



Extracted from *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*  
© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007.

**International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden**  
**Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22**  
**E-mail: [info@idea.int](mailto:info@idea.int) Web: [www.idea.int](http://www.idea.int)**

## XVIII. LOS ÓRGANOS ELECTORALES SUPREMOS

JUAN JARAMILLO

### 1. INTRODUCCIÓN

En Latinoamérica, la lucha por elecciones limpias ha sido una reivindicación democrática tan importante como la que se logró por la instauración del voto universal, directo y secreto y por el establecimiento de la representación de las minorías y de la representación proporcional.

Desde la creación de los estados latinoamericanos, tanto lo relacionado con la organización misma de las elecciones como con su juicio o calificación fueron habitualmente objeto de numerosas críticas. Así, respecto a la organización se afirmaba que los organismos electorales eran manejados en última instancia por el Ejecutivo, con lo que se le abrían a éste todas las puertas para la manipulación de los resultados electorales.<sup>1</sup>

Por su parte, la calificación de las elecciones, que estuvo reservada por muchas décadas a los mismos parlamentos,<sup>2</sup> era censurada fuertemente por los abusos que solían cometer,<sup>3</sup> en tanto que se observaba que los partidos o las alianzas mayoritarios anulaban a menudo la elección de los candidatos de los demás partidos, allanándole así el ingreso a sus propios candidatos.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Véase respecto a Argentina: Ortega, 1963: 207 y 407; respecto a Ecuador: Mena, 1988: 24; Tinajero, 1990: 3; respecto a Chile: González Heise, 1982: 19 y ss.; Borón, 1971: 399 y ss.; Campos Harriet, 1985: 27 y ss.; respecto a Uruguay: Gros Espiell, 1960: 85-86; Kerbusch, 1971: 16 y 26.

<sup>2</sup> Véase Gros Espiell, 1960: 38 y ss.; Charnay, 1964: 355, 379-382 y 420 y ss.

<sup>3</sup> Los abusos de los parlamentos en la calificación de las elecciones de sus miembros se han observado también en otros países, desde mucho tiempo atrás. Matteucci (1998: 147) comenta que, en 1769, la Cámara de los Comunes expulsó cuatro veces de su seno al diputado Wilkes, quien había sido regularmente reelegido por el condado de Middlessex. La Cámara declaró legalmente vencedor al adversario de Wilkes, con el fin de librarse de la incómoda presencia de este último.

<sup>4</sup> Véase respecto a Brasil: Ribeiro, 1976: 94 y ss.; De Sousa Sampaio, 1972: 114 ss.; respecto a Perú: Basadre, 1980: *passim*; respecto a Chile: González Heise, 1982: 207 y ss.; Campos Harriet, 1985: 48; respecto a Ecuador: Terán, 1989: 64; respecto a México: Tena Ramírez, 1981: 272 y ss.

En vista de esta situación, desde el decenio de 1920 se inició un proceso de creación de organismos electorales centralizados y especializados y, por lo menos en lo nominal, independientes de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Por esta razón Miranda (1957: 273), en su libro acerca de las tendencias constitucionales en América Latina entre 1945 y 1956, afirmaba:

subsanan los muchos y arraigados vicios que padece en casi todos los países latinoamericanos el organismo electoral ha sido una de las preocupaciones más notorias de los constituyentes de ese orbe en los últimos tiempos, a juzgar por lo que ella se refleja en la obra de éstos. Y lo que al propósito han arbitrado legislativamente consiste en normas reguladoras y cuerpos especiales encargados de la organización y el control electoral, normas y cuerpos que hacen ya su aparición en los códigos políticos de la posguerra 1918-1939.<sup>5</sup>

En consecuencia, hoy en día los países latinoamericanos poseen un órgano estatal encargado de las funciones electorales, el cual se encuentra situado en la mayoría de los casos al margen de los tres poderes públicos tradicionales —por lo cual muchos autores tienden a calificarlos como cuarto poder del Estado—, mientras que en tres países (Argentina, Brasil y Paraguay) está integrado al Poder Judicial.

En ese lapso se ha dado un proceso de consolidación de estos organismos, mediante el cual han pasado a ser, en casi todos los casos, materia de regulación constitucional y han adquirido un carácter permanente. Asimismo, han ido asumiendo —aun cuando cabe hacer diferencias de acuerdo con el país— más y más funciones, como la calificación de las elecciones, la elaboración del registro electoral —y en varios países también la de los registros fundamentales para él, como el registro civil y el registro de ciudadanos—, la reglamentación de la ley electoral, el reconocimiento y cancelación de la personería de los partidos políticos, la administración de los fondos públicos para el financiamiento de los partidos y de las campañas

<sup>5</sup> Fiallos (2000: 348) afirma que este proceso se inicia en la región con la creación de la Corte Electoral y el Registro Cívico Nacional uruguayos, en 1924. Véase también Clagett 1952: 98 y ss.; Pierson y Gil, 1957: 339, quienes en el decenio de 1950 resaltaban, igualmente, la existencia de tribunales especiales para los asuntos electorales. Cabe agregar que esta corriente se apoyó también en la tendencia surgida en la primera posguerra europea de retirar de los parlamentos la calificación de las elecciones, trasladando esta atribución a órganos especiales o al mismo Poder Judicial. Así lo hicieron las Constituciones de Weimar, en 1919, y las de Austria y Checoslovaquia de 1920. Véase Gros Espiell, 1960: 39 y ss.; Charnay, 1964: 377 y ss.; Ribeiro, 1976: 92 y ss.; Linares Quintana, 1945: 92 y ss.

electorales, el control de las finanzas partidarias, el control de todo lo relacionado con la propaganda electoral en las campañas electorales, el control de la vida interna de los partidos, etcétera.

El presente texto se propone, en primer lugar, hacer una presentación comparativa de los organismos electorales en Latinoamérica. Luego, intentará establecer la relación de los órganos electorales supremos con el acreditamiento de las elecciones y el fortalecimiento del régimen democrático y, finalmente, formulará algunas consideraciones acerca de los organismos electorales en su estado actual.

Para la exposición entenderemos como órganos electorales supremos a las instituciones estatales encargadas de la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales. El término “órgano electoral supremo” lo utilizaremos aquí de forma genérica, aun cuando en cada país estos organismos reciben una denominación diferente. Como sinónimos de este concepto, hablaremos también de “cortes o tribunales electorales” o de “organización electoral, autoridad electoral u organismo electoral”.

La definición con la que trabajaremos se ajusta en casi todos los casos a las características básicas de los órganos estatales que son considerados en los diferentes países como los órganos electorales supremos. Quizá se presentan dificultades en tres países: Chile, Perú y México. En el primer país, porque allí existen dos organismos especializados encargados de los asuntos electorales: el Servicio Electoral, cuyas funciones se ajustan a nuestra definición de órgano electoral supremo, y el Tribunal Calificador de Elecciones, que en lo fundamental se ocupa del escrutinio y juicio de las elecciones y conoce, además, de algunos recursos contra las decisiones del Servicio Electoral, sin que se pueda decir, sin embargo, que este órgano dependa de aquél. Para los efectos de este trabajo consideraremos al Servicio Electoral como el órgano electoral supremo chileno, en tanto que sus tareas se acomodan a la definición comentada, y al Tribunal Calificador de Elecciones como otra autoridad estatal interviniente en la organización electoral, como ocurre también con los tribunales superiores de justicia de algunos países y con el Congreso argentino.

También en México nos encontramos con dos organismos autónomos investidos con funciones electorales. Así, por una parte, la administración de las elecciones ha sido confiada al Instituto Federal Electoral (IFE), mientras que todo lo relacionado con la tarea de impartir justicia en materia electoral ha sido confiado al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En este caso, consideraremos al Instituto Federal Electoral como

el órgano supremo electoral mexicano, puesto que sus labores se ajustan a la definición que hemos formulado, mientras que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación será otra autoridad que interviene en los procesos electorales.

Finalmente, la situación actual de Perú es similar. Hasta la Constitución de 1993, y por más de 60 años, todas las funciones relacionadas con la organización, vigilancia y juicio de las elecciones se encontraban concentradas en el Jurado Nacional de Elecciones o en instituciones dependientes de él. Sin embargo, la Constitución de 1993 retiró del Jurado diversas funciones, las cuales fueron atribuidas a organismos no dependientes de éste. Así, se creó la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, cuyos jefes son nombrados —y removidos en caso de falta grave— por el Consejo Nacional de la Magistratura. A la primera se le asignó la organización de todos los procesos electorales y la elaboración de la boleta de sufragio, mientras que el segundo está a cargo del registro civil de las personas, de la expedición del documento de ciudadanía y de la preparación del padrón electoral. Así, el Jurado Nacional de Elecciones quedó en la práctica reducido a la fiscalización de los procesos electorales y a la administración de justicia en materia electoral. Cabe añadir que en la Constitución se determinó que los tres organismos actuarían con autonomía y mantendrían entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones.

El esquema considerado en la Constitución de 1993 ha generado amplios debates constitucionales<sup>6</sup> y múltiples conflictos de competencia.<sup>7</sup> Estos últimos llevaron incluso a que se dictara la Ley 26 591 de 1996, dirigida a precisar las funciones del Jurado Nacional de Elecciones y de la ONPE. Además, durante estos años el primero ha insistido en que debe ser reconocido como la cabeza de la organización electoral o, por lo menos, como un *primus inter pares* en ella.<sup>8</sup> La persistencia de los conflictos se demuestra con el cuestionamiento formulado por los miembros del Jurado Nacional de Elecciones a la Ley de partidos aprobada en 2003, en tanto ésta encargó a la ONPE la verificación de las firmas de adherentes a los partidos y la super-

<sup>6</sup> Incluso, en sus inicios, recibió críticas, ya que muchos consideraban que el Jurado Nacional de Elecciones venía cumpliendo sus tareas en forma adecuada. Véase al respecto el artículo de Paniagua (1993) y a Ferrero (1997: 27-30).

<sup>7</sup> El artículo de Villarreal (2002) hace un recuento de distintos conflictos que se han presentado entre el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

<sup>8</sup> Véase por ejemplo, el libro de Valdivia (1998: 31-32, 61-63).

visión de los fondos de financiamiento otorgados a los partidos políticos, funciones que el Jurado considera que debían pertenecerle.<sup>9</sup>

Para este estudio, consideramos que el organismo que más se adecua a nuestro concepto de órgano supremo electoral es la Oficina Nacional de Procesos Electorales, a la cual nos referiremos entonces como tal.

La materia con la que aquí nos ocupamos es en Latinoamérica objeto de tratamiento constitucional. Con excepción de la Constitución argentina, todas las constituciones latinoamericanas actuales se ocupan —de una u otra forma— de los cuerpos encargados de la organización electoral.<sup>10</sup>

El grado de regulación del tema es diferente, pero se observa que en buen número de países el tratamiento que le da la Constitución al asunto de la organización electoral es detallado. En Guatemala y República Dominicana las constituciones se ocupan muy brevemente del tema. En los demás países, el tratamiento es más prolijo, estando entre los puntos que se desarrollan, aun cuando difieren de país a país, los siguientes: cuál es el organismo encargado de la materia electoral y cuáles son sus características; cuál es el procedimiento de nombramiento y remoción de sus miembros; qué calidades se les exige y cuál es su periodo de ejercicio; cuáles son las funciones más importantes del organismo electoral, etcétera.

Por otra parte, es importante precisar que buen número de países le brinda un carácter especial a las leyes electorales, y con ello a los organismos electorales y a su actividad. Este carácter especial se expresa de distintas maneras: en algunos casos, a través del establecimiento de un quórum calificado para su reforma o de la exigencia de un concepto previo acerca de la constitucionalidad de los proyectos, o de ambos; y en otros, por medio de la prohibición de que en un lapso determinado antes de las elecciones se reformen las leyes de sufragio o de la fijación de un periodo de suspensión de la entrada en vigor de una ley modificatoria de la normatividad electoral.

En el primer caso encontramos a Chile, cuyas leyes reguladoras del sistema electoral público tienen la calidad de leyes orgánicas constitucionales; a Guatemala, donde la Ley Electoral y de Partidos Políticos tiene el rango de ley constitucional; y a Colombia, donde las leyes referidas a los partidos

<sup>9</sup> Sobre la incomprensión que generó este debate en la opinión pública, véase, entre otros, el editorial del diario *La República* del 04.11.2003, titulado “¿Traerse abajo la ley?”, y el editorial del diario *El Comercio* del 31.01.2004, titulado “Absurdas pataletas contra la Ley de Partidos”.

<sup>10</sup> En el caso de Chile, la Constitución no trata sobre el Servicio Electoral, sino sobre el Tribunal Calificador de Elecciones.

políticos, al estatuto de la oposición y a las funciones electorales son estatutarias. En estos casos, el carácter especial de estas leyes significa que para su expedición o reforma se requiere de mayorías especiales y que deben someterse al examen del tribunal constitucional. Por su parte, en Nicaragua la ley electoral pertenece a la categoría de las leyes constitucionales, con lo cual para su reforma se ha de seguir un trámite similar al de una enmienda constitucional parcial; en Ecuador, las leyes electorales y de partidos se encuentran dentro de la categoría de las leyes orgánicas, lo cual significa que para su aprobación, derogatoria o interpretación requieren del voto favorable de la mayoría absoluta de los integrantes del Congreso; en Panamá, las leyes electorales también son orgánicas y necesitan, para su aprobación, del voto positivo de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa; y en Uruguay, se prescribe que toda nueva ley de registro cívico o de elecciones, así como toda modificación o interpretación de las vigentes, exige —si se refiere a las garantías del sufragio y elecciones o a la composición, funciones y procedimiento de la Corte Electoral y de las corporaciones electorales— el voto favorable de las dos terceras partes del total de componentes de cada cámara legislativa. Finalmente, en Argentina, por obra de la Ley 24.430, los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos deberán ser aprobados por la mayoría absoluta del total de miembros de cada cámara legislativa.

Al mismo tiempo, en otros países se ha establecido un lapso anterior a las elecciones dentro del cual no puede ser reformada la ley electoral. Así ocurre en México, donde la Constitución indica que las leyes electorales deben promulgarse por lo menos 90 días antes de que se inicie el proceso electoral en que deben ser aplicadas;<sup>11</sup> y en Venezuela, país en el que la ley del sufragio no puede modificarse de ninguna manera en los seis meses anteriores a la realización de una elección. También observamos que algunos países han establecido un periodo de suspensión para la entrada en vigor de las reformas electorales. De esta manera, la Constitución brasileña determina que la ley que altere el proceso electoral sólo entrará en vigor un año después de su promulgación; en Guatemala, la ley electoral prevé que cualquier reforma de ella después de haberse convocado a un proceso electoral y antes de que se conozca su resultado o de que los elegidos tomen posesión de sus cargos, no será aplicable a dicho proceso. Asimismo, en Cos-

<sup>11</sup> La Constitución establece también que para que la Suprema Corte de Justicia declare la inconstitucionalidad de una norma electoral se requiere que la decisión sea tomada con una mayoría de por lo menos ocho votos.

ta Rica, la Asamblea Legislativa debe consultar la opinión del Tribunal Supremo de Elecciones para cualquier proyecto de ley relativo a la materia electoral, y para apartarse del concepto del Tribunal requiere del voto de las dos terceras partes de los miembros del cuerpo. Además, en el caso de que esta mayoría se logre, la Constitución prescribe que el proyecto no puede convertirse en ley dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a una elección.

## 2. PRESENTACIÓN COMPARATIVA<sup>12</sup>

### 2.1. Estructura institucional

1) La posición del órgano supremo electoral dentro del aparato estatal. Con contadas excepciones, la norma general es que las cortes electorales sean organismos autónomos e independientes de los tres poderes estatales tradicionales. Es decir, por lo general, no se les puede enmarcar dentro del esquema de la división tripartita del poder público. Únicamente en Nicaragua y en Venezuela se consagra de manera expresa en la Constitución la existencia del Poder Electoral, al lado de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial —y en el caso venezolano, también del Poder Ciudadano—. En un sentido similar, la Constitución costarricense asigna al Tribunal Supremo de Elecciones el rango e independencia de los poderes del Estado, lo cual ha conducido a muchos a expresar que el Tribunal es el órgano máximo del Poder Electoral. Los casos de Argentina, Brasil y Paraguay son una excepción al carácter *sui generis* de las cortes electorales. En estos tres países, la organización electoral ha sido confiada al Poder Judicial, dentro del cual se constituye en una jurisdicción propia.

Respecto a Argentina importa mencionar que la justicia electoral está compuesta por la Cámara Nacional Electoral y los jueces electorales, pero los últimos en realidad no existen como tales, sino que se trata de jueces federales de otras jurisdicciones a los cuales se les han adjudicado adicionalmente las tareas electorales y una secretaría para el efecto (González Roura, 1986: 828 y ss.). También sobre la jurisdicción electoral brasileña es interesante destacar que no tiene un cuerpo propio de funcionarios, sino que todos sus colaboradores son tomados, a manera de préstamo, de las otras jurisdicciones. Esta situación es objeto de controversia, pues mientras

<sup>12</sup> La exposición que sigue está basada en la normatividad de los 18 países que aquí se analizan, la cual es reseñada en los cuadros al final de este capítulo.

algunos aseguran que este hecho representa una gran carencia, porque los jueces que la integran periódicamente no tienen experiencia en el campo (De Sousa Sampaio, 1972: 152; Russomano, 1981: 138; Meneguello, 1986: 103), otros aseguran que la temporalidad de los miembros de la justicia electoral contribuye a evitar la politización de los magistrados (Ribeiro, 1976: 95; Soares, 1983: 34).

Por otro lado, al contrario de lo que ocurría en el pasado (lejano o cercano, según el país), cuando los organismos electorales se reunían pocos meses antes de las elecciones para disolverse después de realizadas, los organismos electorales supremos de todos los países latinoamericanos funcionan ahora de manera permanente. Esta situación se explica a partir de la percepción de la necesidad de contar con un organismo especializado y experimentado en la materia, capaz de conducir sin mayores tropiezos todo el proceso que acarrea la realización de unas elecciones.<sup>13</sup>

El carácter permanente de las cortes ha permitido asignarles toda una gama de tareas fundamentales para la correcta organización de los procesos electorales (véase *infra*). Ello no obstante, subyace aún la pregunta acerca de qué otro tipo de actividades pueden asumir las cortes y sus organismos subordinados en los tiempos interelectorales (Guzmán, 1986).

