

LA CONSTITUCIÓN DEL PARLAMENTO EN CASO  
DE PRESUNTAS IRREGULARIDADES ELECTORALES:  
COMENTARIO A LA STEDH DE 10 DE JULIO DE 2020. CASO  
MUGEMANGANGO C. BÉLGICA

*THE CONSTITUTION OF PARLIAMENT IN CASE OF ALLEGED  
ELECTORAL IRREGULARITIES: COMMENT ON THE ECHR JUDGEMENT  
OF 10 JULY 2020. CASE MUGEMANGANGO V. BELGIUM*

*Rev. Boliv. de Derecho* N° 31, enero 2021, ISSN: 2070-8157, pp. 662-673



Jorge Antonio  
CLIMENT  
GALLART

**ARTÍCULO RECIBIDO:** 2 de septiembre de 2020

**ARTÍCULO APROBADO:** 13 de noviembre de 2020

**RESUMEN:** El TEDH analiza, a través de esta sentencia, una demanda basada en la vulneración de los derechos a unas elecciones libres y a un recurso efectivo, cuyo origen se encuentra en una serie de presuntas irregularidades electorales. El órgano nacional que debía resolver esta cuestión no era imparcial, y el procedimiento de denuncia carecía de garantías adecuadas y suficientes.

**PALABRAS CLAVE:** Parlamento; candidato; derecho a elecciones libres; diputado.

**ABSTRACT:** *The ECHR analyzes, through this judgment, a claim based on the violation of the rights to free elections and to an effective remedy, the origin of which is found in a series of alleged electoral irregularities. The national body that had to resolve this issue was not impartial, and the complaint procedure lacked adequate and sufficient guarantees.*

**KEY WORDS:** *Parliament; candidate; right to free elections; Member of Parliament.*

**SUMARIO.-** I. EL DERECHO A UNAS ELECCIONES LIBRES Y LA POSIBILIDAD DE DENUNCIAR LAS IRREGULARIDADES ELECTORALES.- 1. Reconocimiento internacional.- 2. Especial referencia al Consejo de Europa.- II. LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA.- III.- TRIPLE ANÁLISIS DEL TEDH.- 1. Imparcialidad del órgano decisor.- 2. Discrecionalidad circunscrita del órgano decisor.- 3. Decisión justa, objetiva y suficientemente razonada.- IV. DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO.- V. CONCLUSIONES.

---

## SUPUESTO DE HECHO

La Gran Sala del TEDH resolvió, el pasado 10 de julio de 2020, el caso MUGEMANGANGO contra BÉLGICA.

Los hechos se pueden resumir del siguiente modo: A las elecciones al Parlamento valón de 2014 se presentó el demandante, encabezando la lista de la coalición política PTB-GO por el distrito electoral de Charleroi, en la provincia de Henao.

Tras las elecciones, y ante las sospechas de que podía haber fraude en el recuento de votos, el candidato de PTB-GO decidió ponerse en contacto con las Juntas electorales de la circunscripción de Charleroi y de la provincia de Henao, solicitando una revisión de las papeletas. Las Juntas electorales rechazaron la solicitud, alegando que no eran competentes para tomar tales medidas y le indicaron que acudiera al Parlamento valón. Así lo hizo. Arguyó que las irregularidades en cuestión podrían haber afectado la distribución de escaños entre las diferentes listas electorales, pudiendo haber llegado a obtener la coalición PTB-GO uno o dos escaños por la provincia de Henao, de no darse las mismas.

En apoyo a su solicitud, presentó diversos artículos de prensa y testimonios presentes en el momento del recuento, que afirmaron que las personas encargadas de llevarlo a cabo estuvieron desempeñando su labor durante más de doce horas seguidas, siendo que el cansancio provocó errores en el conteo, o que se encontraron algunas papeletas varios días después de las elecciones, y no se pudo determinar si se habían contado o no, entre otras irregularidades.

