



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)**

## VI. LA LEGISLACIÓN ELECTORAL. BASES LEGALES, ESTATUS, MECANISMOS DE REFORMA

MATTHIAS CATÓN,  
DANIEL SABSAY Y BERNHARD THIBAUT

### 1. FUENTES DEL DERECHO ELECTORAL DE AMÉRICA LATINA

El derecho electoral está determinado en la Constitución, en la legislación electoral en sentido estricto, —que consiste en una o varias normas—, y, por último, en la reglamentación de dicha normativa, cuyo número puede ser muy elevado. Estas tres fuentes se completan a su vez con las decisiones que adoptan las autoridades para aplicarlas en materia electoral. El propósito de este artículo es ofrecer una síntesis de cómo están regulados los distintos aspectos del derecho electoral. En nuestra exposición utilizaremos ante todo la Constitución de cada país, debido a que las otras fuentes se abordan en detalle en los capítulos dedicados a un aspecto concreto. Además incluimos en nuestro análisis la ley electoral (o las leyes electorales, si hay más de una). No se incluyen las leyes de partidos políticos.

#### *1.1. Normas constitucionales en materia electoral*

La magnitud y el detalle de la temática electoral incluida en la Constitución depende de la técnica legislativa que se utilice al respecto. En tal sentido hay dos posturas: la primera considera que la Constitución debe abarcar de manera analítica y con el mayor detalle posible todos los aspectos fundamentales; la segunda, por el contrario, sostiene que la Constitución sólo debe fijar pautas generales, dejando los detalles para la legislación ordinaria. Esta idea se apoya en el principio de que la Constitución es una norma que ha sido redactada para durar en el tiempo.

Aunque prácticamente todas las constituciones de América Latina son bastante detalladas —sobre todo en comparación con las de los países europeos—, el grado de regulación electoral varía considerablemente (véase

los cuadros VI.1 y VI.2). Sin embargo, como tendencia general, gran parte de las constituciones latinoamericanas son mucho más detalladas en materia electoral que sus homónimas europeas. Una parte sustancial del derecho electoral se encuentra en la Constitución de prácticamente todos los países considerados. Esta particularidad del derecho electoral latinoamericano no debiera sorprendernos. El Constituyente latinoamericano ha privilegiado el desarrollo de un esquema de garantías sobre las necesidades de transformación a lo largo del tiempo. Respecto a las distintas áreas del derecho electoral encontramos cuatro formas de distribución entre Constitución y ley electoral: un aspecto puede ser *a)* regulado únicamente en la Constitución, *b)* definido en términos básicos en la Constitución y más detalladamente en la ley electoral, *c)* definido enteramente en la Constitución y repetido en la ley electoral y *d)* regulado únicamente en la ley electoral.

Si preguntamos por las regulaciones básicas en materia electoral, es evidente que algunas tienen que estar contenidas en las leyes fundamentales. Todas las constituciones deben incluir normas relativas a los derechos políticos —y deberes, respectivamente—, en cuyo centro se encuentran las condiciones generales del derecho al sufragio activo y pasivo y las posibilidades que tienen los ciudadanos de participar en la toma de decisiones políticas. Los 19 países latinoamericanos regulan este aspecto en su Constitución. Mientras que en algunos países los derechos políticos también aparecen en la ley electoral, Argentina es el único país donde la definición de quiénes son los electores no se encuentra en la Constitución sino solamente en la ley electoral.

También las eventuales formas de participación directa mediante referéndum, plebiscito, iniciativa popular, etc., forman parte de los derechos políticos fundamentales y, en este sentido, tienden a estar plasmadas en el campo constitucional. En nueve de los once países que prevén elementos de democracia directa, este aspecto aparece en la Constitución; sólo Nicaragua y Panamá lo limitan a la ley electoral.