2) La relación del órgano electoral supremo con los organismos electorales inferiores. Para iniciar, cabe señalar que bajo el concepto “organismos

<sup>13</sup> Sobre los problemas que representaba el carácter transitorio de los organismos electorales supremos, véanse los comentarios de Céspedes (1982: 27-28 y 121-122), quien fue miembro de la Corte Electoral boliviana que organizó las elecciones de 1979 y 1980. En relación con este tema se ha discutido también si los miembros de los órganos supremos electorales deben ser funcionarios de dedicación exclusiva o parcial. Al respecto es importante mencionar que en la reforma política constitucional de 2003 se modificó la tradición jurídica colombiana sobre este punto al decidirse que los miembros del Consejo Nacional Electoral serían de dedicación exclusiva. La decisión fue controvertida, dados los gastos que ocasiona. Las críticas fueron respondidas por el presidente del Consejo de la siguiente manera: “Anteriormente, los magistrados venían una vez al mes a sala, tenían unos honorarios de 11 millones de pesos (aproximadamente 4 150 dólares), podían tener una pensión, podían tener contratos, podían litigar, podían hacer lo que quisieran [...] ¿Qué es mejor: un funcionario de tiempo completo bien remunerado y que le ha dado resultados al país o uno que viene una vez al mes a sala?” (*El Tiempo*, 30 de septiembre de 2003). De la misma manera, el columnista Roberto Posada escribía antes de ser aprobada la reforma: “Lo cierto es que el Consejo Electoral se clientelizó y burocratizó. Sus magistrados no tiene horario; escasamente trabajan medio tiempo y devengan más de 12 millones de pesos al mes. El Estado les otorga oficina, secretaría, teléfono, carro y chófer. ¡Cuentan con asesores pagados! No tienen inhabilidades. Pueden ejercer y en efecto ejercen la profesión de abogados, salvo en asuntos electorales. Y, por si fuera poco, asisten con viáticos oficiales a todas las elecciones que se celebran fuera de Colombia. Así, ¿rico, no don Pepe?” *El Tiempo*, 30 de abril de 2003).

electorales inferiores” se puede hacer referencia tanto a instituciones del orden nacional, encargadas por lo general de la elaboración del registro electoral —y en algunos casos también de otros registros— como a los cuerpos encargados de la organización electoral regional (departamental o provincial) y local (municipal), y de la atención de las mesas de sufragio.

Respecto al primer caso, se observa que en algunos países la elaboración del padrón electoral no es realizada directamente por el organismo electoral, sino que se ha encomendado a un cuerpo aparte, pero dependiente de él. Así ocurre en Uruguay, con la Oficina Nacional Electoral; en Honduras, con el Registro Nacional de las Personas; en Costa Rica, con el Registro Civil; en Guatemala, con el Registro de Ciudadanos; en Colombia, con la Registraduría Nacional del Estado Civil; y, desde 1995, en Paraguay, con la Dirección del Registro Electoral, debiéndose anotar que varios de estos cuerpos no se limitan a las labores registrales, sino que cumplen una variedad de tareas organizativo-electorales, funcionando en realidad como los aparatos ejecutivos de las cortes electorales.

Pues bien, salvo en Colombia, en todos estos casos nos encontramos con que la Corte electoral tiene la facultad de nombrar a los principales funcionarios (cuando no a todos, como en Uruguay y Costa Rica) de estos organismos, así como las de dictar los lineamientos para su funcionamiento, fiscalizar y supervisar sus actividades y conocer de los recursos contra sus decisiones.<sup>14</sup> Con todo, importa anotar que en casos como el paraguayo la facultad nominadora del Tribunal Superior de Justicia Electoral se encuentra restringida considerablemente. En efecto, el Tribunal designa al director y al vicedirector del Registro Electoral de entre los miembros del Consejo del Registro Electoral, organismo que está integrado por miembros postulados por cada uno de los partidos políticos con representación en las dos cámaras legislativas, “respetando la proporción de bancas que los partidos o movimientos políticos tienen en la Cámara de Senadores”.

Si dirigimos ahora nuestra atención hacia los organismos electorales de carácter regional y local y a las mesas de sufragio, nos encontramos nuevamente con que en todos los casos las cortes electorales ejercen la super-

<sup>14</sup> En Colombia, el Registrador Nacional del Estado Civil fue nombrado y removido tradicionalmente por el Consejo Nacional Electoral, hasta la reforma constitucional de julio de 2003, en la que se decidió que el registrador sería escogido por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante un concurso de méritos. Con todo, el Consejo Nacional Electoral continúa ejerciendo “la suprema inspección y vigilancia sobre la organización electoral”.

vigilancia sobre ellos, señalan las directrices para sus labores y resuelven los recursos interpuestos contra sus decisiones. Sin embargo, en esta oportunidad salta a la vista que la facultad de designar a los integrantes de los organismos electorales regionales y locales no siempre recae en ellas, y cuando lo hace, está limitada, en la mayoría de los casos, en favor de los partidos políticos. En vista de la amplitud de la materia, nos referiremos aquí solamente a la designación de los miembros de los organismos electorales regionales.

En los casos de Argentina, Chile, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay hallamos que la integración de los organismos inferiores no depende de las cortes electorales. Así, los jueces electorales argentinos son designados por el presidente, con acuerdo del Senado, de listas vinculantes presentadas por el Consejo Superior de la Magistratura, mientras que en Paraguay los jueces de los tribunales electorales son designados por el Tribunal Superior de Justicia Electoral, también sobre ternas que le presenta el Consejo de la Magistratura; por su parte, en Bolivia, el presidente designa a uno de los vocales de las Cortes Departamentales, mientras que el Congreso nombra a los demás, aun cuando lo debe hacer por mayoría de dos tercios del total de sus miembros y sobre listas de candidatos que le son suministradas por la Corte Nacional Electoral; y en Brasil, esa función es asumida por los tribunales judiciales y el presidente. Finalmente, en el caso chileno los organismos se conforman con funcionarios públicos predeterminados legalmente, y en Uruguay sus miembros son elegidos en votación popular, la cual se realiza al mismo tiempo que las demás elecciones.

En los demás países, la facultad nominadora reposa en los órganos electorales supremos. Sin embargo, como decíamos antes, en buen número de ellos la Corte electoral se encuentra limitada en el ejercicio de esta atribución. Así, en Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua las cortes electorales designan a los integrantes de los organismos regionales sobre las propuestas que presentan los partidos políticos. En ese proceso, la autoridad electoral debe acogerse a determinadas proporciones políticas, que difieren de país a país.

En situación similar se hallan los organismos electorales ecuatoriano y colombiano. En Ecuador, los nombramientos se han de realizar preferentemente sobre las ternas presentadas por los partidos políticos, procurando que todos los partidos se encuentren representados en ellos. Por su parte, en Colombia existe la particularidad de que los cargos más importantes de los organismos electorales inferiores (tanto de los organismos escrutadores

como de los de administración electoral) tienen siempre dos titulares simultáneos de diferente filiación política, lo cual en la práctica colombiana ha significado por lo general que sean miembros de los partidos Liberal y Conservador o de sus partidos satélites.

Así, pues, solamente en los casos de Guatemala, México,<sup>15</sup> Panamá, Perú, República Dominicana<sup>16</sup> y Venezuela los organismos electorales supremos reciben el mandato de integrar los organismos electorales inferiores con personas que sean garantía de imparcialidad.

## 2.2. Presupuesto

Por lo general, el presupuesto de los organismos electorales lo fijan los poderes Ejecutivo y Legislativo, sin que los tribunales electorales tengan más participación en el proceso de decisión que a través de la presentación de su anteproyecto de presupuesto. De esta tendencia se exceptúan los casos de Guatemala, El Salvador, Costa Rica, República Dominicana, Venezuela y Brasil.

Guatemala es el único país en el que se considera en beneficio del organismo electoral un mecanismo que se utiliza en varios países a favor del Poder Judicial, consistente en fijarle un porcentaje mínimo del presupuesto general de la nación. En efecto, la ley electoral consagra que el Tribunal Supremo Electoral tendrá una asignación anual no menor de 0.5% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado para cubrir los gastos de su funcionamiento y de los procesos electorales. Esta asignación se in-

<sup>15</sup> En este punto ha habido grandes cambios en México, pues hasta hace pocos años se percibía una cadena de nombramientos, cuyo origen se remontaba a la Secretaría de Gobernación. En efecto, el Consejo General del Instituto Federal Electoral designaba al director general del Instituto sobre propuestas presentadas por el presidente del Consejo, quien era siempre el secretario de Gobernación. Asimismo, el Consejo General nombraba al secretario general y a los directores ejecutivos del Instituto, pero sobre las propuestas efectuadas por el director general. De la misma manera, el Consejo General nombraba a los consejeros ciudadanos de los consejos locales (al nivel de los estados federados), pero sobre las propuestas que le presentaba la Junta General Ejecutiva, la cual estaba compuesta por el director general, el secretario general y los directores ejecutivos del Instituto.

<sup>16</sup> En el caso dominicano es importante destacar que, a pesar de lo anterior, la ley electoral establece que, para el nombramiento de una serie de altos funcionarios del orden nacional, la Junta Central Electoral debe celebrar consultas con los partidos políticos antes de proceder a su designación. Así ocurre con el director de Elecciones, el director de Cómputos, el director del Registro del Estado Civil y el director de la Cédula de Identidad y Electoral, que está a cargo del Registro Electoral.

crementa en los años electorales, en la cantidad que considere necesaria el mismo tribunal. La cantidad deberá ser incorporada al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y cubierta al tribunal dentro del mes siguiente a la convocatoria de elecciones. En caso de que esto no ocurriere, la ley faculta al tribunal para que obtenga los dineros requeridos para la celebración de las elecciones a través de créditos bancarios o de ayudas directas del exterior que no comprometan las finanzas del Estado, ni la independencia y funcionalidad del tribunal.

En Costa Rica, República Dominicana, Venezuela, El Salvador y Brasil, los organismos electorales tienen el privilegio de que su proyecto de presupuesto sea incorporado de manera directa al proyecto que presenta el gobierno al Congreso, sin que el Ejecutivo pueda entrar a corregirlo. Así ocurre en Costa Rica, donde el Tribunal Supremo de Elecciones presenta su presupuesto a la Oficina de Presupuesto, organismo que lo debe pasar inalterado a la Asamblea Legislativa, la cual sí puede modificarlo. Igual sucede en República Dominicana y en Venezuela, donde la Junta Central Electoral y el Consejo Nacional Electoral, respectivamente, elaboran su proyecto de presupuesto y lo presentan al Poder Ejecutivo, el cual debe incorporarlo sin modificaciones al proyecto de presupuesto que presenta al Congreso. Importa aclarar que en la República Dominicana la ley establece que el proyecto presentado por la Junta no puede ser superior a 1.5% del presupuesto total de la nación.

En el caso de El Salvador se determina que el Tribunal Supremo Electoral tendrá la asignación presupuestal que cubra las necesidades determinadas por el mismo tribunal. Para ello se establece que el organismo electoral elaborará anualmente su presupuesto de gastos, en el cual establecerá sus gastos ordinarios y extraordinarios, referidos estos últimos a los que genere la organización de las votaciones y el desarrollo de los proyectos especiales que el mismo tribunal considere necesario realizar. El proyecto de presupuesto se elabora en consulta con el Ministerio de Hacienda, el cual tiene la obligación de incluirlo en el proyecto de presupuesto general del Estado que se presenta para su aprobación a la Asamblea Legislativa.

Por su parte, en Brasil la Constitución establece que el Poder Judicial goza de autonomía financiera y administrativa, anotando a continuación que los tribunales elaborarán sus propuestas presupuestarias dentro de los límites que se habrán de estipular conjuntamente con los demás poderes en la ley de directrices presupuestales (Ceneviva, 1989: 211; Marinho, 1989: 32; Padua, 1989: 3). La presentación de las propuestas será realizada a nivel fe-

deral por los presidentes del Tribunal Federal Supremo y de cada uno de los Tribunales Federales Superiores, lo cual significa que también el Tribunal Superior Electoral presenta su proyecto de presupuesto propio (Mendonça, 1989: 62-64). De acuerdo con Padua, las propuestas presupuestarias han de ser presentadas directamente al Parlamento, con lo cual se elimina la posibilidad de que el Ejecutivo reformule las peticiones presupuestarias de los tribunales.

### 2.3. *Nombramiento y remoción*

1) *Procedimientos de designación.* En la gran mayoría de los casos la designación de los funcionarios reposa en organismos políticos, fundamentalmente en el Congreso de la República. Sin embargo, cabe precisar que en distintos casos se han fijado algunos límites al Congreso para efectuar los nombramientos, y que en varios países se presenta una interacción entre diversos cuerpos, como entre el Ejecutivo y el Legislativo, o entre los tres poderes tradicionales.<sup>17</sup> En dos países, Costa Rica y Perú, la facultad nominadora ha sido atribuida a órganos judiciales.

En Colombia, Ecuador, México y República Dominicana el Congreso designa libremente a los miembros del tribunal electoral, con base en las propuestas presentadas por los partidos políticos. En Colombia, los nueve miembros del Consejo Nacional Electoral son elegidos por el Congreso de la República en pleno, de listas presentadas por los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos.<sup>18</sup> En Ecuador, el Congreso es el encargado de nombrar a los siete miembros del Tribunal Supremo Electoral. La elección se hace sobre ternas que presentan los partidos que obtuvieron las más altas votaciones en la últimas elecciones plurinominales. En la República Dominicana, el Senado es el organismo que designa los nueve miembros de la Junta Central Electoral.

<sup>17</sup> Ya no se presentan casos de conformación de los órganos electorales supremos a través de elección popular. En Paraguay rigió este sistema hasta la expedición de la ley que reglamenta la justicia electoral, en 1995.

<sup>18</sup> Hasta la reforma constitucional del año 2003, el Consejo Nacional Electoral debía reflejar la composición política del Parlamento y darle espacio a representantes de los dos grupos mayoritarios de oposición que no contaban con asientos en el órgano electoral. Los magistrados del Consejo Nacional Electoral eran nombrados por el Consejo de Estado —el tribunal supremo de lo contencioso-administrativo— con base en ternas que presentaban los partidos políticos. Debido a las críticas acerca de la excesiva politización del Consejo, en el trámite de la reforma constitucional se intentó convertirlo en un órgano judicial, pero esa propuesta fracasó para dar paso a una politización aún mayor del organismo.

La manera de integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral mexicano (y de su antecesora, la Comisión Federal Electoral) ha venido siendo modificada continuamente desde la década de 1970, pero siempre ha estado en manos de organismos políticos. Actualmente, tras la reforma de 1996, el Consejo General consta de un consejero presidente y ocho consejeros electorales, los consejeros del Poder Legislativo —uno por cada agrupación parlamentaria—, los representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo. El consejero presidente<sup>19</sup> y los consejeros electorales—que son los únicos que tienen derecho de voto— son elegidos por la Cámara de Diputados, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, o en su receso, por la Comisión Permanente, sobre las propuestas presentadas por los grupos parlamentarios.

También en El Salvador, Uruguay, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Venezuela el nombramiento de los magistrados de la corte electoral reposa en el Congreso, pero éste debe atender a distintas exigencias impuestas para el proceso de nombramiento. Así, en El Salvador, la Asamblea Legislativa elige a los cinco magistrados del Tribunal Supremo Electoral. Tres de ellos son designados de las ternas presentadas por cada uno de los partidos políticos que hubieran obtenido las mejores votaciones en las últimas elecciones presidenciales. Los dos restantes son nombrados de ternas presentadas por la Corte Suprema de Justicia. En este caso se requiere del voto favorable de las dos terceras partes de los diputados. En Uruguay, cinco de los nueve magistrados deben ser ciudadanos que, por su posición en la escena política, sean garantes de imparcialidad. Ellos son designados por la Asamblea General, con el voto de las dos terceras partes del total de sus componentes. Los otros cuatro representan a los partidos políticos y son designados también por la Asamblea General, mediante el doble voto simultáneo, a través de un sistema de representación proporcional. En Guatemala, la designación de los cinco miembros del Tribunal Supremo de Elecciones la realiza el Congreso por votación equivalente a las dos terceras partes del número total de diputados. Pero, para los nombramientos, el Congreso ha de ceñirse a una nómina de 30 candidatos elaborada por una comisión de postulación compuesta por cinco personas, provenientes del

<sup>19</sup> Con la reforma de 1996 se puso punto final a una norma que regía desde hacía décadas, de acuerdo con la cual el secretario de Gobernación presidía el órgano electoral y contaba con voto de calidad en caso de que se presentara empate en las decisiones. Esta disposición, sumada a otras prerrogativas del presidente del Consejo, le conferían amplias facultades de intervención al gobierno en el organismo electoral.

ámbito universitario y alejadas de la actividad política. De su lado, en Nicaragua, la Asamblea Nacional elige a los siete miembros del Consejo Supremo Electoral de listas separadas, presentadas, para cada cargo, por el presidente de la República y los diputados de la Asamblea, luego de consultas con las asociaciones civiles correspondientes. Para los nombramientos se requiere en cada caso el voto favorable de por lo menos 60% de los diputados de la Asamblea. En Paraguay, la Cámara de Senadores elige a los tres miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral, pero para ello requiere la anuencia del presidente de la República, y además los candidatos deben provenir de una lista elaborada por el Consejo de la Magistratura. Finalmente, en Venezuela, los cinco miembros del Consejo Nacional Electoral son designados por la Asamblea Nacional, por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros, sobre las postulaciones presentadas por distintas organizaciones: tres de las listas presentadas por la sociedad civil, una de la lista elaborada por el Poder Ciudadano y una de las propuestas formuladas por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales.

En Chile y Argentina los nombramientos de los integrantes del órgano supremo electoral son realizados por el presidente de la República, pero éste también tiene que atender distintas limitaciones para proceder a la designación. Así, en Chile, el presidente debe obtener el acuerdo del Senado para la designación del director del Servicio Electoral. También en Argentina, el presidente de la República requiere de la aprobación del Senado para nombrar a los tres magistrados de la Cámara Nacional Electoral, pero además, a partir de la reforma constitucional de 1994, los nombres propuestos por el presidente deben provenir de listas presentadas por el Consejo de la Magistratura.