La queja fue examinada por el Comité de Examen de Credenciales del Parlamento valón. Dicho órgano, tras distintas deliberaciones, consideró que la

### • Jorge Antonio Climent Gallart

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Internacional Público de la Universitat de València. Doctorado con mención "cum laude". Actualmente abogado no ejerciente. La labor investigadora llevada a cabo se ha centrado en la defensa de los Derechos Humanos, especialmente de los llamados Derechos de Primera Generación. Sobre este tema han sido publicados diversos trabajos en revistas nacionales e internacionales. Responsable de la Sección de jurisprudencia del TEDH del Instituto de Derecho Iberoamericano.

reclamación del representante de la coalición PTB-GO era admisible y fundada y propuso que hubiese un nuevo recuento y, mientras, que no se aprobaran las credenciales de los candidatos elegidos por la provincia de Henao.

Tras presentar el Comité de Credenciales sus conclusiones al Parlamento Valón, en su sesión constitutiva, se celebró el oportuno debate, siendo que la mayoría votó a favor de rechazar las consideraciones del Comité. Cabe destacar que también votaron los parlamentarios elegidos en la circunscripción del demandante, es decir, aquellos que tenían un interés personal y directo en que nada cambiase. Al fin y al cabo, si se procedía a un nuevo recuento, posiblemente algunos de ellos se podrían quedar sin escaño. Para que no quedase ninguna duda sobre cuál era la posición del Parlamento valón al respecto, el mismo día se votó una moción para aprobar todas las credenciales de los representantes elegidos, siendo adoptada por mayoría.

Entre las diferentes excusas que dieron los votantes mayoritarios, se encuentran las siguientes: que lo denunciado por el candidato, aunque lamentable, podría haber ocurrido en cualquier otra circunscripción e incluso en cualquier otro proceso electoral; que los testigos no hicieron mención alguna sobre estas irregularidades en el momento del recuento; que los artículos de prensa no constituían prueba suficiente; o que el número de votos en blanco o deteriorados fue inferior al de las anteriores elecciones.

## **DOCTRINA JURISPRUDENCIAL**

Aunque el TEDH resuelve los dos motivos de amparo, como son las presuntas violaciones de los arts. 3 del Protocolo número 1 y 13 CEDH, este estudio se centrará fundamentalmente en el primer artículo, por cuanto la vulneración del segundo se resuelve de manera breve y a la luz del anterior:

Dos son las cuestiones que se tratan principalmente en la presente sentencia: el contenido y alcance del art. 3 del Protocolo número 1 y el principio de autonomía parlamentaria.

Para el TEDH, la democracia constituye un elemento fundamental del orden público europeo. Atendiendo a lo anterior, considera que los derechos garantizados bajo el art. 3 del Protocolo número 1 son cruciales para establecer y mantener los fundamentos de una democracia efectiva, regida por el Estado de Derecho.

Este art. 3 establece un mandato de obligaciones positivas para los Estados, a fin de garantizar que el cuerpo legislativo sea el reflejo fiel del pluralismo de la sociedad a la que representa. Estas pasan porque se celebren elecciones libres, en intervalos razonables, por votación secreta, y en condiciones que se garantice

la libertad de opinión de la ciudadanía. En todo caso, el CEDH no establece la obligación de introducir un sistema electoral específico.

Además, del art. 3 del Protocolo número 1 se derivan ciertas obligaciones de carácter procesal. Así pues, se exige que el Estado disponga de un sistema interno para el examen efectivo de las denuncias y apelaciones individuales sobre cuestiones electorales. La existencia de dicho sistema es una de las garantías esenciales de las elecciones libres y constituye una salvaguarda importante contra la arbitrariedad en el proceso electoral. Gracias al mismo, se garantiza el ejercicio efectivo de los derechos sufragio activo y pasivo y coadyuva a mantener la confianza general en la actuación de las autoridades públicas. De hecho, los derechos reconocidos en el art. 3 del Protocolo número 1 serían ilusorios si, durante el proceso electoral, las presuntas irregularidades no pudieran ser revisadas eficazmente por un organismo nacional imparcial, cuya naturaleza no tiene por qué ser necesariamente judicial. Las competencias de dicho órgano deberían venir precisamente circunscritas, a fin de evitar una discrecionalidad excesiva y las decisiones que tomase deberían ser justas, objetivas y suficientemente razonadas.

