

DOCTRINA

El Amparo Electoral: el Amparo Olvidado

Ramón Emilio Núñez N.*

Que el amparo forma parte del Derecho Positivo dominicano, con rango sustantivo, se han encargado de hacérselo comprender, en armonioso despliegue de la maestría que les caracteriza, algunas de las más connotadas plumas con que cuenta la doctrina nacional(1). Nos han dicho, con suficiente razón, que puesto que la nación dominicana es signataria de la Convención Americana de Derechos Humanos, habiéndola ratificado el Congreso Nacional mediante su Resolución N° 739 del 2 de diciembre de 1977 (G.O. N° 9640), y no siendo la enumeración de derechos del artículo 8 de la Constitución (CRD, en adelante) limitativa, según lo consigna la misma Carta Magna en su artículo 10, entonces el recurso de amparo(2) consagrado en el artículo 25, numeral 1, de dicha convención -mejor conocida como el Pacto de San José-, existe de manera incontestable en nuestro ordenamiento jurídico.

Y así ha tenido que reconocerlo la misma Suprema Corte de Justicia cuando tuvo el pasado año la oportunidad de pronunciarse, aunque es verdad que la decisión le reconoce un alcance al amparo que entra en

conflicto con lo que postula la escasa doctrina nacional.(3)

Hay, sin embargo, una disposición legislativa, específicamente el artículo 117 de la Ley N° 5884 de 1962,(4) que es nuestra ley electoral, que parece haber sido dejada de lado por quienes se han pronunciado recientemente sobre el amparo en el país y que consagra lo que particularmente denominamos el Amparo Electoral. Ese desconocimiento aparente es el que motiva este artículo en el cual, antes de glosar cuidadosamente el mencionado artículo 117, nos referiremos al régimen de las libertades públicas en la Ley Electoral, para exponer finalmente ciertas reflexiones que provoca la existencia de esa disposición en nuestro ordenamiento jurídico.

1.- Régimen de las libertades públicas en la Ley Electoral

Identificar el contexto en el que aparece este Art. 117 de la Ley 5884 obliga a que fijemos nuestra atención en la forma en que ese cuerpo legal que es la Ley Electoral regula lo concerniente a las libertades fundamentales, ya que el amparo, sabemos, tiene por objeto proteger tales derechos. (5)

Pienso que no debe sorprendernos encontrar una disposición que garantice el amparo en la Ley Electoral, ya que en materia de derechos y libertades este es un instrumento legal sumamente avanzado.(6) Y es que con miras a asegurar el libre ejercicio del derecho a elegir y a ser elegido, la Ley Electoral establece un régimen reforzado

* Estudiante de Ciencias Jurídicas PUCMM. Miembro del Consejo de Redacción de la Revista

de las prerrogativas sin las cuales ese ejercicio se vería frustrado o entorpecido.

Así vemos que esta ley no se contenta con la sola disposición que reconoce constitucionalmente determinado derecho, sino que establece sanciones a determinados atentados contra el derecho de que se trate, en un intento de garantizarlo efectivamente. Tal es el caso, por ejemplo, de la libertad de tránsito.(7)

Es, pues, como para coronar ese régimen reforzado que la Ley Electoral posibilita un amparo a los electores, estableciendo así lo que puede calificarse como una verdadera garantía.(8)

2.- El artículo 117 de la Ley Electoral

¿Quiénes pueden solicitar el amparo electoral? ¿En cuáles circunstancias pueden hacerlo? ¿De qué forma? y ¿ante quién solicitarlo?, son todas preguntas a las cuales pretende responder el artículo 117 de la Ley Electoral.

Quiénes pueden solicitar el amparo electoral

El artículo 117 comienza diciendo: "Todo elector..." lo cual viene a responder esta primera cuestión. De modo que la calidad de elector es requerida para solicitar esta protección, calidad que tienen, de acuerdo con la Constitución, los dominicanos que gozan de la ciudadanía, la cual "se adquiere por la llegada de la mayoría de edad (18 años) o por emancipación como consecuencia de contraer matrimonio".(9)

Cabe precisar que a pesar de que el Certificado de Inscripción Electoral o Carnet de Registro Electoral es el que permite el ejercicio del derecho a elegir(10), entendemos que no es necesario que el ciudadano esté provisto del mismo para considerarlo como elector para los fines del artículo 117, bastando con que cuente con la capacidad de goce del derecho a elegir. De este modo, el amparo electoral puede proteger, por ejemplo, a quienes en forma ilegal han sido impedidos de inscribirse en el padrón electoral.

Circunstancias en que los electores pueden acudir al amparo electoral

Es cuando el elector se encuentra "afectado en sus inmunidades, libertad o seguridad, o privado del ejercicio del sufragio" que puede acudir al amparo electoral a fin de que sus derechos reciban la debida protección. Ahora bien, ¿de cuáles inmunidades, libertades y seguridades goza el elector en nuestro ordenamiento jurídico?

