de la Circunscripción podrá apelarse mediante la comisión a más tardar en dos días naturales en la Comisión Electoral correspondiente: la reclamación se verá normalmente en un día natural. La decisión de la Comisión Electoral Distrital podrá apelarse en un tribunal de Ciudad / Distrito a más tardar en dos días naturales después de que se haya tomado la decisión. El Tribunal de Ciudad / Distrito falla sobre la reclamación registrada a más tardar en 2 días naturales.

La decisión del Tribunal de Ciudad / Distrito podrá apelarse en la Corte de Apelaciones a más tardar en dos días naturales a partir de la fecha en que se tomó la decisión. La Corte de Apelaciones toma una decisión a más tardar dos días naturales después de que se le turnó la reclamación. La decisión de la Corte de Apelaciones es definitiva y no podrá apelarse (12.28.2009. N2525).

3. En razón de la apelación de una decisión de la Comisión Electoral de Circunscripciones, en caso de apelación de una decisión de la Comisión Electoral distrital frente a la CEC, las solicitudes / reclamaciones no se considerarán. (12.28.2009. N2525).

4. La Comisión podrá apelar la decisión de la Comisión Electoral Distrital frente a la CEC a más tardar dos días naturales después de que se haya hecho. La CEC considerará la reclamación a más tardar en un día natural. Después de que la CEC haya tomado una decisión, ésta podrá apelarse en el Tribunal de la Ciudad de Tiflis a más tardar en 2 días naturales. Dicho Tribunal considerará la reclamación a más tardar en dos días naturales. Su decisión podrá apelarse en la Corte de Apelaciones a más tardar dos días naturales después de que se haya tomado. Tras el registro de la reclamación, la Corte de Apelaciones

tomará una decisión a más tardar en dos días naturales. La decisión de la Corte de Apelaciones es definitiva y no puede apelarse (12.28.2009.N2525).

5. La decisión de la CEC podrá apelarse en el Tribunal de la Ciudad de Tiflis a más tardar 2 días naturales después de que se haya tomado. El tribunal considerará una reclamación a más tardar en 2 días naturales. Esta decisión, que se tomará a más tardar 2 días después de haberse registrado la reclamación, podrá apelarse en la Corte de Apelaciones a más tardar en 2 días naturales. La decisión de la Corte de Apelaciones es definitiva y no podrá apelarse. (12.28.2009 N2525);

6. En caso de registro de una solicitud / reclamación frente al tribunal, éste está obligado a informar a la Comisión Electoral Central / Distrital sobre la aceptación de la misma y a notificar a la Comisión sobre la decisión tomada. Ésta deberá de informarse a las partes involucradas antes de las 12:00 PM del día siguiente.

7. Durante la audiencia en el tribunal, si la parte involucrada está ausente, el tribunal tomará una decisión al investigar los materiales incluidos en el caso, y de acuerdo con las previsiones de los artículos 4, 17 y 19 del Código Procesal Administrativo de Georgia.

8. La solicitud/queja/reclamación se considera como registrada frente a la Comisión Electoral o el Tribunal después de que se haya registrado frente a la Comisión Electoral o el Tribunal pertinente.

9. El Registrar la solicitud/queja/reclamación frente a la Comisión Electoral o Tribunal no cesa la operación de la decisión apelada.

10. Está prohibido prolongar los periodos de apelación y fallo de la reclamación si la ley no considera más que el periodo determinado

11. Las solicitudes/quejas/reclamaciones sobre disputas electorales previstas en el artículo 771, registradas frente a la comisión electoral o tribunal por personas no previstas por el mismo artículo no se considerarán.

12. Los periodos y los reglamentos para apelar una decisión de la comisión electoral y violaciones a la ley electoral, junto con los periodos que regulen los procesos de toma de decisiones y consideraciones de solicitudes / reclamaciones y las personas con derecho a presentarlas se determinan en la legislación georgiana, a menos que se indique otra cosa en la presente ley. (03.21.08.N6013)

13. Durante las elecciones realizadas bajo la autoridad de la Alta Comisión Electoral de una república autónoma, si se diesen violaciones relacionadas con la ley electoral, podrán establecerse periodos pares a la apelación de dichas violaciones mediante los procesos establecidos en la legislación de una república autónoma. (07.15. 2008 N 231).

14. Desde el anuncio de la jornada electoral hasta que ésta expire, el registro de una solicitud / reclamación podrá hacerse de 10:00 AM a 8:00 PM de un día natural (12.28.2009. N2525).