El TEDH, por tanto, se limitará a comprobar si las anteriores obligaciones positivas que se derivan para el Estado se han cumplido. En virtud del principio de subsidiariedad, lo que no hará la Corte Europea es asumir una función de investigación para tratar de determinar si se produjeron las presuntas irregularidades o si estas fueron capaces de influir en el resultado de las elecciones.

En relación con la autonomía parlamentaria, el TEDH, nos recuerda que el Parlamento tiene derecho a desarrollar sus funciones libremente sin que los otros Poderes del Estado puedan inmiscuirse. Ahora bien, dicha discreción no es ilimitada, sino que debe ser compatible con los principios de democracia efectiva y de legalidad (propio del Estado de Derecho), en virtud del cual, todos los poderes públicos están sometidos a la ley.

## COMENTARIO

### I. EL DERECHO A UNAS ELECCIONES LIBRES Y LA POSIBILIDAD DE DENUNCIAR LAS IRREGULARIDADES ELECTORALES.

#### I. Reconocimiento internacional.

El derecho a las elecciones libres viene recogido, en primer lugar, en la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo art. 21.3 señala que “La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse

periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

En el mismo sentido, cabe mencionar el art. 25 b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que recoge el derecho a “votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”. En el punto 20 de su Observación General número 25, el Comité de Derechos Humanos, que es el órgano encargado de controlar el cumplimiento del PIDCP por parte de los Estados, y a su vez, máximo intérprete del mismo, indicó que: “Debe establecerse una junta electoral independiente para que supervise el proceso electoral y garantice que se desarrolla en forma justa e imparcial (...) Debe haber un escrutinio de los votos y un proceso de recuento independientes y con posibilidad de revisión judicial o de otro proceso equivalente a fin de que los electores tengan confianza en la seguridad de la votación y del recuento de los votos”.

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), a través de su Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH), también se ha manifestado de manera expresa sobre la posibilidad de poder denunciar las irregularidades electorales en su informe de octubre de 2003 titulado “Compromisos existentes para las elecciones democráticas en los Estados participantes de la OSCE”. Así, en el punto 10.3 del mencionado informe se recoge el derecho de los candidatos a presentar quejas sobre cualquier incidente surgido en el proceso electoral, debiendo las mismas ser escuchadas por un órgano administrativo o judicial competente. Además, se reconoce el derecho del candidato a poder apelar ante el tribunal correspondiente.

Es más, en el caso concreto de Bélgica, la OIDDH ha tenido la oportunidad de pronunciarse manifestando que la atribución al Parlamento de la potestad para resolver cualquier incidente electoral, sin posibilidad de revisión judicial, es contraria a los compromisos de la OSCE y a las buenas prácticas internacionales. En este sentido, recomienda a las autoridades belgas que consideren la adopción de medidas dirigidas a proporcionar una resolución imparcial a las disputas electorales, incluida la posibilidad de apelar ante un tribunal. Y es que como muy bien señala la OIDDH, que quienes deban resolver cualquier impugnación electoral sean los mismos que han ganado las elecciones pone en cuestión su imparcialidad, así como la efectividad del remedio disponible para los reclamantes. Así viene recogido en los informes de la OIDDH sobre las elecciones federales belgas de los años 2007 y 2014.

## 2. Especial referencia al Consejo de Europa.

El Consejo de Europa es una organización paneuropea que se crea en 1949 con el objetivo fundamental de facilitar una unión más estrecha entre sus miembros basada en la promoción de una serie de valores como son la democracia, el Estado de Derecho y el respeto a los Derechos Humanos.

