



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 Web: www.idea.int

XXXIV. LAS MESAS ELECTORALES

SUSANA SOTTOLI

1. INTRODUCCIÓN

Numerosos temas del ámbito político-institucional cobraron renovado interés en el marco de los procesos de democratización y redemocratización ocurridos durante el decenio de 1980 en América Latina. Así, el debate sobre reforma electoral, es decir, sobre reformas relacionadas con la organización electoral, el derecho electoral y el sistema electoral, se vio inserto en la amplia discusión acerca de reformas de diversa índole que la nueva situación política requería (Nohlen, 1993b). Al respecto, se ha señalado que el problema de la ejecución administrativa de las elecciones (registros electorales, composición y función de las autoridades electorales, sistema de obtención de los resultados, mecanismos de control, entre otros) representa un aspecto de particular trascendencia política, con implicaciones en la legitimidad de los resultados electorales, de los poderes públicos y, por tanto, en el proceso de consolidación democrática en la región (Nohlen, 1993c: XIII-XIV).

El tema del presente trabajo se enmarca dentro de dicha perspectiva y presenta el resultado del análisis de las fuentes jurídicas vigentes que regulan todas las cuestiones concernientes a las mesas electorales en 18 países de Latinoamérica.

Las mesas electorales¹ son órganos que forman parte de la estructura del sistema electoral, junto con los órganos electorales superiores de jurisdicción nacional y otros de carácter intermedio (regionales, departamentales y municipales) y están integradas por ciudadanos facultados para reci-

¹ No existe una denominación única para este órgano. Los términos más frecuentes en la legislación electoral de los diferentes países son: mesas electorales, mesas receptoras de votos, juntas receptoras de votos, mesas de votación, mesas de sufragio y comisiones receptoras. Sin embargo, todos señalan esencialmente los mismos componentes estructurales y funcionales. En el presente trabajo se utilizará, por motivos de conveniencia, la denominación "mesas electorales".

bir los votos y realizar el primer escrutinio y cómputo en las secciones o los distritos electorales en los que deben actuar.

Mediante el desempeño de funciones que les confiere la legislación, las mesas electorales contribuyen a la legitimación del acto electoral por medio de la vigilancia de las condiciones del sufragio y adquieren, por lo tanto, suma relevancia en cuanto a garantizar transparencia y credibilidad en el proceso democrático, así como el control contra actos de fraude electoral. Al respecto, se ha señalado que “quizá las previsiones normativas más importantes (en relación con la organización del sufragio) sean las relativas a las mesas electorales, puesto que constituyen los órganos primarios de todo el proceso, esto es, los órganos que presiden y garantizan de modo inmediato el desarrollo de la votación” (Aragón Reyes, 1988: 106).

Las normas analizadas en este trabajo se encuentran contenidas en reglamentaciones que poseen carácter de ley, específicamente leyes o códigos del ámbito electoral. En todos los casos considerados, la legislación sobre mesas electorales está condensada en capítulos o secciones dedicadas ante todo al tema (véase el cuadro XXIV.1). En general, la reglamentación se desarrolla de manera exhaustiva y con claridad, con sólo algunas excepciones.

La información básica para este análisis fue ordenada en cuadros y organizada con base en aquellas variables o criterios contenidos en la propia legislación y que admitían cierto grado de comparabilidad entre los casos considerados. Mientras que en los cuadros se presentan datos detallados para cada país en relación con las variables seleccionadas, el texto intenta resaltar criterios generales que pueden deducirse del análisis comparado de los diferentes casos.

A continuación, se brinda una exposición de la materia concerniente a las mesas electorales: en primera instancia se realiza una aproximación a las características estructurales y funcionales de las mesas electorales definidas en la legislación; el punto siguiente se ocupa de los órganos que poseen competencia en diversas cuestiones relativas a las mesas electorales; más adelante, se exponen los diferentes aspectos de la composición de estos órganos y se dedica un apartado especial a las formas de representación y control de los partidos políticos en la designación y el funcionamiento de las mesas electorales. En la última parte del trabajo se intenta hacer una valoración general de la legislación analizada, a fin de señalar algunos aspectos que pueden facilitar o dificultar el desempeño eficiente de sus funciones y, con ello, su contribución a los procesos electorales en un contexto democrático.