Por su parte, en Bolivia, Brasil, Honduras y Panamá los nombramientos reposan en distintos órganos. De esta manera, en Bolivia, el Congreso designa a seis de los siete vocales de la Corte Nacional Electoral, en votación que requiere mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, mientras que el magistrado restante es designado por el presidente de la República. De su lado, en Brasil, la integración del Tribunal Superior Electoral es practicada por los máximos órganos judiciales y el presidente de la República. Así, por voto secreto y de entre sus miembros, el Tribunal Federal Supremo nombra tres jueces y el Tribunal Superior de Justicia, dos. Por su parte, el presidente de la República, con el acuerdo del Senado, designa a los dos jueces restantes de una lista de seis abogados que le es pre-

sentada por el Tribunal Federal Supremo. En Panamá, cada una de las ramas del Poder Público nombra directamente un magistrado del Tribunal Electoral, mientras que en Honduras cada uno de los partidos políticos legalmente inscritos designa un integrante del Tribunal Nacional de Elecciones. A ellos se les suma un miembro nombrado por la Corte Suprema de Justicia (o dos, si el aumento del número de partidos legalmente inscritos origina un número par de miembros).

Los países en los cuales la integración de la corte electoral es tarea de la justicia son, como se dijo, Costa Rica y Perú. Así, en Costa Rica, los tres magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones son designados por la Corte Suprema de Justicia en elección que exige las dos terceras partes de los votos de los miembros de la corporación.<sup>20</sup> Por su parte, en Perú, el Consejo Nacional de la Magistratura es el órgano nominador.

Para terminar este apartado es importante anotar que en Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Uruguay y Venezuela se exige una mayoría calificada para el nombramiento de los integrantes —o de algunos de ellos, como en el caso de El Salvador y Uruguay— del órgano supremo electoral

*2) Periodos de ejercicio, la calidad política de los magistrados y el procedimiento para su remoción.* Como hemos visto, en la mayor parte de los países el nombramiento de los miembros de los órganos electorales supremos depende de organismos políticos. Ahora bien, la posible dependencia política que ello puede generar se atempera o acentúa por tres factores más, a saber: la coincidencia o no de los periodos de ejercicio con los del Ejecutivo y del Legislativo, lo cual nos permite conocer si la composición de las cortes es afectable por los cambios políticos que trae cada elección; la existencia o ausencia de restricciones referentes a la actividad política de los candidatos a integrar el organismo electoral; y por el establecimiento de los organismos en los cuales reside la facultad de remover a los mismos integrantes de estos órganos electorales supremos.

*a) Periodos de ejercicio:* en la mayoría de los países, el periodo de ejercicio del cargo de magistrado del organismo electoral no coincide con los periodos electivos del orden nacional, es decir, con los del presidente de la República y el Congreso. Así, en Brasil, Bolivia y Perú el tiempo de ejerci-

<sup>20</sup> Sobre el caso costarricense es importante mencionar que en época de elecciones dos de los magistrados suplentes se incorporan al Tribunal, el cual funciona en ese periodo con cinco miembros propietarios.

cio es inferior a los periodos para los cuales son elegidos el presidente de la República y el Congreso. En Brasil, el periodo es de dos años, prorrogable a cuatro, mientras que las elecciones presidenciales y parlamentarias se realizan cada cuatro años. Por su parte, en Bolivia y Perú los miembros de la Corte Nacional Electoral y el director de la ONPE, respectivamente, son designados para cuatro años, mientras que el presidente y los miembros del Congreso son elegidos para periodos de cinco años.

En otros países, el periodo de funciones de los miembros del órgano supremo electoral es mayor que el señalado para el presidente de la República y el Parlamento. Así, en Guatemala es de seis años, siendo que el presidente y el Congreso son elegidos por cinco; en Panamá es de diez años, mientras que los periodos del presidente y los congresistas son de cinco; en Venezuela es de siete años, al tiempo que el presidente y la Asamblea son elegidos para un periodo de seis años; y en México, los consejeros electorales son elegidos por siete años (siendo los únicos integrantes del Consejo General a los que se les fija un periodo), mientras que el presidente de la República y los senadores son elegidos por seis años y los diputados por tres.

También en Costa Rica nos encontramos con que los magistrados del Tribunal son elegidos por seis años, mientras que los miembros de la Asamblea Legislativa lo son por cuatro. Pero, además, los nombramientos en este país son escalonados, de manera que cada dos años se renuevan un magistrado titular y un magistrado suplente.

Por otra parte, en Argentina los miembros de la Cámara Nacional Electoral, como todos los jueces, son inamovibles, mientras que en Chile la ley no determina ningún periodo para el director del Servicio Electoral, anotando más bien que su destitución opera por decisión del presidente de la República, contando con el acuerdo del Senado.

Los casos en que los periodos de los miembros de las cortes electorales coinciden con los del presidente de la República y los congresistas son Colombia, Ecuador, Honduras y República Dominicana (con periodos de cuatro años), y Uruguay y Nicaragua (con periodos de cinco años). También en el caso paraguayo coinciden los periodos de ejercicio de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia Electoral con los tiempos de elecciones del presidente y el Congreso (cinco años), pero la Constitución aclara que los magistrados que hubiesen sido confirmados para los dos periodos siguientes al de su elección adquieren inamovilidad. Por su parte, en El Salvador el periodo de los miembros del Tribunal coincide con la duración del mandato presidencial (cinco años), respectivamente.

Finalmente, es importante anotar que en varios países —entre ellos Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela— se considera la posibilidad de que los miembros del organismo electoral sean reelectos.

*b)* Calidad política de los magistrados: en la mayor parte de los países se han establecido restricciones a la posible actividad política de los miembros de los organismos electorales. En algunos casos, estas inhabilidades para los aspirantes a integrar el órgano electoral supremo abarcan hasta el desempeño político durante los años inmediatamente anteriores, mientras que en otros países se refieren únicamente al periodo de ejercicio efectivo del cargo.

En el primer caso encontramos a los candidatos a magistrados de la Cámara Nacional Electoral argentina y a los postulantes a los cargos de director del Servicio Electoral chileno, de jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales peruana y de consejeros electorales mexicanos. En Argentina, los candidatos a la Cámara Nacional Electoral no deben haber desempeñado ningún cargo partidario en los cuatro años anteriores a su nominación. En el caso chileno, el aspirante a director no puede haber desempeñado cargos de representación política o de dirigencia partidaria en los cinco años anteriores a su designación. En cuanto a Perú, el postulante para jefe de la ONPE no puede haber sido candidato a cargos de elección popular, ni haber pertenecido formalmente a una agrupación política ni haber desempeñado cargos nacionales de dirección partidaria en los cuatro años anteriores a la designación. Finalmente, los candidatos a consejeros electorales en México no deben haber sido jamás presidentes de un partido político, ni haber sido candidatos a cargo de elección popular o haber desempeñado una posición de dirección en algún partido en los cinco años inmediatos anteriores a la designación.

En Uruguay y El Salvador, la exigencia sobre inactividad en el campo político partidista durante los años anteriores se eleva respecto a algunos magistrados. En estos países, una parte de los integrantes del organismo electoral proviene de los partidos políticos, pero la otra debe haber sido ajena a la vida política durante un periodo de años determinado. Éste es el caso de los jueces neutrales de Uruguay y de los dos magistrados elegidos de las ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia en El Salvador.

Por otra parte, en varios países se considera que durante el ejercicio de sus cargos los magistrados no pueden desarrollar ningún tipo de actividad política. Así ocurre en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela; y, finalmente, en el mismo Uru-

guay, donde una parte de los magistrados proviene de los mismos partidos, la Constitución le prohíbe a todos los miembros de la Corte Electoral intervenir de cualquier forma en la actividad política.

Finalmente, en algunos países no se hace referencia alguna a este punto, de forma que tácitamente se acepta que los postulantes a una magistratura de la corte electoral sean personas con actividades y responsabilidades políticas y que incluso en el tiempo de ejercicio de su cargo lo continúen siendo. Éste es el caso de Ecuador, Honduras y República Dominicana y, como ya se vio, de algunos de los integrantes del organismo electoral salvadoreño.

c) Procedimiento para su remoción: en la mayoría de los casos, los magistrados reciben el mismo tratamiento que los demás altos dignatarios del Estado, lo cual significa que su destitución solamente procede por violaciones a la Constitución o por delitos, y que ha de ser decidida por el Congreso, en un juicio político, y frecuentemente con mayorías calificadas o, en algunos casos, por los tribunales judiciales, tras acusación del órgano legislativo.

El juicio político asume diferentes formas, según el país del que se trate. En Colombia, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay —para el caso de los llamados jueces neutrales—, países con un legislativo bicameral, la cámara baja decide si se debe abrir causa contra el magistrado en cuestión y, en caso de que la respuesta sea afirmativa, lo acusa ante el Senado de la República, el cual decide definitivamente y determina la sanción correspondiente. En los más de los casos se exigen mayorías calificadas para la toma de estas decisiones. También en algunos países con Congreso unicameral, como Nicaragua y Ecuador, el órgano legislativo resuelve aisladamente acerca de la destitución de los magistrados.<sup>21</sup>

En otros de los países con parlamento unicameral, el Congreso simplemente resuelve si hay lugar o no para abrir causa, pasando la decisión a los órganos de la justicia. Así ocurre en Costa Rica, El Salvador y Guatemala. Por el contrario, en Venezuela, la Asamblea Nacional puede proceder a remover a los rectores del Consejo Supremo Electoral únicamente después de que la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia declare que han incurrido en las causales establecidas por la ley.

<sup>21</sup> Respecto a Ecuador habría de anotar que la ley electoral incluye disposiciones por medio de las cuales se autoriza al Tribunal Constitucional para ejercer supervigilancia sobre el Tribunal Supremo Electoral e incluso para sancionar y destituir a sus vocales. Salgado (1988: p. 219) asevera que estas normas son inconstitucionales, puesto que en la Constitución se determina claramente que esa facultad reside únicamente en el Congreso.

En Panamá, la Corte Suprema de Justicia conoce y falla definitivamente sobre las faltas y delitos de los magistrados, pudiendo entonces destituirlos.

Brasil, Honduras, Uruguay —para el caso de los jueces que representan a los partidos—, Chile, Perú y Argentina presentan mecanismos diferentes de los anteriores. En el primero, la decisión acerca de la remoción de alguno de los miembros de la corte electoral es fallada por el mismo organismo electoral, por mayoría calificada de votos. En el caso hondureño, los magistrados pueden ser removidos por decisión libre de cada uno de los órganos que los designaron (los partidos políticos y la Corte Suprema de Justicia). Lo mismo ocurre en Uruguay respecto a los jueces que representan a los partidos políticos en la Corte Electoral, los cuales pueden ser removidos libremente por los partidos. Por su parte, en Chile y Perú la atribución de destituir a los jefes de los órganos electorales supremos yace en los organismos nominadores, es decir, respectivamente, en el presidente de la República, quien requiere la autorización de la mayoría absoluta del Senado, y en el Consejo Nacional de la Magistratura, que puede hacerlo en presencia de falta grave. Finalmente, en Argentina, el proceso de remoción de magistrados de la Cámara Nacional Electoral —y de todos los jueces de los tribunales inferiores del país— es abierto por el Consejo de la Magistratura, quien puede incluso suspender a los funcionarios judiciales, pero la decisión sobre la acusación es tomada por un jurado de enjuiciamiento compuesto por legisladores, magistrados y abogados.

3) *Las mayorías exigidas para deliberar y decidir.* La norma general es que para sesionar y tomar decisiones se requiere reunir la mayoría absoluta de los integrantes de los organismos y de los miembros presentes, respectivamente. Sin embargo, existen algunas excepciones que es interesante destacar, y dentro de las cuales se debe incluir obviamente a los organismos unipersonales, como ocurre con el chileno y el peruano.

Respecto al número de miembros de los tribunales electorales que deben asistir a las sesiones para que éstas se lleven a cabo, tenemos que, mientras que en Guatemala y República Dominicana se determina que para sesionar se requiere la asistencia de todos los miembros, en Brasil y Costa Rica se exige la presencia de todos los magistrados únicamente para entrar a tomar decisiones acerca de temas determinados.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> En el caso brasileño se requiere la presencia de todos los magistrados para decidir sobre la interpretación del Código Electoral desde la perspectiva constitucional, sobre la anulación general de las elecciones y sobre la pérdida de credenciales.

Por su parte, en Nicaragua se requiere la presencia de cinco de los siete miembros del Consejo para deliberar, al tiempo que en México se delibera con la mayoría de los consejeros magistrados, pero si no se logra reunir el número de miembros requerido se cita a una nueva sesión dentro de las 24 horas siguientes, la cual se lleva a cabo con los miembros que asistan.

Respecto al quórum decisorio, Colombia, Bolivia, El Salvador, México, Nicaragua, Venezuela y Uruguay consagran mayorías calificadas. De todos ellos, el único que lo considera para todas las situaciones es el Código Electoral colombiano. En los otros países, ese quórum es únicamente para asuntos especiales. Así, por ejemplo, en Bolivia, se requiere el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de la Corte para suspender, restituir o destituir a los vocales de las Cortes Departamentales Electorales; en El Salvador, es indispensable obtener una mayoría especial de votos, entre otras cosas, para designar a los miembros de los organismos electorales inferiores, aprobar la boleta de votación y decidir sobre las impugnaciones; en Nicaragua, entre los asuntos que requieren mayoría calificada se encuentran la elección del presidente y vicepresidente del Consejo Supremo Electoral, el nombramiento o la destitución de los miembros de los órganos electorales inferiores y el otorgamiento, la suspensión o la cancelación de personalidad jurídica a un partido político; por su parte, en México se requiere una mayoría de dos terceras partes de los miembros del Consejo General para nombrar al secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral; y, finalmente, en Venezuela, es necesaria una mayoría especial para promover la nulidad de una elección o para dictar o reformar los reglamentos general electoral y de referendos.

El caso de Uruguay es distinto, en ese país el quórum especial no se refiere al asunto sino a los magistrados. La Constitución declara que las decisiones de la Corte Electoral se han de tomar por mayoría absoluta de los miembros de ella, pero establece a continuación que dentro de esta mayoría se debe contar con el voto de tres de los cinco miembros conocidos como neutrales, a no ser que se adopten por las dos terceras partes de los miembros de la Corte. De esta manera, los votos de los neutrales adquieren un valor especial.

Dentro de este tema cabe destacar que en Ecuador y Honduras el presidente del Tribunal Electoral goza de la atribución del voto de calidad, que consiste en que en caso de empate en el momento de toma de una decisión, el voto del presidente resuelve.<sup>23</sup> Es importante anotar que el presidente del

<sup>23</sup> Igual sucedía en México, Nicaragua y Paraguay hasta las reformas de 1994, 2000 y 1995, respectivamente. En el caso mexicano es importante reiterar que hasta la reforma de 1994 el presidente del Consejo General era siempre el secretario de Gobernación.

organismo electoral ecuatoriano es nombrado por el mismo Tribunal, mientras que en Honduras la presidencia se rota cada año entre los miembros del Tribunal Nacional.

#### *2.4. Las facultades de las cortes electorales*

En forma general se observa que en el ámbito latinoamericano los órganos electorales supremos han asumido una amplia gama de tareas, las cuales no se circunscriben únicamente a la organización y vigilancia de las elecciones, sino que se extienden a actividades que se relacionan con la materia electoral. Para la exposición de las atribuciones se ha dividido este apartado en seis subcapítulos:

1) *Facultades administrativas*. Estas son de muy variado orden. Entre ellas están:

a) Organizar y dirigir cada una de las elecciones y de los procesos de consulta popular.

b) Expedir su reglamento interno y las instrucciones para el funcionamiento de los organismos inferiores. Asimismo, ejercer la supervigilancia y la fiscalización sobre todos los organismos inferiores, independientemente de si sus miembros han sido designados por la misma corte electoral o no.

c) Conocer y decidir sobre los diversos recursos contra las resoluciones de los organismos inferiores. La única excepción a esta regla se presenta en Uruguay, donde las decisiones de las Juntas Electorales que son tomadas por unanimidad no son recurribles ante la Corte Electoral.<sup>24</sup>

d) Convocar a elecciones. En la mayoría de los países en estudio es el organismo electoral el que procede a convocar las elecciones (de todo orden). En contadas ocasiones, como en los casos de Argentina, Bolivia y Perú, se ha dejado esta facultad en manos del Poder Ejecutivo. Cabe agregar, sin embargo, que por lo general las fechas de celebración de las elecciones son prefijadas por la ley, de manera que la convocatoria a elecciones tiene más que todo un carácter formal (véase el cap. XXI de esta obra).

e) Elaborar, imprimir y distribuir las boletas de votación. Por lo general, es tarea de los órganos supremos electorales la aprobación del modelo

<sup>24</sup> Gros (1990: 313-314), considera inconstitucional esta disposición, argumentando que en la Carta se prevé que la Corte Electoral decide en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan.

para la tarjeta de votación, así como la impresión y distribución de ellas a las mesas receptoras de votos (véase el cap. xxv de esta obra). Solamente en Argentina y en Uruguay son los mismos partidos los que elaboran sus boletas de votación, las cuales han de ser presentadas a los organismos electorales para su aprobación. En Argentina, los partidos políticos deciden si distribuyen sus tarjetas ellos mismos o las depositan en mesas receptoras de sufragios. Por el contrario, en Uruguay la ley señala que los delegados de cada partido deben entregar sus boletas a las mesas receptoras de sufragios, para que éstas las coloquen en el cuarto secreto. En la práctica, sin embargo, el número de boletas es tan alto que ahora se solicita al elector que obtenga la suya antes de entrar al referido cuarto.

La elaboración y distribución de las boletas electorales a través de los mismos organismos electorales ha sido considerada en varios países como un paso importante para evitar posibilidades de fraude y para crear condiciones de igualdad de oportunidades entre los partidos contendientes. Así, en el caso de Brasil se ha señalado que la introducción de la boleta oficial de votación constituye una de las reformas más importantes en la historia electoral brasileña. Igual se ha destacado respecto al caso peruano y al colombiano (véase respecto a Brasil: De Sousa, 1972: 119; Meneguello, 1986: 103; Paiva, 1985: *passim*; respecto a Perú: García Belaúnde, 1986: 47; Paniagua, 1994: 226; respecto a Colombia: Jaramillo 1995: 22).

f) Suministrar a los organismos electorales inferiores todos los documentos y útiles necesarios para el desarrollo de sus labores. Quizá las únicas salvedades a esta norma las constituyen Argentina y Brasil: en el primer país se ha encargado a la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior la provisión de todos los elementos necesarios para el acto de la votación, así como la impresión de los listados del registro electoral, y en el segundo la ley dispone que todos los materiales destinados al empadronamiento y a la celebración de las elecciones han de ser suministrados por el gobierno federal a los Tribunales Regionales Electorales, quienes se encargan de su distribución.

g) Registrar a los candidatos. La inscripción de los candidatos a los diferentes cargos se practica ante los organismos electorales. En contados casos se surten todas las inscripciones ante el organismo supremo, como ocurre en El Salvador y Nicaragua. La norma general es más bien que sólo las candidaturas para elecciones que se realizan en una circunscripción nacional (Presidente y Vicepresidente de la República y en algunos países senadores) se registran ante la corte electoral, mientras que las inscripciones

para cargos cuya elección corre a nivel regional se realiza ante los organismos electorales regionales (véase el cap. XXII de esta obra).

