

DOCTRINA

LA IMPOSIBILIDAD JURIDICA DE LAS LLAMADAS “ELECCIONES COMPLEMENTARIAS”

En relación con los comicios del pasado 16 de mayo, se ha planteado recientemente la celebración de unas denominadas “elecciones complementarias”, con graves implicaciones para la vida nacional. Esta medida da lugar a múltiples consideraciones y es susceptible de ponderación desde muy diversos puntos de vista. A continuación tratamos de hacer un aporte en torno al asunto, situándonos en el terreno de la doctrina jurídica y a la luz de nuestras reglas constitucionales y legales.

1. NATURALEZA DE LA MEDIDA Y SU MAS AJUSTADA DENOMINACION

En general, “elecciones” y “votación” pueden considerarse sinónimos. Pero, en relación con el caso y para el análisis de esas reglas, pensamos que es necesario discernir con mayor precisión el distinto contenido de dichos términos.

Por “elección” se entiende el nombramiento de una persona para algún cargo. En ese sentido se habla de “certificados de elección” en el artículo 180 de nuestra Ley Electoral, número 5884 de 1962. También “elección” significa todo el proceso que conduce al resultado consistente en el indicado nombramiento. Este proceso comprende una serie de actos y fases: proclama inicial, campaña, votación, escrutinio, cómputos y proclamación de candidatos electos. En ese sentido se utiliza la palabra “elecciones” en los artículos 91 y 92 de la Constitución y en el Título VI de la Ley Electoral, especialmente en su artículo 90.

En cambio, por “votación” se entiende el medio por el cual regularmente se llega a la “elección”, en el sentido de nombramiento de una persona para un cargo. La “votación” es uno de los actos —ciertamente el sustancial y central— del proceso por el cual se hace dicho nombramiento. Este acto consiste en la manifestación de voluntad de las personas con calidad para ello, en cuanto al nombramiento de funcionarios, manifestación que nuestra Ley Fundamental requiere sea secreta. En

este sentido se habla de “votación” y de “votaciones” en el Capítulo VI del Título VI de la Ley Electoral, en los artículos 119 y siguientes.

Se está solicitando que se disponga la celebración de “elecciones complementarias a las del 16 de mayo”, con el propósito de que “puedan ejercer el voto unos 700,000 dominicanos que no pudieron concurrir a las urnas ese día”. (El Caribe, 1o. de junio de 1978, p. 1).

Se trata de una medida que podría incidir en los nombramientos para los cuales se realizaron los comicios del 16 de mayo pasado. Además dicha medida se insertaría dentro del proceso conducente a esos nombramientos. En realidad, no se trataría de otras “elecciones” distintas, complementarias o no, sino de las mismas del 16 de mayo pasado.

Lo que se persigue es el otorgamiento de una nueva oportunidad para manifestaciones de voluntad respecto de los señalados nombramientos. Se procura la celebración de un nuevo acto para esos fines, en adición al acto similar celebrado el 16 de mayo pasado. Ambos actos serían partes de un mismo proceso electoral. En consecuencia, lo que se está solicitando nos parece que podría ser calificado mejor como “votaciones complementarias”.

2. LAS CAUSAS ALEGADAS PARA LA MEDIDA

Dichas “votaciones complementarias” son reclamadas sobre el alegato de “las irregularidades y vicios incurridos a todo lo largo del proceso” que se señalan como causantes de la no concurrencia a las urnas.

Consideramos procedente el señalamiento de que la abstención de votantes, por sí sola, no puede considerarse como un vicio del proceso electoral. Para que así fuera sería necesaria la prueba de irregularidades determinantes de la abstención y que sean “graves” en el sentido de ser suficientes para cambiar el resultado de la elección, según se desprende del artículo 156 de la Ley Electoral.

