

## **6. Organismos electorales**

*Es conveniente que el marco legal disponga que el organismo depositario de la autoridad electoral (OAE) se integre y opere de una manera que asegure la independencia e imparcialidad en la administración de las elecciones.*

### ***Panorama general***

El manejo de la administración electoral en algunas democracias establecidas suele estar a cargo de oficiales gubernamentales a nivel nacional o local, cuya neutralidad e imparcialidad son generalmente aceptadas por el electorado. Los tribunales ordinarios se encargan de resolver las disputas, toda vez que cuentan con una tradición de neutralidad e imparcialidad y disfrutan de la confianza del electorado.

En las democracias emergentes se advierte una creciente tendencia a establecer organismos de administración electoral (OAE) independientes. Esto suele considerarse como un paso importante para forjar una tradición de independencia e imparcialidad, así como para generar confianza del electorado y los partidos políticos en los procesos electorales. Sin embargo, como no existe una norma internacionalmente reconocida en esta materia, en esta sección el término “organismo electoral independiente” implica un organismo electoral autónomo e imparcial.

Para que un OAE sea creíble y efectivo, debe contar con fondos suficientes y oportunos, así como con recursos humanos (oficiales electorales) imparciales e independientes.

Administrar elecciones democráticas requiere que el organismo electoral sea, y parezca, imparcial e independiente del gobierno y de cualquier otro interés. Éste es un tema crítico, toda vez que la maquinaria de administración electoral toma y ejecuta importantes decisiones que pueden influir en el resultado de las elecciones. Las circunstancias políticas específicas de cada país deben ser tomadas en cuenta cuando se evalúe el marco legal que rige a los organismos electorales.

### ***Integración de los organismos electorales***

Es conveniente que el marco legal determine el tamaño, composición y requisitos para formar parte del organismo electoral, así como los procedimientos para la designación y remoción de sus integrantes. Todos estos factores afectan la independencia e imparcialidad del organismo electoral. Entre los elementos que se pueden tomar en cuenta para la integración del organismo electoral, se encuentran los siguientes.

### ***Estructura de los organismos electorales***

Es conveniente que la estructura administrativa establecida por el marco legal incluya un organismo a nivel central o nacional con autoridad y responsabilidad exclusiva sobre cualquier organismo electoral subordinado. Puede haber organismos electorales subordinados de menor jerarquía, a nivel provincial o estatal en una federación, o de distritos o demarcaciones electorales, dependiendo de la magnitud de la jurisdicción electoral y del nivel de comunicaciones existente. El que se requieran organismos electorales adicionales de carácter intermedio dependerá del sistema electoral y de los factores geográficos y demográficos del país. En todo caso, es conveniente evitar la creación de organismos electorales superfluos o innecesarios. El núcleo básico de la estructura electoral lo constituyen las mesas de votación. Es clave que el marco legal defina con precisión y claridad la relación entre el organismo central y los organismos de menor jerarquía, así como entre todos ellos y la autoridades gubernamentales competentes, de ser el caso.

### *Autoridad y responsabilidad*

La autoridad y responsabilidad de los organismos electorales a cada nivel deben estar claramente definidos en el marco legal y aclarar las siguientes interrogantes:

- ¿Cómo se integra cada organismo electoral?
- ¿Cómo ejerce sus responsabilidades?
- ¿Cuál es el quórum requerido para su funcionamiento?
- ¿Cuáles son las reglas de votación para la toma de decisión?
- ¿Cómo se hacen públicas sus decisiones?
- ¿Cuáles son los procedimientos precisos y transparentes para el ejercicio de sus responsabilidades, de tal forma que puedan ser ejecutadas de manera fluida?

### *Integración y requisitos*

Siempre que sea posible, es recomendable designar a profesionistas familiarizados con el marco legal de las elecciones como responsables de su administración. Un requisito común es que al menos algunos de sus integrantes, en cada nivel, tengan alguna formación o experiencia de carácter jurídico. Ese requisito es razonable pero puede generar problemas para los organismos de menor jerarquía y los sitios de votación. Los organismos electorales conformados por representantes de partidos políticos también tienen ventajas y desventajas. Las disposiciones que exigen que en la integración del organismo electoral participen representantes partidistas o jueces, que en última instancia son designados por el partido gobernante, evidentemente pueden impactar la independencia e imparcialidad del organismo electoral.