En la mayoría de las constituciones latinoamericanas los derechos políticos están regulados en un capítulo separado. Sólo en Argentina y Chile están englobados entre los otros derechos individuales. En lo que atañe a la sustancia de las normas, cabe señalar que hay una tendencia generalizada a establecer como único requisito para ser elector el haber alcanzado los 18 años de edad. En algunos casos, el Constituyente incluso refuerza expresamente esta situación mediante otras expresiones; por ejemplo, la Constitución boliviana dispone en su artículo 41 que “son ciudadanos los boliviana-

CUADRO VI.1. *Constituciones y leyes electorales vigentes*

<i>País</i>	<i>Constitución</i>	<i>Ley(es) electoral(es)</i>
Argentina	Constitución de 1853, reformada en 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994	Código Electoral de 1983 (Decreto 2.135), modificado por leyes 23.247, 23.476, 24.012, 24.444 y 24.904
Bolivia	Constitución Política del Estado (Ley No. 1617) de 1995	Código Electoral (Ley 1984) de 2001, modificado por leyes 2006, 2232, 2282
Brasil	Constituição Federal de 1988	Ley 9.504 de 1997
Chile	Constitución Política de la República de Chile de 1980 (modificada)	Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones y Escrutinios (Ley 18.700) de 1988, modificada por leyes 18.733, 18.799, 18.807, 18.808, 18.809, 18.825, 18.828, 18.963, 19.237, 19.351, 19.438 y 19.654; Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral (Ley 18.556) de 1986, modificada por leyes 18.583, 18.604, 18.655, 18.822, 18.825 y 18.963; Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Calificador de Elecciones (Ley 18.460) de 1985, modificada por leyes 18.604, 18.741, 18.911, 18.963 y 19.643
Colombia	Constitución Política de Colombia de 1991	Ley 134 de 1994; Ley 403 de 1997
Costa Rica	Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949, última modificación en 2001	Código Electoral (Ley 1536); Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones (Ley 3504/65)
Cuba	Constitución de 1976, modificada en 1992 y 2002	Ley Electoral 72 de 1992
Ecuador	Constitución Política de Ecuador de 1998	Ley Electoral 59 de 1986, modificada en 2000
El Salvador	Constitución Política de la República de El Salvador de 1983, última modificación en 2000	Código Electoral de El Salvador de 1992, última modificación en 2000
Guatemala	Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, modificada en 1993	Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto 1) de 1985 (modificada)

CUADRO VI.1. *Constituciones y leyes electorales... (conclusión)*

<i>País</i>	<i>Constitución</i>	<i>Ley(es) electoral(es)</i>
Honduras	Constitución de la República de Honduras (Decreto 131) de 1982, modificada en 1999	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 1981, modificada en 1982, 1984, 1986, 1989, 1991 y 1992
México	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (modificada)	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990
Nicaragua	Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987, modificada en 1995 y 2000	Ley Electoral de Nicaragua de 2000
Panamá	Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada en 1978, 1983, 1993 y 1994	Código Electoral de 1978, modificado en 1992, 1993, 1997 y 2002
Paraguay	Constitución de la República de Paraguay de 1992	Código Electoral Paraguayo (Ley 834) de 1996, modificado en 2001; Ley 635 sobre la Justicia Electoral de 1995, modificada en 1995 y 1998
Perú	Constitución Política del Perú de 1993, modificada en 1995	Ley Orgánica de Elecciones (Ley 26859) de 1997; Ley de Elecciones Municipales (Ley 26864) de 1997; Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley 26300) de 1994; Ley de Elecciones Regionales (Ley 27683) de 2002
República Dominicana	Constitución Política de la República Dominicana de 2002	Ley Electoral 275 de 1997
Uruguay	Constitución de la República de 1967, modificada en 1989, 1994 y 1996	Ley de Elecciones (Ley 7.812) de 1925, modificada en 1999; Ley 16.019 (Publicidad Política para Elecciones, Plebiscitos y Referéndum) de 1989
Venezuela	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999	Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política de 1998; Ley Orgánica del Poder Electoral de 2002

