
KRYSTIAN COMPLAK
(Universidad de Wrocław)

Sistemas de justicia electoral en la Europa Central y Oriental

I. Introducción. Un poco de historia y un primer planteamiento. II. Lo contencioso electoral constitucional: A) Competencias; B) Autonomía de las cortes constitucionales. III. Lo contencioso electoral parlamentario: A) Procedimiento; B) Autonomía del cuerpo representativo. IV. Lo contencioso electoral administrativo judicial: A) Órganos; B) Límite de las prerrogativas. V. Lo contencioso jurisdiccional especial: A) Autonomía de la suprema corte de justicia; B) Objeto del control y legitimación; C) Examen de la protesta; D) Efectos de la verificación de poderes. VI. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN. UN POCO DE HISTORIA Y UN PRIMER PLANTEAMIENTO

En lo que se denomina la Europa Central y Oriental se encuentran ubicados diecisiete Estados con una situación político-constitucional bien definida y bastante estable. Además, la región cuenta con dos organismos estatales cuyos territorios forman dos o más naciones o nacionalidades dotados de un andamiaje institucional precario y/o hasta suspendido. Se trata de la República Federativa de Yugoslavia y de Bosnia-Herzegovina. Al primer país se le puede considerar como una especie de vestigio de la antigua República Socialista Federativa de Yugoslavia. Mediatizada actualmente por las fuerzas de la OTAN, está atravesando un proceso de “reorganización” con ribetes de descomposición como un Estado binacional de los serbios y los montenegrinos ¹. El segundo país –constitucionalmente estructurado por los Acuerdos de Dayton– es una especie de coexistencia de bosniacos (musulmanes), serbios y croatas. Que Bosnia-Herzegovina sobreviva como Estado multiétnico es, en todo caso, una cuestión abierta ².

¹ Como se desprende de los comunicados de prensa, el 5 de agosto de 1999, el Gobierno de Montenegro propuso a las autoridades de Serbia la sustitución de la Federación Yugoslava formada por estas dos Repúblicas desde 1992 por una “unión de Estados”. Esta confederación no llevaría ya el nombre de Yugoslavia. De todas maneras, las autoridades de Podgorica han advertido si la Serbia no estará de acuerdo con tal proyecto se convocara a un referéndum sobre la independencia de Montenegro. *Cfr. Rzeczpospolita* del 6 de agosto de 1999.

² *Cfr.* los reparos preliminares por Georg BRUNNER (dir.): *Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Staaten Osteuropas (VSO)*, Verlag Arno Spitz GmbH, Berlín. Se trata de una excelente recopilación en forma de hojas sueltas de la legislación en lengua alemana del vigente Derecho público de la área en enfoque.

Cuadernos Const. de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol n° 36/37. Valencia, 2001

El objetivo de mi estudio será la justicia electoral en los diecisiete Estados de la Europa postcomunistas, después de casi exactamente diez años de la destrucción del muro mal renombrado de Berlín.

La expresión justicia electoral alude a todo lo relacionado con la actividad jurisdiccional en referencia a los comicios generales³. Mis cavilaciones las circunscribiré a la exposición de los organismos que son titulares de la justicia electoral en esta parte del mundo, así como a algunos aspectos individualizados de ésta, como son el contencioso-electoral o el Derecho procesal electoral. De este campo de interés, está excluido también el llamado Derecho electoral penal, plasmado en un conjunto de delitos electorales encaminados a salvaguardar la pureza de los comicios. El trabajo es una investigación comparativa, basado principalmente en el material normativo original de los países respectivos. El autor ha tenido el acceso a todas las constituciones vigentes de los Estados del área, incluida la más reciente de la República de Albania del 21 de octubre de 1998, además de tenerlo a sus numerosas leyes electorales nacionales. El tema –con excepción de la incipiente literatura jurídica rusa– está poco investigado científicamente. A pesar del parentesco del referéndum con las elecciones generales y a veces la paralela e idéntica regulación de éste y de los comicios parlamentarios o presidenciales, esta institución no será objeto de mi particular interés. Hay que advertir también que en Albania, la República Checa, Estonia, Hungría y Letonia el primer mandatario está elegido por asamblea legislativa⁴. Este tipo de elecciones se rige por otras normas que tampoco caben dentro de la temática de mi examen, como tampoco dentro de esta inquietud estarán los comicios en el ámbito local o regional.

Todos los países investigados poseen un sistema de control jurisdiccional de los comicios por los órganos de justicia ordinaria. Se puede incluso decir que este sistema existía –aunque en forma bastante limitada– incluso antes del colapso del socialismo real. Así por ejemplo, en Polonia, la Ley Electoral a la Dieta del 24 de octubre de 1956 preveía que contra la decisión de la mesa directiva de casilla, que “no tomase en cuenta la reclamación o que ocasionase la eliminación de una persona del padrón electoral pueden el reclamante o la persona tachada del censo interponer un recurso ante el tribunal de circuito competente en atención al lugar de la confección del registro”. Sin embargo, según la doctrina prevaleciente en aquel entonces, los actos del “poder de los trabajadores del campo y de las ciudades” –en especial cuando habían sido tomados por un órgano colegiado–, no podían ser impugnados sin entrar en conflicto con el soberano pueblo, por no hablar del dirigente Partido Comunista. Por su parte, en la Unión Soviética, hasta el año 1977 los tribunales ventilaban dentro del procedimiento civil alrededor de treinta especies de negocios ligados con la evaluación judicial de la legalidad y la justificación

³ Cfr. la definición del vocablo en el *Diccionario Electoral*, CAPEL, San José de Costa Rica, 1989.

⁴ Estas naciones luego de desechar el adjetivo “socialista” procedieron también, en muchos casos, a volver a sus nombres oficiales en su propia grafía autóctona. Bielorrusia (Rusia Blanca) se llama hoy Belarus, Moldavia es Moldova. Por eso, dándome perfecta cuenta de lo erróneo y hasta ultrajante de los apelativos empleados en mi ponencia, prefiero usar *hic et nunc* las designaciones de mucha raigambre en el idioma español para referirme a los Estados tomados en consideración aquí.

de las decisiones individuales de los órganos de la administración estatal tocantes a los derechos subjetivos de los ciudadanos ⁵.

La cuestión de la calificación de los comicios se conecta íntimamente con lo arriba apuntado. Durante la época del socialismo real estaba vigente el dogma de la soberanía parlamentaria, lo cual significaba que la decisión final y definitiva sobre la validez de las elecciones generales, así como sobre la legitimidad de cada uno de los mandatos electivos de la representación política suprema nacional, se resolvía de manera firme en el parlamento mismo. La afirmación del principio de que sólo el parlamento está en condiciones de comprobar la validez de las actas y credenciales de sus miembros se relaciona con el origen del parlamentarismo. La doctrina constitucional de los antiguos países socialistas se acogió a este viejo postulado histórico de asegurar la independencia a la asamblea popular. Más aun, esta doctrina se refirió directamente a esta idea de parlamentarismo para fundamentar el monopolio de la calificación de los comicios por el órgano de representación popular al destacar especialmente el sistema de garantías jurídicas de su funcionamiento libre. De otro lado, los teóricos del régimen socialista desarrollaron también la otra faceta de esta argumentación doctrinal asociándola con el principio de la supremacía del parlamento dentro del esquema de los órganos estatales. Conforme a estos planteamientos, los doctrinarios del Derecho constitucional socialista afirmaban que la verificación de poderes, aparte de un valor jurídico técnico, posee antes que nada importancia política. Por ello, reservar la calificación de los comicios a la competencia del parlamento mismo no era sino un reconocimiento de su papel excepcional en la realización de la soberanía nacional ⁶.

En este orden de ideas, cuando se produjo el cambio del régimen socio-político a principios de los años noventa, no fue de extrañar que algunos de estos Estados socialistas conservaran la autocalificación de los comicios por los presuntos diputados. Las cartas magnas de Letonia (art. 2.18), Lituania (art. 105.3) o de Macedonia (art. 63), por ejemplo, lo prevén expresamente. Esto no quiere decir que las cosas sigan como antes. En la República de Lituania una cierta modificación del sistema de autocalificación parlamentaria se introdujo con la creación de la Corte Constitucional: y es que aunque el principio de marras sigue en lo fundamental en pie, dicha Corte puede presentar sus propias conclusiones, por medio de las cuales señalará si durante los comicios presidenciales o a la Dieta se infringió o no la Ley Electoral. Este dictamen no es vinculante, puede ser exigido por la Dieta o por el Jefe del Estado, y la Corte Constitucional tiene derecho a formular estas “conclusiones” ⁷. De otro lado, el

⁵ Cfr. N. Ju. JAMANIEVA: “Objalovonije v sud diejstvij i riesienij, naruszajuchij prava i svobody grazdan Rosiji [La apelación al tribunal de las acciones y de las decisiones violadoras de los derechos y las libertades de los ciudadanos rusos]”, *Gosudarstvo i Pravo* n° 11 (1993), págs. 3 y 4. En este artículo se expone brevemente las etapas sucesivas de la extensión de los derechos de acceso a los tribunales de justicia soviéticos.