*h)* Practicar los escrutinios finales, asignar las bancas y expedir las credenciales (véase el cap. XXXIX de esta obra). En este aspecto se observan dos tipos de orientación en la legislación electoral. Así, por un lado, en buen número de países (Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Paraguay) se confían todas estas labores a la autoridad suprema electoral. Por el contrario, en otros países se ha decidido descentralizar estas actividades, de manera que la corte electoral sólo se encarga de este punto en lo relacionado con las elecciones realizadas en circunscripción nacional. Así ocurre en Brasil, Ecuador, Colombia, Venezuela y Uruguay. En Venezuela y Uruguay, a los organismos máximos electorales les corresponde, además, realizar un escrutinio complementario con base en la votación nacional de los partidos: en Venezuela existe la figura de los senadores y los diputados adicionales, los cuales son adjudicados por el Consejo Supremo Electoral a los partidos pequeños con base en el cociente electoral nacional que extrae el mismo Consejo; a su turno, en el Uruguay, luego de que las Juntas Electorales han realizado el respectivo escrutinio departamental y asignado las bancas para representantes a la Cámara, la Corte Electoral entra a practicar la adjudicación de los escaños que sobren tras este procedimiento, tomando al país como una sola circunscripción nacional.

En México, dadas las características de su sistema electoral, el Consejo General del IFE se encarga del cómputo total de las elecciones para presidente, senadores y diputados electos según el principio de representación proporcional, y de otorgar las constancias respectivas, mientras que todo lo relacionado con las elecciones de los senadores y de los diputados elegidos según el principio de mayoría relativa es efectuado por los consejos locales y los consejos distritales del IFE, respectivamente.

Por otra parte, en Perú y Chile el cómputo definitivo de los votos, la asignación de las bancas y la entrega de las credenciales no la realizan las cortes electorales, sino el Jurado Nacional de Elecciones y el Tribunal Calificador de Elecciones, respectivamente. De igual manera, en Argentina el organismo supremo electoral no cumple funciones dentro del proceso de escrutinio definitivo. En este país, la calificación definitiva de las elecciones de los congresistas es efectuada por cada una de las cámaras del Congreso de la República.

Los casos de Colombia, Panamá y Chile son también peculiares, en razón de que en estos países el escrutinio de los votos se deja en manos de

cuerpos diferentes a los que han cumplido con la organización de las elecciones. En Colombia se separa de esta regla únicamente el Consejo Nacional Electoral, el cual desempeña tareas en los dos campos.

*i)* Velar por el mantenimiento del orden público y de la libertad de elegir en el día de los comicios. Esta función le compete normalmente a las autoridades policivas o militares, a las cuales pueden dirigirse los organismos electorales solicitando la ayuda necesaria (véase el cap. XXIII de esta obra). Sin embargo, en varios países se ha facultado a la misma corte electoral para decidir sobre estos temas, bien sea porque se dispone que en las elecciones las fuerzas de seguridad queden sujetas a las instrucciones del organismo electoral, como ocurre en Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, Perú y República Dominicana; bien porque se pone bajo las órdenes de la corte un pie de fuerza determinado, el cual hace entonces el papel de policía electoral, tal como sucede en Nicaragua; o bien porque se establece que el organismo diseña y aplica coordinadamente con la policía el plan de seguridad electoral, como en El Salvador.

*j)* Formular el proyecto de presupuesto y remitirlo a las autoridades competentes, así como administrar los fondos que le han sido otorgados.

*k)* Velar por el respeto de los derechos y garantías consagrados a favor de los ciudadanos y de los partidos políticos.

*l)* Publicar las memorias y la jurisprudencia relacionada con los procesos electorales.

*m)* Brindar capacitación a los ciudadanos respecto al sufragio, la democracia y la participación ciudadana, tal como se establece en Ecuador, El Salvador, México, Perú y Venezuela.

*n)* Colaborar en la organización de las elecciones internas de las organizaciones gremiales, tal como ocurre en Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela.

*ñ)* Divulgar los fines, formas y procedimientos de los actos electorales.

*o)* Velar porque la propaganda electoral y las encuestas se ajusten a las normas dictadas (véase el cap. XXVIII de esta obra). Esto significa en muchos casos —como en Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y México— que los medios de comunicación y las empresas que realizan labores de propaganda deban inscribirse ante el organismo electoral e informarle sobre sus tarifas y sus condiciones de trabajo. Igualmente, implica que los organismos electorales ordenen la suspensión de la propaganda que consideren que no se adecua a la normatividad e impongan las sanciones respectivas, tal como ocurre, por ejemplo, en Bolivia, Brasil,

Nicaragua, Panamá y Paraguay. Además, entraña que en distintos países —entre ellos Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Venezuela— las compañías encuestadoras deban inscribirse ante el órgano electoral y puedan ser sancionadas por éste por incumplimiento de las normas respectivas.

*p)* Reglamentar la participación de los partidos políticos (y de otros movimientos políticos) en los medios de comunicación del Estado.

*q)* Finalmente, existen algunos casos particulares, en los que la configuración de algunas circunscripciones para la elección de los congresistas no está fijada legal o constitucionalmente, y se ha facultado al organismo electoral para determinar para cada elección su contorno. Así ocurre en México, donde el Consejo General del Instituto Federal Electoral decide sobre la conformación de las 300 circunscripciones uninominales y las cinco circunscripciones plurinominales para las elecciones de diputados federales. De manera similar, en Bolivia y Venezuela la Corte Nacional Electoral y el Consejo Supremo Electoral deciden acerca de la delimitación de los distritos electorales uninominales para la elección de los congresistas correspondientes.

2) *Facultades registrales.* En todos los países latinoamericanos es responsabilidad de los órganos supremos electorales la formación del padrón electoral. Esta tarea es realizada de diversas maneras: en algunos países la inscripción de los ciudadanos en el padrón se realiza ante los organismos inferiores del orden regional o local (como los jueces electorales en Brasil, los notarios electorales en Bolivia o las juntas inscriptoras en Chile); en otros, ante dependencias regionales o locales del mismo organismo supremo electoral (como ocurre en México, con la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores; en Panamá, con la Dirección General del Registro Electoral; o en Venezuela, con la Comisión de Registro Civil y Electoral); y, finalmente, en otros, ante un organismo especializado, de orden nacional y de existencia permanente, dependiente del mismo órgano supremo electoral. Este último es el caso de Colombia, donde el registro electoral es elaborado por la Registraduría Nacional del Estado Civil; de Costa Rica, donde lo hace el Registro Civil; de Guatemala, donde es tarea del Registro de Ciudadanos; de Honduras, donde es responsable el Registro Nacional de las Personas; de Paraguay, en el que la Dirección del Registro Electoral es la encargada de su formación; y de Uruguay, donde esta labor es cumplida por la Oficina Nacional Electoral.

El caso peruano es particular luego de la Constitución de 1993. Puesto que en ella se dividieron las tareas electorales entre tres organismos autónomos, la responsabilidad sobre el padrón electoral quedó en manos del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, los cuales deben actuar coordinadamente en su preparación y actualización, y luego obtener la autorización del Jurado Nacional de Elecciones para su uso en las elecciones.

En todos los países se ha establecido la permanencia del registro electoral, lo cual quiere decir que una vez se ha elaborado éste para unas elecciones determinadas es utilizado en los comicios siguientes luego de ser depurado y actualizado, registrándose las altas y bajas correspondientes (Urruty, 1991: 518; véase el cap. xx de esta obra).<sup>25</sup>

La actualización del registro electoral depende en muy buena parte del grado de certeza que ofrezcan el registro civil —en el cual se anotan los datos referentes al estado civil de las personas, tales como nacimiento, defunción, matrimonio, adopción, etc.— y el registro de la identidad de las personas, en el cual se establece quiénes son ciudadanos del país y se hace constar cuál es su documento de identidad. Esta dependencia se explica por el hecho de que para la obtención de la cédula de identidad se ha de presentar, por lo común, el certificado del registro civil (para dar constancia del lugar y fecha de nacimiento, del nombre, etc.), y para la inscripción en el padrón electoral se ha de exhibir, por lo general, el documento de identidad.

Pues bien, atendiendo a la importancia del registro electoral para la garantía de la limpieza de las elecciones y a la situación de que muchos problemas del padrón electoral se podían atribuir a las deficiencias de los otros dos registros,<sup>26</sup> en varios países se ha decidido colocarlos todos bajo la responsabilidad de la corte electoral.

<sup>25</sup> El último país en adoptar un padrón electoral permanente fue Nicaragua, donde hasta hace poco se formaba un padrón propio para cada elección.

<sup>26</sup> La experiencia de muchos años de República Dominicana constituye un buen ejemplo de los problemas que originan los otros registros en el padrón (véase el Informe del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica y los artículos de Butten). También en Bolivia, en la década de 1980, una buena parte de los problemas del padrón electoral se debían al carnet de identidad, pues era necesario para inscribirse en el registro cívico, y aproximadamente 50% de los ciudadanos no lo poseía (Müller y Machicado, 1986: 68-69; Sanabria, 1990: 233). Asimismo, para el caso nicaragüense, véase Zelaya (1988: 127), quien señala que las deficiencias en el registro del estado civil fueron las que llevaron a establecer el registro electoral periódico como única forma de evitar fraudes con base en él. También las dificultades originadas por el registro civil en Colombia (Rojas, 1982: 22, y De la Calle, 1982: 4) llevaron a que éste pasara a ser responsabilidad de la Registraduría.

Así ocurre en Costa Rica, donde el Registro Civil se encarga tanto del padrón electoral como de los registros civil y de la identidad de las personas; en Honduras, país en el cual también los tres registros son tarea del Registro Nacional de las Personas; en Nicaragua, donde desde la reforma constitucional de 1995 se asignó al Consejo Supremo Electoral la responsabilidad de los tres registros; en Panamá y en República Dominicana, naciones en las cuales el Tribunal Electoral y la Junta Central Electoral, respectivamente, tienen también a su cargo la formación de los tres registros; y en Colombia, donde el registro de la identidad de las personas y el electoral son formados por la Registraduría desde la creación de esta entidad, pero, además, desde 1986 se ha establecido que ella debe asumir gradualmente todo lo relacionado con el registro civil.

En otros países, el organismo electoral tiene la atribución de formar dos registros. Así, por ejemplo, en Bolivia, la Corte Nacional Electoral organiza y administra el padrón nacional electoral y dirige y administra el Servicio Nacional de Registro Civil. En El Salvador, el Tribunal Supremo Electoral tiene a su cargo la formación del padrón electoral y la del Registro Nacional de las Personas Naturales, que se encarga de la inscripción de todos los actos referentes al estado civil. Igualmente, en Venezuela el Consejo Nacional Electoral mantiene, organiza, supervisa y dirige el registro civil y el padrón electoral. También en Perú se ha procedido a concentrar el registro del estado civil de las personas y el de la identidad de las personas en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, al tiempo que el padrón electoral es responsabilidad compartida de los tres órganos electorales autónomos.

Por otra parte, en algunos países se han diseñado mecanismos para impedir que los errores de otros registros contaminen el padrón electoral. En Venezuela, como se ha dicho, el Consejo Nacional Electoral tiene a su cargo el registro civil y el padrón electoral, pero, a la vez, tiene la función de supervisar los procesos que cumple la rama ejecutiva para formar el registro de ciudadanos y expedir la cédula de ciudadanía.<sup>27</sup> En Ecuador se dispone que el Tribunal Supremo Electoral elabore el padrón electoral con base en los informes y datos que le proporciona la Dirección General de Registro Ci-

<sup>27</sup> Importa anotar que el Consejo cuenta con esta facultad desde antes de la expedición de la Constitución y las leyes de elecciones vigentes (véase Rauseo, 1987: 185; Castillo, 1988: 172). A pesar de ello, se presentaban problemas en lo relacionado con el registro civil y con las cédulas de identidad (Rauseo, 1987: 186; Roche 1986: 132), razón por la cual algunos abogaban por colocar todos los registros en las manos del Consejo Supremo Electoral.

vil, Identificación y Cedulación, y para ello se ha establecido que la Dirección entregue diariamente al Tribunal Supremo Electoral las listas de los ciudadanos cedulados. Finalmente, en Paraguay, la Justicia Electoral tiene bajo su responsabilidad el padrón electoral, mientras que todo lo relacionado con el registro civil está a cargo del director del Registro Civil de las Personas, y la elaboración del registro de ciudadanos y la expedición de los documentos de identidad son responsabilidad del Departamento de Identificaciones de la Policía. A pesar de ello, la legislación establece que hasta que se cree una Dirección Nacional de Registros Públicos, la Dirección del Registro Electoral de la Justicia Electoral administrará conjuntamente con el Departamento de Identificaciones de la Policía y con el director del Registro Civil todo lo relacionado con los registros de ciudadanos y civil, respectivamente. Para ello se dispone que estas dos entidades estén en la obligación de informar semanalmente al director del Registro Electoral sobre las altas y bajas de cédulas de ciudadanía y los nacimientos y defunciones producidos.

3) *Facultades jurisdiccionales-electorales.* Tras observar los países aquí tratados, se encuentra que en su mayoría los organismos supremos electorales tienen tanto la atribución de decidir en forma definitiva sobre los conflictos que se dan en la etapa preparatoria de las elecciones (como los que se presentan en la formación del registro electoral, en el reconocimiento de los partidos, en la inscripción de los candidatos, etc.) como sobre los que surgen en el momento de calificarlas. Así ocurre en Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Dentro de este grupo de países cabe, sin embargo, diferenciar entre aquellos que permiten recursos de control de constitucionalidad contra los pronunciamientos de los órganos electorales y aquellos que no. Así, se puede observar que en Costa Rica, República Dominicana,<sup>28</sup> Uruguay y Nicara-

<sup>28</sup> Respecto a la República Dominicana es importante anotar que en la reforma electoral de 2002 se dispuso ampliar a nueve los integrantes de la Junta Central Electoral y dividir la Junta en dos salas, una administrativa, con tres miembros, y una contencioso-electoral, con cinco miembros. Además, existe el pleno, en el cual actúa también el presidente de la Junta. Cada uno de estos cuerpos tiene funciones propias. Así, la cámara administrativa se encarga del manejo ordinario de las actividades de la Junta, presenta propuestas al pleno acerca del nombramiento de directivos de la institución, dicta instrucciones para rodear el sufragio de garantías y fiscaliza las asambleas de los partidos. Por su parte, la cámara contencioso-electoral es la encargada de conocer y decidir en última instancia sobre los conflictos que se generen con

gua no existe ningún tipo de recurso contra las resoluciones electorales de los referidos órganos, aun cuando sí son impugnables otras decisiones, como las referidas a los partidos políticos o al registro civil, en Costa Rica, y las decisiones sobre partidos que toma el Consejo Supremo Electoral nicaragüense. En los demás países sí se admiten recursos extraordinarios ante la jurisdicción constitucional contra las resoluciones electorales de las cortes. De esta manera, en Guatemala y Honduras, se acepta el recurso de amparo contra las decisiones de sus organismos electorales máximos; en El Salvador, se pueden interponer los recursos de amparo, hábeas corpus e inconstitucionalidad; en Panamá y Paraguay el recurso de inconstitucionalidad y, en el último país, también la acción de amparo; en Brasil, se pueden impugnar ante el Supremo Tribunal Federal las decisiones acusadas de inconstitucionalidad y las que nieguen las solicitudes de hábeas corpus y de *mandado de segurança* (equivalente al recurso de amparo); y en Bolivia se puede acudir ante el Tribunal Constitucional por infracción de los preceptos constitucionales.

El caso ecuatoriano se asemeja a los anteriores. Las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones pueden ser objeto de demandas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, ante el Tribunal Constitucional, el cual puede suspender total o parcialmente sus efectos.<sup>29</sup> Ha de agregarse que la ley electoral prevé también algunos casos en los que el Tribunal Constitucional conoce de recursos contra las decisiones del Tribunal Electoral que se consideren violatorias de la ley, en cuyo caso puede imponer sanciones a sus miembros.<sup>30</sup>

En los demás países, la decisión final sobre las controversias electorales no reposa en los organismos electorales supremos sino en tribunales especiales, en el Congreso o en jurisdicciones ordinarias. Así, en Colombia y Venezuela, las resoluciones de los órganos electorales son consideradas como de naturaleza administrativa e impugnables en todo momento: en

oportunidad de la realización de las elecciones y sobre los conflictos internos que se produzcan en los partidos políticos. Finalmente, el pleno convoca a las elecciones, declara sus resultados y expide las credenciales, resuelve sobre el reconocimiento y cancelación del registro de los partidos políticos, asume la dirección y mando de la fuerza pública para la época de elecciones, distribuye los aportes estatales para el financiamiento de las campañas, reglamenta lo relativo al financiamiento de los partidos políticos, a la propaganda a través de los medios, a la participación de los partidos políticos en los medios de comunicación del Estado, etcétera.

<sup>29</sup> La Constitución precisa que las sentencias del Tribunal no tienen efectos retroactivos y que el Congreso está facultado para interpretar “de manera generalmente obligatoria” la Constitución.

<sup>30</sup> Véase Terán (1990), especialmente 67 y ss.

Colombia ante la jurisdicción contencioso-administrativa (tribunales administrativos y Consejo de Estado)<sup>31</sup> y en Venezuela ante la sala electoral del Tribunal Supremo de Justicia. Además, contra todas las decisiones cabe el recurso de amparo.

En Argentina, la calificación acerca de la validez o nulidad (parcial o total) de las elecciones de los parlamentarios es practicada por las respectivas cámaras legislativas.<sup>32</sup> Por su parte, los conflictos preelectorales son resueltos definitivamente por la Cámara Nacional Electoral, sin embargo se tiene el recurso extraordinario de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia.<sup>33</sup>

En Perú, México y Chile se ha diferenciado institucionalmente entre la organización de los comicios y el escrutinio y la calificación de las elecciones y de los plebiscitos. Por eso, en estos países existen tribunales especiales encargados exclusivamente de calificar definitivamente las elecciones. En Perú, el Jurado Nacional de Elecciones es el encargado de administrar justicia, en instancia final, en materia electoral. Esta norma ha sido interpretada por la ley electoral dictada en septiembre de 1995 en el sentido de asignarle al Jurado también la facultad de dirimir en última instancia los conflictos que se presenten con los otros organismos electorales autónomos.