De todos los textos normativos adoptados por esta Organización Internacional, debemos destacar el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) y los Protocolos que lo complementan. En relación con la cuestión que estamos analizando, cabe traer a colación el art. 3 del Protocolo número 1, que, bajo el título “Derecho a elecciones libres”, indica literalmente que: “Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo”. Como ya sabemos, es el TEDH el máximo intérprete del CEDH. Por tanto, deberemos acudir a su jurisprudencia para dotar de contenido y alcance este derecho.

En el seno del Consejo de Europa, merece especial atención la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (o también conocida como Comisión de Venecia, por ser la ciudad en la que se instituyó y en la que se reúnen sus miembros cuatro veces al año). Se trata de un órgano consultivo del Consejo de Europa, integrado en su mayor parte por expertos académicos constitucionalistas o internacionalistas, cuyas tres principales áreas de asesoramiento son: los Derechos Fundamentales y las Instituciones Democráticas; la Justicia Constitucional y la Justicia Ordinaria y, por último, las elecciones, los referéndums y los partidos políticos. Asesora a los distintos órganos del Consejo de Europa, a los diferentes Estados miembros, o, incluso a otras organizaciones internacionales, como pueda ser la Unión Europea o la OSCE.

Por lo que a nosotros interesa, cabe citar el Código de Buenas Prácticas en Asuntos Electorales, que toma como referencia los estudios realizados por la Comisión de Venecia, y que fue aprobado en 2003 por la Asamblea Parlamentaria y el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa. En él se realizan algunas consideraciones relevantes respecto del tema que estamos tratando. Así pues, en el apartado 3.3 se recoge la necesidad de que el Estado provea de un sistema efectivo de apelación en materia electoral. Ello supone, entre otras consideraciones, que se debe garantizar la existencia de un órgano que estudie las quejas de los afectados; el procedimiento de revisión debe ser simple y carente de formalismo; todos los candidatos y electores deben poder presentar las oportunas quejas; el procedimiento deberá garantizar el derecho de audiencia del afectado; tanto dicho procedimiento como los poderes y responsabilidades

del órgano revisor deben venir claramente preestablecidos por la ley; dicho organismo debe tener autoridad sobre asuntos tales como el derecho al voto, los registros electorales, la elegibilidad, la validez de las candidaturas, el cumplimiento adecuado de las normas de la campaña electoral y el resultado de las elecciones; dicho órgano debe tener autoridad además para poder anular aquellas elecciones donde las irregularidades puedan haber afectado el resultado; debe ser posible anular todos los resultados electorales o simplemente los de una circunscripción o mesa electoral; y en caso de anulación, se debe convocar unas nuevas elecciones en el área afectada.

## **II. LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA.**

Históricamente, la autonomía parlamentaria parte de la idea de que el Parlamento es un cuerpo soberano autónomo cuyos actos no están (ni deben estar) sujetos a la revisión de ningún otro Poder del Estado, tampoco del Judicial. De ahí que se hable de inmunidad parlamentaria frente al Poder Judicial. Su razón de ser la encontramos en la necesidad de garantizar la independencia del Parlamento frente a cualquier poder extramuros del mismo. Se pretendía asegurar su libre funcionamiento, evitando que sus labores fuesen judicializadas. Su origen lo encontraríamos en el parlamentarismo inglés del siglo XVII. Posteriormente tuvo una buena acogida por los teóricos de las revoluciones liberales, cuyos estudios dieron lugar al establecimiento de la división de poderes. Con ella se pretendía atribuir a cada uno de los Poderes del Estado unas competencias autónomas, terminando así con la acumulación del mismo que había supuesto el Antiguo Régimen.

Sin embargo, en un Estado de Derecho esta autonomía parlamentaria no es ilimitada. Así pues, debe respetar un principio fundamental, como es el de legalidad, en virtud del cual, todos los Poderes del Estado están sometidos a la ley en su proceder diario. Por tanto, no deberemos confundir autonomía parlamentaria con capacidad para actuar al margen de la legalidad, porque en ese caso estaríamos confundiendo inmunidad con impunidad.