No tenemos el conocimiento adecuado de las pruebas que nos permita realizar el juicio, que es de la competencia de la justicia electoral, en cuanto a la existencia y las características de las irregularidades mencionadas. Cualquier opinión que emitiéramos ahora estaría basada en simples intuiciones carentes del rigor científico propio del plano doctrinal en el cual queremos mantenernos. En ese plano examinamos a continuación otro aspecto distinto del asunto que consiste en dilucidar si es posible o no, desde el punto de vista jurídico, la medida solicitada.

3. EL NECESARIO FUNDAMENTO LEGAL DE TODO EL PROCESO ELECCIONARIO Y DE LOS ACTOS DE LOS ORGANOS ELECTORALES.

Antes de pasar al análisis de la legislación electoral consideramos indispensable recordar su valor determinante, a fin de emprender el estudio desde las mismas bases.

La completa sujeción del proceso eleccionario a las reglas legales está requerida por el artículo 91 de la Constitución al indicar que “las elecciones se harán según las normas que señale la ley”.

Por otra parte, “los órganos de dirección y de administración de justicia en materia electoral”, así denominados por la Ley número 5884 de 1962, están sometidos, como cualquier otra entidad pública, al principio de la legalidad de las actuaciones de los poderes del Estado, consagrado en la parte final del artículo 4 de la Constitución. Este principio, esencial para la existencia de un Estado de Derecho conforme a las concepciones occidentales, determina que dichos órganos electorales están sometidos a la Constitución y a las leyes y únicamente tienen las atribuciones determinadas por éstas.

Esto se encuentra reiterado y explicitado en el artículo 92 de la misma Constitución: “Las elecciones serán dirigidas por una Junta Central Electoral y por Juntas dependientes de ésta, las cuales tienen facultad para juzgar y reglamentar de acuerdo con la ley”.

Este último texto, además, consagra específicamente en cuanto a los señalados órganos electorales, el principio general que subordina el poder reglamentario a los límites resultantes de su otorgamiento por la Constitución o la ley adjetiva. Este principio concerniente al poder reglamentario, además de derivarse del antes citado artículo 4 de la Constitución, se deduce también del inciso 23

del artículo 37 de la misma, el cual señala que es atribución del Congreso Nacional “legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado”.

La dependencia de los órganos electorales, así como de cualquier otra autoridad, respecto de la ley adjetiva, sólo deja de existir cuando la misma ley autoriza expresa y claramente para apartarse de sus disposiciones. Dentro de un Estado de Derecho esto sólo es tolerable en cuanto a puntos excepcionales, en los cuales necesariamente se impone una interpretación restrictiva. Este es el caso del inciso 13 del artículo 2 de la Ley Electoral, modificado por la ley 252 de 1968, al cual nos referiremos más adelante. Fuera de esas situaciones, los órganos electorales, como cualquier autoridad, tienen necesariamente que sujetarse a la ley adjetiva.

Examinamos a continuación ciertas disposiciones legales que interesan respecto de las “votaciones complementarias” solicitadas y que regulan directamente el proceso eleccionario o establecen atribuciones de los órganos electorales que merecen ser analizadas en relación con el asunto.

4. LA LEY NO PERMITE LA CELEBRACION DE VOTACIONES COMPLEMENTARIAS

El artículo 119 de la Ley Electoral señala que “toda votación se realizará en un solo día, comenzando a las seis de la mañana y terminando a las seis de la tarde”. Conforme a esta regla, que es aplicable a cualquier elección, las votaciones deben hacerse en un solo día. En consecuencia, dicho artículo impide la celebración de las “votaciones complementarias” porque las mismas se realizarían fuera del único día establecido por la ley.

El citado artículo 119 sólo puede tener variación en virtud del mencionado inciso 13 del artículo 2 de la misma ley, que faculta a la Junta Central Electoral para

“Modificar por medio de disposiciones de carácter general, pero únicamente para una elección determinada, los plazos que establece la presente ley para el cumplimiento de obligaciones o formalidades o para el ejercicio de derechos, ya sea en el sentido de aumentar o en el de disminuir los plazos, cuando a su juicio fuera necesario o conveniente para asegurar más eficientemente el ejercicio del derecho de elegir”.