Kosovo

Ley de Elecciones Generales (No. 03--L073) (2008) (enmendada)

Artículo 56.

Derechos y deberes de los observadores

56.1 Un observador tiene derecho a:

a) observar sin impedimento alguno la preparación y realización de elecciones, incluyendo reuniones en jornadas post-electorales, audiencias y actividades relacionadas con las elecciones, reclamaciones y apelaciones a los resultados electorales y la determinación de los candidatos ganadores;

320

b) registrar comentarios por escrito frente a las comisiones y comités electorales;

c) observar el empaque, transferencia, entrega, manejo, conteo, salvaguarda y destrucción de las boletas electorales;

d) obtener copias de las decisiones, protocolos, tabulaciones, minutas y otros documentos electorales durante todos los procesos electorales, incluyendo procesos antes y después de la jornada electoral.

56.2 Durante el proceso electoral, incluyendo el proceso de registro de votantes, un observador acreditado podrá registrar una reclamación sobre cualquier violación de los reglamentos, directivas

administrativas, reglamentos electorales o procesos administrativos aplicables frente a la CEC de acuerdo con sus procedimientos.

56.3 Un observador tiene el deber de:

a) respetar los requisitos de esta ley y los reglamentos de la CEC;

b) portar la credencial que lo acredite como observador en un lugar visible cuando esté ocupado en actividades de observación;

c) abstenerse de portar signos distintivos que sirvan como medio de propaganda o que puedan influir en la voluntad de los candidatos o que los identifiquen con una entidad política o candidato en particular; y

d) abstenerse de violar el derecho de los votantes al voto secreto e impedir el proceso de votación y la administración de la elección.

56.4 Una organización observadora acreditada podrá enviar un observador a reuniones de la CEC y la MEC.

Nigeria

Ley Electoral 2010

Artículo 75.

Certificado de Resultados

(1) Se emitirá un Certificado de Resultados sellado en una elección se emitirá de acuerdo con los procesos antes de 7 días a todo candidato que haya ganado una elección de acuerdo con esta Ley:

En caso de que la Corte de Apelaciones o la Suprema Corte, como las cortes definitivas de apelación en cualquier reclamación electoral si fuera el caso, anule el Certificado de Resultados de cualquier candidato, la Comisión deberá emitir al candidato un Certificado de Resultados válido a más tardar 48 horas después de la recepción del mandato de dicha Corte.

321

(2) Si la Comisión se rehusase y/o no emitiese un certificado de resultados, una copia fiel y certificada del Mandato del Tribunal de Jurisdicción Competente será suficiente *ipso facto* para el propósito de juramentar a un candidato declarado como el ganador por ese Tribunal.

Artículo 133.

Proceso para cuestionar una elección

(1) No se cuestionará elección ni resultado electoral alguno supervisado por esta Ley en manera alguna además de mediante una petición que reclame sobre una elección inapropiada o resultados inapropiados (referido aquí como una "petición electoral") presentada al tribunal o corte competente de acuerdo con las previsiones de la Constitución o de esta Ley, y en la que una persona elegida o cuyos resultados le hayan sido favorables sea parte.

(2) En esta parte “tribunal o corte” significa:

(a) En el caso de elecciones presidenciales o de gubernaturas, la corte de Apelaciones; y

(b) En el caso de cualquier otra elección supervisada por esta Ley, el tribunal electoral establecido por la Constitución o esta Ley.

(3) Los tribunales electorales deberán:

(a) Constituirse a más tardar 14 días antes de la elección; y

(b) Al constituirse, abrir y activar sus registros 7 días antes de la elección.

Artículo 134.

Plazo para presentar peticiones electorales

(1) Se registrará una petición electoral a más tardar 21 días después de la fecha de publicación de los resultados electorales;

(2) Un tribunal electoral emitirá su juicio por escrito a más tardar 180 días después de la fecha de registro de la petición;

(3) Las apelaciones de decisiones de los tribunales o cortes electorales deberán de registrarse y resolverse a más tardar 90 días después de la fecha de emisión de juicio por parte del tribunal;

322

(4) La corte podrá adoptar la práctica de emitir su decisión y reservarse las razones pertinentes hasta una fecha posterior para todas las apelaciones de los tribunales electorales;

Artículo 142.

Audiencia acelerada de peticiones electorales

Sin perjudicar las previsiones de la sección 294 inciso (1) de la Constitución de la República Federal de Nigeria, una petición electoral y una apelación que surja de ella de acuerdo con esta Ley tendrá una audiencia acelerada y precedencia sobre todos los demás casos o asuntos ante el Tribunal o Corte.