Además, el TEDH ha insistido en el otro límite a la autonomía parlamentaria, como es el de la democracia efectiva. En este sentido, el establecimiento de un procedimiento efectivo que asegure que cualquier irregularidad electoral va a poder ser estudiada por un órgano imparcial, tiene como finalidad principal garantizar la legitimidad del Parlamento salido de las urnas, y así conseguir preservar la confianza del electorado en el sistema democrático. Estas salvaguardas aseguran el funcionamiento adecuado de una democracia efectiva.

En el caso que estamos analizando, el Parlamento valón, con la configuración dada por las últimas votaciones, fue el órgano encargado de resolver las denuncias



sobre presuntas irregularidades electorales que podían tener trascendencia sobre la validez de la elección de algunos de sus miembros. Es decir, el Parlamento se acabó convirtiendo en juez y parte. En este sentido, no podemos obviar que aquellos diputados que tenían un interés directo en que no prosperaran dichas denuncias, pues su acceso al acta de representante dependía de ello, también participaron en la votación por la que se desestimaron las reclamaciones.

### III. TRIPLE ANÁLISIS DEL TEDH.

El TEDH analiza si la solución dada por las autoridades nacionales resulta compatible con el art. 3 del Protocolo I. Para ello, se centra en tres cuestiones: las garantías de imparcialidad proporcionadas por el órgano decisor; la discrecionalidad de la que goza el órgano decisor; y las garantías de una decisión justa, objetiva y suficientemente razonada.

#### I. Imparcialidad del órgano decisor.

El TEDH parte de la idea de que con el art. 3 del Protocolo I, se busca fortalecer la confianza de los ciudadanos en el Parlamento garantizando su legitimidad democrática. Para ello, resulta imprescindible que el órgano que vaya a resolver cualquier incidente electoral no solo sea imparcial, sino que, además, respete la apariencia de imparcialidad en su proceder.

La garantía de imparcialidad tiene por objeto asegurar que la decisión tomada se base únicamente en consideraciones fácticas y jurídicas, y no políticas. El examen de una queja sobre los resultados electorales no debe convertirse en un foro para la lucha política entre diferentes partidos. En este sentido, el TEDH nos recuerda que los diputados no pueden ser políticamente neutrales por definición. En Bélgica, donde el Parlamento es el único juez que se puede pronunciar sobre la validez de la elección de sus miembros, se debe prestar especial atención a las garantías de imparcialidad establecidas en relación con el procedimiento para examinar las presuntas irregularidades electorales.

En este caso concreto, en la votación que resolvía la queja, participaron miembros de la circunscripción del demandante, que tenían un interés directo en que se desestimara dicha reclamación, pues su acceso al acta de diputado dependía de ello. Estas personas debieron apartarse o ser apartadas en el momento de votar sobre una cuestión respecto de la que ellas no eran imparciales.

Por tanto, para el TEDH no cabe duda de que el Parlamento no ofreció garantía alguna de imparcialidad, ni tan siquiera, de apariencia de imparcialidad.

## **2. Discrecionalidad circunscrita del órgano decisor.**

Para el TEDH, la discrecionalidad de la que goza el órgano decisor debe estar circunscrita, con suficiente precisión, por la ley. Esta es una exigencia derivada del principio de legalidad, propio del Estado de Derecho.

En este caso, la Corte Europea considera que la legislación belga no establecía con suficiente claridad los criterios que debía aplicar el Parlamento en relación a una queja como la del demandante. Además, dicha normativa interna tampoco especificaba las circunstancias en las que debería haberse llevado a cabo un recuento o la elección debería haberse declarado nula. El TEDH también tiene en cuenta que el propio Parlamento valón admitió que era la primera vez que se encontraba ante una impugnación como esta, y que, dado que la legislación interna no establecía un procedimiento lo suficientemente preciso para impugnar la validez de las elecciones, es por lo que habían articulado un procedimiento ex profeso para que el demandante no sufriera indefensión.

Por todo lo anterior, el TEDH acaba considerando que la discrecionalidad de la que goza el Parlamento valón no viene circunscrita con la suficiente precisión por la legislación nacional.