En cuanto a las inmunidades, se trata, al parecer, aunque no necesariamente de manera exclusiva, de lo dispuesto por el Art. 112 de la Ley Electoral, que prohíbe, en principio, la detención, apresamiento o cualquier privación de libertad del elector durante las 24 horas anteriores a la clausura de la votación.

En lo que concierne a las libertades y seguridades de que goza el elector, aunque en ocasiones reforzadas, son las mismas reconocidas a la persona humana y al ciudadano por la Constitución y las leyes de la República, desde la seguridad personal y la

libertad de tránsito, hasta la libertad de expresión entre otras muchas.

Pienso, sin embargo, que no debemos entender por lo que se acaba de señalar que el amparo electoral opera en caso de cualquier afectación a las inmunidades, libertad o seguridad del elector, sino que para acudir a él es necesario que esa afectación entrañe una limitación al derecho de elegir, puesto que no podemos olvidar ni el contexto en que aparece la norma -la Ley Electoral-, ni los otros remedios que aporta el derecho.

Forma de solicitar el amparo electoral

El Art. 117 de la Ley Electoral proporciona al elector una manera muy sencilla de acudir al amparo electoral, desprovista de todo formalismo riguroso. La solicitud puede hacerse por escrito o verbalmente y, además, el elector solicitante puede hacerlo personalmente o por intermedio de otra persona(11). En todo caso, la solicitud toma la forma de denuncia(12) y debe contener una clara exposición de los hechos.

Ante quién se puede solicitar el amparo electoral

El texto que consagra el amparo electoral termina indicando que el elector podrá solicitar el mismo "denunciando el hecho a cualquier juez o autoridad".

Esto pone sobre el tapete lo referente a la competencia en materia electoral. "Conocer y decidir en última o en única instancia, según fuere el caso, de las impugnaciones, recusaciones, apelaciones, pro-

testas, reclamaciones u otros recursos que se produzcan en materia electoral", es atribución de la Junta Central Electoral, según lo establece el numeral 18 del Art. 2 de la Ley Electoral. Ahora bien, el artículo 117 habla de cualquier juez o autoridad, lo cual lleva a que nos preguntemos si ese juez o autoridad ha de ser necesariamente un juez o autoridad electoral.

Entendemos, teniendo una visión amplia en favor del derecho de elegir, que hasta a un juez de paz, si es necesario, puede solicitársele el amparo electoral(13). No negamos, sin embargo, la competencia de los jueces y autoridades electorales(14) en materia de amparo electoral, sino que éste sea de su competencia exclusiva.

3.- Consideraciones finales

La existencia en nuestro ordenamiento jurídico del amparo electoral obliga a que se formulen a modo de colofón, ciertas precisiones en lo que concierne a la especialidad de esta protección procesal consagrada en el artículo 117 de la Ley 5884 (a), al momento de incorporación de la institución del amparo al derecho de la República Dominicana (b), a la vigencia de la norma que consagra el amparo electoral (c), y ahora que se habla de reforma, a su destino en la misma (d).

a.- El amparo electoral: su especialidad

El amparo electoral es una variedad del amparo en general, ya que, contrario a este último, no está destinado a proteger todos

los derechos fundamentales sino exclusivamente el derecho a elegir y, de modo subsidiario, a otros derechos que tienden a asegurarlo. Vemos pues, que con el amparo electoral ocurre lo que con el Hábeas Corpus, el cual sólo protege la seguridad individual(15). Uno y otro entran además, dentro de los pocos remedios directos(16) con que contamos.

b.- El amparo: su incorporación al derecho dominicano

La figura jurídica del amparo se incorpora, por vez primera, al derecho de la República Dominicana en 1962, en su variedad especial de amparo electoral, y no por vía del derecho internacional y los pactos que le consignan, de los cuales la Nación dominicana es signataria. En efecto, tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos(17) como la Convención Americana de Derechos Humanos(18), fueron ratificados muchos años después de 1962, pues estos pactos surgieron con posterioridad a ese año.

No es despreciable, sin embargo, el aporte de estas convenciones a nuestro ordenamiento jurídico, pues con ellas es que nos llega la más amplia garantía que haya existido jamás en nuestro derecho a través de un amparo que, no sufriendo las limitaciones del amparo electoral ni del Hábeas Corpus(19), viene a convertirse en una protección amplia y eficaz de los derechos fundamentales hasta entonces desprotegidos.

c.- El amparo electoral: su vigencia

A pesar de que el amparo electoral constituye una protección capaz de tutelar rápida y eficazmente el derecho a elegir, y existe en nuestro Derecho desde 1962, es forzoso admitir que su vigencia real ha sido, hasta la fecha, prácticamente nula. Lamentablemente, una norma que debió tener un impacto tremendo en nuestro desarrollo político, social y jurídico, permaneció en el más absoluto olvido.