CUADRO XXXIV. 1. *Fuentes normativas*

<i>País</i>	<i>Fuente normativa</i>
Argentina	Código Electoral Nacional, 1983, tít. IV, cap. II: Mesas receptoras de votos.
Bolivia	Código Electoral, 2001, tít. V, cap. III: Mesas de sufragio
Brasil	Código Electoral, 1965, parte cuarta, tít. I, cap. II: De las mesas receptoras
Chile	Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, 1988, párrafo 7: De las mesas receptoras de sufragios
Colombia	Código Electoral, 1986, tít. VI, cap. I: Mesas de votación Ley 84, 1993
Costa Rica	Código Electoral, Ley 1536, 1961, y Reforma, 1992, cap. III: Convocatoria, votación, escrutinio y elección
Ecuador	Ley de Elecciones y Reglamento, 1999, Junta Receptora
El Salvador	Código Electoral, Decreto 417, 1993, tít. V, cap. VI: De las juntas receptoras de votos
Guatemala	Ley Electoral y de Partidos Políticos, 1985, cap. 4: Juntas receptoras de votos Reglamento, 1987: Sección 5
Honduras	Ley Electoral y de las Organizaciones y Procedimientos Electorales, 1990, tít. 5: De las mesas directivas de casilla
México	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1990, tít. 5: De las mesas directivas de casillas
Nicaragua	Ley Electoral, 2000, tít. II, cap. IV: Juntas Receptoras de votos
Panamá	Código Electoral, 1997, tít. IV, cap. II: Mesas de Votación
Paraguay	Código Electoral, Ley 1/90, 1990, cap. V: Mesas receptoras de votos
Perú	Ley Orgánica de Elecciones, 1997, tít. III, cap. VI, Mesas de Sufragio
República Dominicana	Ley Electoral, 1997, título IV: Colegios electorales cerrados
Uruguay	Ley Electoral y de Partidos Políticos, 1989, cap. IV: Comisiones receptoras de votos
Venezuela	Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política 1997, cap. VII: Mesas Electorales

2. LAS MESAS ELECTORALES EN LA LEGISLACIÓN

2.1. Características estructurales y funcionales

Las mesas electorales son *órganos multipersonales*, compuestos por un número de miembros titulares que varía de un país a otro en un rango de tres a seis y por un número equivalente de miembros suplentes. Poseen *estructura diferenciada jerárquicamente*, ya que de entre sus miembros se eligen autoridades y se estipulan cargos, tales como presidente, vocal y secretario.

La legislación establece una *multiplicidad de funciones y atribuciones para las mesas electorales* (véase el cuadro XXXIV.2), las cuales adquieren características específicas de desempeño en cada país. Sin embargo, en todos los casos se destacan como tareas esenciales la recepción del sufragio y la realización del primer escrutinio y cómputo de los votos emitidos. Es decir, las mesas constituyen el lugar específico donde se verifica el acto del sufragio y, por lo tanto, el órgano en contacto con el elector el día de las votaciones.

En consecuencia, la importancia funcional de las mesas en el proceso electoral está dada por el papel clave que desempeñan en:

- a) Garantizar el ejercicio del sufragio a aquellos ciudadanos facultados y habilitados para ello.
- b) Garantizar las condiciones de procedimiento en la emisión del sufragio (secreto, libre, directo).
- c) Garantizar la corrección, transparencia y autenticidad del primer cómputo y escrutinio de votos emitidos.

En cuanto a la duración de sus funciones, las mesas son órganos de *carácter temporal*, cuyas tareas se extienden desde el periodo previo al día del sufragio —por ejemplo: con la determinación y la recepción de los materiales y documentos electorales— y culminan al finalizar la jornada electoral —con la entrega de los mismos al órgano competente inmediatamente superior—. Sus miembros son nominados días antes de las elecciones, pero ejercen sus funciones durante la jornada electoral y, en la mayoría de los países, cesan sus obligaciones al término de la misma. Esta característica temporal se desprende de la descripción de funciones existente en la legislación electoral de los diferentes países, y con sólo pocas excepciones (véa-

se el cuadro XXXIV.2) se encuentra expresamente establecido, como en la legislación de Guatemala, El Salvador, Panamá y Venezuela.

Resulta de extrema importancia asegurar la integración de las mesas el día de las elecciones, a fin de que nada impida la realización del acto electoral. Por ello, la legislación establece normas de integración exhaustivamente reglamentadas que especifican los pasos que se deben seguir en caso de ausencias de miembros, así como el orden de prelación para suplir las mismas y las sanciones correspondientes a los miembros que no acudan a cumplir con sus obligaciones. Esta normativa se encuentra, con variaciones, según el caso, en la legislación electoral de todos los países.