Por su parte, en México la decisión final sobre todas las controversias que se originen por causa de la realización de las elecciones reside en el Tri-

<sup>31</sup> En la reforma constitucional de 2003 se dispuso que las acciones de nulidad electoral debían ser decididas por la jurisdicción contencioso-administrativa en un término máximo de un (1) año, o de seis meses si se trata de casos de única instancia. Esta decisión fue impulsada por las quejas acerca de la demora de los tribunales para fallar los asuntos electorales. Como prueba de ello se aducía el caso de un gobernador departamental, cuya elección fue anulada luego de dos años y medio de haberse realizado las elecciones, cuando restaban solamente nueve meses de los tres años de gobierno.

<sup>32</sup> Argentina es el único país latinoamericano en el que la calificación definitiva de las elecciones reside todavía en el Congreso. Anteriormente lo acompañaban en esa condición México y Paraguay. En México, el sistema de autocalificación de las elecciones parlamentarias fue eliminado luego de la crisis política que se produjo a raíz de las elecciones de 1988. Más tarde, en la reforma constitucional de 1996, se eliminó también la calificación de las elecciones presidenciales por parte de la Cámara de Diputados. En Paraguay, la calificación de las elecciones presidenciales y parlamentarias por parte del Congreso fue eliminada con la Constitución de 1992.

<sup>33</sup> González Roura (1999: 1158) señala que no son tantas las ocasiones en las que la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado sobre los fallos de la Cámara, si bien lo ha hecho sobre temas fundamentales. Anota que del total de los fallos sustantivos dictados por la Cámara Nacional Electoral desde 1983, apenas 13.5% fue impugnado ante la Corte Suprema de Justicia. Agrega que no más de 30% de estos recursos fueron aceptados por la Corte y que en 81% de los casos la decisión de la Corte confirmó el fallo de la Cámara.

bunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sus salas superior y regionales. En este punto la legislación mexicana ha tenido grandes cambios, pues hasta las reformas constitucional y legal de 1993 cada una de las Cámaras Legislativas era la encargada de calificar las elecciones de sus miembros, tal como ocurre todavía en Argentina. Además, hasta la reforma de 1996 la calificación de las elecciones para presidente de la República era realizada por la Cámara de Diputados.<sup>34</sup>

En el caso chileno, la calificación de las elecciones y de los plebiscitos reside —a nivel nacional— en el Tribunal Calificador de Elecciones, cuyas decisiones no son recurribles de ninguna forma. Pero, además, al Tribunal le han sido asignadas algunas funciones de control sobre el Servicio Electoral, de manera que diversas resoluciones de este último pueden ser recurribles ante él, y el mismo Tribunal puede sancionar las faltas o abusos del director del Servicio Electoral en la aplicación de la ley de partidos.

Sobre Chile queda por decir que en lo relacionado con el registro electoral los reclamos referentes a la inclusión o no inclusión de una persona dentro de él se han de realizar ante el juez del crimen competente. El fallo de éste es apelable ante la Corte de Apelación correspondiente.

En cuanto al tema de las facultades jurisdiccionales, ha de hacerse referencia también a las de orden sancionatorio electoral de que gozan algunos organismos electorales. Si bien lo regular es que la sanción de los delitos electorales sea función de la jurisdicción penal ordinaria, en Argentina, Brasil y Panamá cumplen los organismos electorales con esta tarea.

En Argentina, los jueces electorales están facultados para juzgar —en única instancia— sobre las faltas electorales y, en primera instancia, sobre los delitos electorales. Sus sentencias no son apelables ante la Cámara Nacional Electoral, sino ante la justicia ordinaria; en Brasil son los jueces electorales los que tienen competencia para sancionar los crímenes electorales; y en Panamá, la atribución de juzgar las faltas y los delitos electorales reposa en el Tribunal Electoral.

Asimismo, algunos organismos electorales tienen la atribución de sancionar las faltas electorales (véase el cap. XL de esta obra). Así sucede, por ejemplo, en Ecuador, donde el Tribunal sanciona las infracciones a las leyes electoral y de partidos políticos; en Honduras, país en el que el Tribu-

<sup>34</sup> Los pocos años de existencia del Tribunal han dado lugar a una jurisprudencia amplia y garantista y al desarrollo de la especialidad del derecho electoral. Véase Orozco H. (2003) y Galván (2000).

nal Nacional de Elecciones impone sanciones por la violación a las normas sobre publicidad política; en Paraguay, donde la justicia electoral conoce sobre las faltas previstas en el Código Electoral; y en México, donde el Instituto Federal Electoral sanciona administrativamente a los partidos políticos que incumplen sus obligaciones.

4) *Facultades disciplinarias.* En varios de los países aquí analizados, los organismos supremos electorales gozan de atribuciones disciplinarias respecto a los funcionarios de la administración pública que realicen actos de parcialidad política. En consecuencia, estos organismos pueden investigar la conducta de los funcionarios y sancionarlos. Así ocurre, por ejemplo, en Costa Rica, Uruguay, Ecuador y El Salvador.

En Costa Rica y Uruguay la declaración del organismo electoral acerca de que un funcionario incurrió en actos de parcialidad política es causa obligatoria de destitución del servidor público implicado, aun cuando en el caso costarricense se señala que cuando se trate de los más altos funcionarios del Estado la labor del Tribunal Supremo de Elecciones se concreta a informar a la Asamblea Legislativa acerca de los resultados de la investigación.

Por su parte, en El Salvador el Tribunal puede ordenar la suspensión o la destitución del funcionario, mientras que en Ecuador la ley de partidos autoriza al Tribunal Supremo para destituir a las autoridades de policía que impidan irregularmente la realización de manifestaciones o desfiles públicos. Asimismo, en Bolivia las cortes electorales pueden solicitar la suspensión de los funcionarios públicos que violen las normas sobre imparcialidad electoral. Si la entidad nominadora se niega a hacerlo, las cortes deben informar sobre este hecho al Congreso Nacional y a la Contraloría General de la República.

Finalmente, en Colombia no es el mismo Consejo Nacional Electoral el que ostenta la facultad disciplinaria, pero es el que elige antes de cada debate electoral a los integrantes de los tribunales nacional y seccionales de garantías electorales, los cuales tienen por fin controlar el cumplimiento de las normas sobre imparcialidad política de los funcionarios públicos. Estos tribunales pueden, después de efectuada la investigación correspondiente y en caso de que lo consideren justificado, solicitar a la entidad nominadora que sancione a los funcionarios inculpados, petición que debe ser acatada por la referida institución, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

5) *Facultades relacionadas con la actividad legislativa.* La actividad de los órganos electorales supremos en esta área hace referencia a dos campos: la reglamentación de la ley electoral y la facultad de iniciativa legal.

En cuanto al primero, se advierte que en casi todos los países se ha otorgado al órgano electoral la atribución de dictar los reglamentos necesarios para la aplicación de la ley electoral.<sup>35</sup> De esta norma se apartan Ecuador y Argentina, en los que esta potestad descansa en el Ejecutivo. En el caso ecuatoriano, el Tribunal Supremo Electoral ejerció esta función hasta la reforma de la ley electoral, en el año 1983. En ella se dispuso que, en adelante, para la reglamentación de la ley electoral el Tribunal propondría al Ejecutivo los proyectos de reglamentación y éste decidiría definitivamente sobre ellos. La restricción se refiere, sin embargo, sólo a la ley electoral, mientras que la facultad de reglamentar la ley de partidos políticos quedó incólume. La sustracción de la facultad reglamentaria sobre la ley electoral de la órbita del Tribunal ha sido muy criticada por los tratadistas, los cuales sostienen que con esa medida el Tribunal perdió uno de los instrumentos más eficaces para el desarrollo de sus actividades, a la vez que se le concedió al Ejecutivo mucha injerencia en las cuestiones electorales (Tinajero, 1988: 132; Terán, 1989: 90).<sup>36</sup>

Algunas de las disposiciones referentes a este punto son destacables: así, en Costa Rica la Constitución prevé que el Tribunal Supremo de Elecciones tiene competencia exclusiva para interpretar las normas legales y constitucionales de carácter electoral, pero además precisa que la interpretación del Tribunal tiene un carácter obligatorio. Por otra parte, en Uruguay la ley, al mismo tiempo que autoriza a la Corte Electoral para dictar las disposiciones necesarias para el eficaz cumplimiento de ella, le prohíbe a las corporaciones electorales dejar de realizar operaciones o de fallar en cuestiones de su exclusiva competencia argumentando silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley, así como suspender sus fallos o resoluciones esperando la interpretación del legislador; en Brasil, la ley autoriza

<sup>35</sup> Es importante señalar que la facultad reglamentaria constituye un importante instrumento de los organismos electorales para la ejecución de sus actividades. Su trascendencia ha sido destacada por autores de diversos países. Así lo han hecho, respecto al caso brasileño, Sadek (1990: 158 y ss.); al venezolano, Rauseo (1987: 175 y ss.); y respecto al caso peruano, García Belaúnde (1986: 59 y ss).

<sup>36</sup> Tinajero (1988:132) anota que, puesto que el Tribunal es el organismo supremo en las cuestiones electorales en Ecuador y que esta calidad requiere en sí de la potestad reglamentaria, en repetidas ocasiones el Tribunal ha ejercido esa facultad sin acudir al presidente de la República para que apruebe el reglamento.

al Tribunal Superior Electoral a aclarar cualquier duda referente a la materia electoral; en Nicaragua, se faculta al Consejo Supremo Electoral para resolver conforme a las disposiciones de derecho común cualquier asunto en materia electoral que no esté previsto en la ley; y en Panamá se establece que el Tribunal Electoral interpreta y aplica privativamente la ley electoral.

De otro lado, en Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela se ha atribuido a las cortes electorales la facultad de proponer directamente al Congreso proyectos de ley referentes a la materia electoral.<sup>37</sup> El Tribunal Supremo de Elecciones costarricense no goza de esta facultad, pero participa de manera importante en el proceso de formación de la ley, en la medida en que la Asamblea Legislativa ha de solicitar la opinión del Tribunal respecto a todos los proyectos de ley de orden electoral. En caso de que el concepto del Tribunal acerca de un proyecto no sea favorable, la Asamblea requiere de una mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros para apartarse del concepto del Tribunal, y aun así el proyecto no podrá ser convertido en ley dentro de los seis meses anteriores y los cuatro meses posteriores a una elección.

6) *Facultades relacionadas con los partidos políticos.* Para la descripción de las competencias de las cortes electorales respecto a los partidos políticos nos limitaremos a tres áreas: la que corresponde al reconocimiento y la cancelación de la personería jurídica de los partidos políticos, la relativa a la intervención en los conflictos internos, y la referida a la fiscalización de las cuentas y los libros de los partidos.

a) Reconocimiento y cancelación de la personería jurídica: la regla general en estos casos es que el reconocimiento y la cancelación de la personería jurídica de cada uno de los partidos y demás movimientos políticos —o el reconocimiento de las alianzas, coaliciones o fusiones de los partidos— sea realizada por el órgano supremo electoral (o por un organismo inferior, pero con recurso ante él, como ocurre en Argentina con los jueces electorales, en Paraguay con los tribunales electorales, en Costa Rica con el Registro Civil y en Guatemala con el Registro de Ciudadanos). En consecuencia, los partidos deben registrar sus estatutos y declaración de principios ante el órgano electoral, así como todas las reformas que realicen en

<sup>37</sup> En el caso peruano, el órgano que posee la facultad de iniciativa legal es el Jurado Nacional de Elecciones.

ellos, y comunicarle los cambios que se susciten en la nómina de sus órganos directivos.<sup>38</sup>

De esta norma general se apartan los casos de Brasil y Uruguay, países en los cuales los partidos deben adquirir primero su personería de acuerdo con la ley civil (con lo cual se les brinda el carácter de personas civiles). Una vez que han obtenido su personería, en Brasil los partidos registran sus estatutos ante el Tribunal Superior Electoral, mientras que en Uruguay solicitan su reconocimiento ante la Corte Electoral como entidades políticas.<sup>39</sup> También el caso peruano constituye una excepción a esta regla, pues en este país el Jurado Nacional de Elecciones es el organismo encargado de reconocer y cancelar la personería jurídica de los partidos y de formar el registro de las organizaciones políticas.

Cabe añadir que también en Chile y México el reconocimiento y la cancelación de la personería a los partidos políticos se practica mediante el Servicio Electoral y el Instituto Federal Electoral, respectivamente. Sin embargo, estas providencias pueden ser recurridas, en México, ante el Tribunal Electoral, y en Chile, ante el Tribunal Calificador de Elecciones.

Importa mencionar que en el caso chileno la Constitución también le asigna al Tribunal Constitucional la facultad de decretar la inconstitucionalidad, y con ello la disolución, de organizaciones, movimientos y partidos políticos, cuando sus “objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como asimismo [...] hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella como método de acción política” (art. 19.15.). También en Ecuador, Perú y Venezuela los órganos de justicia constitucional intervienen en algunos de los eventos considerados como causales para la extinción de un partido, particularmente cuando alguno se encuentra adelantando actividades en contra del orden constitucional. Así, si el Tribunal Supremo Electoral ecuatoriano considera que se

<sup>38</sup> Interesa aclarar que en Nicaragua, hasta la reforma constitucional de 1995, todas las tareas relacionadas con los partidos políticos (reconocimiento y cancelación de la personería jurídica, vigilancia sobre el cumplimiento de las normas legales y estatutarias, dirimimiento de los conflictos sobre la legitimidad de los representantes y directivos de los partidos, etc.) estaban asignadas al Consejo de los Partidos Políticos, un organismo único en este género en la región. Con la mencionada enmienda constitucional han pasado todas estas tareas al Consejo Supremo Electoral.

<sup>39</sup> Sobre el caso brasileño debe señalarse que la situación antes de la Constitución de 1988 se asimilaba a la tendencia general latinoamericana (véase al respecto Salem, 1990: 142 y ss.; Ceneviva: 1989: 98 y ss.).

debe cancelar la inscripción de un partido porque está constituyendo organizaciones paramilitares o no respeta el carácter no deliberante de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, requiere obtener un pronunciamiento previo del Tribunal Constitucional, en el que se declare que esos hechos sí están ocurriendo, antes de proceder a cancelar la inscripción del partido. Por su parte, en Venezuela la ley de partidos políticos dispone que la Corte Suprema de Justicia, a solicitud del Poder Ejecutivo Nacional, conocerá y decidirá sobre la disolución del partido que de manera sistemática propugne o desarrolle actividades contra el orden constitucional.

También en Perú existe la posibilidad de declarar la ilegalidad de una organización política y, por lo tanto, cancelar su personería jurídica, cuando sus actividades sean consideradas contrarias a los principios democráticos. La declaración la hace la Corte Suprema de Justicia de la República, a pedido del fiscal de la nación o del defensor del pueblo, y se puede basar, entre otras cosas, en que la organización apoye políticamente la acción de organizaciones que practiquen el terrorismo o el narcotráfico, promueva, justifique o exculpe atentados contra la vida o la integridad de las personas o legitime la violencia como método para la consecución de objetivos políticos.

Para finalizar este acápite es importante añadir que en varios países se confiere a los organismos electorales la facultad de llevar el registro de afiliados de los partidos políticos. Así ocurre, por ejemplo, en Argentina, Brasil, Chile y Paraguay. En Perú, esta tarea es adelantada por el Jurado Nacional de Elecciones.

*b) Intervención en los conflictos internos de los partidos:* respecto a este punto, observamos que, particularmente en los últimos años, la legislación electoral y de partidos de un número de países cada vez mayor ha abierto posibilidades a las cortes electorales, o a sus organismos subordinados, para entrar a decidir sobre los litigios que se presentan en los partidos, una vez que se han agotado los mecanismos internos.

Así, en Argentina los jueces electorales vigilan las elecciones partidarias internas y conocen, luego de agotadas las vías dentro del partido, de los recursos contra las elecciones y contra las decisiones aprobadas. Las resoluciones adoptadas por los jueces acerca de los escrutinios definitivos de las elecciones son apelables ante la Cámara Nacional Electoral. Algo similar ocurre en Costa Rica, donde las asambleas partidarias deben contar siempre con la presencia de delegados del Tribunal Supremo de Elecciones, y el Registro Civil —y en segunda instancia del Tribunal— para cono-

cer sobre las impugnaciones contra las resoluciones de los comités ejecutivos de los partidos.

Por su parte, la legislación electoral hondureña prevé que el Tribunal Nacional Electoral debe convocar a las asambleas partidarias, colaborar en su organización y supervisarlas. Las elecciones realizadas en ellas, así como sus resoluciones y las tomadas por las directivas partidarias, son apelables ante el Tribunal, cuyos fallos son, a su vez, susceptibles del recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia.

También en Bolivia, Panamá, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana,<sup>40</sup> Uruguay y Venezuela los organismos supremos electorales están autorizados a decidir sobre los litigios y cuestiones internas de los partidos —para asuntos como la elección de sus directivas partidarias y de sus candidatos electorales—, y para controlar el cumplimiento de la ley y de sus estatutos, luego de que se hubieren agotado las vías estatutarias y reglamentarias.

Además, en Ecuador la ley de partidos políticos señala que el Tribunal Supremo Electoral puede entrar a resolver sobre los asuntos domésticos de los partidos en casos de escisión partidaria y de existencia de dos directivas, caso en el cual el Tribunal decide cuál es la legítima. Respecto a los demás conflictos internos la ley señala que pueden ser conocidos por el Tribunal cuando las Asambleas Generales de los partidos o los mismos conflictuantes se lo soliciten.<sup>41</sup>

Por otro lado, en Colombia la ley de partidos establece que cualquier afiliado a un partido podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral la

<sup>40</sup> En la República Dominicana, hasta 1992, la ley electoral consideraba solamente una posibilidad de mediación de la Junta Central Electoral en los conflictos intrapartidarios, como en el caso de que existieran reclamos contra las decisiones de crear alianzas o realizar fusiones. Así, la norma era manifiestamente insuficiente para atender los fuertes conflictos internos que se daban en algunos partidos, los cuales, al no tener una instancia adonde acudir, habían caído en agudos procesos de división y debilitamiento. Ante ello, en 1988, la Junta Central Electoral, en decisión muy controvertida, en la que modificaba su jurisprudencia sobre el punto, resolvió entrar a fallar sobre los problemas internos de varias organizaciones políticas, haciendo uso de su facultad reglamentaria. Pues bien, esta actitud de la Junta fue refrendada con la Ley 12 de 1992, la cual la autorizó para dirimir definitivamente los conflictos intra e interpartidarios, para fiscalizar las asambleas y convenciones de los mismos y para disponer lo necesario con miras a garantizar el régimen de democracia interna en los partidos.