⁶ Cfr. por ejemplo, las opiniones representativas de los ideólogos constitucionalistas soviéticos de aquel entonces: I. V. KOJONIN: *Vyzsieje organy gosudarstvennoj vtasti v socialisticeskijh stranah [Órganos superiores del poder estatal en los países socialistas]*, Leningrado, 1963, págs. 54 y 55 y I. J. MICHIN: *Uciebnik sovietskovo gosudarstvennovo prava [Manual de Derecho del Estado soviético]*, Juridiceskaja literatura, Moscú, 1962, págs. 388 y ss.

⁷ Sobre la naturaleza jurídica de estas “conclusiones” cfr. la ponencia del magistrado de la Corte Constitucional lituana pronunciada durante el encuentro entre esta y su homóloga polaca en Wigry del 22 al 24 de mayo de 1995, en *Studia i Materialy - tomo II, Sadownictwo konstytucyjne - zeszyt I*, Varsovia, 1996, págs. 48 a 49.

restablecimiento del poder judicial por antonomasia en este país, en Letonia y en Macedonia, también altero sus sistemas de autocalificación parlamentaria. Se extendió el alcance del conocimiento de los asuntos electorales por las jurisdicciones ordinarias. Así, el art. 18 de la Ley Constitucional letona del 10 de diciembre de 1992 sobre los derechos y los deberes de los hombres y de los ciudadanos recalca muy fuertemente el llamado derecho de acceso a los tribunales de justicia ordinarios. En cambio el art. 15 de la Constitución de la República de Macedonia ⁸ contiene una disposición que garantiza a cada uno un recurso de alzada contra los actos legales individuales emitidos en primera instancia por el tribunal, un órgano administrativo, organización o una otra institución que ejecuta el mandato público.

II. LO CONTENCIOSO ELECTORAL CONSTITUCIONAL

Atendiendo al órgano competente para resolver de manera definitiva y firme, los medios de defensa de los derechos político-electorales del ciudadano se pueden encuadrar en cuatro tipos: los sistemas de las cortes constitucionales, los de índole administrativo-judicial, los de tipo parlamentario y el concentrado en la Corte Suprema de Justicia. El primer sistema de dirimir las disputas electorales prevalece actualmente entre las naciones objeto de nuestro análisis, al ser el vigente en casi la mitad de éstas. En tres países de la Europa Central y Oriental rige el método administrativo-judicial de la ventilación de las disputas electorales, mientras que cinco Estados de la región siguen siendo fieles al contencioso político. Solo Polonia después de abandonar el régimen socialista introdujo un nuevo patrón de justicia electoral consistente en convertir a la Suprema Corte de Justicia en el máximo guardián de la juridicidad de las elecciones generales.

En Albania, Bulgaria, Chequia, Croacia, Eslovenia, Eslovaquia, Moldavia y en Rumania la última palabra en el contencioso electoral la tienen sus jurisdicciones constitucionales. Y en cinco de estas naciones coexisten dos vías de defensa de los derechos político-electorales de los ciudadanos, es decir el procedimiento especialmente previsto y el extraordinario en forma de juicio de amparo.

[En la presente y en las sucesivas referencias bibliográficas se han suprimido, por razones técnicas, los acrónimos propios de las lenguas polaca y el checa. N. del E.]

⁸ Me doy perfecta cuenta de lo incorrecto al usar la autotitulación constitucional interna de la “República de Macedonia”. Internacionalmente dicho Estado esta reconocido oficialmente como la “Antigua República Yugoslava de Macedonia”. La vigencia de este segundo nombre es tan poderosa que los presidentes de Polonia y de este país balcánico no pudieron firmar una declaración común (y tampoco los acuerdos de cooperación en el campo de transporte y de cultura) durante la visita en Varsovia del primer mandatario Klišo Gligorov. *Cfr.* un pequeño comentario al respecto en el diario polaco *Rzeczpospolita* del 30 de octubre de 1997 bajo el título significativo “Una disonancia en vez de una declaración común”. Pero esto no es el fin del problema: en los mapas distribuidos oficialmente por la Unión Europea, el nombre de este país se escribe en el idioma vernáculo: “*Paranesna Jaguslovenska Republika Makedonija*” (sic).

A) Competencias

1.– Control especialmente previsto

La extensión de las atribuciones de las cortes constitucionales en el dominio investigado es amplísima. En Albania, dicho órgano decide sobre todos los asuntos relacionados con la elección del Presidente de la República y de los diputados, así como acerca de la calificación de sus comicios. La Corte Constitucional croata ejerce la vigilancia sobre la conformidad de los comicios generales con la Carta Magna y con las leyes y falla en las causas electorales, las cuales están fuera de la competencia de los tribunales ordinarios. La Corte Constitucional eslovaca sentencia acerca de la constitucionalidad y de la legalidad de los comicios para designar los miembros del Consejo Nacional de la República y de los recursos contra las resoluciones sobre el reconocimiento o no del mandato parlamentario. La Corte Constitucional búlgara juzga en cuanto a las objeciones respecto a la legalidad de la elección del Jefe de Estado y del Vicepresidente de la República y de los integrantes de la Asamblea Nacional. En la República Checa su Corte Constitucional enjuicia las apelaciones de las decisiones acerca de la validez de la elección del diputado o del senador y en caso de surgir las dudas en lo relativo a la elegibilidad o la incompatibilidad de estos mandatos con algunas funciones y cargos. La Corte Constitucional moldava ratifica los resultados de los comicios parlamentarios y para el puesto del primer mandatario. La Corte Constitucional rumana vela apenas por la observación del procedimiento concerniente a la elección del jefe de Estado y hace constar su validez⁹. Las más mínimas facultades en este dominio las tiene la Corte Constitucional de Eslovenia, la cual conoce únicamente de los recursos dirigidos en contra de la comprobación de la regularidad de la elección de un diputado, hecha por la Asamblea Nacional. Los pueden interponer el candidato o el apoderado de una lista de candidatos, sólo si antes presentaron una apelación a la Asamblea Nacional contra la decisión del comité electoral, la cual pudo influenciar la validez de la elección de un diputado.

2.– Control a través del recurso de amparo

En nueve de los 17 países estudiados existe el recurso de amparo constitucional. Este procedimiento especial de carácter jurisdiccional para el reconocimiento y el restablecimiento efectivo de los derechos fundamentales constitucionales puede ser ensayado también en defensa de los derechos electorales¹⁰. Estos últimos derechos pertenecen, sin duda alguna, a la clase de los derechos fundamentales protegidos por el recurso de amparo constitucional. En las Repúblicas albanesa, checa, croata, eslovaca y eslovena –es decir en los cinco de los ocho Estados con la jurisdicción constitucional competente en los asuntos electorales–, este remedio procesal se puede presentar a la par

⁹ En Rumania parece existir una laguna en cuanto a la calificación de los comicios parlamentarios, pues ni la Carta Magna ni la Ley sobre la Corte Constitucional del 18 de mayo de 1992 insertan un precepto de esta índole.

¹⁰ Una muy convincente exposición de los argumentos en favor del empleo del recurso constitucional en materia electoral en España, cuya Constitución tampoco lo prevé, la presenta Enrique ÁLVAREZ CONDE: *Curso de Derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 1993, vol. II, págs. 71 a 75.

que los recursos electorales antes descritos. Sin embargo, esta concurrencia de procedimientos de justicia electoral expresamente establecidos puede inhibir el uso más amplio del recurso de amparo. Pero, en estos momentos lo dicho es solo una conjetura, sin el apoyo en la práctica judicial de esos cuatro países en este campo.