Tailandia

Ley Orgánica para la Elección de Miembros de la Cámara de Representantes e Investidura de Senadores (2008)

§ 57.

Ningún servidor público deberá, en el ejercicio ilegal de sus funciones, realizar cualquier acción a favor o en contra de un candidato o partido político. El ejercicio ilegal de sus funciones de acuerdo con el párrafo uno no incluirá el desempeño de sus labores en el transcurso ordinario del cargo de dicho servidor público o la ayuda o la asistencia en la elección de un candidato o partido político que no sea relevante para el desempeño de sus labores, sin importar si dicha acción resulte favorable o desfavorable para cualquier candidato o partido político.

En caso de que haya evidencia convincente de cualquier violación de las previsiones del párrafo uno, la Comisión Electoral tendrá el poder de ordenar a dicho servidor público que cese y desista dicha acción si

se tiene la opinión de que dicha acción pueda ser favorable o desfavorable para cualquier candidato o partido político. Para esto, la Comisión Electoral deberá notificar al superior o al supervisor de dicho servidor público para que éste sea dado de baja temporal del cargo; se incorpore a cualquier Ministerio, Subministerio, Departamento, oficina central de la provincia (*changwat*) u oficina del distrito (*amphoe*) dentro o fuera de la circunscripción; o se le prohíba ingresar a cualquier circunscripción.

§ 103.

Con anterioridad al anuncio de los resultados electorales, si la Comisión Electoral considera que, tras la investigación y averiguación, hay evidencia de que un candidato violó esta Ley Orgánica, un Reglamento o una Notificación de la Comisión Electoral, o las circunstancias sugieren que cualquier candidato utilizó a otra persona para realizar dicha acción, apoyó, confabulóse o actuó en connivencia con otra persona para dicha acción, o supo de la misma y no hizo nada para impedirla, y si la Comisión Electoral considera que dicha acción podría afectar de manera deshonesta e injusta los resultados electorales, la Comisión Electoral ordenará la derogación de los derechos de candidatura de cada candidato que haya cometido dicha acción por un periodo de un año efectivo a partir de la fecha del mandato de la Comisión Electoral.

Si hay evidencia convincente de que un líder o miembro del Comité Ejecutivo de un partido político actúa en connivencia, o elige ignorar, o sabe pero no hace nada por impedir o rectificar una acción ilegal, de acuerdo a la Ley y su párrafo uno, el partido político se considerará como realizando una acción para obtener poderes para gobernar el país mediante medios que no concuerdan con lo especificado en la Constitución. En dicho caso, la Comisión Electoral deberá registrar una moción frente al Tribunal Constitucional, de acuerdo con la Ley Orgánica de Partidos Políticos, para disolver al partido político en cuestión. En caso de que el Tribunal Constitucional ordene la disolución del partido político, El Tribunal derogará los derechos de candidatura de su líder y miembros del Comité Ejecutivo por un periodo de cinco años efectivos a partir de la fecha del mandato de disolución. En caso de que la Comisión Electoral considere que hay una violación de acuerdo al párrafo uno, sin importar la persona que realizó la acción, y si la Comisión considera que un candidato o partido político se beneficiaron de dicha acción, la Comisión tendrá el poder para ordenar al candidato o partido político que cese y desista o proceda la manera adecuada para remediar dicha acción deshonesta e injusta dentro del periodo especificado. En caso de que el candidato o el partido político, sin bases razonables, no logre proceder

de acuerdo con el mandato de la Comisión Electoral, se asumirá que el candidato respalda dicha acción o que el partido político está en connivencia con dicha acción, excepto en el caso de que el candidato o el partido político prueben que no tuvo o tuvieron nada que ver con dicha acción.

La resolución de la Comisión Electoral para derogar el derecho de candidatura de acuerdo con esta Sección cumplirá con la Ley Orgánica de la Comisión Electoral.

Cuando haya un mandato de derogación del derecho de candidatura para cualquier candidato o si el Tribunal Constitucional ordena la derogación del derecho de candidatura para cualquier líder o miembro del Comité Ejecutivo de un partido político, se considerará la institución de un proceso penal contra dicho candidato, líder o miembro del Comité Ejecutivo. En tal caso, se considerará que la Comisión Electoral es la persona afectada de acuerdo con el Código de Procesos Penales.

