

INTRODUCCION

La cuestión electoral, en el campo del Derecho, es para el profesional paraguayo una especialidad nueva que precisa ser estudiada en sus múltiples aspectos, dado que su conocimiento no forma parte del plan curricular en la facultad.

Las normas electorales vigentes hasta 1989 (Ley 600 o Ley 886) eran básicamente administrativas; recién la Ley 10/89 esboza algunos principios generales de lo que podría llamarse un legislación electoral con alguna autonomía que, sin embargo, se interpretaba y discutía todavía en el ámbito del Derecho Civil o Procesal Civil. Recién con la creación de la Justicia Electoral en la Constitución de 1992 se inicia en nuestro medio jurídico la especialización electoral.

El libro pretende ser, además de un punto de partida para otras investigaciones, un asistente para abogados y en nuestro caso, para funcionarios de la Justicia Electoral.

Surge inicialmente esta obra a raíz del “descubrimiento” del autor y de colegas del fuero electoral de que la necesidad de dirimir jurisdiccionalmente conflictos electorales en organizaciones intermedias era enorme, que cada vez más dirigentes de asociaciones de las más diversas concurrían a juzgados y tribunales electorales en busca de soluciones.

Gran parte de este material ha sido presentado como tesis doctoral del autor en la Universidad Nacional de Asunción donde, con calificación *Cun laude*, se le ha otorgado el título de Doctor en Ciencias jurídicas.

Rafael Dendia

SOCIEDAD INTERMEDIA

El concepto de “organizaciones intermedias” resulta nuevo para la legislación nacional; aparece por primera vez en la Constitución del 92; en el artículo 119¹ donde manda aplicar los principios y normas del sufragio en los procesos electorales de estas organizaciones.

Los principios y normas del sufragio están establecidos en la Constitución y en las leyes de carácter electoral, pero que en un país como el nuestro, de escasa práctica democrática, resulta difícil hurgar en la tradición cultural.

Encontramos en la Constitución en el Art. 118², que instituye el sufragio como derecho, deber y función pública, lo constituye en la base del régimen democrático y representativo; establece también las características del voto, y del escrutinio y un sistema de representación proporcional que determina la ley.

El Art. 134 del mismo cuerpo que regula la garantía del amparo constitucional determina **“Si se trata de una cuestión electoral o relativa a organizaciones políticas, será competente la Justicia Electoral”**.

Ahora, la Constitución instituye la Justicia Electoral y en el Art. 273 determina su competencia en estos términos **“La convocatoria, el juzgamiento, la organización, la dirección, la supervisión y la vigilancia de los actos y de las cuestiones derivados de las elecciones generales, departamentales y municipales, así como de los derechos y de los títulos de quienes resulten elegidos”**. **“Son igualmente de su competencia las cuestiones provenientes de todo tipo de consulta popular, como así mismo lo relativo a las elecciones y al funcionamiento de los partidos políticos y de los movimientos políticos”**.

Y aquí se presenta la cuestión: ¿Tiene la Justicia Electoral competencia solamente para las cuestiones que enuncia taxativamente el Art. 273? ¿O dichas cuestiones taxativamente enunciadas pueden ser atendidas solamente por la Justicia Electoral de tal forma que ningún otro fuero tiene competencia para dichos asuntos?

Las opiniones están divididas. Si estamos a la primera interpretación, la que limita llanamente la competencia de la Justicia Electoral a los términos estrictos del Art. 273, y a nada más. Quedarían, pues, fuera de la competencia de la Justicia Electoral las cuestiones relativas al funcionamiento de las **alianzas políticas, las cuestiones electorales de las sociedades intermedias en general**, incluso los amparos en materia electoral que no sean de partidos políticos y movimientos políticos.

Con la segunda interpretación, la que entiende de manera amplia la competencia, basada en observancia de la totalidad del cuerpo constitucional y no solamente de su Art. 273, la Justicia Electoral podrá atender, a más de las cuestiones previstas en el mencionado artículo, también litigios electorales en general que se susciten en las organizaciones intermedias y políticas, sea por vía de la acción de amparo basada en el Art. 134³ CN o por ejercicio de otras acciones tendientes a dar vigencia al Art. 119 CN.

La CN manda aplicar los principios y normas del sufragio en “organizaciones intermedias” políticas, sindicales y sociales; esto implica que toda norma electoral vigente en la República es de aplicación obligatoria a las organizaciones señaladas.

¿Por qué?