En Hungría, Polonia y Rusia –debido a la ausencia de regulaciones parecidas a las acogidas en los ocho Estados anteriormente investigados– hace que el recurso de amparo sea el único remedio de defensa de los derechos electorales ciudadanos ante las cortes constitucionales. En estas naciones la tentación de valerse de este procedimiento debe ser más grande, puesto que no existe una alternativa dentro de las atribuciones de la corte constitucional en materia electoral. Sin embargo, en estos Estados rigen las fórmulas estrechas del juicio de amparo constitucional. El objeto de esos recursos de amparo puede ser tan solo la inconstitucionalidad del fundamento jurídico de una decisión concreta. En Hungría este fundamento lo constituye la norma legal, en Polonia el acto normativo y en Rusia la ley. Tales configuraciones de esta institución impiden su empleo más extenso, especialmente en contra de las actuaciones incorrectas de las comisiones electorales o para evitar una defectuosa aplicación de los preceptos jurídicos por ellas. La experiencia de Polonia ya lo había confirmado de manera fehaciente. Después de un año desde la entrada en vigor de la nueva Constitución polaca del 2 de abril de 1997 que introdujo el recurso de amparo, la Corte Constitucional no falló de manera definitiva en ninguno de los 168 casos que pasaron por el riguroso filtro de admisión. Desde ya, la breve práctica de la Corte Constitucional polaca de restringir el radio de acción del recurso de amparo al Capítulo II de la Constitución dedicado a las libertades individuales dejó fuera de su ámbito la mayoría de los derechos electorales ciudadanos ¹¹.

En Hungría, la mal llamada acción de amparo es, a lo sumo, una variante del control de normas *a posteriori* ¹². El objeto de la impugnación y del examen constitucional no es la decisión individual acerca del atentado en contra de un derecho fundamental, sino que –como he escrito antes– contra la norma legal que sirvió de base. En este país, sin embargo, el individuo puede conseguir los mismos efectos por la vía mucho más fácil de una acción popular, para la interposición de la cual no se prevén condiciones de admisibilidad especiales.

¹¹ De los derechos de nuestro interés, este capítulo regula apenas el derecho de asociación (art. 58), el de libre acceso a los cargos públicos (art. 60) y el derecho electoral activo (art. 62). De esta manera quedaría fuera del conocimiento de la Corte el derecho electoral pasivo encuadrado en el capítulo IV de la Carta Magna. En contra de tal interpretación restringida de la aplicación del recurso de amparo ya se pronunció el vicepresidente del órgano en cuestión, quien en el curso de la reciente reunión anual de la Asamblea General de los Magistrados abogaba en favor del ensanchamiento de la noción de “libertades y derechos constitucionales”. *Cfr.* Janusz TRZCINSKI: “Konstytucyjne wzorce [Patrones constitucionales]”, *Prawo i Życie* n° 7 (1999), págs. 30 a 34.

¹² Brunner no vacila en denominar este remedio como un “recurso de amparo constitucional postizo”. *Cfr.* su bien documentada monografía sobre la Corte Constitucional húngara (redactada en alemán con el Presidente del primer Tribunal Constitucional húngaro, y con el texto completo de sus 24 sentencias más significativas): Georg BRUNNER y László SÓLYOM: *Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn*, Nomos, Baden-Baden, 1995, pág. 34. En mayo de 1999 salió a la luz, publicada por The University of Michigan Press y prologada por el Juez del Tribunal Supremo estadounidense Stephen Breyer, la versión inglesa de la obra bajo el título *Constitutional Judiciary in a New Democracy. The Hungarian Constitutional Court*.

Para contraponerse a este efecto, y por otras razones, la Corte Constitucional había dictado el 5 de noviembre de 1991 una propedéutica sentencia por medio de la cual los magistrados no solo anularon la norma legal aplicada sino que procedieron a revocar los fallos del juzgado y de la audiencia, y hasta ordenaron la introducción de las modificaciones correspondientes en las actas del estado civil. Pero este precedente para desarrollar un verdadero recurso de amparo electoral no fue continuado de manera consecuyente¹³.

Por último, el empleo del recurso de amparo constitucional en materia electoral no ha sido abordado ni en la teoría ni en la práctica constitucional en Rusia. La Corte Constitucional rusa influye en los procesos electorales solo a través de su control abstracto del derecho. Sus autos y fallos permitieron la defensa de varios derechos electorales pasivos y activos de los ciudadanos. Por eso, durante una mesa redonda de los magistrados de la Corte Constitucional con miembros de la Comisión Electoral Central y con representantes de la Presidente de la Federación Rusa, verificada el 25 de febrero de 1998, se pudo oír decir que “no es normal que los jueces de la jurisdicción ordinaria ventilen los litigios electorales. Precisamente en conexión con el hecho de que son estos tribunales los que resuelven prácticamente todos los asuntos en la esfera de las controversias electorales, es menester perfeccionar, paulatinamente la legislación federal y regional dotando a las cortes constitucionales de los sujetos de la Federación con las funciones de los tribunales electorales”¹⁴.

B) Autonomía de las cortes constitucionales

De la independencia de estas ocho cortes constitucionales no cabe duda. El modo de nombramiento y las garantías del libre ejercicio del cargo tienden a asegurar la más amplia autonomía y neutralidad de los magistrados. En cuanto a su designación, conviene notar que en Bulgaria y en Moldavia son nombrados por terceras partes: un tercio es propuesto por la asamblea legislativa; otro por el Presidente de la República; y, el tercero suministrado por los jueces profesionales. En Rumania los magistrados constitucionales son elegidos en dos terceras partes por los diputados y senadores y solo una tercera parte de ellos está investida por el jefe del Estado. En Albania y en Chequia los integrantes de la Corte Constitucional son designados por el primer mandatario con el acuerdo del cuerpo legislativo o, como en Eslovaquia, del listado de veinte personas propuestas por el parlamento. En Eslovenia los magistrados constitucionales son escogidos por la Asamblea Nacional sobre la base de la propuesta del Presidente de la República; y en Croacia son nombrados, sin interferencia alguna de un órgano exterior, por el parlamento.

Todos los candidatos a ocupar la dignidad en examen deben ser juristas de profesión con una larga trayectoria de su desempeño: por lo al menos tres lustros. En las leyes fundamentales de Albania, Bulgaria, Eslovenia, Moldavia y en Rumania rige una

¹³ Cfr. Georg BRUNNER y László SÓLYOM: *Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn*, cit., págs. 66 a 68.

¹⁴ Eran las palabras del primer sustituto del secretario del Consejo de Seguridad ruso. En el mismo sentido se pronunció el Prof. R. T. BIKTAGUIROV, miembro de la Comisión Central Electoral. Cfr. “Riesienija Konstitucionnovo suda Rosijskoy Fiedieracjii v pravoprimenitieldiejatielnosti izbiratielnyh komisij [Los fallos de la Corte Constitucional de la Federación Rusa en la actividad de la aplicación del Derecho por las comisiones electorales]”, *Gosudarstvo i Pravo* n° 8 (1998), págs. 110, 111 y 113.

prohibición absoluta de reelección. Únicamente se admite tal posibilidad en las cartas magnas checa y eslovaca y probablemente se la admitirá este año en Croacia¹⁵. Una garantía adicional de la autonomía de los tribunales de marras lo constituye la manera por la cual se procede a la elección de su presidente. En las cinco de ocho cortes constitucionales son los magistrados mismos quienes eligen de entre de sus pares al presidente del órgano. Los códigos políticos de Bulgaria y de Rumania estipulan incluso que su elección debe ser por votación secreta. En Albania al presidente del Tribunal Constitucional es designado por el primer mandatario del Estado, pero lo puede hacer únicamente con el acuerdo de la Asamblea Nacional. Los Presidentes de las Repúblicas Checas y Eslovaca disponen de un margen más amplio en este campo, pues nombran por sí solos a los jefes de este órgano.

Los magistrados constitucionales de estas ocho jurisdicciones gozan de varias garantías de inamovilidad en el cargo ocupado. Antes de terminar su mandato no se les puede apartar de su puesto, a menos que se produzca una determinada serie de presupuestos como la condena firme y ejecutoria por un delito criminal –a veces adicionalmente calificado, como intencional (Bulgaria), administrativo (Chequia), o merecedor de pena de prisión (Croacia)–. Cuando un magistrado constitucional sea detenido o arrestado en el momento de cometer un delito debe ser puesto inmediatamente en libertad a no ser que el Tribunal Constitucional o el parlamento (Albania, Chequia, Eslovenia) dé su acuerdo a la continuación de la privación de su libertad o a las diligencias judiciales correspondientes. Las cartas magnas de Bulgaria, Croacia, Eslovaquia y de Eslovenia dicen que la inmunidad de un magistrado constitucional es igual a la de los miembros del parlamento.