En caso de que se emita un mandato para derogar el derecho de candidatura de acuerdo con esta Sección después de la jornada electoral, pero antes del anuncio de los resultados electorales, y el candidato al que se deroga su derecho de candidatura es un candidato por circunscripción que haya recibido un número suficiente de votos como para ser electo en dicha circunscripción, la Comisión Electoral mandará que se lleve a cabo una nueva elección para que dicha circunscripción reciba el número requerido de candidatos electos.

§ 107.

En caso de que durante un periodo de tiempo de acuerdo con la Sección 49 haya evidencia convincente de que cualquier persona dio, ofreció dar o prometió dar dinero o propiedades para inducir a un votante a votar por cualquier candidato o partido político o para abstenerse de votar por cualquier candidato o partido político, o de que dicha persona preparó dineros o propiedades para dichos propósitos, la Comisión Electoral tendrá el poder para embargar provisionalmente los dineros o propiedades de dicha persona hasta que el tribunal emita un mandato. La Comisión Electoral registrará una moción con el tribunal de la provincia (changwat) o el Tribunal Civil en cuya jurisdicción tuvo lugar el embargo de los dineros o propiedades a más tardar tres días después de la fecha del embargo de acuerdo con el párrafo uno. Cuando el Tribunal reciba la moción, realizará una investigación *ex parte* a completarse a más tardar cinco días después de la fecha de recepción de la moción. Si el Tribunal considerase que es probable que los dineros y propiedades relacionados con la moción se utilizaron o utilizarán de manera

ilegal para una elección, el tribunal ordenará el embargo de dichos dineros o propiedades hasta el anuncio de los resultados electorales

Ucrania

Ley Ucraniana Electoral de Diputados Populares de Ucrania (2007)

Artículo 59.

Depósito monetario

1. El depósito monetario estará constituido por dos salarios mínimos y el partido (bloc) lo pagará de manera diferente al efectivo a una cuenta especial de la Comisión Electoral Central.

2. Si la Comisión Electoral Central adopta la decisión de rehusar el registro de todos los candidatos a diputado, el depósito monetario pagado se transferirá a la cuenta del partido (bloc) a más tardar en cinco días tras la emisión de la decisión respectiva.

3. Cuando se cancele una decisión sobre el registro de todos los candidatos a diputado, incluido en la lista electoral de un partido (bloc) de acuerdo con el párrafo cuatro del artículo 62 y el párrafo diez del artículo 63 de esta Ley, el depósito monetario se transferirá al Presupuesto Estatal de Ucrania a más tardar en cinco días tras la emisión de la decisión respectiva.

4. El depósito monetario se devolverá a los partidos (blocs) que hayan tenido parte en la distribución de mandatos de diputados.

5. El depósito monetario pagado por un partido (bloc) que no haya tenido parte en la distribución de mandatos de diputados, se transferirá al Presupuesto Estatal de Ucrania a más tardar en ocho días tras el anuncio oficial de los resultados de las elecciones.

Artículo 60.

Declaración de propiedades e ingresos de un candidato a diputado

1. La declaración de propiedad e ingresos de un candidato a diputado del año que preceda el año de inicio del proceso electoral la presentará el candidato en persona.

2. El Ministerio de Finanzas de Ucrania aprobará el formato de la declaración de propiedades e ingresos de un candidato a diputado a más tardar ciento treinta y un días antes de la jornada electoral.

3. La Comisión Electoral Central podrá dirigirse a la Administración Impositiva Estatal y comisionarla para que verifique la información indicada en la declaración de propiedades e ingresos de un candidato a diputado.

326

4. Los errores e imprecisiones reveladas en la declaración de propiedades e ingresos está sujetos a correcciones y no constituirán razón para denegar el registro de un candidato a diputado.

Artículo 61.

Proceso para registro de candidatos a diputado

1. La Comisión Electoral Central registrará a los candidatos a diputado incluidos en la lista electoral de un partido (bloc) sujeto a la entrega de los documentos especificados en el artículo 58 de esta Ley.

2. La entrega de documentos a la Comisión Electoral Central para el registro de candidatos a diputados se realizará por completo a más tardar ocho días antes de la jornada electoral.

3. Una persona incluida en la lista electoral de candidatos a diputado por un partido (bloc), que no logre emitir una declaración en la que acepte ser candidato a diputado por un partido (bloc) a más tardar el día que dicho partido (bloc) entregue una declaración sobre el registro de candidatos a diputado se considerará como excluido de la lista electoral del partido (bloc) a partir del día en que éste entregue la declaración de acuerdo con el inciso 1 del párrafo uno del artículo 58 de esta Ley. No se aceptará una declaración de dicha persona en la que acepte la candidatura después de que el partido (bloc) haya entregado la declaración mencionada sobre el registro de candidatos a diputados.