- La CN utiliza el léxico “organizaciones intermedias” con el fin específico: lograr implantar las prácticas democráticas en toda la sociedad civil;

¹ **DEL SUFRAGIO EN LAS ORGANIZACIONES INTERMEDIAS**, Art. 119 CN: Para las elecciones en las organizaciones intermedias, políticas, similares y sociales, se aplicarán los mismos principios y normas del sufragio.

² **DEL SUFRAGIO**, Art. 118 CN: El sufragio es derecho, deber y función pública del elector. Constituye la base del régimen democrático y representativo. Se funda en el voto universal, libre, directo, igual y secreto; en el escrutinio público y fiscalizado, y en el sistema de representación proporcional.

³ **DEL AMPARO**, ART. 134 CN: Todo persona que por un acto u omisión, manifiestamente ilegítimo de una autoridad o de un particular, se considere lesionada gravemente, o en peligro inminente de serlo en derechos o garantías consagrados en esta Constitución o en la ley....

- No son organizaciones intermedias en la concepción de la CN aquel conjunto de personas en que no pueden darse conflictos de poder por imperio de otros valores, tales como la obediencia debida, la fe y las sociedades económicas, etc;
- Los principios republicanos de: alternabilidad en el gobierno, compulsas electorales, periodicidad de los mandatos, igualdad de oportunidad, libertad de elección, etc.;
- Entonces, la Justicia Electoral no puede ser interpretada restrictivamente según los arts. 134 y 273 de la CN, sino según los arts. 1, 3, 117, 118 y 119 de la CN⁴.

Estas asociaciones pueden tener un fin ideal o un fin económico. Nuestra legislación regula las primeras en el Código Civil y las segundas tienen tratamiento de sociedades mercantiles. Dentro de las primeras, que son las que deben dirimir sus asuntos electorales en el fuero electoral, podemos distinguir tres grupos: a) las asociaciones de tipo moral o ideal que persiguen objetivos e intereses ideales tales como el perfeccionamiento cultural o espiritual de los asociados, la calidad en la formación o información, transmisión de valores, etc.; b) las asociaciones que tienen por finalidad la defensa de determinados intereses personales o grupales, tales como los de salud, ahorro, consumo, calidad de vida, profesionales, de producción, etc., pero no buscan precisamente el lucro; más aún, no deben lucrar mediante la asociación; y c) las que tienen objetos políticos, que buscan ejercer una acción sobre el poder, el orden social o la vida pública.

En algunos casos se presentaron como litigantes en la Justicia Electoral “asociaciones” sin estricta personalidad jurídica, a las que los magistrados del fuero atendieron, aunque algunos doctrinarios, no sin razón, consideran que tales entidades no pueden actuar como sujetos de derecho mientras no obtengan su autorización oficial porque no son distintas de sus miembros, carecen del título de la personalidad.

“El hecho de que los estatutos de las Organizaciones Intermedias aún no se hayan ajustado a la normativa constitucional no le exime de la obligatoriedad del cumplimiento de la ley, ya que por el sistema de prelación concebido en el artículo 137 de la Constitución en concordancia con el 127 del mismo cuerpo legal, se priorizan las leyes a los estatutos”.

Casos en los cuales intervino la Justicia Electoral a pedido de las partes:

CASO I:

Se promovió una demanda contra **Sindicatos de Trabajadores Públicos del Ministerio de Industria y Comercio**, sobre nulidad de acto eleccionario en fecha 22 de julio de 1994, expediente n° 42, folio 93, del juzgado de 1ª instancia en lo laboral del primer turno.

En fecha 8 de julio de 1994, se presentó al **Tribunal de Apelaciones en lo Laboral**, el señor Rubén Ayala Bogado, e invocando el artículo 298 del código laboral, solicitó la nulidad del acto electoral realizado por el Sindicato de Trabajadores Públicos del Ministerio de Industria y Comercio (SITRAPUMIC), por haberse impugnado en dicha ocasión su candidatura, argumentando que:

- 1) La asamblea no puede resolver impugnaciones de candidaturas, los reclamos se presentan en el periodo de tachas e impugnaciones que en el caso de autos estaba ya precluso,
- 2) No existe un reglamento electoral en el sindicato,
- 3) El presidente del tribunal electoral actuante fue también candidato, por ende, juez y parte.

⁴ Art. 1 CN: ...La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana.

Art. 3 CN: El pueblo ejerce el Poder Público por medio del sufragio....

DE LOS DERECHOS POLÍTICOS, Art. 117 CN: Los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos....