En Hungría, Polonia y en Rusia, es decir en tres Estados en los cuales las cortes constitucionales pueden intervenir en los comicios exclusivamente por medio de los recursos de amparo, la independencia de estos órganos es también bastante elevada. Desde la óptica constitucional, conviene decir que la Corte húngara es la más autónoma. Sus quince vocales los proponen y los eligen –en exclusiva– los diputados de la Asamblea Nacional. Además, la Carta Magna del país estipula para la aprobación de una ley sobre la organización y el funcionamiento de la Corte Constitucional las dos terceras partes de votos de los diputados presentes. El *status* constitucional de los magistrados de la Corte polaca se halla garantizado por el hecho que ellos sean nombrados exclusivamente por el parlamento y que no puedan ser reelegidos. En adición a eso, disfrutaban de una amplia inmunidad en cuanto a la responsabilidad penal y a la libertad personal. Al mismo tiempo, la Carta Magna polaca ordena asegurar a los magistrados constitucionales las condiciones de trabajo y salariales correspondientes a su dignidad y al tamaño de sus obligaciones de servicio. La Ley fundamental rusa se limita a establecer solo el número de magistrados constitucionales, dejando todo otro asunto –con excepción de la determinación de las atribuciones de la Corte– a la legislación ordinaria.

¹⁵ Como me escribe en su carta del 12 de agosto de 1999 el magistrado de la Corte Constitucional croata, la decisión para que los actuales jueces cuyo mandato de ocho años está por terminarse puedan ser reelegidos debe ser tomada a finales de este año. *Cfr.* la misiva de Ivan Marijan Severinac en mi poder.

III. LO CONTENCIOSO ELECTORAL PARLAMENTARIO

A) Procedimiento

En cinco Estados de esta parte del mundo está previsto el tradicional sistema de verificación de los mandatos electorales por el soberano órgano representativo. Los parlamentos de Estonia, Hungría, Letonia, Lituania y de Macedonia confirman la legitimidad de los comicios en su conjunto, así como de las contiendas individuales de diputados. En estos países, la calificación de los mandatos de representantes nacionales se lleva a cabo según las reglas clásicas del parlamentarismo europeo: la comisión electoral central concentra las actas, las denuncias y los atestados de todas las comisiones electorales del país, los comprueba y los transmite al parlamento, el cual se pronuncia sobre la base de un informe de su comisión especial como puede ser la de los mandatos, constitucional o precisamente de calificación de los comicios¹⁶.

B) Autonomía del cuerpo representativo

No cabe duda alguna de que cuando el cumplimiento de las normas electorales es vigilado por el propio parlamento, la imparcialidad de sus declaraciones en cuanto a la validez de la designación de sus integrantes a través de votaciones generales no es desmesurada. En este caso se trata más bien de una autoverificación de poderes. Por eso, en todos estos Estados, los votantes tienen el derecho de recurrir a los tribunales de Derecho común varias decisiones de las juntas electorales, específicamente cuando se niega la corrección de los padrones electorales o el registro de sus listas electorales. La extensión del acceso a los tribunales depende de las vigentes regulaciones jurídicas, a veces heredadas del pasado comunista, las cuales no se ajustan a los nuevos patrones aplicados por el Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo, a cuya jurisdicción todas estas naciones se acogieron después del cambio de régimen a principios del decenio pasado. Esto restringe en cierta medida la exclusividad de la calificación parlamentaria de los comicios. Además, no se puede olvidar del establecimiento en estos países de las jurisdicciones constitucionales, las cuales aunque no sean competentes actualmente en los asuntos electorales de manera expresa o indirectamente a través del juicio de amparo recibieron algunas atribuciones tangencialmente. Al principio de este trabajo he aludido al procedimiento peculiar del dictamen optativo de la Corte Constitucional lituana. La Corte Constitucional ucraniana ya dispone de una competencia en cuanto a la interpretación de las leyes electorales y a la presentación de las propuestas en vista a las mejorías de actos normativos en materia de la realización de los comicios parlamentarios y presidenciales sin olvidar que se puede apelar a la Corte suprema de Justicia en Hungría de las decisiones de la Junta Electoral Central.

¹⁶ Como me escribe en su carta del 27 de agosto de 1989 Antal Adam, antiguo magistrado de la Corte Constitucional húngara, la calificación de los comicios parlamentarios se efectúa en la primera reunión de la Asamblea Nacional en base a la propuesta de su Comisión (permanente) Constitucional.

IV. LO CONTENCIOSO ELECTORAL ADMINISTRATIVO JUDICIAL

Las constituciones de Bielorrusia, Rusia y Ucrania no insertan ningún precepto sobre la calificación de los comicios. En estos tres países, el papel primordial en la calificación de las votaciones generales pertenece a las comisiones electorales y accesoriamente a los tribunales ordinarios de justicia. En consecuencia, la verificación de poderes se efectúan, en diferentes etapas del proceso electoral, las juntas electorales y/o los órganos del poder judicial. El resultado final de estas actividades jurisdiccionales o casi jurisdiccionales es la confirmación de la juridicidad de distintas operaciones electorales o la toma de decisiones conducentes a la adjudicación de todos los mandatos a proveer.

A) Órganos

Debido a la dualidad de la calificación de los comicios cabe distinguir, de un lado las comisiones electorales de diferentes niveles y de otro los juzgados y los tribunales con sus instancias correspondientes. Con todo, la mayoría de las controversias se ventilan en las juntas electorales.

1.– Comisiones electorales

Dichas instituciones –estructuradas de forma piramidal– poseen desde los tres niveles en Bielorrusia y Ucrania hasta los cinco¹⁷. A las mesas directivas de casillas, y a las juntas electorales territoriales se suma en la cúspide una comisión central. Estas últimas cuentan con los seis miembros en Bielorrusia hasta los quince vocales en Rusia y Ucrania. Los seis integrantes de la Junta Electoral Central del primer país mencionado son nombrados por el Senado. También la cámara alta debe dar su acuerdo al Jefe de Estado para la designación del presidente del órgano en cuestión. La eventual revocación, por el primer mandatario, del presidente de la Comisión Electoral Central y de sus miembros es posible solo en base de los “motivos previstos en la ley con la notificación” del Senado sobre el particular. La independencia de la Comisión Electoral Central

¹⁷ Debido a su estructura federal, Rusia cuenta, además de con estos tres eslabones de comisiones electorales, con las de los “sujetos” y las provincias. Si la voz provincia se usa aquí solo convencionalmente para separar esta unidad de división administrativa de otras, el término sujeto presenta mayores particularidades. A la Federación Rusa pertenecen 89 partes integrantes de seis tipos: 21 repúblicas, 6 territorios, 49 regiones, 2 ciudades de relevancia federal (Moscú y San Petersburgo), una región autónoma (la judía) y 10 distritos autónomos. Estos 89 sujetos poseen diferencias en su status, por lo que se dice que la Federación Rusa es asimétrica. No obstante eso, su Carta Magna proclama el principio de igualdad de derechos de sus sujetos y la igualdad de derechos en la esfera de sus relaciones recíprocas. La primera igualdad significa la posesión por todas las partes integrantes del mismo estatuto jurídico-constitucional de un sujeto de la Federación y también de la identidad de las competencias. La segunda igualdad se expresa en el derecho de tener sus propios actos de índole legislativa. Bajo el comunismo, disponían de tal derecho teóricamente solo las 15 “Repúblicas Socialistas Federadas”. *Cfr.* Las enjundiosas elucidaciones sobre el art. 5 y el capítulo III de la Carta Magna de la Federación Rusa. En B. N. TOPORNIN, Ju. M. BATURIN, R. G. ORIEJOV (eds.): *Konstitucija Rossijskoj Fiedieracij. Kommientarij [La Constitución de la Federación Rusa. Comentario]*, Juridiceskaja litieratura, Moscú, 1994.

ucraniana está mejor asegurada en comparación con la de su homóloga de Bielorrusia, puesto que sus vocales son elegidos y destituidos por el parlamento. El rol del Presidente de la República en estos casos consiste únicamente en proponer estos cambios. La autonomía de la comisión ucraniana refuerza asimismo el hecho de que el presidente del órgano lo eligen sus pares en una votación secreta.