A fin de cumplir con las atribuciones conferidas en la legislación, las mesas cuentan con cierto grado de autonomía funcional en el momento en que se verifica su actuación y a pesar de su pertenencia formal dentro de la estructura organizativa electoral. Ello se desprende de las atribuciones enunciadas en la legislación, aunque sólo en algunos casos se expresa en forma taxativa (véase el cuadro XXXIV.2). Dicha autonomía se refleja en que:

- Las autoridades de estos órganos están capacitadas para decidir por sí mismas el día de las elecciones a fin de resolver las cuestiones que caen dentro de su competencia.
- Las decisiones tomadas por las autoridades de mesa durante la jornada electoral no son revisables por otros órganos administrativos electorales, sino sólo por los órganos de la justicia electoral.

De acuerdo con la legislación, las autoridades de mesa deben recurrir a los órganos electorales inmediatamente superiores únicamente en casos excepcionales y sólo en algunos países. En general, las mesas —por medio de sus autoridades— resuelven reclamaciones, reciben denuncias de infracciones, deciden sobre incidentes que afecten la votación y son responsables del mantenimiento del orden en el recinto electoral (para lo cual pueden apelar a la utilización de fuerzas policiales) y de la custodia de la documentación electoral y de las urnas.

2.2. Organismos competentes en relación con las mesas electorales

Antes de considerar los mecanismos de designación de los miembros de mesa y otros aspectos de su composición (véase más adelante el punto 2.4.

CUADRO XXXIV. 2. *Características estructurales y funcionales de las mesas electorales*

<i>Características</i>	<i>Descripción</i>	<i>País</i>
Estructura multipersonal y diferenciada jerárquicamente	Están compuestas por miembros titulares (con voz y voto) y miembros suplentes (sólo con voz), de entre los cuales se designan las autoridades de la mesa (presidente, secretario, vocales, etc.).	Todos
Carácter temporal	En general, se desprende de la legislación que se trata de órganos de carácter temporal, cuya disolución se verifica al firmarse el acta de votación y entregarse los materiales y documentos electorales al órgano electoral competente inmediatamente superior. Sólo por excepción (Chile) se menciona la posibilidad de permanencia de las mesas (o de algunos de sus miembros, como en el caso de Venezuela) hasta las próximas elecciones.	Todos Específicamente establecido en la legislación: Guatemala, El Salvador, Panamá y Venezuela
Multiplicidad de atribuciones y funciones	Determinación del lugar y la ubicación de la mesa dentro del recinto electoral Recepción, cuidado y devolución de materiales y documentos electorales Recepción del voto Vigilancia del proceso de votación conforme a las normas establecidas Observación y denuncia de irregularidades e infracciones	Todos En Nicaragua se realizan además tareas de inscripción electoral

CUADRO XXXIV. 2. *Características estructurales y funcionales... (conclusión)*

<i>Características</i>	<i>Descripción</i>	<i>País</i>
	Cómputo y escrutinio de votos emitidos Elaboración de actas de instalación y escrutinio.	
Normas de integración específica y exhaustivamente reglamentadas para el día de las elecciones	La mesa puede integrarse y comenzar a funcionar cuando alcanza un número determinado de miembros titulares, quienes son remplazados por los suplentes en caso de ausencia. Si el número de miembros titulares y suplentes no es suficiente para alcanzar el quórum establecido, se completan las autoridades de mesa con ciudadanos del padrón electoral correspondiente a esa mesa.	Todos
Grado de autonomía funcional	En general las mesas poseen atribuciones para actuar con cierto grado de independencia de otras autoridades durante el transcurso del acto electoral, poseen capacidad para resolver todo tipo de situaciones que se presenten y sólo en casos extremos se remiten al órgano electoral inmediatamente superior.	Todos Expresamente consignado: Chile, Paraguay, República Dominicana y Uruguay

y el cuadro XXXIV.4) resulta relevante identificar los organismos de la estructura institucional electoral que intervienen en las cuestiones concernientes a las mesas electorales. Particularmente en relación con las designaciones de miembros, no sólo la forma o mecanismo utilizado, sino también las características de la propia instancia nominadora permiten, entre otros factores, apreciar el grado de confiabilidad y transparencia del proceso.

En ese sentido, pueden distinguirse competencias en relación con cuatro aspectos (véase el cuadro XXXIV.3):

- En la determinación del número de mesas asignadas a cada circunscripción electoral, los lugares donde ejercerán sus funciones y la cantidad de electores que sufragará en cada mesa. Se trata de una competencia que en la mayoría de los países corresponde a las atribuciones de los órganos electorales superiores de jurisdicción nacional y que se relaciona con la división geográfica, política y administrativa de cada país, así como con las características de su organización electoral. En países como Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Perú y Uruguay también tienen competencia en esta materia los organismos electorales regionales o intermedios.²
- En la designación de los miembros que componen la mesa. En este aspecto se observa que en la mayoría de los casos nacionales la competencia recae en los órganos de carácter regional, departamental o municipal, con las excepciones de Argentina, El Salvador, Panamá y Paraguay, donde la designación es llevada a cabo por el órgano de carácter nacional.
- En la designación de autoridades de mesa (presidente, secretario y vocales) entre los miembros componentes. Al respecto la legislación establece dos variantes: los propios miembros designados eligen a las autoridades de su seno por acuerdo o sorteo, lo cual se verifica en Bolivia, Chile, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Venezuela; o bien, las autoridades son designadas por el mismo órgano nominador, lo cual sucede en los 12 países restantes.