Urge pues, que rescatemos a ese importante instrumento que es el amparo electoral. Para ello, claro está, son necesarios serios cambios de actitud que hagan cada vez más posible en este país el sagrado imperio de las libertades.

d.- El amparo electoral: su destino en las reformas

Las reformas de la Ley Electoral llevadas a cabo por las leyes 8-92 y 12-92, no tocaron este aspecto de la Ley. Algunos dirán que si contamos con un amparo más amplio, capaz de proteger todos los derechos fundamentales, no hay razón para mantener un amparo especial con las limitaciones del amparo electoral. Opino, sin embargo, que hasta que no nos dotemos de una Ley de Amparo que esclarezca el status de esta institución entre nosotros e impida interpretaciones erradas, -un autor las atribuye a la "tiranía de los jueces"(20)-, como la de nuestro más alto tribunal de justicia, es prudente que el artículo 117 de la Ley Electoral se mantenga intacto, salvo que se

pretenda perfeccionarlo.

NOTAS

1.- Pellerano Gómez, Juan Manuel. CONSTITUCION Y POLITICA. Págs. 251-269. Luciano Pichardo, Rafael. El Amparo y los Derechos Fundamentales. Listín Diario, 25 de mayo de 1991

2.- Para respetar la terminología de la referida Convención, he empleado la palabra recurso, pero la mejor doctrina prefiere hablar de Acción de amparo. Véase en ese sentido, Morales Hurtado, Vielkha. EL AMPARO: NECESIDAD DE INCORPORARLO A LA REPUBLICA DOMINICANA. Memoria Final. PUCMM. 1987. Pág. 156. El texto del Art. 25.1 de la Convención es el siguiente:

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la Ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

3.- "Atendido, a que como se puede advertir por la simple lectura del título y del texto del artículo... se trata de una disposición que tiene por objeto la protección judicial de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la misma convención, contra los actos cometidos por personas que actúen o no en el ejercicio de funciones oficiales; que como esta protección estaría a cargo de los jueces o tribunales competentes, esas violaciones tendrían que provenir de personas no investidas con funciones judiciales o que no actúen en el ejercicio de estas funciones, o sea por particulares o funcionarios o empleados de la administración pública y agentes o representantes de cualquier otra rama o poder del Estado;" (SCJ Resolución del 18 de junio de 1991)

4.- G.O. Nº 8654. El texto es el siguiente:

Art. 117.- Amparo.- Todo elector afectado en sus inmunidades, libertad o seguridad, o privado del ejercicio del sufragio, podrá solicitar amparo por sí o por intermedio de cualquier otra persona, por escrito o verbalmente, denunciando el hecho a cualquier juez o autoridad.

5.- "El derecho de amparo protege el goce y el ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución así como los demás derechos y garantías constitucionales, incluyendo los consagrados por las leyes

reglamentarias de esos derechos y garantías constitucionales". Pellerano Gómez, Op. Cit., Pág. 262

6.- "La Legislación Electoral Dominicana tiene entre sus grandes atributos el estar concebida de un modo general como un ordenamiento jurídico actualizado, moderno y con posibilidades de ser eficiente en el plano procedimental para cumplir con el propósito de permitir la participación libre de los ciudadanos en la aplicación del principio de soberanía popular". Olivares Grullón, Félix D. REPRESENTACION POLITICA Y LA IMPLEMENTACION DE LOS DISTRITOS ELECTORALES EN EL SISTEMA ELECTORAL DOMINICANO. Memoria Final. UCMM. 1985. Pág. 61.

7.- Ver Arts. 95, 113 y 188.4 de la Ley Electoral.

8.- Si entendemos por garantías, usando palabras de un autor, "instrumentos procesales específicos para tutelar rápida y eficazmente los derechos inherentes a la persona humana". Tejada, Adriano Miguel. La Administración de la Justicia y el Respeto de las Garantías Fundamentales: El caso de la República Dominicana. Revista de Ciencias Jurídicas, Año V. Nº 57, Mayo 1989. Pág. 295.

9.- Suárez, José Darío y Adriano Miguel Tejada. CONSTITUCION COMENTADA DE LA REPUBLICA DOMINICANA. Pág. 25.

10.- Brea Franco, Julio. EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DOMINICANO. Vol I, Pág. 352: "En virtud de la Ley de Registro Electoral, Nº 55 del año 1970 es requisito para el ejercicio del voto el estar empadronado".

11.- En este último caso, ¿deberá el representante contar con los mismos requisitos de calidad exigidos al representado al tenor del artículo 117? O, dicho de otro modo, ¿tendrá el representante que ser un elector?

12.- Tomando el término en su sentido más lato.

13.- No puede verse nuestra opinión como extremista, máxime si tomamos en cuenta que la misma Ley Electoral prevé la actuación de jueces ordinarios en el caso del artículo 93.2.

14.- Puesto que el amparo es una protección judicial resulta un tanto confuso el empleo de la expresión "juez o autoridad" en el Art. 117. Nos preguntamos, ¿cuáles poderes tienen las autoridades a que se refiere el Art. 117? ¿Son los mismos que tendrían los jueces a que se refiere el mismo artículo? El texto no aclara este punto, pero entendemos prudente considerar más limitados los poderes de tales autoridades.

15.- Ese es el criterio que, en cuanto al Hábeas Corpus,