La posición de la Comisión Electoral Central de la Federación Rusa es menos consolidada. Sus quince vocales están designados a tercios por la cámara baja del Parlamento ruso, por el Senado de la Federación, y por el Presidente¹⁸. Los miembros de la ésta pueden ser revocados por su órgano nominador en casos limitativamente determinados¹⁹. Al Presidente de la institución lo eligen en votación secreta sus iguales.

La acción de todas las juntas electorales, comprendidas las centrales, se desarrolla sobre la base de la colegialidad y de manera pública. Las reuniones de estas juntas son válidas si en ellas participa la mayoría de sus integrantes. Las decisiones están tomadas si en favor de estas se pronuncia la mayoría absoluta o, a menudo, la relativa. Una cierta cantidad de decisiones debe ser tomada en presencia de dos terceras partes de los componentes. Las Comisiones centrales electorales actúan de manera permanente, siendo su mandato igual al tiempo por el cual duran en sus cargos los órganos elegidos. En las labores de estas juntas pueden participar de manera consultiva los apoderados de las entidades que registraron sus candidatos para los comicios. En la Comisión Electoral Central rusa todos sus vocales deben ser juristas de profesión, y en la ucraniana al menos deben serlo una tercera parte de sus vocales. La actividad de estas comisiones y de los demás esta financiada por el presupuesto de Estado, en cuantía que fija el parlamento. Sin embargo, el control del empleo de estos fondos por las juntas electorales lo efectúan los funcionarios de la Hacienda o de los servicios fiscales del Gobierno. En caso de la demora de los giros de parte del Estado, la administración electoral puede tomar un préstamo del Banco Nacional, siendo el Ministerio de Finanzas el garante de estos.

2.- Tribunales de Derecho común

El poder judicial goza de las garantías constitucionales más elevadas en Rusia y en Ucrania. En ambos países, los jueces están nombrados por el Jefe de Estado sin ningún límite de tiempo, excepto el relacionado con la jubilación. Su inamovilidad se conecta con una inviolabilidad penal. En relación con esto, el art. 122.2 de la Constitución rusa añade que el mandato de un juez puede ser interrumpido o suspendido solo según el

¹⁸ Es interesante el modo de escoger por la cámara baja rusa: todos los grupos parlamentarios de la *Duma* después de la discusión previa en sus reuniones sugieren las ocho candidaturas a la Junta Electoral Central Rusa. Luego el pleno de esta cámara al votar separadamente, a través de sufragio público, por cada una de estas personas forma una lista de cinco postulantes en función del número de votos recibidos. Al someter después otra vez a la votación abierta este listado de cinco personas se omite indicar –para subrayar su independencia– a qué grupos parlamentarios pertenecen. Además con voz pero sin voto pueden participar en las reuniones de la Junta Electoral Central Rusa sendos representantes de cada candidato presidencial o de un comité electoral. Conf. V. V. SMIRNOV (ed.): *Izbiratelnoje pravo v voprosah i otvietah [El derecho electoral en preguntas y respuestas]*, Juridiceskaja literatura, Moscú, 1995, págs. 23 a 24.

¹⁹ Específicamente cuando pierden la ciudadanía rusa, entra en vigor una sentencia condenatoria en su contra, son condenados por un tribunal de justicia a la incapacidad jurídica absoluta o relativa, mueren, o son declarados jurídicamente como “incumplidores regulares” de sus responsabilidades de servicio.

procedimiento y con fundamento en los motivos previstos en la ley federal, mientras que el art. 126 de la Carta Magna ucraniana agrega que el Estado garantiza la seguridad personal a los jueces y a sus familias. De otro lado, el art. 124 del código político ruso estipula que la financiación del poder judicial de parte del presupuesto del Estado debe asegurar la posibilidad de “ejercer justicia de manera completa e independiente”. La equivalente norma constitucional ucraniana prescribe que el Estado asegura la financiación y las condiciones apropiadas del funcionamiento de los tribunales y de la actividad de los jueces al resaltar a la par que los medios para el mantenimiento de las jurisdicciones constituyen en el presupuesto nacional una partida aparte.

La independencia del juez ruso se fortalece por el hecho de que está sometido, además de a la Ley federal, a la Constitución nacional. Precisamente este aspecto brinda al juez ucraniano una posición menos autónoma, ya que le subordina sólo al acto normativo del parlamento. Sin embargo, de otro lado, el código político de este país refuerza a los integrantes de la judicatura al establecer su carrera y su autogobierno. Lo constituye especialmente el Consejo Superior de Magistratura²⁰. Entre las facultades de dicha institución se cuentan, entre otras, la presentación de propuestas de nombramiento o de cese de los jueces, la resolución sobre la responsabilidad disciplinaria de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de las cortes superiores especializados, así como la resolución de las quejas en contra de las decisiones de condena disciplinaria respecto de los jueces y de los fiscales. Aquí conviene recalcar que el máximo texto jurídico de este país prevé adicionalmente la existencia de una comisión para el examen de aptitud profesional de los jueces. Este organismo solo se ocupa de las primeras designaciones en calidad de jueces de duración de cinco años. Transcurrido este periodo, el nombramiento definitivo lo efectúa el Consejo Superior de Judicatura.

En contraste a las garantías arriba apuntadas, las que pertenecen a los jueces bielorrusos son casi inexistentes o están dejadas a la reglamentación parlamentaria. Por ejemplo, su Carta Magna prescribe que las condiciones del nombramiento y del despido de un juez serán determinadas por una ley. Según el código político bielorruso, el primer mandatario designa y revoca solo con el acuerdo del Senado²¹ todos los jueces de la Corte Suprema de Justicia incluido su Presidente. Lo que sí caracteriza de manera uniforme el poder judicial de estos tres países son los principios de funcionamiento. Así, la audiencia pública debe ser la regla, el enjuiciamiento siempre será contradictorio y sobre la base de la igualdad de las partes, con el derecho a la defensa efectiva y la posibilidad de recurrir a las instancias superiores, y hasta se prevé la facultad de constituir –en ciertos casos– los jurados, siendo de otro lado, la excepción los juzgados.

²⁰ Dicho órgano se compone de 23 miembros: sendos grupos de personas representan al Parlamento, al Presidente de la República, a la Unión de Jueces de Ucrania, a la Asociación de Abogados de Ucrania, a la Asamblea General de los Apoderados de las Escuelas Superiores de Derecho y al Congreso General de los Centros Científicos; dos personas delega la Conferencia Nacional de los Empleados de la Fiscalía. Además son vocales de oficio el presidente de la Suprema Corte de Justicia, el Ministro de Justicia y el Procurador General de Ucrania.

²¹ Conviene hacer notar que en el Senado de Bielorrusia, ocho de los 64 escaños están ocupados por parlamentarios nombrados por el Jefe de Estado.

B) Límite de las prerrogativas

Las juntas electorales, especialmente las juntas centrales tienen amplísimos poderes. Aparte de dirigir la actividad de toda la administración electoral en el país, dichas instituciones llevan a cabo el control sobre la observancia de la legalidad cuando la preparación y el desarrollo de los comicios, hacen el registro de los candidatos y de los comités electorales, distribuyen los medios asignados en el presupuesto federal para financiar las necesidades electorales, vigilan sobre su uso racional, fijan los resultados de los comicios, y convocan en caso de necesidad a nuevas elecciones. Las decisiones de las juntas electorales tomadas dentro de su competencia son de obligatoria ejecución para todos los órganos del Estado, incluidos los de autogobierno local, las organizaciones sociales, las empresas estatales, las instituciones y los funcionarios públicos. Para dar una idea de la importancia de estas entidades, diré que a ellas corresponde la publicación de listas de representantes electos, y la entrega de los certificados provisionales de diputado para luego reemplazarlos por las cartas credenciales definitivas a raíz de ser jurados en el parlamento. Además de poder convocar a los comicios repetidos o complementarios, la comisión electoral central está autorizada asimismo, como en Rusia, a ordenar la celebración de las elecciones si el Presidente de la República deja de hacerlo

1.- Derecho de queja

La primera vía de la justicia electoral que se ofrece a los votantes, candidatos, comités electorales y a sus apoderados en Bielorrusia y en Rusia es el pedido de reconsideración o la apelación de todas las decisiones, acciones (o de la inactividad), dirigidas a las juntas electorales competentes en los determinados asuntos o los organismos comiciales de categoría superior. La queja sobre las decisiones, las acciones o la inactividad, digamos de la mesa receptora de votos, la cual llegó a la junta electoral superior es transmitida a un miembro de ésta para que el prepare el material indispensable para la toma de una resolución acerca de los méritos de la apelación. A la reunión de la junta se invita a los representantes de las partes interesadas, es decir del accionador y de la junta cuya decisión se cuestiona.