² En relación con los lugares donde funcionarán las mesas, por lo general es el órgano superior el que determina la distribución geográfica (cuántas mesas por distrito o circunscripción), pero es el órgano intermedio (juntas departamentales, zonales o municipales) el que identifica los recintos concretos (establecimientos educativos, comunitarios, de bien común, etc.) en los cuales se ubicarán las mesas el día de las votaciones y realiza el trámite correspondiente para la obtención de los locales.

CUADRO XXXIV. 3. *Organismos competentes en relación con las mesas electorales*

<i>País</i>	<i>Organismo competente en determinación del número, asignación de mesas y número de electores por mesa</i>	<i>Organismo competente en la designación de los miembros de mesa</i>	<i>Designación de autoridades (de entre los miembros) a cargo de</i>	<i>Acreditación de fiscales de partidos políticos ante las mesas a cargo</i>
Argentina	Jueces electorales	Junta Electoral	Junta Electoral	Junta Electoral
Bolivia	Cortes departamentales electorales	Cortes departamentales electorales, a través de la Junta de Designación de jurados	Los propios miembros, por acuerdo o sorteo	Notarios electorales
Brasil	Tribunal Regional y jueces electorales	Jueces electorales, con aprobación del Tribunal Regional	Juez electoral	Jueces electorales
Chile	Director del Servicio Electoral	Juntas electorales	Los propios miembros, por votación	
Colombia	Consejo Nacional Electoral	Registradores distritales y municipales	Registradores distritales o municipales	Registradores distritales o municipales
Costa Rica	Registro Civil	Tribunal Supremo y juntas cantonales	Tribunal Supremo	Registro Civil
Ecuador	Tribunal Provincial Electoral	Tribunal Provincial Electoral	Tribunal Provincial Electoral	Director o secretario del partido respectivo
El Salvador	Tribunal y Juntas Electorales Municipales	Tribunal Supremo Electoral	Los propios miembros, por acuerdo o sorteo	Junta Electoral municipal o departamental

Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	Junta Electoral Municipal	Junta Electoral Municipal	Junta Municipal o Departamental
Honduras	Tribunal local de elecciones, con instrucciones del Tribunal Nacional de Elecciones	Tribunal Local de Elecciones	Los propios miembros	Tribunal Nacional de Elecciones
México	Consejo Distrital, según propuesta de las juntas distritales	Juntas Distritales Ejecutivas	Juntas distritales Ejecutivas	Consejo Distrital
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	Consejo Electoral Regional	Los propios miembros	Consejos Electorales
Panamá	Tribunal Electoral	Tribunal Electoral	Tribunal Electoral	
Paraguay	Junta Electoral central	Junta Electoral, por sorteo	Junta Electoral, por sorteo	Jurado Departamental de Elecciones
Perú	Jurado Nacional de Elecciones y Jurado Departamental de Elecciones	Jurado Departamental de elecciones	Junta Departamental de Elecciones, por sorteo	Junta respectiva
República Dominicana	Junta Central Electoral	Juntas Municipales Electorales o del Distrito Nacional	Juntas Municipales Electorales o del Distrito Nacional	Junta respectiva
Uruguay	Corte Electoral y Juntas Electorales	Juntas Electorales	Juntas Electorales	Junta respectiva
Venezuela	Consejo Supremo Electoral	Junta Electoral Municipal	Los propios miembros	Junta Electoral Municipal

- En la acreditación y emisión de credenciales para los representantes de partidos políticos con tareas de fiscalización ante las mesas (véase más adelante el punto 2.4). En este sentido, se observa sólo un caso en el que las credenciales otorgadas por las autoridades del propio partido son suficientes para la acreditación (Ecuador), en cuatro casos deben ser acreditados ante los órganos electorales superiores de rango nacional (Argentina, Costa Rica, Honduras y Paraguay) y, en los restantes casos, ante los órganos regionales, departamentales o municipales.

Excepto en relación con el primer aspecto, en la mayoría de los casos se observa cierto grado de delegación funcional de las competencias hacia los órganos electorales de carácter regional, departamental o municipal, según sea el tipo de división territorial y administrativa del país.