El Tribunal de Apelaciones en lo laboral se declaró incompetente para atender la cuestión, en resolución fundada, A.I. N° 193 del 11 de julio de 1994.

El 19 de julio toma conocimiento el Juzgado de primera instancia en lo laboral y, declarándose competente, le imprimió trámite.

Transcurrieron dos años hasta que, el 9 de abril de 1996, se estampó la siguiente providencia: “La cuestión debatida es de competencia de la Justicia Electoral” de acuerdo al Art. 7° del C.O.J., Ley 879 y el artículo 134 de la C.N. y, asimismo, las disposiciones concordantes del Art. 7° del C.P.C., igualmente las señaladas disposiciones se hallan en concordancia con el Art. 3° inciso h) de la Ley 635⁵ que organiza la Justicia Electoral. (Firmado por el Juez Angel Daniel Cohene).

Esta providencia no fue aceptada por la parte actora, quien planteó una reposición contra la misma con los siguientes argumentos:

- 1- El juicio se refiere a una nulidad de acto asambleario y no a amparo constitucional;
- 2- La demanda se ha iniciado antes de la creación del fuero electoral, y una vez fijada la competencia ésta queda firme;
- 3- La Justicia Electoral no es competente para atender en esta litis.

El 10 de abril de 1996 el juzgado rechazó por A.I. N° 85 la reposición, fundada en disposiciones constitucionales y legales ratificando su convicción de que la Justicia Electoral es competente para atender en esta cuestión de carácter enminente electoral.

El 17 de abril siguiente el mismo juez envió un oficio al Dr. Carlos Mojoli, por entonces presidente del Tribunal Superior de Justicia Electoral, quien dispuso: “Remítanse estos autos al Juzgado en lo Electoral del 1° turno para la prosecución de sus trámites”.

El 21 de junio se pasaron los autos al Juez Jorge Rolón Luna, quien en providencia del 5 de julio, manifestó: “Según disposiciones del Art. 18 de la Ley 635 (**Competencia: compete a los Jueces Electorales**), no hallo potestad alguna para tramitar la presente causa, en consecuencia elevo los autos al Tribunal Electoral de la Capital, Primera Sala, para lo que hubiere lugar en derecho”.

El 6 de agosto de 1996, el Presidente del Tribunal Electoral mencionado proveyó: “Declárase competente el Tribunal para entender en estos autos”. Quien dictó el Acuerdo y Sentencia N° 17 en fecha de 5 de junio de 1997, rechazando la demanda.

La Resolución fue apelada, se concedió el recurso y, contestado el traslado, la Primera Sala del TE de la Capital remitió los autos al TSJE para su resolución.

Tres meses después, una providencia dispone: “Asunción, 13 de abril de 1998. no siendo de competencia de este TSJE resolver casos instaurados ante la Justicia Laboral, revócase por contrario imperio la providencia de fecha 29 de enero ppdo. y devuélvanse estos autos a origen, sirviendo el presente proveído de atento oficio.

Finalmente, las partes presentaron un acuerdo que, homologado por el TE de la Capital, que se había declarado competente y juzgó en la cuestión, da finiquito al pleito.

CASO II:

Se promovió una demanda sobre nulidad de integración del **Comité Ejecutivo de la Asociación Paraguaya de Compañías de Seguros**, en fecha 10/05/1999. “Con la pretendida conformación excluyente del Comité Ejecutivo de nuestra Asociación, por parte de tan solo una de las listas en pugna, se violentan expresas garantías constitucionales y legales como la que obliga:

- a) La integración proporcional en los cuerpos colegiados que optimizan la fiscalización, responsabilidad y eficacia de los actores (arts. 4, 258⁶ y concordantes de la Ley 834);

⁵ **COMPETENCIA. LA JUSTICIA ELECTORAL ENTENDERÁ**, Art. 3 inciso h) En el juzgamiento de las cuestiones derivadas de las elecciones de las demás organizaciones intermedias previstas en las Leyes.

⁶ **DEL DERECHO DEL SUFRAGIO**, Art. 4 CE: ... Se estará siempre a lo que sea favorable a la validez del voto, a la vigencia del régimen democrático representativo, participativo y pluralista...

Art. 258 CE: ... Para la distribución de escaños en los cuerpos colegiados se aplicará el sistema D’Hont...

- b) La de elegir y ser elegido mientras la ley no limite expresamente ese derecho (Art. 7° del C.E.);
- c) La igualdad de todos ante la ley, etc.