## **3. Decisión justa, objetiva y suficientemente razonada.**

Para el TEDH, los reclamantes deben tener la oportunidad de expresar sus puntos de vista y presentar cualquier argumento que consideren relevante para la defensa de sus intereses mediante un procedimiento escrito o, en su caso, en una audiencia pública. De esta manera, se protege su derecho a un procedimiento contradictorio. Además, en la resolución del órgano decisor debe quedar claro que los argumentos de los reclamantes han recibido una evaluación adecuada y una respuesta apropiada.

En este caso, el TEDH parte de la conclusión anterior relativa a que la legislación interna no establecía un procedimiento lo suficientemente preciso para impugnar la validez de las elecciones. Así, las garantías procesales que le reconocieron al denunciante fueron el resultado de decisiones discrecionales ad hoc, no pudiendo, por tanto, ser consideradas como accesibles o previsibles en su aplicación.

En cuanto a la decisión final del Parlamento valón, el TEDH considera que en la misma no se explica por qué se había decidido apartar de la opinión del Comité de Credenciales, a pesar de que este órgano consideró la queja como admisible y fundada, y, en consecuencia, recomendó el recuento de las papeletas de la circunscripción de Charleroi.

Por todo lo anterior, el TEDH concluye que la actuación del Parlamento valón en relación a la reclamación presentada por el demandante, no respetó las exigencias que se derivan del art. 3 del Protocolo número 1.

#### **IV. DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO.**

Por último, el demandante también alega que se le ha vulnerado el derecho a un recurso efectivo reconocido en el art. 13 CEDH.

De manera muy breve, puesto que se basa en lo dicho previamente, el TEDH estima también esta pretensión. Así pues, comienza argumentando que lo importante no es tanto que la persona afectada pueda acudir a un tribunal o a otro organismo, sino que el recurso sea verdaderamente efectivo. Se entenderá por tal, aquel que podría haber evitado la presunta vulneración o su continuación, o le hubiese otorgado al reclamante una reparación adecuada por una violación ya consumada.

En el presente caso, dado que el procedimiento no proporcionó garantías adecuadas y suficientes que aseguraran el examen efectivo de las quejas del solicitante, el TEDH acaba concluyendo que este remedio tampoco puede considerarse “efectivo” en el sentido del art. 13 de la Convención.

#### **V. CONCLUSIONES.**

1ª) La democracia constituye un elemento fundamental del “orden público europeo”.

2ª) El derecho a unas elecciones libres se encuentra en la base de toda democracia efectiva.

3ª) Para que el derecho a unas elecciones libres no sea meramente ilusorio, se ha de garantizar, junto a la posibilidad real y efectiva de poder votar y ser elegible, la existencia tanto de un procedimiento a través del cual se puedan denunciar las posibles irregularidades electorales, como la de un órgano imparcial que pueda estudiar dichas quejas desde una posición neutral. Las competencias de este órgano deben venir delimitadas con precisión, a fin de evitar una discrecionalidad excesiva y las decisiones que tome deben ser justas, objetivas y suficientemente razonadas. Su naturaleza no tiene por qué ser necesariamente judicial.

4ª) El establecimiento de un procedimiento efectivo que asegure que cualquier irregularidad electoral va a poder ser estudiada por un órgano imparcial, tiene como finalidad principal garantizar la legitimidad del Parlamento salido de las urnas, y así

conseguir preservar la confianza del electorado en el sistema democrático. Estas salvaguardas aseguran el funcionamiento adecuado de una democracia efectiva.

5ª) El Parlamento es un foro único para el debate en una sociedad democrática. En relación con el principio de autonomía parlamentaria, el TEDH, nos recuerda que el Parlamento tiene derecho a que los otros Poderes del Estado no se inmiscuyan en su labor. Ahora bien, dicha autonomía viene limitada fundamentalmente por el principio de democracia efectiva y por el principio de legalidad (propio del Estado de Derecho), en virtud del cual, todos los poderes públicos están sometidos a la ley.