2.3. *Composición de las mesas electorales*

En relación con la composición de las mesas electorales se destacan los siguientes aspectos: requisitos y calidad de los miembros, naturaleza del cargo, mecanismos de designación, carácter público de los actos realizados en este proceso y si existe alguna previsión legal para la capacitación electoral de los miembros (véase el cuadro XXXIV.4). En los casos analizados, para desempeñarse como miembro de la mesa, la legislación establece como requisito fundamental que la persona se encuentre en ejercicio del derecho al sufragio activo, es decir, que sea elector habilitado. Además, en cuanto a la *calidad de los miembros* —aspecto que aquí se refiere esencialmente a si pueden o deben ser miembros de partidos políticos o, por el contrario, si deben ser ajenos a la actividad política partidaria (Jaramillo, 1989: 37)— se establecen en esencia dos tipos de calidades:

- Elector independiente de la actividad política partidaria, en algunos casos con requisitos adicionales, como ser residente en la propia sección (en la mayoría de los países), o elector con mayor grado de instrucción (Perú, Venezuela), o elector funcionario público (Colombia, Uruguay).
- Elector miembro de partidos políticos, los cuales pueden ser designados como delegados o representantes por sus propios partidos (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay)

CUADRO XXXIV. 4. Normas referidas a la composición de las mesas electorales

<i>País</i>	<i>Calidad de los miembros</i>	<i>Naturaleza del cargo</i>	<i>Mecanismo de designación</i>	<i>Actos públicos durante el proceso de designación</i>	<i>Capacitación electoral de los miembros</i>
Argentina	Elector habilitado residente en la sección	Obligatorio, con sanciones por incumplimiento	Nominación	Notificación pública de la ubicación y autoridades de mesa	No
Bolivia	Ciudadanos inscritos en cada mesa electoral	Obligatorio, con sanción por inasistencia injustificada	Sorteo	Designación en acto público Publicación en la prensa de la nómina de designados	No
Brasil	Elector de la propia sección	Susceptible de sanciones	Nominación	Audiencia pública para la designación de miembros Publicación de nombramientos	Sí
Chile	Ciudadanos inscritos en el respectivo registro	Obligatorio Inviolable	Sorteo	Audiencia, pública para la designación Notificación, pública de la ubicación y autoridades de mesa	No
Colombia	Ciudadanos pertenecientes a diferentes partidos políticos, entidades públicas, privadas y establecimientos educacionales	Obligatorio Irrenunciable Honorífico, con día compensatorio Goza de inmunidad	Nominación por resolución	Sesión pública para realizar las designaciones Publicación o fijación de designaciones en lugares públicos por adelantado	Divulgación de instrucciones a través de los medios de difusión

CUADRO XXXIV.4. Normas referidas a la composición de las mesas electorales (continuación)

<i>País</i>	<i>Calidad de los miembros</i>	<i>Naturaleza del cargo</i>	<i>Mecanismo de designación</i>	<i>Actos públicos durante el proceso de designación</i>	<i>Capacitación electoral de los miembros</i>
Costa Rica	Elector, delegado de cada uno de los partidos políticos inscritos	Obligatorio Honorífico	Integración de acuerdo con nombres propuestos por los partidos políticos	Publicación del acuerdo para la integración	No
Ecuador	Preferentemente elector de las temas propuestas por partidos políticos o elector registrado en el padrón	Remunerado Goza de inmunidad Susceptible de sanciones	Integración de acuerdo con nombres propuestos por partidos políticos o simple nominación	Publicación de los nombramientos en la prensa	Sí
El Salvador	Preferentemente elector propuesto por partidos políticos o elector común si no hay propuestas	Obligatorio Remunerado	Nominación según reglamento especial		Sí
Guatemala	Elector, registrado	Obligatorio Honorífico con viáticos Goza de inmunidad	Nominación		Sí

Honduras	Elector; delegado de los partidos políticos	Obligatorio Honorífico Goza de inmunidad	Nominación	No
México	Elector; registrado y residente		Nominación	Sí
Nicaragua	Elector; registrado y elector delegado de los partidos políticos		Nominación simple de los miembros independientes e integración de los nombres propuestos por partidos políticos	No
Panamá	Elector; registrado y elector representante de partidos políticos	Honorífico, con derecho a día compensatorio y licencia con goce de sueldo	Nominación de los miembros independientes e integración de los representantes de partidos políticos.	No
Paraguay	Elector; residente y elector representante de los partidos políticos	Obligatorio Irrenunciable Honorífico, con día compensatorio y derecho a permiso Goza de inmunidad	Integración de los miembros nombrados por los dos partidos políticos mayoritarios y sorteo de un miembro propuesto por los otros partidos.	Reunión para recibir instrucciones
			Publicación de las listas integradas	
			Publicación de la resolución de demarcación y ubicación de mesas.	
			Publicación de los lugares de funcionamiento de las mesas	