Generalmente, las personas que cuentan con credibilidad política, como los representantes de la sociedad civil o los miembros del Poder Judicial, pueden resultar apropiadas para integrar el organismo electoral. Cualquier conflicto de intereses, especialmente cuando el organismo está integrado de manera partidista, debe ser revelado por anticipado por los miembros designados. También es conveniente que la edad para el retiro de los miembros del organismo electoral sea análoga a la de los jueces de más alto rango del país, si bien también a los jueces retirados se les podría considerar para estos cargos.

### *Duración*

Lo óptimo es que el organismo electoral funcione de manera permanente y no sólo durante un lapso previo a las elecciones. Sobre todo si tiene la responsabilidad de preparar y mantener el registro electoral, es conveniente que la ley determine que el organismo electoral desarrolle actividades permanentes, o al menos periódicas, para mejorarlo y mantenerlo actualizado, tenerlo listo para las elecciones y fortalecer al sistema. Sin embargo, es usual que los organismos electorales de menor jerarquía, sobre todo los comités o grupos encargados de los sitios de votación, tengan carácter temporal, sean integrados poco antes de la elección y dejen de funcionar una vez que los resultados han sido publicados o ha concluido el proceso de resolución de impugnaciones.

También se sugiere que la duración del encargo sea escalonada para garantizar continuidad en los trabajos del organismo. El marco legal debe especificar los fundamentos y procedimientos de remoción para proteger a sus miembros de cualquier exclusión arbitraria y brindarles inmunidad en relación con

el desempeño de sus responsabilidades legales, así como incluir disposiciones que impidan que las remuneraciones de sus miembros puedan ser manipuladas por el gobierno. Además es necesario que el marco legal establezca el principio general de que la duración del encargo no puede alterarse en detrimento de sus miembros mientras cumplen con su periodo. La ley también debe especificar los derechos de los integrantes, incluyendo el de recibir de manera oportuna y adecuada notificación para la celebración de reuniones, el de acceder a todos los documentos del organismo electoral y el de participar en todas sus reuniones. Algunos países también ofrecen a los miembros del organismo inmunidad en el ejercicio de sus funciones, para permitirles llevar a cabo sus deberes y responsabilidades de manera eficiente y sin temor a represalias.

### *Financiamiento*

Es importante que el marco legal disponga que todos los organismos electorales sean instalados o integrados de manera oportuna antes de una elección y que reciban el financiamiento necesario para su operación. Es crucial que el marco legal incluya disposiciones sobre la forma como se financiarán las actividades permanentes de los organismos electorales. Algunos de los principales métodos para financiar las operaciones electorales son:

- El presupuesto es asignado al organismo electoral a través de una agencia o departamento gubernamental (aunque en algunas democracias emergentes este mecanismo no ha operado de manera satisfactoria).
- El presupuesto es directamente aprobado por el Parlamento sin la intervención de ninguna otra agencia, algunas veces por medio de un comité parlamentario permanente en donde estén representados todos los partidos.
- Se otorga un anticipo de un presupuesto global estimado, con algunas directrices para su ejercicio. Una vez que el organismo electoral ha empleado esos recursos en las actividades previstas, la legislatura aprueba el resto de la asignación.
- El organismo electoral tiene acceso directo y no controlado al tesoro estatal para financiar las elecciones y sólo informa al Parlamento después de una elección.

### *Deberes y funciones*

Es conveniente que el marco legal defina con claridad los deberes y funciones del organismo electoral, entre los que se puede prestar particular atención a los siguientes:

- Asegurar que los oficiales electorales y todo el personal responsable de la administración electoral estén bien capacitados y actúen con imparcialidad e independencia de cualquier interés político;
- Asegurar que se establezcan con precisión los procedimientos de votación y que sean hechos del dominio público de manera oportuna;
- Asegurar que los electores sean informados y orientados respecto a los procedimientos electorales, los partidos políticos y los candidatos contendientes;
- Asegurar el registro de electores y que existan padrones actualizados;

- Asegurar el secreto del voto;
- Asegurar la integridad de la votación mediante medidas apropiadas para prevenir votos fraudulentos o ilegales; y
- Asegurar la integridad del proceso en lo que concierne a la transparencia en el conteo y escrutinio de los votos.