4. Una persona incluida en la lista electoral de un partido (bloc) tendrá el derecho de revocar su aceptación a la candidatura a diputado hasta el día de registro. Desde el momento en que la Comisión Electoral reciba una declaración de revocación de aceptación de candidatura a diputado, dicha persona se considerará como excluida de la lista electoral del partido (bloc). La Comisión Electoral Central informará al partido (bloc) por escrito de la recepción de dicha declaración a más tardar al día siguiente de recepción de la misma. No se aceptará una aceptación renovada de candidatura a diputado por un partido (bloc) de parte de la misma persona.

5. Se excluirá de todas las listas electorales en las que esté incluido a una persona incluida en varias listas electorales de partidos (blocs) de acuerdo con sus aceptaciones de candidatura a diputado por estos partidos, por decisión de la Comisión Electoral Central.

6. En caso de realización de elecciones regulares de diputados populares, la Comisión Electoral Central deberá emitir una decisión sobre el registro de candidato a diputado o denegarlo, a más tardar al séptimo día tras la recepción de una declaración sobre el registro de candidatos a diputado y los documentos necesarios adjuntos. (Párrafo seis del artículo 61 con enmiendas hechas de acuerdo con la Ley No. 1114-V el 06.01.2007)

7. La lista y el orden de los candidatos a diputado en la lista electoral determinados por un diputado en la lista electoral determinada por un partido (bloc) no podrá cambiarse tras su registro frente a la Comisión Electoral Central, excepto para la exclusión de ciertos candidatos en casos previstos por esta Ley.

8. Si se registran candidatos a diputados, el representante del partido (bloc) en la Comisión Electoral Central recibirá los certificados de candidatos a diputados en el formato establecido por la Comisión Electoral Central, con una copia de la decisión de registro del candidato a más tardar tres días después de que se haya emitido la decisión respectiva. La lista electoral de candidatos a diputado por un partido (bloc), junto con la decisión sobre registros, se publicará en los periódicos Holos Ukrayiny y Uriadovyy Kuryer en el mismo plazo.

9. Si la Comisión Electoral Central revelase signos de violación al párrafo uno del Artículo 37 de la Constitución de Ucrania en los documentos entregados por un partido (bloc), la Comisión está obligada a dirigirse al Ministerio de Justicia de Ucrania para considerar una solicitud de esta última a la Suprema Corte de Ucrania para la prohibición de actividades del partido en cuestión. La consideración del asunto

de registro de candidatos a diputados por dicho partido (bloc) se pospondrá hasta que se lleve a efecto la decisión respectiva del Tribunal.

Zambia

Ley Electoral (2006)

§ 102.

Juicio de peticiones electorales

(1) Una petición electoral se oirá y determinará en la Suprema Corte en sesión abierta, a más tardar ciento ochenta días después del registro de la petición electoral de acuerdo con la sesión noventa y siete: siempre y cuando una petición electoral no se juzgue y determine en el periodo especificado en esta subsección debido a la imposibilidad por parte del solicitante de respaldar activamente su petición, la Corte Suprema desestimará la petición por falta de acción judicial.

(2) La Suprema Corte podrá suspender el juicio de una petición electoral de un momento para otro posterior y de una ubicación a otra diferente.

(3) Sujeto a las previsiones de esta Ley, la Suprema Corte podrá ejercer los poderes dentro de su jurisdicción civil que considere apropiados respecto al juicio de una petición electoral.

(4) Se llevará un registro textual de toda evidencia proporcionada de manera oral en el juicio de una petición electoral, y el Encargado de Registro entregará las transcripciones del registro a la Comisión al término del proceso.

“Con amplias perspectivas sobre cada tema e ilustraciones contundentes sobre las prácticas y procesos específicos, las GUARDE ponen a prueba los estándares internacionales en situaciones reales, y al hacerlo resaltan los temas más relevantes sobre el fallo de reclamaciones electorales, y

proporciona respuestas a las preguntas que los administradores electorales, árbitros y jueces deberían de hacer..."

Barry H. Weinberg

Ex-Encargado de la Sección de Votaciones de la División de Derechos Civiles, Departamento de Justicia de los E.E.U.U.

International Foundation for Electoral Systems

1850 K Street, NW

Quinto piso

Washington, D.C. 20006

E.E.U.U.

Tel: +1.202.350.6700

Fax: +1.202.350.6701

www.IFES.org

© IFES 2011