CUADRO XXXIV.4. Normas referidas a la composición... (conclusión)

<i>País</i>	<i>Calidad de los miembros</i>	<i>Naturaleza del cargo</i>	<i>Mecanismo de designación</i>	<i>Actos públicos durante el proceso de designación</i>	<i>Capacitación electoral de los miembros</i>
Perú	Electores de mayor instrucción	Irrenunciable	Sorteo	Acto público para la designación de miembros Publicación, anticipada de los lugares de funcionamiento de las mesas y autoridades	No
República Dominicana	Elector, residente del padrón correspondiente	Obligatorio Honorífico, con dietas Goza de inmunidad	Nominación	Publicación, anticipada de lugares de ubicación de las mesas	No
Uruguay	Electores, funcionarios públicos y sólo excepcionalmente ciudadanos comunes	Irrenunciable, sin causa justificada Derecho a licencia	Nominación	Publicación anticipada de lugares de funcionamiento	No
Venezuela	Electores, residentes de alto nivel educativo designados por partidos políticos y electores independientes	Obligatorio	Nominación con mayoría calificada del órgano competente e integración de los representantes de partidos políticos		No

Venezuela), o bien ser simples afiliados a partidos políticos que son considerados dentro de las listas para las designaciones, pero no son nombrados por sus partidos (Colombia).

En cuanto a la *naturaleza del cargo*, se puede definir con base en tres aspectos, a saber: su carácter obligatorio, si es remunerado o no, y si otorga inmunidad a los que lo ejercen.

En la mayoría de los países se verifica que el cargo sea obligatorio, de aceptación forzosa y susceptible de sanciones por renuncia o ausencia injustificada, es decir, reviste carácter de carga pública. Estas disposiciones pueden entenderse como mecanismos destinados a garantizar la presencia de los miembros de la mesa el día de las elecciones para su efectiva integración, asegurando así el normal desarrollo del acto electoral. Sólo en tres países (México, Nicaragua y Panamá) no se expresa de manera taxativa la naturaleza obligatoria de estas funciones.

Por otra parte, en nueve países se hace referencia al carácter remunerado u honorífico del cargo. En dos casos (Ecuador y El Salvador) se remunera el ejercicio de las funciones de miembro de mesa electoral, mientras que en los otros, o bien no se prevé pago alguno, o bien se estipulan otros mecanismos compensatorios, como por ejemplo dietas, viáticos o días de licencia. Asimismo, estas disposiciones actúan supuestamente como alicientes adicionales para garantizar la comparecencia de todos los miembros.

Por último, en siete de los países estudiados se establece que las autoridades de la mesa gozan de inmunidad durante el ejercicio de sus funciones (Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana).

En cuanto al *mecanismo de designación* de los miembros de la mesa, es importante identificar las formas establecidas en la legislación, ya que determinan el mayor o menor grado de arbitrio de la instancia nominadora y las posibilidades de participación y control externos a ella.

Se observan en lo fundamental tres mecanismos de designación:

- Nominación por parte del organismo competente sin mayor especificación del procedimiento.
- Designación por sorteo.
- Integración directa de los nombres propuestos por cada uno de los partidos políticos.

En nueve países, la legislación establece el primer mecanismo de simple nominación con base en listas de electores, cuyas características varían para cada país (véase específicamente el cuadro XXXIV.4); en tres países se realiza la designación por sorteo, un caso establece la integración directa de los nombres propuestos por partidos políticos, y cinco disponen mecanismos combinados, es decir, nominación o sorteo para miembros independientes e integración directa para los representantes propuestos por los partidos.

En cada uno de estos mecanismos se supone que varía el grado de transparencia o posibilidad de control en las nominaciones: existiría un menor grado de control en los casos en que la legislación no especifica el mecanismo de designación y éste queda a criterio de la entidad nominadora. Por el contrario, cuando se trata de la integración de los nombres propuestos por los partidos políticos o se realiza por sorteo, existirá un mayor grado de control externo a la entidad nominadora.

También con vistas a la transparencia y el control democrático³ resulta útil identificar la existencia de actos de carácter público en el proceso de determinación de mesas y su composición.

En efecto, se verifican en lo fundamental dos formas de exposición pública en los procedimientos:

- Designación de los miembros de mesa en audiencia pública, lo cual está establecido en Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y Perú.
- Notificación pública de la ubicación, miembros o autoridades de mesa, en general por publicación en la prensa o fijación de carteles en lugares públicos, mecanismo previsto en 12 de los 18 países.