En algunos casos, los deberes y funciones de un organismo electoral también pueden comprender:

- Certificación de los resultados definitivos;
- Delimitación de los distritos electorales;
- Monitoreo y fiscalización del financiamiento y los gastos de campaña; e
- Investigación y asesoría al gobierno y/o al Parlamento, y relaciones internacionales.

### ***Operación de los organismos electorales***

Es importante que los OAE operen de manera independiente, transparente e imparcial. Una vez que el organismo electoral ha sido integrado, debe servir de manera imparcial a todos los ciudadanos y contendientes electorales. El objetivo primario del marco legal es el de guiar al organismo electoral y permitirle ofrecer al electorado una elección libre y justa. Para lograrlo, el organismo electoral debe llevar a cabo sus funciones en cada etapa del proceso electoral de una manera imparcial y eficiente.

Entre los atributos fundamentales de una elección libre y transparente y del organismo encargado de su organización, se pueden incluir los siguientes:

#### *Independencia e imparcialidad*

El funcionamiento de un organismo electoral no puede estar sujeto a la dirección de ningún otro partido político, autoridad o persona. Debe funcionar sin favoritismos o sesgos políticos. Debe ser capaz de operar libre de interferencias, simplemente porque cualquier denuncia de manipulación, percepción de sesgo o presunta interferencia tendrá un impacto directo no sólo en la credibilidad del organismo electoral, sino en la del proceso en su conjunto.

#### *Eficiencia y efectividad*

La eficiencia y la efectividad son componentes integrales de la credibilidad general de una elección. La eficiencia es clave para un proceso electoral en la medida en que los desperfectos y problemas técnicos pueden generar, y lo hacen, caos y quebrantos de la ley y el orden. La eficiencia y la efectividad dependen de varios factores, incluyendo el profesionalismo del personal, los recursos disponibles y, lo que es muy importante, del tiempo suficiente para organizar la elección y capacitar a los responsables de su conducción.

#### *Profesionalismo*

Es recomendable que las elecciones sean manejadas por un grupo especializado de expertos altamente capacitados y comprometidos que administren el proceso y sean empleados permanentes del organismo electoral.

#### *Resolución de controversias imparcial y expedita*

Es conveniente que el marco legal establezca un mecanismo para recibir, procesar y resolver todas las impugnaciones electorales de manera oportuna.

#### *Transparencia*

La credibilidad general del proceso electoral depende en buena medida de que todos los grupos relevantes (partidos políticos, gobierno, sociedad civil y medios de comunicación) sean conscientes y participen en el debate relacionado con la estructura y los procedimientos electorales. También es importante que entre estos grupos se produzca un debate informado sobre el funcionamiento del organismo electoral. En este sentido, el valor de una consulta, comunicación y cooperación constantes entre el organismo electoral, los partidos políticos y las instituciones sociales adquiere una gran importancia.

#### ***Lista de control***

- ¿Dispone el marco legal que la autoridad electoral sea integrada de manera independiente e imparcial?
- ¿Protege el marco legal a los miembros del organismo electoral de una remoción arbitraria?
- ¿Establece el marco legal que el organismo electoral opere de manera independiente, imparcial y transparente? ¿Existen disposiciones en el marco legal que puedan impedir que el organismo electoral funcione de esa manera?
- ¿Define claramente el marco legal la autoridad y responsabilidad de cada nivel del organismo electoral y sus relaciones entre sí, así como con otros organismos gubernamentales y autoridades ejecutivas?
- ¿Prevé el marco legal una oportunidad adecuada para que se revisen o modifiquen las decisiones del organismo electoral?
- ¿Dispone el marco legal la continuidad de la administración electoral al escalonar el periodo de duración del cargo de los miembros del organismo electoral?
- ¿Dispone el organismo electoral de tiempo suficiente para organizar las elecciones, especialmente en sus niveles operativos?
- ¿Considera el marco legal que el organismo electoral disponga de fondos suficientes y oportunos para cumplir sus funciones?