<sup>41</sup> Terán (1990: 59 y 69) comenta que las normas a este respecto presentan oscuridades y vacíos, requiriendo ser interpretadas. Al mismo tiempo, señala que la jurisprudencia del Tribunal al respecto ha sido muy variable, de manera que mientras en algunas ocasiones se ha estado por el control sobre los partidos políticos apoyándose en ciertas normas, en otras ocasiones, y basados en otras normas, se ha rechazado el ejercicio de este control.

elección o designación de las directivas partidarias por violación grave de los estatutos del partido.<sup>42</sup>

En Chile, la ley de partidos incluye una serie de normas sobre la organización interna de los partidos, con base en las cuales le asigna diversas funciones al Servicio Electoral (como que las elecciones partidarias y cierto tipo de acuerdos de los Consejos Generales de los partidos políticos se deben tomar en presencia de un ministro de fe designado por el Servicio Electoral). Asimismo, la ley determina prohibiciones a los partidos que, en caso de ser transgredidas, podrán ser sancionadas por el Tribunal Calificador de Elecciones. Pues bien, a pesar de todas las normas señaladas, en el tema de los conflictos internos de los partidos la ley no le concede mayores atribuciones al Servicio Electoral para intervenir en ellos. Lo que sí permite es que el Tribunal Calificador de Elecciones decida sobre las controversias que se presenten acerca de la integración del Tribunal Supremo que debe conformarse en cada partido político.

Para terminar, es importante señalar que en varios países el organismo supremo electoral tiene la obligación de colaborar con los partidos en la organización y realización de sus procesos electorales internos, tal como ocurre en Colombia, Honduras, Perú, Uruguay y Venezuela.

c) Control de las finanzas: en cuanto a las finanzas de los partidos, observamos que en todos los países se autoriza expresamente al órgano supremo electoral para fiscalizar el patrimonio, origen y manejo de los recursos de los partidos (Zovatto, 2000). Ello incluye, aunque con diferencias entre los distintos países, la atribución de los organismos electorales para expedir instructivos acerca de cómo se deben llevar las cuentas y libros contables; la obligación de los partidos —y en varias ocasiones de los mismos candidatos— de informar a los organismos electorales sobre las cuentas en las que van a manejar sus dineros y sobre la integración de sus comités financieros o la identidad de su administrador electoral; el deber de los partidos de presentarle periódicamente sus cuentas y libros al órgano electoral, con el objeto de lograr su aprobación, y la potestad del mismo organismo para controlar esos libros y cuentas en el momento que considere preciso,

<sup>42</sup> La Constitución de 1991 determinaba que la ley no podía establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos. Sin embargo, en la reforma constitucional de 2003 se estableció que los partidos y movimientos políticos debían organizarse democráticamente y que cada partido debía presentar listas y candidatos únicos para las elecciones populares, decisiones que habrán de conducir a que se atribuyan al Consejo facultades más amplias para el control de la vida interna de los partidos.

para exigir aclaraciones sobre ellas e, incluso, para desaprobarlas. Además, los organismos electorales cuentan con facultades para sancionar a los partidos políticos que vulneren las normas sobre contribuciones a las campañas, gastos electorales y rendición de cuentas.

En algunos países se considera que para el control sobre las finanzas los órganos electorales tendrán la colaboración de la Contraloría General de la República o el organismo equivalente. Así sucede, por ejemplo, en Brasil, Costa Rica y Nicaragua.

Resta por decir que en buena parte de los países en los que hay financiamiento público directo de las campañas o de los partidos, o de ambos, la autoridad electoral se encarga directamente de distribuir esos recursos, como ocurre en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela. Al mismo tiempo, en los países donde esos fondos son administrados por el Poder Ejecutivo, los organismos electorales suministran los datos con base en los cuales se hace la distribución de los aportes estatales, tal como sucede en Argentina, Costa Rica, Chile y El Salvador.

### 3. ORGANISMOS SUPREMOS ELECTORALES Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO

Como se precisó en la introducción, a partir del segundo decenio del siglo xx se inició en Latinoamérica un proceso de creación de organismos electorales especializados y —por lo menos teóricamente— independientes. El ánimo que promovió este proceso fue brindar transparencia a las contiendas electorales, como condición necesaria para el establecimiento de la democracia (véase los cuadros XVIII.1, XVIII.2 y XVIII.3).

En varios países, la instauración de este tipo de organismos electorales contribuyó de manera decisiva a dotar de credibilidad los procesos electorales. Éste es el caso de Brasil, Costa Rica, Chile<sup>43</sup> y Uruguay, países donde desde hace muchas décadas no se han presentado disputas de carácter grave acerca de la honestidad con que se han celebrado los comicios.

Lo mismo puede afirmarse de Colombia desde 1958, si se hace omisión de las elecciones presidenciales de 1970, las cuales se vieron comprometidas por serias acusaciones de manipulación de los resultados en perjuicio del

<sup>43</sup> Sobre este país es importante aclarar que la institución más destacada respecto a su contribución a la pureza de las elecciones es el Tribunal Calificador de Elecciones (Borón, 1971: 405; Cruz Cocke, 1984: 19).

CUADRO XVIII.1. Los organismos supremos electorales

<i>País</i>	<i>Organismo supremo electoral</i>	<i>¿Regulado consti- tucionalmente?</i>	<i>Ubicación dentro del Estado</i>	<i>Núm. miembros órgano directivo</i>	<i>Entidad nominadora</i>
Argentina	Cámara Nacional Electoral	No	Poder Judicial	3	Presidente, con anuencia Senado (sobre lista Consejo Magistratura)
Bolivia	Corte Nacional Electoral	Sí	Órgano autónomo	7	Congreso y presidente
Brasil	Tribunal Superior Electoral	Sí	Poder Judicial	7	Tribunal Federal Supremo, Tribunal Superior de Justicia y presidente (sobre lista Tribunal Federal Supremo)
Colombia	Consejo Nacional Electoral	Sí	Órgano autónomo	9	Congreso
Costa Rica	Tribunal Supremo Electoral	Sí	Órgano autónomo	3 (5 en época electoral)	Corte Suprema de Justicia
Chile	Servicio Electoral	No	Órgano autónomo	1	Presidente con anuencia Senado
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral	Sí	Órgano autónomo	7	Congreso
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	Sí	Órgano autónomo	5	Asamblea Legislativa (sobre ternas partidos y Corte Suprema de Justicia)
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	Constitución remite a ley	Órgano autónomo	5	Congreso (sobre ternas Comisión de Postulación)

CUADRO XVIII.1. Los organismos supremos electorales (conclusión)

<i>País</i>	<i>Organismo supremo electoral</i>	<i>¿Regulado constitucionalmente?</i>	<i>Ubicación dentro del Estado</i>	<i>núm. miembros órgano directivo</i>	<i>Entidad nominadora</i>
Honduras	Tribunal Nacional de Elecciones	Sí	Órgano autónomo	Variable	Partidos políticos y Corte Suprema de Justicia
México	Instituto Federal Electoral	Sí	Órgano autónomo	9	Cámara de Diputados
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	Sí	Poder Electoral	7	Asamblea Nacional (sobre listas presidente y diputados)
Panamá	Tribunal Electoral	Sí	Órgano autónomo	3	Tres ramas del Poder Público
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	Sí	Poder Judicial	3	Senado, con anuencia presidente (sobre lista Consejo Magistratura)
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales	Sí	Órgano autónomo	1	Consejo Nacional de la Magistratura
República Dominicana	Junta Central Electoral	Constitución remite a ley	Órgano autónomo	9	Senado
Uruguay	Corte Electoral	Sí	Órgano autónomo	9	Asamblea General (5 imparciales, 4 sobre partidos)
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	Sí	Poder Electoral	5	Asamblea Nacional (sobre listas sociedad civil, Poder Ciudadano y Facultades Derecho)

CUADRO XVIII.2. Los organismos supremos electorales

<i>País</i>	<i>Organismo supremo electoral</i>	<i>¿Mayoría especial para nombramientos?</i>	<i>Periodo ejercido (años)</i>	<i>¿Prohíbese actividad política a miembros?</i>	<i>Organismo que renueva sus miembros</i>	<i>¿Garantías especiales presupuestas?</i>
Argentina	Cámara Nacional Electoral	No	Inamovibles	Sí	Consejo de Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento	No
Bolivia	Corte Nacional Electoral	Sí	4	Sí	—	No
Brasil	Tribunal Superior Electoral	No	2	Sí	Tribunal Superior Electoral	Sí
Colombia	Consejo Nacional Electoral	No	4	Sí	Congreso	No
Costa Rica	Tribunal Supremo Electoral	Sí	6	Sí	Asamblea Legislativa y Corte Suprema de Justicia	Sí
Chile	Servicio Electoral	No	—	Sí	Presidente con anuencia del Senado	No

CUADRO XVIII.2. Los organismos supremos electorales (conclusión)

<i>País</i>	<i>Organismo supremo electoral</i>	<i>¿Mayoría especial para nombramientos?</i>	<i>Periodo ejercicio (años)</i>	<i>¿Prohíbese actividad política a miembros?</i>	<i>Organismo que renueva sus miembros</i>	<i>¿Garantías especiales presupuestas?</i>
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral	No	4	No	Congreso	No
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	Sí (para 2)	5	Sí (para algunos)	Asamblea Legislativa y Corte Suprema de Justicia	Sí
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	Sí	6	Sí	Congreso y Corte Suprema de Justicia	Sí
Honduras	Tribunal Nacional de Elecciones	No	4	No	Organismo nominador	No
México	Instituto Federal Electoral	Sí	7	Sí	Congreso	No
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	Sí	5	Sí	Asamblea Nacional	No

Panamá	Tribunal Electoral	No	10	Sí	Corte Suprema de Justicia	No
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	No	5	Sí	Congreso	No
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales	No	4	Sí	Consejo Nacional de la Magistratura	No
República Dominicana	Junta Central Electoral	No	4	No	Congreso	Sí
Uruguay	Corte Electoral	Sí (para 5)	5	Sí	Congreso (para 5) y partidos (para 4)	No
Venezuela	Consejo Nal. Electoral	Sí	7	Sí	Asamblea Nacional y Tribunal Supremo de Justicia	Sí

CUADRO XVIII.3. *Los organismos supremos electorales*

<i>País</i>	<i>Organismo supremo electoral</i>	<i>¿Tiene a su cargo ciudadanos registros?</i>	<i>¿Hace juicio definitivo sobre elecciones?</i>	<i>¿Caben recursos constitucionales contra sus juicios electorales?</i>	<i>¿Reglamenta la ley electoral?</i>	<i>¿Tiene iniciativa legal?</i>	<i>¿Otorga o extingue personería partidos políticos?</i>	<i>¿Decide sobre conflictos internos partidos políticos?</i>	<i>¿Controla o participa en control de finanzas de los partidos?</i>
Argentina	Cámara Nacional Electoral	1	No	—	No	No	Sí	Sí	Sí
Bolivia	Corte Nacional Electoral	2	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Brasil	Tribunal Superior Electoral	1	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí
Colombia	Consejo Nacional Electoral	3	No	—	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Tribunal Supremo Electoral	3	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Chile	Servicio Electoral	1	No	—	Sí	No	Sí	No	Sí

Ecuador	Tribunal Supremo Electoral	1 (controla otro)	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	2	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	1	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Honduras	Tribunal Nacional de Elecciones	3	Sí							
México	Instituto Federal Electoral	1	No	—	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	3	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Panamá	Tribunal Electoral	3	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí

CUADRO XVIII.3. *Los organismos supremos electorales (conclusión)*

<i>País</i>	<i>Organismo supremo electoral</i>	<i>¿Tiene a su cargo cuántos registros?</i>	<i>¿Hace juicio definitivo sobre electorales?</i>	<i>¿Caben recursos constitucionales contra sus juicios electorales?</i>	<i>¿Reglamenta la ley electoral?</i>	<i>¿Tiene iniciativa legal?</i>	<i>¿Otorga o extingue personería partidos políticos?</i>	<i>¿Decide sobre conflictos internos partidos políticos?</i>	<i>¿Controla o participa en control de finanzas de los partidos?</i>
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	1 (controla los otros 2)	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales	—	No	—	Sí	No	No	No	Sí
República Dominicana	Junta Central Electoral		Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Uruguay	Corte Electoral	1	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí
Venezuela	Consejo Nacional Electoral (controla el tercero)	2	No	—	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

candidato de la Alianza Nacional Popular (Anapo), partido que amenazaba el tradicional predominio de los liberales y conservadores en la política colombiana.

También cabría añadir el caso argentino, en el que, a pesar de que la Cámara Nacional Electoral fue creada en el decenio de 1960 y ha tenido una vida discontinua por causa de la inestabilidad política en el país, las reformas introducidas en 1911 y 1912 respecto a la organización electoral —tales como la creación de los jueces electorales, la transmisión a éstos de la responsabilidad sobre el padrón electoral y la asignación de labores organizativas y escrutadoras a juntas integradas por miembros del Poder Judicial— permitieron que a partir de aquellos años, excluyendo el periodo de la llamada época de la restauración conservadora o época del fraude (1930-1943), los procesos electorales hayan sido considerados como libres de manipulación (Bidart Campos, 1977; t. III: cap. XXII; Bidegain, 1981-1986, t. II: 181).

Claro está que la acreditación de las elecciones que se logró con los órganos supremos electorales en los países mencionados no significa que los gobiernos hayan estado por completo imposibilitados para condicionar los resultados. El caso de Brasil nos ayuda a comprender esta aseveración. En este país todos los autores coinciden en relevar el papel que ha desempeñado la justicia electoral desde su creación, en 1932: Lamounier, Muszynski y Sadek la califican como “el gran divisor de aguas en la historia electoral brasileña”; De Sousa considera que su implantación constituye la reforma electoral más importante en la historia brasileña; Meneguello y Russomano afirman que moralizó la vida política del país, etc. (Lamounier/Muszynski, 1989: 3; Sadek, 1990a: 154; De Sousa Sampaio, 1972: 119; Meneguello, 1989: 102; Russomano, 1981: 138). Sin embargo, simultáneamente, los mismos autores señalan que durante el régimen militar, los gobiernos pudieron, mediante la legislación, encauzar los resultados y restringir los efectos de los procesos electorales utilizando, por ejemplo, la fijación de limitaciones en el espectro partidario o la implantación de las elecciones indirectas (Lamounier/Muszynski, 1989: 14; Sadek, 1990a: 154 y ss.; De Sousa Sampaio, 1972: 119).

Asimismo, cabe anotar que la garantía que ofrecían las cortes electorales acerca de la veracidad de los resultados electorales no fue suficiente para consolidar la democracia en varios de los países aludidos, aunque sí se puede afirmar que contribuyó a apuntalarla en aquéllos en los cuales el consenso acerca del régimen democrático perduró. Este último es el caso de

Costa Rica, país donde, desde 1949, se mantiene la constitucionalidad democrática, y en el cual la labor y la importancia del Tribunal Supremo de Elecciones para la cultura política que se ha desarrollado en este tiempo son destacadas por numerosos autores. También es este el caso de Colombia, la cual ha preservado las instituciones democráticas desde el mismo 1958 —luego de la época de la violencia y de la dictadura de Rojas— aunque con las limitaciones que produjo el marginamiento de los grupos políticos diferentes a los liberales y los conservadores —operado mediante el pacto del Frente Nacional y sus sustitutos, que regiría desde 1958 hasta 1991— y con las restricciones que representan el alto grado de abstención electoral y el elevado grado de violencia política que azota al país.<sup>44</sup>

Pero incluso en los países que cayeron bajo regímenes militares se afirma que la tradición de elecciones honestas y la confianza en los organismos de control electoral contribuyeron al buen desarrollo de la transición a la democracia, en tanto que las elecciones fueron aceptadas como un mecanismo viable para decidir sobre el rumbo futuro. Así lo aseveran Sadek (1990a: 156) respecto a Brasil, donde la justicia electoral continuó funcionando durante el periodo del régimen militar, así como Korseniak y Martins (1988: 354) en cuanto a Uruguay, donde si bien la Corte Electoral encargada de controlar el plebiscito de 1980 estuvo integrada por interventores nombrados por el gobierno militar, los resultados del plebiscito fueron respetados a pesar de que fueron contrarios al régimen.

Por otro lado, en varios países se puede ver que la instauración de las cortes electorales no produjo cambios en las prácticas electorales tradicionales o, si lo hizo, fue por corto tiempo. Quizás el mejor exponente del primer caso es la Nicaragua somocista, donde incluso el Tribunal Electoral fue elevado constitucionalmente al rango de cuarto poder del Estado en 1962, sin que por ello las elecciones dejaran de ser calificadas de manipuladas, tanto, que se considera que las primeras elecciones honestas en este país fueron las de 1984 y 1990 (Fiallos, 1986: 331; Krennerich, 1993: *passim*). Igual ocurrió en El Salvador, donde se afirma que las primeras elecciones libres en su historia —fuera de las de 1931, el triunfador de las cua-

<sup>44</sup> Sobre Colombia y Costa Rica véase Peeler (1985: *passim*); respecto a Costa Rica, además, véase Aguilar (1978: 94) y Tartter (1984: 206). Respecto a las limitaciones anotadas para Colombia, cabría agregar que han dificultado en buena medida la caracterización teórica del régimen político del país. Por ello, han surgido diversas propuestas acerca de la definición más exacta de la democracia colombiana (restringida, controlada, oligárquica, etc.; véase Hartlyn, 1989: 292-293).

les sería depuesto pocos meses después— tendrían lugar apenas en 1982 (Arriaza, 1989; Krennerich, 1993).