Cuando la comisión que ventila la queja es la misma que tomo la decisión objetada, la resolución del asunto puede ser más fácil: la toma de una nueva decisión o su modificación conforme al pedido del quejoso. Sólo en caso de la toma de una decisión negativa susceptible de ser apelada, el asunto puede pasar a la comisión de rango superior. Ella tiene el derecho a tomar una decisión por sí misma sobre el fondo de la queja, cuando anula la decisión del organismo electoral inferior. Puede también trasladar la resolución de la reclamación a un nuevo examen por la comisión de rango inferior sin abolir su decisión, aconsejando a ella la toma en consideración de las circunstancias y de los preceptos de la ley correspondientes.

El conocimiento de las quejas ante las comisiones es menester que se lleve a cabo en plazos bastante reducidos. Así, las juntas electorales bielorrusas disponen apenas de tres días para resolver la queja o están obligadas a decidirla al instante mismo, cuando una reclamación está interpuesta dentro de los cinco días previos a la jornada electoral. Sólomente en los casos que exigen una investigación adicional el plazo de tres días puede ser alargado a los diez días, pero nunca más allá del día de los comicios.

2.- Derecho de audiencia alternativo

Tanto en Bielorrusia como en Rusia, los votantes, los candidatos y los comités electorales pueden recurrir directamente a los tribunales de Derecho común las decisiones y acciones (o de la inactividad) de las juntas electorales sin que sea necesario quejarse con anterioridad ante las aludidas instituciones organizadoras de los comicios. La preferencia de la vía de apelación depende del libre arbitrio del sujeto accionante ²². Tampoco es obligatorio el agotamiento de este trámite de impugnación administrativa. En otras palabras, cuando un actor recurrió directamente al órgano judicial, éste no puede desistir de su demanda alegando que su causa no había sido conocida antes por las juntas electorales. Las peticiones de las comisiones electorales deben ser interpuestas ante los tribunales de instancia correspondiente. Así los recursos en contra de las decisiones, las acciones o la inactividad de la Junta Electoral Central tienen que ser siempre presentadas ante la Corte Suprema de Justicia.

El derecho a recurrir ante el tribunal ordinario pertenece a cada ciudadano que se considere lesionado en sus derechos y libertades por las acciones o las decisiones ilegales de las juntas electorales ²³. En el recurso debe indicarse específicamente qué derechos y libertades han sido conculcadas concretamente por las juntas electorales y si una demanda análoga ha sido presentada con anterioridad ante un organismo de la administración electoral y cual había sido su reacción. La petición es conocida por el tribunal de justicia de modo colegial. Sin embargo, si las partes del litigio están de acuerdo con la demanda, ésta puede ser sustanciada por un solo juez. Si el tribunal estima acertadas las pruebas de la pretensión, reconocerá como ilegal la decisión cuestionada y accederá a la reclamación del ciudadano. El tribunal *a quo* está autorizado a revocar la decisión ilícita y a restablecer los derechos violados. Por cuanto las acciones judiciales se ventilan conforme al código de procedimiento civil, el tribunal puede aplicar las penas cuando no se cumplen sus fallos.

En contraste con los plazos legales del conocimiento de los recursos por los tribunales, las leyes electorales introducen para el examen de las impugnaciones de los ciudadanos sobre las decisiones de las juntas electorales los términos reducidos a tres (Rusia), o cinco días (Bielorrusia). Sin embargo, cuando se descubren estos hechos durante la jornada electoral, los jueces deben sustanciar las apelaciones enseguida. Los tribunales de Derecho común y las fiscalías están compelidos a organizar su trabajo de tal

²² El acceso sincrónico a ambas vías de resolver las disputas electorales se enjuició negativamente y se propuso eliminarlo durante un importante seminario en la sede de la cámara baja del parlamento ruso. *Cfr.* los materiales de estas audiencias del 4 de febrero de 1997 en la *Duma*, aparecidos en el órgano del Instituto del Estado y del Derecho de la Academia de Ciencias Rusa bajo el título “Osnovnyie napravlenia soviersienstvovaniija izbirotielnovo zakonodotielstva Rossijsoj Fiedieracjii [Principales direcciones del perfeccionamiento de la legislación electoral de la Federación Rusa (Ponencia del grupo de trabajo para preparar los proyectos de actos legislativos con el fin de mejorar el sistema electoral en la Federación Rusa)”, *Gosudarstvo i Pravo* n° 6 (1997), págs. 34 y ss. Sin embargo, las nuevas leyes electorales de la Federación Rusa revisadas en 1999 no tomaron en cuenta dicha propuesta.

²³ Durante los comicios de 1993 regían las restricciones en cuanto al registro electoral: solo podían apelarse los candidatos o los comités electorales. También, la apelación de las decisiones sobre el trazado de los límites de las circunscripciones electorales estaba reservada únicamente en favor del órgano representativo o del representante del poder ejecutivo local o del órgano de la autogobierno territorial.

manera que sea posible el oportuno examen de los recursos electorales, incluso durante los días de asueto.

El fallo del tribunal sobre el mérito de la reclamación tocante a la actividad y/o la inactividad o a la decisión de la junta electoral es definitivo y firme. De acuerdo con esto, cuando la sentencia es estimativa, el tribunal tiene derecho a examinar la cuestión de la necesidad de la ejecución inmediata de ella hasta la satisfacción de la demanda presentada en el sentido de que se ponga en cumplimiento en el acto el fallo recaído.

3.– Derecho de audiencia subsidiario

A diferencia de lo antes descrito, las juntas electorales de Bielorrusia administran casi íntegramente los comicios generales. Por lo común, estos organismos conocen en primera y a veces en única instancia todas las quejas sobre el proceso electoral. A pesar del ensanchamiento del acceso a la tutela judicial de los votantes, de sus comités electorales o de los partidos políticos, las posibilidades de querrellarse en los estrados de los tribunales quedan bastante limitadas. Únicamente en casos puntuales –aunque de cierto peso político– el participante en los comicios bielorrusos puede recurrir ante un tribunal de justicia ordinario, nos referimos a las negativas del órgano de la administración electoral a introducir correcciones en el padrón electoral, a registrar un comité electoral o a expedir las constancias de mayoría o de elección proporcional a las personas elegidas. Todas las demás decisiones de las juntas electorales bielorrusas son definitivas e inatacables.

V. LO CONTENCIOSO JURISDICCIONAL ESPECIAL

En este “concierto de naciones”, Polonia constituye un caso aparte, toda vez que en este país la comprobación de la validez de los comicios para la Dieta y el Senado está reservada exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia.

A) Autonomía de la Suprema Corte de Justicia

La independencia del órgano legitimador polaco de los comicios es indiscutible. No obstante el hecho de que la Constitución reserve al Presidente de la República el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los candidatos deben ser previamente aceptados en votación secreta por la reunión general de todos sus futuros colegas jueces. Así, aprobados los aspirantes, tienen que ser luego ratificados también en una votación no pública por el Consejo General de Magistratura. Ya nombrados, pueden permanecer en sus cargos hasta la edad de jubilación. Se les puede separar del puesto en circunstancias excepcionales –únicamente en los casos puntualizados por la ley– sólo con fundamento en una sentencia judicial o de una comisión disciplinaria compuesta exclusivamente por sus iguales magistrados. Sin el consentimiento previo de su Corte, el ministro de la Suprema Corte de Justicia no puede ser llamado a la responsabilidad penal ni privado de libertad ²⁴. Si se le detiene en flagrante delito debe ser inmediatamente

²⁴ La solidez del fuero constitucional de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia se comprobó cuando el 2 de diciembre de 1997 un grupo de 115 diputados intentó procesar al antiguo

puesto en libertad, a petición del Presidente de la Suprema Corte de Justicia. En adición a eso, la misma Constitución prescribe asegurar a los magistrados las condiciones de trabajo y salariales correspondientes a su dignidad y a sus responsabilidades y en un otro precepto agrega que están subordinados exclusivamente a la Constitución y a las leyes.