La demandada opone una excepción que denomina “falta de competencia”, pero en realidad lo que reclama es la falta de agotamiento de diligencias previas en el instituto correspondiente de la asociación, como exige el Art. 48⁷ de la Ley 635 concordante con los Arts. 3° inc. e- (En las cuestiones y litigios, no podrán ser llevados a la Justicia Electoral sin antes agotar las vías estatutarias y reglamentarias internas...) y 15 inc. i- para llegar a los estrados judiciales.

Sobre la cuestión principal opina este magistrado que la litis se trabó sobre la forma de integración del Comité Ejecutivo, que resulta confusa por la redacción poco clara de los Estatutos Sociales.

Analizados los boletines emitidos, que fueron arrimados a autos, y del estudio de los mismos concluye que pueden percibirse preferencias de listas, a pesar de que la demandada afirma que la votación fue nominal ya que cada elector podía señalar en las listas su preferencia nombre por nombre. Termina proponiendo una fórmula de integración a pesar de que el fiscal electoral solicitó la nulidad de las elecciones por habérselas practicado a contramano de disposiciones legales.

Pero la opinión mayoritaria fue que no corresponde integrar el Comité por vía de “**interpretación**” de la voluntad de los sufragantes.

Concluye este voto: “De las circunstancias en que se han realizado las elecciones de la Asociación Paraguaya de Compañías de Seguros y de acuerdo a las constancias arrimadas a autos, no puede calificarse como ajustada a derecho, ni aprobar su resultado como voluntad realmente manifestada por los electores y en consecuencia, a pesar de que la parte actora no haya solicitado la nulidad de la asamblea, voto en ese sentido y de declararse la misma. No puede considerarse esta solución extra petita, pues los principios en los que se sustentan el sufragio y demás normas electorales son de orden público y a su estricta observancia estamos compelidos los magistrados por lo establecido en el artículo 137 de la CN”. Esta fue la opinión imperante y el Tribunal **declaró la nulidad de las elecciones (03/08/1999)**.

CASO III:

Se trata de una demanda contra el Círculo de Suboficiales y Sargentos (SR) de las FFAA de la Nación sobre nulidad del acto eleccionario, por habérselo practicado de viva voz.

Acción de nulidad de la Asamblea General Ordinaria realizada en fecha 20 de febrero de 1994 en la citada entidad. Entre otras cosas se destaca como argumento de la pretensión invocada por los recurrentes el de haberse practicado el acto eleccionario de las nuevas autoridades en contravención a expresas disposiciones de procedimientos para el caso en la ley electoral N° 1/90.

La cuestión debatida resultó así:

- 1) Si en el marco de la jornada Asamblearia señalada más arriba , y en lo que respecta al acto eleccionario, se han violentado disposiciones legales vigentes en materia electoral.
- 2) Si el voto a viva voz invalida el sufragio .

Dice la ley vigente : “El voto es universal, libre, directo igual y secreto, personal e intransferible. En caso de duda en la interpretación de este código se estará siempre a lo que sea favorable a la validez del voto , a la vigencia del régimen democrático representativo, participativo y pluralista en el que él está inspirado y asegurar la expresión de la auténtica voluntad popular”.

⁷ Art. 48 CE: **Forma de resolver incidentes y excepciones.** Los incidentes se resolverán en la sentencia. Sólo se admitirán como previas las excepciones de incompetencia y la falta de personería, que tendrán trámite sumarísimo. De existir apelación, ella se concederá sin efecto suspensivo.

A partir de esta formulación entendió el Tribunal que, a fin de precautelar y asegurar la plena vigencia de lo dispuesto por la última parte del artículo, resulta necesario que en las asambleas celebradas para la renovación de las autoridades de cualquier organización, sean respetados de manera escrupulosa todos los extremos que la ley establece para la validez de estos actos; y, en este orden de ideas, cumplir con el requisito básico de todo proceso electoral: el voto que debe ser emitido por el elector también de la manera que la ley dispone; es decir, en forma directa y secreta.

Está probado en autos que este extremo del voto secreto se cumplió en la Asamblea General Ordinaria del Círculo de Sub-Oficiales y Sargentos S.R. de las F.F.A.A. de la Nación y el voto secreto es uno de los principios medulares sobre los que descansa la democracia. En nuestro país tiene rango constitucional (Art.118 C.N.), lo que recoge el Art. 331 inc. “d” de la ley 1/90.

Si el voto fue a viva voz porque así autorizan los Estatutos, no exime al Tribunal de hacer cumplir las disposiciones constitucionales, que son de orden público.