Esta disposición legal autoriza a la Junta

Central Electoral para "aumentar" o "disminuir" los plazos señalados por la ley para los fines mencionados, pero no para reabrir plazos que ya estén cerrados o para crear nuevos plazos. Una vez cerradas las votaciones en un proceso eleccionario, el mencionado inciso 13 no tiene aplicación, según se desprende de su mismo texto. Por consiguiente, de acuerdo con éste, la Junta Central Electoral no puede decidir la realización de "votaciones complementarias".

El ordenamiento de "votaciones complementarias", en contradicción con el artículo 119 de la Ley Electoral porque se desarrollarían fuera del único día que manda este texto, tampoco está autorizado a la Junta Central Electoral por el inciso 20 que al artículo 2 de dicha ley ha agregado la ley 600 de 1977, publicada en la Gaceta Oficial número 9434, fechada el 28 de mayo de 1977, pero que no circuló para el público hasta el pasado mes de mayo de 1978. Dicho inciso dice que la Junta Central Electoral puede

"Tomar cuantas medidas considere necesarias, para resolver cualquier dificultad que se presente en el desarrollo del proceso electoral y dictar todas las medidas que juzgue necesarias y convenientes, a fin de rodear el sufragio de las mayores garantías y de ofrecer las mejores facilidades a todos los ciudadanos aptos para ejercer el derecho del voto".

Las facultades así concedidas de ningún modo dispensan del cumplimiento de las reglas contenidas en la ley, en el caso concreto la del artículo 119 de la Ley Electoral. La tesis contraria carece de asidero en el texto y, por otra parte, conduce a atribuir a dicho inciso 20 del artículo 2 de esa ley, en cuanto a la Junta Central Electoral y a las elecciones, el mismo significado que desafortunadamente se dio al artículo 210 de la Constitución de 1844 en relación con las atribuciones del Presidente de la República y que se pretendió liberaba a éste del respeto a la ley.

5. LA MEDIDA QUE DISPUSIERA LA CELEBRACION DE VOTACIONES COMPLEMENTARIAS SERIA INCONSTITUCIONAL PORQUE VIOLARIA EL PRINCIPIO DE LA IRRETROACTIVIDAD.

Aparte de las razones que acabamos de señalar y que impiden las "votaciones complementarias", puede señalarse también que el ordenamiento de las mismas sería contrario al principio

constitucional de la no retroactividad que rige respecto de la ley y de cualquier otra medida emanada de los poderes públicos.

Este principio se encuentra consagrado en el artículo 47 de nuestra actual Constitución, en una forma que, como ha dicho la Suprema Corte de Justicia, en sentencia del 1ro. de febrero de 1971 (B.J. No. 723, p. 272), "no consagra ninguna novedad en la materia de la irretroactividad", pero explicita el criterio que siempre ha imperado al respecto. En efecto, dicho artículo 47 declara, en fórmula tradicional, que "la ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir"; y más adelante, en su parte final agregada en la reforma de 1966, aplica claramente el principio a cualquier poder público cuando dice: "En ningún caso la ley ni poder público alguno podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior".

La decisión de celebrar "votaciones complementarias" dispondría unas votaciones adicionales a las que ya fueron realizadas en el único día que era hábil de acuerdo con la ley. Se estaría disponiendo en cuanto al pasado, para quitar a los votos emitidos en la jornada comicial del 16 de mayo de 1978 el valor determinante que el artículo 119 de la Ley Electoral les ha conferido y que no estaba alterado, en cuanto al único día permitido, por ninguna disposición de la Junta Central Electoral basada en el inciso 13 del artículo 2 de la misma ley.

La medida que ordenare las "votaciones complementarias" afectaría la seguridad jurídica derivada de la vigencia del citado artículo 119. Atentaría contra los derechos adquiridos por los candidatos elegidos por los sufragios de unas votaciones concluidas de conformidad con esta norma, como a continuación explicamos.