B) Objeto del control y legitimación

La Corte Suprema de Justicia polaca hace constar la validez de los comicios generales para la Dieta, el Senado y la Presidencia. Además, dicha jurisdicción examina, “según los principios determinados en la ley”, las llamadas protestas contra estas elecciones. Si en los comicios presidenciales, la base de una protesta puede ser cualquier infracción de los artículos de la ley sobre la elección del jefe de Estado, en caso de los comicios parlamentarios su fundamento puede ser sólo el delito contra la votación o la violación de los preceptos de la Ley electoral concernientes a la emisión del voto y a la fijación de los resultados del escrutinio²⁵ o de los comicios. En consecuencia, cuando se elige a las cámaras legislativas otros quebrantamientos de la Ley electoral, por ejemplo los que se producen en la fase del registro de las listas de candidatos, no pueden ser un objeto de las protestas. No obstante el hecho de que en los comicios presidenciales, se da a una protesta un sentido amplísimo, la anulación de esta contienda –según una resolución interpretativa de la Corte Suprema polaca– puede ocurrir únicamente cuando la infracción del Derecho pudo influir sobre el resultado de la consulta²⁶.

El sujeto legitimado para interponer una protesta puede ser un votante o un apoderado de un comité electoral que postula las candidaturas. La protesta contra la validez de los comicios en la circunscripción o contra la elección de un diputado en el distrito electoral puede elevar a la Corte Suprema de Justicia el elector, el cual ha sido autorizado a votar en una circunscripción dada. En cambio, si la base de una protesta es un delito consumado contra los comicios en todo el país o la violación por la Junta Central Electoral de los preceptos relativos al modo de determinar el resultado del escrutinio o de los comicios, ello puede hacerlo cada elector.

ministro de justicia. El juicio político no se pudo llevar a término, pues se dijo en un dictamen al respecto que la persona señalada por los peticionarios era (desde 1990) el ministro de justicia y no se obtuvo con anterioridad una declaración de procedencia. *Cfr.* el dictamen de Janusz MORDWILKO: “W sprawie dopuszczalności pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej byłego ministra sprawiedliwości zajmującego aktualnie stanowisko sędziego Sodu Najwyższego [En torno a la admisibilidad del proceso de residencia en contra del antiguo ministro de justicia, el cual ocupa actualmente el cargo de magistrado de la Corte Suprema de Justicia]”, en *Przegląd Sejmowy* n° 3 (1999), págs. 73 y 74

²⁵ Este término lo uso tal como lo define la Real Academia Española de la Lengua, según la cual el escrutinio es “el reconocimiento y regulación de los votos en las elecciones o en otro acto análogo” o, más precisamente, la fase en la que se produce el recuento de los votos y su asignación a los distintos candidatos. Como dice el Código electoral francés, el escrutinio sigue inmediatamente al cierre de la votación y debe realizarse sin interrupción hasta su conclusión total. *Cfr.* asimismo la voz “escrutinio” en el *Diccionario Electoral*, cit.

²⁶ Conforme a la susodicha resolución de la Corte Suprema polaca, el presupuesto de la cancelación de los comicios presidenciales puede ser exclusivamente una incidencia de las infracciones del Derecho sobre el resultado de los mismos cuando es “verosímil, documentada y comprobable”. *Cfr.* el expediente N° III SW 1102/95.

C) Examen de la protesta

La verificación de los poderes que no han sido cuestionados por los electores se reduce solo al examen por la Corte Suprema de Justicia del informe de la Junta Central de Elecciones²⁷. Si los comicios han sido objeto de protestas formales de parte de electores, la calificación de éstos se efectúa en dos fases. En la primera etapa, una protesta está investigada por los tres magistrados de la Corte Suprema de Justicia en el curso de un procedimiento no contencioso al aplicar adecuadamente las prescripciones del código de enjuiciamiento civil. Las partes de este proceso son *ex lege* la persona que hizo la protesta, el presidente o vicepresidente de la comisión electoral correspondiente, así como el Fiscal General del Estado. Como resultado de este examen, la Corte Suprema de Justicia emite un dictamen-auto respecto a la protesta. Dicho dictamen tiene que contener las aseveraciones en cuanto a la rectitud de los reproches de la protesta y en caso de su confirmación una evaluación de la cuestión si el delito contra los comicios o la violación de la Ley Electoral pudo haber o ha tenido una influencia sobre el resultado de la contienda.

En la segunda fase de la verificación de poderes, el pleno de la Sala Administrativa, del Trabajo y del Seguro Social de la Corte Suprema de Justicia resuelve –sobre la base del informe de la Junta Central de Elecciones y de los susodichos dictámenes– acerca de la validez de los comicios y de la elección de un diputado contra el cual se presentó una protesta. En caso de ausencia de las protestas, la única base de la calificación será el informe referido. Según la índole del reproche formulado en la protesta, el examen puede referirse a la apreciación tanto de lo correcto del curso de razonamiento de los tres magistrados de la Corte Suprema de Justicia como de sus comprobaciones de las infracciones de los preceptos sobre la base de los cuales se confeccionó el dictamen correspondiente. La Corte Suprema de Justicia toma la decisión acerca de la validez de los comicios y de la elección de un diputado en contra del cual se presentó la protesta en forma de una resolución votada públicamente por una mayoría simple de votos en la presencia de al menos de dos terceras partes de los jueces de toda la Sala. Esta resolución debe ser tomada en el plazo perentorio de noventa días después de los comicios. El procedimiento idéntico rige la calificación de los comicios para el Senado y de sus miembros, así como –en lo fundamental– para el primer mandatario, siendo en este último caso el plazo de veinte días²⁸.

²⁷ Cabe resaltar que rara vez se atribuye al Poder Judicial la exclusividad en lo que atañe a la resolución sobre la validez de los comicios parlamentarios cuando éstos no hubiesen sido cuestionados. En este caso los tribunales de Derecho común actúan no tanto como los órganos competentes para dirimir las causas, sino que ejercen ciertas funciones de confianza pública extrajurisdiccionales. Por eso, el art. 19 de la Constitución polaca de 1921 preveía que la Dieta comprobaba la validez de los comicios que no habían sido objeto de protestas, mientras que la decisión sobre la validez de las elecciones disputadas pertenecía a la Corte Suprema de Justicia.

²⁸ Entre las otras diferencias, se puede mencionar la obligación de entregar la protesta personalmente en la propia sede de la Corte Suprema de Justicia, por cuanto la Ley sobre la Elección del Presidente de la República no prevé que el envío de una protesta en una estafeta de correos polaca dentro del plazo en los tres días posteriores al anuncio público de los resultados de los comicios por la Junta Central de Elecciones equivalga a su presentación a la Corte. En contraposición a la Ley electoral parlamentaria el dispositivo electoral presidencial admite sin embargo cuando una protesta no cumple con las exigencias de ley (por ejemplo, que no señale los reproches o sus pruebas) la Corte Suprema de Justicia puede dar al recurrente los tres días

D) Efectos de la verificación de poderes

La calificación así llevada a cabo por la Corte Suprema de Justicia puede conducir a la ratificación de los resultados electorales proclamados o a la anulación de los comicios o de la elección de un diputado presunto. El efecto de la anulación de los comicios (de la elección del diputado) es el cese de los mandatos o del mandato y la necesidad de realizar una nueva elección para asegurar la composición completa del órgano legislativo. Asimismo, puede darse la reiteración del procedimiento electoral solo referido a algunas operaciones electorales, por ejemplo la realización de un segundo escrutinio de los resultados electorales y de la nueva repartición de las constancias de mayoría y/o de asignación proporcional. La resolución de la Corte Suprema de Justicia al respecto es transmitida inmediatamente al Presidente de la República y a la Dieta, así como a la Comisión Central de Elecciones, y se publica en el diario oficial gubernamental *Monitor Polski*. El cese de los mandatos comienza a regir a partir del día de la publicación en el *Monitor*. Hasta esta fecha está en vigor la presunción de la legalidad de los comicios y de los escaños obtenidos en el parlamento, y el diputado goza de todos los derechos y privilegios determinados en los preceptos constitucionales o en la ley sobre los deberes y los derechos de los representantes nacionales. La decisión de la Corte Suprema de Justicia sobre la calificación de los mandatos electivos es definitiva e inatacable.