Un último aspecto en cuanto a la composición de las mesas y sus miembros se refiere a si en la legislación se prevé algún tipo de instrucción o *capacitación* para los mismos acerca del proceso electoral. Del total de países, se plantean estas previsiones en Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Paraguay, algunas de las cuales resultan incluso obligatorias para los miembros de la mesa.

³ En materia de control, la fiscalización de los partidos políticos participantes resulta de importancia clave en el proceso electoral. Al respecto, véase específicamente el punto 2.4 y el cuadro XXIV.4.

CUADRO XXXIV. 5. *Representación y control por parte de los partidos políticos en la designación y el funcionamiento de las mesas electorales*

<i>Tipo de representación y control</i>	<i>País</i>
Participan en la determinación del número y la ubicación de las mesas, así como del número de electores que sufragan en cada una	Panamá ^a
Proponen listas o ternas para la designación de miembros de mesa	Bolivia, ^b Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México ^c , Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela
Son notificados expresamente y con antelación acerca del número, la ubicación y composición de las mesas	Costa Rica, Panamá, Perú y República Dominicana
Poseen expresa facultad de interponer recurso de impugnaciones en cuanto a la composición de las mesas	Brasil, Perú y República Dominicana
Nombran fiscales o veedores ante las mesas a fin de presenciar y fiscalizar el proceso electoral	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela

^a El Tribunal Electoral determina el número y la ubicación de las mesas y el número de electores por mesa, previa consulta con los partidos políticos.

^b Participan con delegados ante la Junta de Designación de Jurados, pero no proponen nombres.

^c Vigilan el proceso de designación, aunque no proponen nombres.

2.4. Representación y control de los partidos políticos en la designación y funcionamiento de las mesas electorales

En el cuadro XXXIV.5 se consideran variables relacionadas con las diferentes formas de control y representación de los partidos políticos en la designación y funcionamiento de las mesas electorales. Obviamente se trata de una pregunta fundamental en relación con la posibilidad de control del proceso y, por tanto, de otorgarle mayor credibilidad y transparencia, no sólo fiscalizando que no se cometan fraudes o irregularidades, sino también garantizando la pluralidad en la representación de intereses en el proceso.

Mediante el análisis de la legislación se identifican cinco tipos de representación y control:

- Participación en la determinación del número y asignación de lugares donde las mesas ejercerán sus funciones, así como del número de electores que sufraga en cada mesa, decisión que sólo en un caso (Panamá) es consultada con los partidos políticos.
- Participación en la composición de las mesas mediante la propuesta de representantes (nombres únicos, ternas o listas) para la integración de miembros o la vigilancia del proceso de designación con representantes. En este caso se encuentran los partidos políticos de 11 países del total de 18.
- Notificación expresa y por adelantado de la determinación de ubicación y composición de las mesas. Ello sucede en Costa Rica, Panamá, Perú y República Dominicana.
- Facultad de interponer recurso de impugnación a los miembros designados. Expresamente consignado en Brasil, Perú y República Dominicana.
- Nombramiento de fiscales o veedores ante las mesas. Éste es el caso de representación y control establecido con más frecuencia en la legislación y presente en todos los países. Los fiscales designados ante cada mesa comparecen para presenciar la elección, cerciorarse de su correcto desarrollo y formular las observaciones y protestas que estimen pertinentes. En general, los fiscales poseen voz, pero no voto, ya que no son miembros de la mesa, pero en algunos casos gozan de igual inmunidad que éstos y les está permitido firmar las actas de escrutinio. Su papel es fundamental en lo referente al control de la corrupción electoral durante el acto mismo de la emisión del voto.

3. VALORACIÓN GENERAL DE LA LEGISLACIÓN EXISTENTE

Se puede decir que la reglamentación estudiada contiene las disposiciones necesarias como para alcanzar esencialmente los objetivos funcionales atribuidos a estos órganos, a pesar de algunos puntos que podrían evaluarse como no bastante desarrollados.