Ejemplo del segundo caso sería la República Dominicana, donde las elecciones de 1924, que siguieron a la creación de la Junta Central Electoral, fueron consideradas como honestas. Pero con los comicios de 1930 asciendo al poder Rafael Leónidas Trujillo, luego de una campaña marcada por la violencia contra la oposición, hecho que causó la renuncia de los miembros de la Junta Central Electoral y que la oposición se retirara de la contienda. Desde ese año hasta su muerte, en 1961, se realizarían elecciones con la periodicidad ordenada por la Constitución y bajo el control de la Junta Central Electoral, integrada siempre de acuerdo con lo estipulado en la Constitución: todas las elecciones fueron ganadas en forma abrumadora por Trujillo —o sus testaferros— y por su Partido Dominicano, siendo lo normal que sólo hubiera candidaturas únicas o que, en el caso de que hubiera otros candidatos, éstos no tuvieran la más remota posibilidad de triunfar (Campillo, 1982 y 1986).

Quizás una explicación plausible para esta diferenciación en cuanto al efecto del establecimiento de las cortes electorales en las diferentes naciones tenga que ver con la tradición política de los países en cuestión. Así, países como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y Uruguay, podían presentar, por lo menos desde finales del siglo XIX, cierta continuidad institucional, con celebración periódica de elecciones presidenciales y parlamentarias, en las que se contaba con la presencia de diferentes agrupaciones políticas, y a consecuencia de las cuales el partido en el gobierno hubo de entregar algunas veces el poder al partido opositor vencedor en los comicios.

Estos regímenes (conocidos como protodemocráticos) constituyeron en realidad democracias oligárquicas, de las cuales fueron excluidas las grandes mayorías de la población de estos países, y en las que fue corriente la utilización del fraude electoral y de la fuerza en la lucha por el poder. No obstante, mediante ellos estos países fueron adquiriendo conocimientos y experiencias acerca de las instituciones democrático-liberales y acerca de la conformación y el funcionamiento de los partidos políticos, además de que permitieron una apertura paulatina y gradual del sistema político a más amplios sectores sociales (Diamond y Linz, 1989: 7-9; Peeler, 1989: 24 y ss.).

Pues bien, mientras los referidos países contaban en su experiencia histórica con este tipo de regímenes, muchas de las demás naciones latinoamericanas mostraban un pasado marcado por gobiernos de corte netamente

autoritario, por largas dictaduras y por la exclusión o represión de la oposición. En estos países, la creación de las cortes, o la conservación de ellas cuando habían nacido en una pausa democrática, podría interpretarse más bien como un intento de utilizar el prestigio de esta institución —que en otros países había contribuido a distender y organizar la vida política, en la medida en que creaban confianza en el método electoral— con miras a obtener una legitimación del ejercicio del poder.

La situación descrita explica que, en el marco de esta etapa de redemocratización y democratización que ha experimentado Latinoamérica desde principios del decenio de 1980, en aquellos países en los que las elecciones estuvieron siempre acompañadas de desconfianza y de acusaciones de fraude y de manipulación, el tema de la reforma de la organización electoral fue parte muy importante de las agendas de reforma política que sucedieron a la caída de los gobiernos autoritarios. En efecto, se puede observar que en todos ellos se ha prestado gran atención a los problemas de los organismos electorales supremos y de la organización electoral en general, todo bajo la premisa de que la credibilidad del método electoral y de la democracia política dependen en buena medida de la labor de estos organismos. En ello se han encontrado acompañados por países que, aunque no estuvieron en la misma situación de autoritarismo militar, como Colombia y México, han procedido en los últimos tiempos a practicar amplias reformas políticas. Por su parte, aquellos países que habían logrado establecer un modelo de organización electoral que les había permitido proveer de credibilidad a los procesos electorales, confirmaron este modelo luego de superar su etapa de autoritarismo militar, tal como ocurrió en Argentina, Brasil, Uruguay y Chile.

Por cierto, el caso mexicano aporta una prueba actual de la trascendencia de los organismos electorales para generar adhesión al método electoral y al régimen democrático. En este país, la legislación electoral, y dentro de ella todo lo relacionado con la organización electoral, fue objeto permanente de reformas desde la ley electoral de 1946, que creó el primer organismo nacional encargado de la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones. Ello, sin embargo, no pudo disipar la convicción general acerca de que los procesos electorales eran manipulados en favor del partido oficial, siendo interpretadas las reformas más bien como maniobras para reacomodar el control del Partido Revolucionario Institucional (PRI) sobre el Estado a las cambiantes condiciones políticas (Molinar Horcasitas, 1988 y 1991; González Casanova, 1985; Gómez Tagle, 1988; Becerra, 1991; Mols,

1985: 317 y ss.). Luego de la aguda crisis política que se generó a partir de las elecciones de 1988 se decidió reformar radicalmente las instituciones encargadas de la organización y el juicio de las elecciones. De allí nacieron el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral, que han conducido al país a través del proceso de transición democrática de un régimen de partido hegemónico a un régimen pluripartidista, en el cual existen condiciones para una verdadera competencia política (Woldenberg, 2000; Todd, 1999; De la Peza, 1999, Orozco, 2003a; Galván, 2000).

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES SUPREMOS

Tras observar la situación general actual de los organismos electorales en la región, encontramos que las constituciones y las leyes electorales les asignan, aunque con diferencias de país a país, gran número de atribuciones. Y más aún, estas facultades han aumentado en los últimos tiempos y es muy posible que continúen incrementándose. Ello, en vista del carácter permanente que se les ha otorgado; de la consagración de mecanismos de participación popular en gran número de países; del hecho de que se afirma que en los periodos interelectorales podrían asumir más tareas; y de la percepción de la necesidad de, por ejemplo, robustecer la educación política de los ciudadanos y contribuir a la modernización e institucionalización de los partidos políticos, tareas que se considera deberían asumir las cortes electorales, debido al entendimiento de que ellas, al menos en teoría, no están comprometidas políticamente.

Lo anterior significa que los organismos electorales supremos son instituciones de primer orden dentro de los sistemas políticos nacionales, puesto que muchas de sus decisiones versan sobre asuntos políticos de gran calado y afectan de manera definitiva el futuro y la estabilidad política de los diferentes países. Los debates que se han presentado en Colombia y Venezuela respecto a los referéndum ilustran bien cuán delicadas y trascendentales para el orden político son las decisiones de los tribunales electorales. En Venezuela, la oposición al gobierno ha solicitado al Consejo Nacional Electoral la convocatoria de un referéndum para revocar el mandato conferido al presidente Chávez. Para ello, de acuerdo con la Constitución, requiere que su solicitud sea respaldada por no menos de 20% de los electores inscritos en el registro electoral, es decir, por 2 437 080 ciudadanos.

A finales de marzo de 2004, el Consejo decidió, por mayoría de tres contra dos, invalidar un número amplio de firmas y observar 876 017 adhesiones, por cuanto sus datos aparecían diligenciados por una misma caligrafía. Lo anterior implica que estas firmas deben ser ratificadas. En caso de que no se logre hacerlo, la solicitud de referéndum fracasaría, pues hasta el momento solamente habían sido consideradas como válidas 1 832 493 rúbricas. La decisión del Consejo revivió los serios disturbios públicos que han azotado al país desde hace varios años, el cual se encuentra sumido en una división política casi irreconciliable. Posteriormente, la decisión fue impugnada ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, la cual decidió validar todas las firmas observadas, resolución que habría allanado el camino para la realización del referéndum revocatorio. Sin embargo, este fallo fue a la vez acusado ante la Sala Constitucional del mismo Tribunal, el cual anuló la decisión de la Sala Electoral para darle validez nuevamente a la resolución del Consejo Nacional Electoral. Así, el país permanece aún en la incertidumbre acerca del referéndum, lo que podría generar un mayor agravamiento de la difícil situación política del país.

En Colombia, mediante la Ley 796 de 2003, expedida a instancias del gobierno, se convocó a un referéndum para modificar la Constitución. Mediante la sentencia C-551 de 2003, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de la mayoría de las normas contempladas en la ley de convocatoria. Entre las normas que consideró inexecutable se encontraba una que autorizaba a los ciudadanos a votar en bloque todas las preguntas del referéndum (15). Esta decisión implicó que cada una de las preguntas tuviera que ser examinada por separado para establecer si había obtenido el umbral de votos necesario para ser aprobada. De acuerdo con la Constitución, para la aprobación de cada una de las preguntas se requería que contaran con el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que en la consulta participara más de la cuarta parte del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Esto último significaba que cada pregunta debía ser votada por lo menos por 6 267 444 sufragantes. Sin embargo, solamente una de las preguntas superó este umbral de participación, mientras que a las demás les faltaron en algunos casos apenas unos miles de votos. En vista de ello, el gobierno y los impulsores del referéndum decidieron impugnar el padrón electoral, afirmando que contenía las cédulas de ciudadanía de muchas personas que no podían haber sufragado, bien fuera porque ya habían fallecido, bien porque eran militares o bien porque no habían reclamado sus documentos de identidad. Por eso, solicitaron que se

corrigiera el censo electoral y que el umbral para cada pregunta se calculara con base en esa depuración, petición que de haberse aceptado habría conducido a que casi todas las preguntas del referéndum fueran aprobadas. Incluso el presidente de la República acudió al Consejo Nacional Electoral para presentar y defender esta solicitud. El Consejo decidió negar la petición, con una mayoría de siete contra uno, pero obviamente su decisión estuvo rodeada de fuertes presiones, de una polémica nacional acerca de la validez de modificar *a posteriori* las reglas del juego, y de un ambiente de amplia incertidumbre política, en vista del rechazo y las acusaciones expresadas por los opositores del referéndum.

Por otra parte, la amplitud de las tareas de los órganos electorales trae consigo también peligros, en la medida en que aquéllos pueden llegar a ser utilizados para servir a determinados fines políticos. Como ilustración para esta afirmación a queremos referirnos a dos facultades, a saber: las de carácter jurisdiccional-electoral y las relacionadas con los partidos políticos.

Como se observó, en la mayoría de los países las decisiones de los organismos electorales acerca de los conflictos preelectorales y de la calificación de las elecciones pueden ser solamente objeto de un control de constitucionalidad. Aún más, en cuatro casos no existe posibilidad alguna de recurrir las resoluciones de las cortes (Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay).<sup>45</sup> El hecho de que en la mayoría de los países aquí tratados se haya decidido asignar estas prerrogativas a los órganos supremos electorales resulta del propósito de evitar que los tribunales judiciales ordinarios se vean involucrados en las contiendas políticas (Fix-Zamudio, 1977: 37-39; Linares Quintana, 1960: 582 y ss.; Haro, 1988: pp. 337 y ss.; Tena Ramírez, 1981: 545 y ss.; González Avelar, 1979: *passim*), así como del deseo de extraer la calificación de las elecciones de la órbita de acción de los congresos, con los cuales se acumularon experiencias negativas durante muchos años.

Desde luego, esta situación confiere a los organismos electorales un inmenso poder, lo que nos pone otra vez frente al problema de su credibilidad, en lo que se refiere a su imparcialidad. En 1954, Chacón (1975: 345) consideraba que era una verdadera monstruosidad jurídica haber concedido facultades tan amplias en este campo al Tribunal Supremo de Eleccio-

<sup>45</sup> Lo que se diga sobre este tema es también aplicable a los tribunales que tienen por función específica la calificación de las elecciones, tal como ocurre en Perú, Chile y México.

nes costarricense.<sup>46</sup> No obstante, hasta ahora, los fallos del Tribunal en este campo no han sido controvertidos y su manejo de las elecciones ha sido ampliamente reconocido.

Pero no todos los casos coinciden con el costarricense. En la República Dominicana los fallos —definitivos e irrecurribles— de la Junta Central Electoral han producido ya varias veces amplias protestas y acusaciones de parcialidad y la consecuente inestabilidad política. Así ocurrió, por ejemplo, con el conocido “fallo histórico” que decidió sobre las elecciones presidenciales de 1978, y el cual fue calificado generalmente como arbitrario (Campillo, 1986: 280 y ss.; Espinal, 1987: 135 y ss.). Igual sucedió con las elecciones de 1994, cuyos resultados fueron tan discutidos que sólo se pudo poner fin a la inconformidad con la celebración del acuerdo de reducir el periodo presidencial y convocar con anticipación a nuevas elecciones. Por su parte, en Bolivia las elecciones de 1989 fueron impugnadas por el Movimiento Nacional Revolucionario, después de criticar la actuación de la Corte Nacional Electoral y de retirarse de ella. El MNR solicitó a la Corte Suprema de Justicia que decretara la anulación de las elecciones, pero la ley electoral consideraba en ese entonces que las decisiones de la Corte Electoral eran definitivas, irrevisables e inapelables, razón por la cual no podía prosperar esa demanda (Mayorga, 1991: 271; De Campero, 1990: 5). Esta situación explica que las normas electorales actuales permitan que los fallos de la Corte Nacional Electoral sean objeto de revisión constitucional ante la Corte Suprema de Justicia. Las elecciones panameñas de 1989 nos brindan un tercer ejemplo, aunque diferente, porque allí las decisiones de la corte electoral son revisables por motivos de inconstitucionalidad. En aquella ocasión, el Tribunal Electoral decretó la nulidad general de los comicios —sin convocar a nuevos— argumentando que se habían presentado situaciones que alteraron el resultado final de las elecciones. Contra la decisión del Tribunal se elevaron dos acciones de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, mas ésta decidió rechazar las dos demandas presentadas, arguyendo que el Tribunal Electoral no había infringido ninguna disposición constitucional, que el Tribunal había actuado dentro del

<sup>46</sup> También Rosenn (1988: 1258, 1267 y ss.) criticaba, en 1988, la creación de tribunales electorales cuyas decisiones están exentas de los controles normales del Poder Judicial. Él manifestaba que la creación de tribunales especiales para el juicio de asuntos relacionados con el orden público o los militares, o de problemas laborales, fiscales, administrativos o electorales, constituía uno de los métodos más utilizados para socavar la independencia del Poder Judicial, con base en la simple sustracción de materia.

marco de sus atribuciones y que la Corte no podía examinar cuestiones de ilegalidad (Brewer-Carías, 1990: 127 y ss.).

Por otro lado, diversas experiencias en la región han mostrado que las facultades de los órganos supremos electorales relacionadas con los partidos políticos pueden ser utilizadas para restringir o reprimir a la oposición. Basta citar sobre este tema a García Laguardia (1986: 200; véase asimismo McDonald, 1972: 86 y ss.), quien en su artículo sobre el régimen constitucional de los partidos políticos en Centroamérica afirma que en muchos países se dio un

tratamiento cuidadoso y extensivo del régimen de partidos que en gran medida se orienta a su control por parte del poder público. Requisitos —a primera vista inofensivos— de afiliación, reconocimiento, actividades, programas, antecedentes de la dirigencia y financiamiento, reflejaban una encubierta intención limitativa que dejaba en manos del gobierno central, a través de específicos organismos de control, la decisión sobre la propia existencia de los partidos y, naturalmente, de su actividad. En muchos países, conscientemente, y en especial en Guatemala, Nicaragua y El Salvador, se construyó un marco legal y constitucional para controlar la vida parlamentaria y mantener un régimen de pluralismo restringido, que ha impedido que la oposición se manifieste libre y realmente, lo que ha provocado la polarización de la vida política y estimulado las actividades violentas y radicales de diversos signos.

La incertidumbre que crea la acumulación de tan importantes funciones electorales en los órganos supremos electorales nos remite a la necesidad de garantizar su imparcialidad en las contiendas electorales. Para ello es de decisiva importancia observar cómo se integra y, en especial, cuáles son las posibilidades de interferencia de los órganos políticos por excelencia, es decir, de los poderes Ejecutivo y Legislativo y de los partidos políticos, en el proceso de nombramiento de los magistrados de las cortes electorales.

De acuerdo con la exposición comparativa realizada, en la mayoría de los países se observa que la decisión acerca de la integración de los tribunales electorales reside en órganos políticos. Solamente Costa Rica y Perú presentan un sistema de nombramientos ajeno a esta tendencia, pues en ellos esta atribución se confía a los órganos judiciales. También el caso de Brasil se puede asimilar a este grupo, pues allí la mayor parte de los miembros del Tribunal Superior Electoral son designados por los organismos judiciales, mientras que los nombrados por el presidente de la República, con

anuencia del Senado, provienen de una lista que es elaborada por el Tribunal Federal Supremo.

Además, sobre estos países hay que agregar que las regulaciones constitucionales o legales, o unas y otras, en Brasil y Perú, y la práctica en Costa Rica, buscan expandir aún más la independencia de las autoridades electorales respecto a los órganos políticos al exigir que los candidatos a la magistratura electoral no sean políticamente activos. Para el mismo fin se les ha fijado periodos de ejercicio no coincidentes con los de los cuerpos electivos.

Ahora bien, respecto a los países en los que la integración de las cortes electorales es potestad de organismos políticos, cabe hacer algunos comentarios: el primero es que en la mayoría de las naciones analizadas interviene el Congreso en el proceso de designación. En cuatro países —Colombia, Ecuador, México y República Dominicana— el nombramiento de los miembros del organismo supremo electoral está completamente en manos del Congreso y de los partidos políticos. A este grupo se debe sumar Bolivia, donde el Congreso nombra seis de los siete integrantes de la Corte Nacional Electoral. Es importante anotar que en algunos de estos países se intenta lograr que la integración del organismo electoral responda a consensos —más allá de las mayorías políticas—, al requerirse una votación calificada para la designación de sus miembros —como ocurre en Bolivia y México—. En otros, se trata de garantizar alguna neutralidad política de los magistrados del tribunal con la exigencia de que no hayan realizado actividades políticas en los años anteriores —como en México— o de que no las ejecuten durante el ejercicio de sus cargos —como se exige en Colombia y Bolivia—. Y, finalmente, en algunos no se impone ninguna restricción, como ocurre en Ecuador y República Dominicana.

Por otra parte, se observa que en El Salvador, Uruguay, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Venezuela también es el Congreso el que designa a los miembros de los organismos electorales supremos, pero tiene restricciones. Con la salvedad de Uruguay, esas limitaciones consisten en que todos o varios de los miembros de la corte electoral deben ser nombrados de ternas o listas presentadas por otros organismos o instituciones. Así ocurre en Guatemala, donde el Congreso realiza los nombramientos de una lista de candidatos elaborada por una comisión de postulación integrada por representantes del medio universitario. En El Salvador, dos de los cinco miembros deben ser nombrados a partir de ternas formadas por la Corte Suprema de Justicia. En Nicaragua, la elección se realiza con base en listas presentadas para cada cargo por el presidente de la República y los

diputados de la Asamblea, luego de consultas con la sociedad civil. En Venezuela, la elección también se practica tomando las listas presentadas por la sociedad civil, el Poder Ciudadano y las facultades de derecho. En Paraguay, la Cámara de Senadores elige de una lista de candidatos elaborada por el Consejo de la Magistratura. Finalmente, en Uruguay, se exige que cinco de los nueve miembros de la Corte Electoral garanticen imparcialidad política. En estos casos se advierte que, al mismo tiempo que se garantiza la legitimidad política de los miembros de los organismos electorales supremos, por medio del nombramiento a través del Congreso, se intenta que el organismo garantice alguna imparcialidad para sus decisiones. Esta pretensión se reafirma en algunos países con la exigencia de una mayoría calificada para el nombramiento de todos o varios de los magistrados de la corte electoral, como ocurre en El Salvador, Guatemala, Uruguay y Venezuela.