El organismo electoral jurisdiccional resolvió hacer lugar a la nulidad de la Asamblea General Ordinaria del Círculo de Sub-Oficiales y Sargentos de las Fuerzas Armadas de la Nación, efectuada en fecha 20 de febrero de 1994.

TEMAS ELECTORALES SOMETIDOS A LA JURISDICCION ELECTORAL

Si fueron múltiples las instituciones que concurrieron a la Justicia Electoral en procesos contenciosos, muchos también fueron los temas sometidos a la jurisdicción, naturalmente todos de carácter electoral. Un catálogo de los mismos se expone a continuación, con la jurisprudencia establecida en cada caso:

- a) Sobre la naturaleza de un club deportivo, en el sentido de determinar si es una sociedad intermedia y si se la debe considerar incurso en los términos del artículo 119 de la Constitución. **La sentencia concluyó que sí**, y se la entiende comprendida entre las indicadas en el artículo constitucional.
- b) Si se le debe aplicar a un club deportivo el sistema D'HONT de proporcionalidad, si el sistema de “lista abierta o candidaturas personales” establecidas en las cartas estatutarias deberían ser modificadas para posibilitar la aplicación de la mencionada proporcionalidad. **La Sentencia concluyó que sí, en ambos casos.** Se planteó la inconstitucionalidad de la Sentencia recaída, pero la misma fue confirmada por la Corte Suprema de Justicia con el voto disidente del Ministro Dr. Oscar Paciello Candia.
- c) Si la convocatoria a Asamblea es nula por carencia de padrón definitivo al momento de la convocatoria. **La Sentencia resolvió que no.**
- d) Si es causa de nulidad de la convocatoria el hecho de no publicarse la misma por todo el tiempo que dispone el estatuto. La sentencia decidió que la convocatoria es **NULA;**
- e) Si corresponde incluir a miembros de una lista perdedora en la Comisión Directiva, por aplicación del sistema D'HONT. **La sentencia dispuso que SI corresponde.**
- f) Si un miembro de un Consejo de Administración en sociedad intermedia puede postularse a la presidencia y si el presidente puede aspirar al consejo, dada la prohibición de reelección al cargo establecida en el estatuto. **La sentencia decidió que no pueden ser reelectos para ningún cargo en la directiva, dada la prohibición estatutaria.**
- g) Si es nulo el acto eleccionario llevado a cabo sin respetar disposiciones del Código Electoral, en especial **el secreto del voto. La sentencia anuló el sufragio realizado a viva voz.**
- h) Si la **CHAPA** de Presidente y Vicepresidente debe integrarse también por el sistema D'HONT. **La sentencia resolvió que no;**

- i) Si corresponde a la Justicia Electoral, ante la acefalía de una sociedad intermedia, compeler a la misma a celebrar elecciones. **La sentencia decidió constituir una dirección provisoria y que esta llame a elección de autoridades .**
- j) Si el gremio docente debe integrar el Consejo de Facultad en la Universidad Nacional seleccionando sus representantes por el sistema de proporcionalidad del Código: D'HONT. **La sentencia entendió que sí.** Se planteó inconstitucionalidad contra esta Resolución y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, argumentando la autonomía universitaria, declaró la inconstitucionalidad, aunque con el voto disidente del ministro Lezcano Claude.
- k) Si la autoridad judicial electoral, a pedido de parte con legitimación activa, puede convocar a Asamblea Extraordinaria de una sociedad intermedia para que se ajusten a derecho los Estatutos. **La Sentencia convocó la asamblea solicitada.**
- l) Si corresponde a la Justicia Electoral proclamar autoridades electas en Asamblea de una asociación intermedia. La Sentencia recaída entendió que sí y proclamó la lista. Esta resolución fue recurrida ante el TSJE, que con voto disidente de un miembro **revocó la Sentencia** porque el Tribunal ejerció “jurisdicción fuera del ámbito de su competencia”, según se lee en la misma.
- m) Si el acto eleccionario es nulo por no haberse cumplido normas electorales por los propios demandantes. **Se rechazó la demanda por ser los accionantes actores de la causal invocada.**
- n) Una asociación celebró elecciones de su Comité Ejecutivo votando nominalmente a los candidatos. **El Tribunal anuló las elecciones y mandó celebrar nuevos comicios** con candidaturas por listas, para posibilitar la representación de las minorías.
Esta resolución fue apelada y el Tribunal Superior de Justicia Electoral, integrado en agosto de 1999, confirmó la resolución del inferior mediante Acuerdo y Sentencia del 27 de octubre del mismo año.