VI. CONCLUSIONES

Lo que más salta a la vista de esta breve exposición de la justicia electoral en Europa Central y Oriental es el creciente papel que en ella juegan las cortes constitucionales. El hecho de que en ocho Estados de la región la última palabra en la verificación de poderes pertenezca a estas instituciones es, en sí mismo, revelador. A este elenco de Estados hay que agregar los países en los cuales dichas cortes conservan una potencialidad virtual –debido a la introducción del recurso de amparo constitucional– como ocurre Hungría, Polonia y Rusia. También recibieron algunas atribuciones puntuales y específicas en este dominio las cortes de Lituania y de Ucrania. La Corte Constitucional lituana tiene la importante facultad consultiva en cuanto a la calificación de los comicios parlamentarios y presidenciales, mientras que en Ucrania dicha jurisdicción puede, a solicitud de la Junta Electoral Central, interpretar las leyes electorales y proponer mejoras en el dispositivo legal sobre el manejo de las contiendas generales. Si la jurisdicción constitucional no llega a ser predominante en cuatro restantes países es porque en dos de ellos no existe (Estonia y Letonia) o no tiene una forma acabada –como sucede en Bielorrusia y en Macedonia²⁹.

Pero el verdadero papel rector en la administración de la justicia electoral pertenece al poder judicial. No hay ni un sólo país en el cual no exista la posibilidad de

adicionales para que supla a las carencias (Cfr. Jerzy BUCZKOWSKI: *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej* [Principios básicos del Derecho electoral de la III República de Polonia], Wydawnictwo Umcs, Lublín, 1998, págs. 300 a 301.

²⁹ Aquí es significativa la no admisión de la candidatura de la Corte Constitucional bielorrusa a la XI Conferencia de las Cortes Constitucionales Europeas, a pesar de las ingentes gestiones de su delegación durante la consideración de su pedido de acceso, a finales de mayo de 1999 en Varsovia. Cfr. *Rzeczpospolita* del 6 de mayo de 1999.

recurrir los actos electorales ante los tribunales de Derecho común. El acceso irrestricto a las jurisdicciones ordinarias es ahora el patrón a alcanzar por los ordenamientos judiciales del viejo continente, regidos universalmente por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950. Las legislaciones internas de varios países –específicamente de dos más grandes del área: Rusia y Ucrania– establecen la simultaneidad de la tutela de los derechos electorales de los ciudadanos de un lado, a través de las apelaciones ventiladas en el marco de las juntas electorales de diversas categorías; y de otro lado, gracias a la salvaguarda de estos mismos derechos empleando los procedimientos judiciales por antonomasia. En este orden de ideas, son características los reparos de los comentaristas checos sobre su sistema de justicia electoral, el cual pone en su cúspide a la Corte Constitucional. Según ellos, el exámen de los comicios generales –reservado a la Corte Constitucional– por los tribunales de Derecho común es posible en lo que atañe a las correcciones en el padrón electoral, al rechazo de una lista de candidatos (o eventualmente solo de uno de ellos), a la negativa de hacer adiciones en el registro de los comités electorales, o a la queja en contra de la entrega de las credenciales sobre la elección para el cargo de diputado o de senador ³⁰. En esta línea de la judicialización de los litigios electorales se inscribe también el otorgamiento a la Corte Suprema de Justicia polaca de la calificación de los comicios parlamentarios y presidenciales.

Cinco países de la región siguen siendo fieles a la tradicional calificación de poderes parlamentaria. Si la comprobación de la legalidad de la elección del primer mandatario se puede aceptar como un método más o menos idóneo, la verificación de sus poderes por los diputados presuntos del supremo órgano representativo es objetable. Para contraponerse a estos efectos nefastos de la autocalificación los ordenamientos jurídicos de estas naciones permiten desde hace mucho tiempo el control judicial de algunos actos electorales. Por lo general, la índole de los actos electorales sometidos al tribunal ordinario se reduce, en lo fundamental, a lo apuntado en el caso de la República Checa. Continúan a vigilar así los numerosos impedimentos en materia electoral.

La justicia electoral en Europa Central y Oriental atraviesa un periodo de grandes mutaciones. En esta región se hallan actualmente difundidos sus cuatro modelos fundamentales. Sin embargo, todos estos sistemas están ligados, en una medida más o menos grande, con la competencia de los tribunales de Derecho común en estos asuntos. Se puede incluso decir que no existe ningún modelo de justicia electoral puro. Actualmente, lo que se observa en esta parte de Europa es el traslado de nuevas materias a la jurisdicción constitucional. Las cortes constitucionales gozan actualmente en esta área de una gran legitimidad democrática. Si el proceso se extendiese todavía más, plantearía el problema de la viabilidad del rumbo emprendido, toda vez que las cortes constitucionales de la Europa Central y Oriental ya disponen de varias atribuciones no muy relacionadas con su rasgo básico de ser el juez del Derecho, no de los hechos ³¹. Los pleitos electorales encierran casi siempre mucho de lo fáctico. La implicación más

³⁰ V. PAVLÍČEK y J. HREBEJK: *Ústava a Ústavní Rád a České Republiky. Komentár. 1. díl. Ústavní systém: Text. Duvodová zapráva Komentár. Literatura. Judikatura. Prováděcí zákony [La Constitución y el ordenamiento jurídico de la República Checa. Comentario. Primera parte. El sistema constitucional. Texto. Historia de la elaboración. Comentario. Literatura. La Judicatura. Las leyes introductorias]*, Linde, Praga, 1998, pág. 137.

³¹ Cfr. mi trabajo intitulado “El significado de la Constitución en la Europa del Este después de la caída del comunismo”, en *Memoria del simposio internacional “El significado actual de la Constitución”*, IIJ-UNAM, México, 1998, págs. 150 a 151.

extensa de las jurisdicciones constitucionales en este campo traerá consigo un peligro de la pérdida de sus capacidades de trabajo eficiente, y en definitiva de su prestigio.

De otro lado, el creciente empeño de los tribunales ordinarios en los asuntos comiciales no se traduce en el surgimiento de su nueva especialidad. Los asuntos electorales son conocidos por los mismos jueces que se ocupan de diferentes ramas de Derecho. Por lo general, se les aparta temporalmente –en los periodos electorales– de sus tareas habituales, sin ninguna regla concreta sobre el particular. Esto tampoco contribuye a la elevación de la calidad de justicia impartida. La justicia electoral no es más que un apéndice del poder judicial. Esto tampoco puede dar buenos resultados.

Un posible desenlace de este problema exigiría encaminarse en la dirección de ensanchar las competencias jurisdiccionales de las juntas electorales. A esto se opone la asentada tendencia europea de conferir a los órganos judiciales el monopolio de la administración de la justicia. Esto exige la introducción del sistema en el cual cada individuo (o otro sujeto de los derechos constitucionales) tenga en cualquier asunto la posibilidad de obtener un fallo judicial. No pueden cumplir con esta condición las juntas electorales, pues siendo un órgano administrador de los procesos electorales serían de este modo, al propio tiempo, una parte y un juez de éstos.

No será fácil encontrar un sistema de justicia electoral ideal para esta parte del mundo. Aunque esto parezca ser paradójico, una perspectiva puede ser el modo de solucionar este problema en Polonia y en México. En ambos países, el papel crucial en materia electoral pertenece a las supremas cortes de justicia. Estos órganos, gracias a la calidad de sus integrantes, así como por razones históricas, siempre han resuelto a la vez cuestiones jurídicas y fácticas. La Corte Suprema de Justicia polaca mostró ya sus aptitudes en 1995, al resolver de manera imparcial el delicado problema de la elección del actual presidente de la República³². En el sistema mexicano de la justicia electoral parece ser una interesante institución la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación³³. Dándome perfecta cuenta de que la implicación de los ministros de las cortes supremas de justicia en los procesos electorales tiene también desventajas, ésta es la mejor garantía de la bien impartida justicia electoral, tanto más cuando ésta se conectase con toda la organización judicial en sus diversas ramas e instancias. Tal es el único término plausible de la alternativa –al menos– en las actuales condiciones del desarrollo histórico europeo.

³² Cfr. Jerzy BUCZKOWSKI: *Podstawowe zasady prawa wyborczego...*, cit., pág. 303.

³³ Cfr. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ y J. C. SILVA ADAYA: “Instrumentos constitucionales de protección procesal de los derechos político-electorales”, en *Memoria del simposio internacional “El significado actual de la Constitución”*, IJ-UNAM, México, 1998, págs. 441 *passim*.