Por otro lado, se observa que el papel del Ejecutivo en la integración de los organismos electorales es cada vez más reducido. En efecto, actualmente el presidente de la República sólo participa en el proceso de integración de estos organismos en Argentina, Chile, Bolivia, Nicaragua, Panamá y Paraguay. En todos los casos, la función que desempeña tiene importantes límites. Así, en Bolivia únicamente nombra uno de los siete magistrados de la Corte Nacional Electoral. En Panamá nombra uno de los tres magistrados del Tribunal. En Paraguay se requiere su anuencia para los nombramientos efectuados por el Congreso, y en Nicaragua presenta listas de candidatos para cada cargo. En Chile y Argentina, él es quien designa al director del Servicio Electoral y a los magistrados de la Cámara Nacional Electoral, pero para ello requiere la aprobación del Senado de la República. Además, en el caso argentino, su propuesta debe basarse en listas presentadas por el Consejo de la Magistratura.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> La intervención del presidente de la República en los nombramientos ha sufrido recortes en los últimos años. Así, hasta la reforma de 1995, la Constitución nicaragüense consideraba que el presidente presentaría las cinco ternas entre las cuales debía elegir la Asamblea Nacional a los magistrados del Consejo Supremo Electoral. Igualmente, en México, hasta las reformas de la década de 1990, el presidente presentaba listas vinculantes de candidatos tanto para los cargos de magistrados consejeros del Consejo General del Instituto Federal Electoral, como para los magistrados de los tribunales federales electorales. Además, él ejercía una influencia decisiva en el instituto por medio del secretario de Gobernación, debido a su condición de secretario del Consejo. De la misma manera, en la Constitución argentina de 1994 se decidió que las propuestas presidenciales para el nombramiento de los jueces debían basarse en listados de candidatos elaborados por el Consejo de la Magistratura.

En el sistema de integración mediante órganos políticos es interesante resaltar el esquema que asigna a los partidos políticos una representación directa e igual en las cortes electorales. Éste sería el caso de El Salvador y Honduras (y de Colombia hasta 1991, y, en parte, de Venezuela hasta 1999). En El Salvador cada uno de los tres partidos mayoritarios decide el nombramiento de un magistrado del Tribunal, ya que tres de los cinco integrantes son designados a partir de ternas presentadas por esos partidos. También en Honduras cada uno de los partidos políticos con personería jurídica nombra —y remueve— libremente a uno de los miembros del Tribunal Nacional de Elecciones. Este mecanismo de integración de las cortes, lo mismo que aquellos en los que el Congreso tiene libertades plenas para nombrar a los magistrados de ellas o designa sobre listas presentadas por los partidos, permite que los partidos principales, es decir, aquellos que en una situación normal tendrían posibilidades de llegar al poder mediante las elecciones, sean partícipes directos en el proceso de organización, control y, en algunas ocasiones, calificación definitiva de las elecciones. De esta manera, los mismos contricantes en el proceso electoral asumen la responsabilidad de controlarlo.<sup>48</sup>

Sobre la fórmula de integración de las cortes con base en magistrados nombrados directamente por los mismos partidos políticos, resta decir que corresponde a una tendencia dirigida a comprometer de manera más directa a los partidos en la organización y el control de las elecciones. Esta tendencia se observa en dos aspectos: el primero se refiere a la conformación de los organismos electorales inferiores al estrato regional y local, para lo cual, como ya se vio, en buen número de países se ha dispuesto que los nombramientos han de realizarse con base en las propuestas presentadas por los partidos políticos, de manera que por lo menos los más importantes queden en igualdad de condiciones en ellas y se controlen entre sí; el segundo aspecto tiene relación con las posibilidades de fiscalización de los partidos políticos sobre los organismos electorales, posibilidades que existen en todos los países respecto a las mesas receptoras de votos y que en la mayoría de ellos también se extiende al envío de delegados de los partidos ante los diversos organismos electorales del orden nacional, regional y local, delegados que pueden observar y controlar el desarrollo del proceso electoral y que tienen derecho a voz en los respectivos organismos.

<sup>48</sup> Claro está que esto genera problemas cuando existen partidos importantes que no obtienen representación en el organismo supremo electoral. Así ocurre, por ejemplo, en Colombia, con el Polo Democrático.

La tendencia anotada se complementa con otra que corre en sentido inverso y que consiste en tratar de profesionalizar el servicio público en los órganos electorales con base en mecanismos como el de la carrera administrativa. Con ello se busca tanto poner al margen de los acaeceres políticos a los funcionarios, despolitizando sus nombramientos, como garantizar que las tareas de las cortes sean realizadas con eficiencia. Así, los funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones costarricense están incluidos desde hace mucho tiempo en el sistema de carrera, lo cual ha sido valorado en forma muy positiva. A su vez, en la reforma constitucional colombiana de 2003, la reforma electoral mexicana de 1990, la ley del poder electoral venezolano de 2002 y las leyes peruanas de 1995 sobre los órganos electorales se establece el sistema de carrera administrativa para sus funcionarios. También se ha debatido sobre reformas en este sentido en la República Dominicana y Honduras (véase, respectivamente, Brea Franco, 1987: 45 y 57; Tome, 1991: 276).<sup>49</sup>

Resumiendo, entonces, vemos que en la mayoría de los países aquí analizados los magistrados de los órganos electorales son nombrados por organismos políticos, en muchos casos a través de la participación de varios de ellos, lo que le concede a estos organismos —y a los grupos que en ocasiones los dominan— la posibilidad de dar a las cortes un carácter específico, e incluso, como sucedió en varios países en el pasado, de velar porque los miembros de las cortes respondan a intereses políticos determinados.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> En contravía de esta tendencia se encuentra Paraguay. En este país, el artículo 87 del Código Electoral establece que “las designaciones de funcionarios las hará el Tribunal Superior de Justicia Electoral de conformidad con la idoneidad y, en lo posible, con la proporción de bancas que los partidos o movimientos políticos tienen en la Cámara de Senadores”, norma que contraría los principios de una carrera administrativa.

<sup>50</sup> La situación colombiana en relación con el referéndum del año 2003 constituye un buen ejemplo acerca de las presiones políticas que soportan los organismos electorales supremos. Como lo expresa el ex presidente Samper, el presidente Uribe le solicitó que hablara con los magistrados del Consejo Nacional Electoral, de mayoría liberal, para instarlos a que aprobaran la revisión del padrón electoral, con lo que se aseguraría la aprobación del referéndum. El ex presidente Samper habló con ellos, pero no logró convencerlos, resultado que produjo un distanciamiento entre Samper y Uribe. En entrevista concedida a las Lecturas Dominicales de *El Tiempo*, del 15 de febrero de 2004, le preguntan al ex presidente: “Dicen que el presidente está bravo con usted por el episodio del Consejo Electoral, que no lo ayudó con sus amigos para que revisaran el censo electoral que está lleno de muertos y militares...” Él responde: “El cuento es exactamente al revés de cómo se lo contaron en Palacio a una columnista de *El Tiempo* que no se preocupó por averiguar la otra cara de la moneda. Me buscaron los asesores de Palacio para que les ayudara con la Registradora y el Consejo Electoral para modificar el censo y cambiar el resultado del Referéndum. Les hablé de la inoportunidad y dificultad de sus pretensiones. Organizaron una reunión en Palacio con el presidente: le dije lo mismo. Les ad-

Es decir, el hecho de que la composición de las cortes dependa de los organismos políticos ofrece a éstos los medios para intentar el control de aquéllas, aun cuando cabe recalcar que, como se ha visto, en distintos países se imponen límites para la designación de los miembros, y que, además, la remoción directa de los magistrados cuando éstos no se ajustan a las necesidades de los grupos políticos dominantes, que es uno de los principales recursos para el ejercicio del control, les ha sido dificultada o sustraída en buen número de países.<sup>51</sup>

Además, la dependencia del órgano electoral respecto a los organismos políticos —y a través suyo de las cambiantes situaciones políticas— se ve disminuida en los países, que son la mayoría, en los cuales el periodo de los magistrados de las cortes no coincide con el de los cargos electivos, lo que dificulta que la composición de las cortes pueda ser variada de acuerdo con las modificaciones sufridas en los organismos políticos.

Ahora bien, nótese que hablamos de posibilidades y no de efectos inexorables. En la práctica han de tenerse en cuenta variables que influyen en la actividad y en los resultados producidos por las cortes y que determinan también la confianza o desconfianza en los procesos electorales.

Para iniciar, debe señalarse que para hacer valoraciones sobre las posibilidades de autonomía e imparcialidad de la corte electoral en un país determinado hay que observar el contexto político que rodea a la corte en análisis, en puntos como el tipo de régimen, el arraigo de los partidos en la población, la tradición y la cultura políticas, la fuerza de los grupos de presión e interés, el grado de libertad y de influencia de la prensa, etc. En regímenes autoritarios capaces de copar todas las instancias estatales y aun las de la sociedad civil, como sería el caso de los regímenes de Trujillo en la República Dominicana y de Stroessner en Paraguay, poco habría cambiado que la decisión sobre la integración de las cortes electorales hubiera sido asignada a los organismos judiciales o a representantes de diferentes

verfí que estaba distante de algunos magistrados liberales del Consejo a quienes la honestidad administrativa de la Registradora les resulta, por decir lo menos, incómoda. Insistieron. Les hablé a algunos magistrados sin encontrar eco alguno. Transmití sinceramente mi impresión, pero el presidente reaccionó molesto, tomó la decisión de irse para el Consejo, aunque le pedí inútilmente que no lo hiciera. Lo demás es de público conocimiento”.

<sup>51</sup> De hecho, en la bibliografía que consultamos sobre los diferentes países no hemos encontrado referencia alguna a remociones practicadas, durante los últimos años, por la vía ordinaria. El único caso reciente de destitución que conocemos es el de los miembros del Jurado Nacional de Elecciones peruano. Ello ocurrió luego del autogolpe del presidente Fujimori y fue realizado sin sujetarse a los procedimientos fijados.

organismos sociales, o a unos y otros. Esta afirmación es corroborada por el reciente caso peruano, en que el presidente Fujimori pudo cooptar todas las ramas del poder político e incluso los organismos electorales, los cuales son elegidos mediante organismos no políticos.

Por el contrario, es importante recordar que en países como Chile y Argentina, donde los nombramientos son facultad del presidente de la República y el Senado, y en Uruguay, donde la decisión sobre la integración de las cortes yace en el Congreso, las elecciones no han sido objeto de cuestionamientos graves desde hace muchos años. Esto pone de manifiesto que, entre otras cosas, la tradición y la cultura políticas que se han ido forjando en cada país tienen también una influencia determinante en el trabajo que desarrollarán los organismos electorales.

Otra variable que debe considerarse es la capacidad administrativa de las cortes electorales. Brea Franco (1987: *passim*) y Fiallos (2000: 352 y ss.) señalan que para el buen desarrollo de las elecciones las cortes requieren tanto de la confianza de los ciudadanos como de una organización adecuada. Las elecciones son el resultado de un largo proceso de planeación y organización. Por eso, las fallas repercuten necesariamente en el desarrollo de los comicios y, con ello, en la misma credibilidad del organismo electoral. El mismo Brea Franco afirma respecto a su país, República Dominicana, que varios de los problemas y una buena parte de la desconfianza que generaba la Junta Central Electoral surgían de sus debilidades en este campo.

Consideramos que esta aseveración se podría aplicar a otros países. Sería interesante investigar en qué medida los diversos problemas que se presentan hoy en día en áreas como el registro electoral, la elaboración de los diversos formularios y de las boletas de votación, la distribución de materiales electorales, la identificación de los electores, el escrutinio de los votos, la comunicación de los resultados, etc., podrían deberse a carencias en la planificación y organización de las elecciones.

El problema de la debilidad organizativa de las cortes nos remite a la discusión sobre su presupuesto, funcionarios y reformas de las leyes electorales en vísperas de los comicios.

Respecto al presupuesto, como se observó antes, en la mayoría de los casos los recursos que se destinan a las cortes son definidos por el Ejecutivo y el Parlamento. Solamente en Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y República Dominicana se han institucionalizado mecanismos dirigidos a garantizar a estos organismos una cierta solvencia económica. De esta forma, en los demás países las cortes han estado a merced de la buena vo-

luntad de los órganos que deciden sobre el presupuesto. El resultado ha sido que, en diversos casos, a las cortes no se les asignan los recursos necesarios para la planeación y organización a largo plazo de las elecciones y que, incluso, en el año electoral a duras penas obtienen los medios requeridos para realizarlas.

En cuanto a los funcionarios, es claro que el cambio permanente de los magistrados de las cortes tiene como consecuencia que la experiencia acumulada en la realización de los procesos electorales no se aproveche en forma adecuada para casos posteriores. Esto nos aclara el porqué en Ecuador —donde anteriormente el periodo de ejercicio de los magistrados era de dos años— en 1988, la reelección, de cuatro de los siete magistrados fue considerada como positiva para la marcha del Tribunal, al mismo tiempo que, en El Salvador, en 1989, se criticaba que la composición del organismo (en aquel entonces el Consejo Central de Elecciones) hubiera venido variando cada tres años, desde 1981 (Terán, 1989: 88; Arriaza, 1989: 44). Pero el clamor por la estabilidad y por la eficiencia en el ejercicio de los cargos se dirige ante todo a los empleados subalternos de las cortes. Por eso, en los últimos tiempos se ha impulsado en varios países la introducción de la carrera administrativa para los funcionarios electorales, como ya vimos. Todo ello, reconociendo la importancia de apartar de la órbita política lo relacionado con los nombramientos y ascensos, de manera que estos aspectos dependan sólo de las calificaciones del candidato, y partiendo de la base de que al ofrecer a los funcionarios la posibilidad de realizar su carrera profesional en la entidad electoral, ésta se está beneficiando también de los conocimientos y la veteranía de sus empleados.

A los problemas administrativos de las cortes contribuye también la situación presentada en algunos países, en los que el Congreso procede a reformar la legislación electoral poco tiempo antes de las elecciones, con el fin de responder a las necesidades políticas inmediatas del partido o la alianza dominante en él. Terán (1989: 83 y ss.) en cuanto a Ecuador, Arriaza (1989: 49-51) en cuanto a El Salvador, Tome (1991: 269) en cuanto a Honduras y Brea Franco (187: 43) en cuanto a la República Dominicana, informan sobre reformas aprobadas por el Congreso en la antesala de las elecciones, reformas que favorecían con toda claridad a grupos políticos determinados. Estas enmiendas legales colocaron en aprietos a las respectivas cortes electorales en dos sentidos: por un lado, porque a éstas se les modificaron las condiciones en que habían planeado las elecciones; y por el otro, porque las cortes fueron las primeras víctimas de la pérdida de con-

fianza en la limpieza e imparcialidad de los procesos electorales que sobrevino a las mencionadas reformas.

Por último, quisiéramos mencionar una serie de fenómenos que afectan también el desarrollo y los resultados de los procesos electorales, y que no dependen de la actividad de los organismos electorales. Nos referimos, por ejemplo, a las prácticas tan generalizadas del clientelismo; a la situación de extendido conflicto interno bélico que se presenta en Colombia —y anteriormente en Guatemala y Perú—; a la expedición de normatividades electorales que favorecen a los partidos mayores y perjudican a los pequeños y a los nuevos; a la proscripción legal de determinados partidos políticos, etc. (McDonald, 1972). Pero al lado de estos factores se presentan otros que inciden favorablemente en los procesos electorales, afirmación que cabe para la actuación de las organizaciones de ciudadanos que se ponen por objetivo velar por la transparencia de las elecciones (como ha ocurrido en distintos países desde la década de 1990) y para el papel de supervisión electoral que en varias naciones han ejercido tanto los medios de difusión como las misiones internacionales de observación.

Para concluir, quisiéramos reafirmar que las instituciones encargadas de la administración de las elecciones en la región han venido obteniendo cada vez más importancia y atención, en vista del propósito de consolidar el sistema democrático y de las experiencias negativas que se acumularon en el pasado en lo que se refiere a fraudes y manipulaciones electorales. En estas organizaciones se ha depositado gran confianza, esperando que sirvan como instrumentos para sanear los procesos electorales y contribuyan a la institucionalización de la vida política en los países latinoamericanos. Eso explica que el tema de los órganos electorales supremos haya estado presente en casi todos los programas de reforma política que se han llevado a cabo en los últimos lustros en los países latinoamericanos.

Sin duda alguna, la labor de los organismos electorales es decisiva para el afianzamiento del acuerdo alrededor del sistema democrático. La vigorización de la confianza en el método electoral para la definición periódica y permanente de la lucha por el poder es uno de los elementos fundamentales para apuntalar ese acuerdo y ahí tienen las cortes un papel muy importante por desempeñar.

Para satisfacer las expectativas en ellos depositadas, es imprescindible que los órganos supremos electorales aparezcan como organismos imparciales, que dispongan de amplias facultades en la materia electoral y que operen en forma eficiente. Como decíamos, el segundo requisito se ha

cumplido en la mayor parte de los países, en los cuales se han asignado a las cortes las más importantes funciones en el orden electoral. Los otros dos puntos, sin embargo, presentan algunos problemas. Por una parte, en la mayoría de los países la facultad de integrar estos organismos electorales está depositada en órganos políticos y ello puede repercutir negativamente en la independencia y labor de las cortes, además de que afecta su imagen ante la opinión pública. Por otra parte, como se vio, en varios países los organismos electorales sufren grandes carencias en el área administrativa, las cuales explicarían buena parte de las dificultades y de la desconfianza con que se les mira. Así, estos dos últimos campos ameritan una profunda reflexión acerca de sus necesidades de reforma en cada país, con miras a dotar a los organismos electorales de toda la credibilidad y la eficiencia que se espera de ellos.