Resulta positivo en particular que la legislación se ocupe en forma exhaustiva de las normas para la integración de las mesas el día de las votaciones (véase el cuadro XXXIV.6). Tal como se mencionó más arriba, se encuentran establecidos los pasos que se deben dar en caso de ausencias, quedando claro el procedimiento hasta lograr resolver cualquier obstáculo

CUADRO XXXIV. 6. *Otros factores que inciden en el desempeño de las mesas electorales*

Tipo de elección	Presidente, senadores o diputados, autoridades municipales, referéndum, plebiscitos, revocación del mandato legislativo
Oportunidad de la elección	Fecha, día, horario.
Formas de votar	En función de los sistemas electorales (listas abiertas, cerradas y libres)
Arreglos operativos	Planeación de la elección, desarrollo de papeletas, elaboración de formularios, procedimientos sencillos o complejos.
Calidad y confiabilidad de los registros electorales	Uso de documentos seguros de identificación. Padrones con adecuadas medidas de seguridad
Lugares de los sitios de votación	Criterios legales, requisitos físicos, accesibilidad, seguridad
Automatización de las elecciones	Para la elaboración de papeletas, para la distribución de material, para el escrutinio y transmisión de resultados.
Dimensiones de las circunscripciones territoriales y número de electores.	En algunos lugares el número de electores por mesa resulta reducido y en otros alto. En el caso de Perú un mínimo de 200 y un máximo de 300; en Guatemala se puede asignar un máximo de 600 electores.
Manejo del calendario electoral	Todas las elecciones se realizan dentro de un periodo cierto y determinado con fechas fatales, la falta de cumplimiento de los diferentes actos en las fechas límites pueden afectar el desempeño de las mesas electorales.
Características del sistema político	Cada Estado tiene sus particulares características, como ideologías, valores, creencias, culturas, normas, organizaciones en general y estructuras que definen el comportamiento de los individuos que la componen y que vienen a determinar en última instancia el desempeño de sus autoridades electorales para cada momento político.

que impida que el acto del sufragio se lleve a cabo. Asimismo, se encuentran adecuadamente desarrollados los aspectos relativos a las calidades y requisitos de los miembros de la mesa, así como las condiciones de desempeño del cargo: obligatorio, remunerado o gratuito, y sanciones, entre otros. Sin embargo, en relación con otras previsiones al respecto de los miembros de la mesa, se observa sólo una minoría de países donde la legislación prevé algún tipo de capacitación electoral para los mismos. Tanto ra-

zones de eficacia administrativo-electoral como de control democrático hacen relevante dicha capacitación sobre las cuestiones que atañen al acto del sufragio, sobre todo en países de reciente democratización y con escasa tradición electoral.

En relación con la estructura y el funcionamiento de las mesas, se observan dos insuficiencias en las disposiciones: por un lado, en la mayoría de los casos analizados no se establecen funciones y atribuciones diferenciadas para cada autoridad de mesa, es decir, presidente, vocales y secretarios, a pesar de hacerse la correspondiente diferenciación de cargos. Ello puede presentar dificultades en cuanto a la división y coordinación de las tareas a la hora de su desempeño. Por otro lado, sólo en algunos pocos casos se establecen mecanismos de toma de decisiones que deben ser implantados por los miembros de la mesa (por ejemplo, Nicaragua, Panamá, Uruguay o Venezuela), mientras que en la mayoría de los países no se considera este punto, siendo de importancia para la resolución de situaciones, sobre todo de carácter conflictivo.

En cuanto a los mecanismos de designación de miembros de la mesa, se observa que en aquellos casos en los que no se estipula el sorteo o la integración directa de los nombres propuestos por los partidos políticos, no queda especificado cómo procede la entidad nominadora para la designación. Sería deseable en este sentido un mayor desarrollo de la legislación a fin de reducir el grado de arbitrio del órgano que realiza las designaciones y aumentar el peso de criterios y procedimientos objetivos.

Por último, respecto al control político del procedimiento de conformación de las mesas, únicamente en dos de los nueve casos en los que los partidos políticos participan con representantes se encuentran disposiciones precisas sobre el tema de que todos los partidos políticos o candidaturas inscritas de manera legal tienen derecho a proponer representantes para conformar la mesa (Honduras y Panamá). En otros casos, se establecen normativas que no parecen asegurar una participación igualitaria de todas las candidaturas, o por lo menos la legislación no es muy precisa al respecto. Por ejemplo: en los casos de Colombia, El Salvador o Nicaragua se establece que la mesa se conformará con ciudadanos pertenecientes a diferentes partidos políticos, sin más especificaciones; en los casos de Costa Rica y Ecuador “se procurará que se encuentren representadas las diferentes tendencias políticas”, aunque no se estipulan mecanismos que concreten este objetivo. En los casos de Paraguay y Venezuela se asegura la participación de aquellos representantes de partidos que hubieran obteni-

do mayor cantidad de votos en elecciones previas, lo cual limita con toda claridad el espectro de intereses políticos representados en la composición de la mesa.

Los aspectos señalados tienen relevancia en cuanto a garantizar que las mesas electorales cumplan eficiente y confiablemente con las funciones que les son conferidas y puedan contribuir al desarrollo del proceso electoral democrático.