Las condiciones para la adquisición de un derecho son establecidas por la ley vigente en el momento en que se realiza el acto de adquisición. En las elecciones, las votaciones están constituidas por las manifestaciones de voluntad de los electores y son el acto por el cual los candidatos elegidos adquieren sus derechos a los cargos para los cuales son nombrados por ese medio.

Las votaciones realizadas el 16 de mayo pasado son operantes y producen sus efectos jurídicos porque todo acto se presume válido y eficaz mientras su nulidad no es pronunciada y la nulidad de esas votaciones ni siquiera se ha demandado. En la fecha mencionada, la vigencia

del artículo 119 de la Ley Electoral impuso que las votaciones realizadas en ese único día hábil, son las causas determinantes, únicas y exclusivas, de los resultados del proceso eleccionario correspondiente, con exclusión de votaciones posteriores a realizar en cualquier otro día y que pudieran afectar los resultados de aquéllas.

Cualquier medida que dispusiere "votaciones complementarias" con ese propósito, estaría retroactuando sobre las votaciones celebradas el 16 de mayo de 1978, sobre los efectos definitiva e inmediatamente producidos por ese acto eleccionario de acuerdo con la ley vigente en esa fecha y sobre los derechos adquiridos por los candidatos elegidos mediante los sufragios emitidos en esas votaciones.

Por todas esas razones sería inconstitucional la decisión de cualquier autoridad dirigida a la celebración de las "votaciones complementarias" solicitadas.

6. CONSIDERACIONES FINALES

En resumen, nuestra opinión es que no existe

la posibilidad jurídica de que sean ordenadas las denominadas "elecciones complementarias" que, como antes hemos señalado, pueden calificarse mejor como "votaciones complementarias".

Respecto del asunto pueden hacerse reflexiones que conducen a otras razones jurídicas que son contrarias a la celebración de esas votaciones y que no incluimos en el presente artículo. Por una parte puede notarse la ausencia de ciertas garantías para evitar que quienes han participado en las votaciones del 16 de mayo pasado también lo hicieren en unas complementarias. Además es notorio el desajuste de dichas "votaciones complementarias" con los procedimientos de la Ley Electoral.

Santo Domingo, 3 de junio de 1978

BERNARDO FERNANDEZ PICHARDO

Publicado en El Nacional de Ahora el día 5 de junio de 1978.

NOTA DEL AUTOR

Para la preparación de este trabajo consultamos el ejemplar de la Gaceta Oficial número 9434 que llegó a la Biblioteca de la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña en el mes de mayo de 1978. Posteriormente hemos tenido conocimiento de las pruebas, ofrecidas hoy en la prensa, del hecho insólito que es la existencia de dos tiradas de dicha gaceta con un cambio de texto y hemos comprobado que el ejemplar que utilizamos corresponde a la segunda.

En la sección 4 del trabajo que antecede, se alude a la versión del ARTICULO SEXTO de la ley 600 de 1977 que aparece en dicha segunda tirada y que atribuye las facultades en cuestión a la Junta Central Electoral, al indicar que "se agrega el párrafo 20 al Artículo 2 de la Ley electoral...". El texto que aparece en la primera tirada confiere esas facultades a la Junta Electoral del Distrito Nacional, cuando expresa que "se agrega el párrafo 12 al Artículo 10 de la Ley Electoral...".

Este último texto, de la primera tirada, no sólo mantiene sino que hace aún más procedentes las conclusiones de nuestro trabajo. En especial la expresada en su sección 4, en el sentido de que las señaladas facultades no dispensan de la observancia de las reglas legales y en particular del artículo 119 de la Ley Electoral; y que, por consiguiente, no permiten el ordenamiento de las "votaciones complementarias" solicitadas. Porque si esto era así al considerar que dichas facultades correspondían a la Junta Central Electoral, el órgano superior en la materia, con mayor razón puede sostenerse lo mismo frente al otorgamiento de tales facultades sólo a la Junta Electoral del Distrito Nacional.

B. F. P.

Santo Domingo, 7 de junio de 1978.