CUADRO VI.2. Regulación de aspectos centrales del derecho electoral

<i>País</i>	<i>Derechos políticos, definición de electores</i>	<i>Referéndum, democracia directa</i>	<i>Autoridad electoral</i>	<i>Representación de minorías y mujeres</i>	<i>Papel y funcionamiento de los partidos</i>	<i>Duración del mandato, reelección</i>	<i>Requisitos para candidaturas</i>	<i>Número de escaños</i>	<i>Sistema electoral</i>	<i>Principio de representación<sup>a</sup></i>
Argentina	C, LE	C	LE	C, LE	C	C	C, LE	C	C, LE	—
Bolivia	C, LE	—	C, LE	—	—	C, LE	C, LE	C, LE	C, LE	—
Brasil	C	C	C	—	C	C	C, LE	C	C, LE	C
Chile	C	—	C, LE	—	C, LE	C	C, LE	C	LE	—
Colombia	C	C, LE	C	—	C	C	C, LE	C	C	—
Costa Rica	C	C	C	—	—	C, LE	C	C	C	—
Cuba	C, LE	—	LE	—	C	C, LE	LE	LE	C, LE	C
Ecuador	C, LE	C	C, LE	C	C	C	C, LE	C	C, LE	C
El Salvador	C, LE	—	C, LE	—	C, LE	C	C, LE	LE	C, LE	C
Guatemala	C, LE	—	LE	LE	LE	C	C, LE	LE	C, LE	—
Honduras	C, LE	—	C, LE	—	LE	C	C, LE	LE	C, LE	—
México	C, LE	—	C, LE	C	C, LE	C, LE	C, LE	C	C, LE	—
Nicaragua	C, LE	LE	C, LE	—	LE	C	C, LE	C, LE	C, LE	—
Panamá	C, LE	LE	C, LE	LE	C, LE	C	C, LE	C	C, LE	C
Paraguay	C, LE	C, LE	C, LE	—	C, LE	C	C, LE	C	C, LE	—
Perú	C, LE	C, LE	C, LE	—	LE	C, LE	C, LE	LE	C, LE	C
República Dominicana	C	—	LE	—	LE	C	C	C	C, LE	—
Uruguay	C, LE	C	C	—	C, LE	C	C	C	C, LE	C
Venezuela	C	C	C, LE	C	LE	C	C, LE	C, LE	C, LE	C

C = Constitución; LE = ley electoral.

<sup>a</sup> Definición explícita de un principio de representación.

<sup>b</sup> Sólo derechos políticos.

<sup>c</sup> Sólo elecciones parlamentarias.

<sup>d</sup> Sólo elecciones presidenciales.

nos, varones y mujeres mayores de 18 años de edad, cualesquiera sean sus niveles de instrucción, ocupación o renta”.

Otro aspecto de la legislación electoral que, por supuesto, tiene que ser regulado en el plano constitucional se refiere a la cuestión de los órganos e instituciones estatales cuyos mandatarios se establecen mediante elecciones populares. Todas las constituciones latinoamericanas incluyen esta definición. Generalmente no lo hacen en un artículo separado, sino en el marco de aquellas partes de la ley fundamental que se ocupan de las respectivas instituciones. En el terreno nacional, los órganos constitucionales que se deben elegir en América Latina son el presidente y el parlamento con una o dos cámaras. Por lo general, las constituciones también establecen normas básicas sobre los órganos estatales que deben elegirse mediante elecciones populares de carácter regional o local. En los países unitarios las cuestiones ligadas a la elección de sus autoridades departamentales, municipales y locales son tratadas con bastante detalle (véase el cuadro VI.3).

Siguiendo una tendencia reciente, la mayoría de las constituciones latinoamericanas contiene normas generales relativas a la administración de los procesos electorales y, en particular, a la autoridad de aplicación. En muchos países, la ley fundamental establece en un capítulo especial un órgano con autoridad superior en materia electoral. Aquí reaparece el afán del Constituyente por establecer en la ley fundamental garantías de todo el proceso electoral y en particular de su gestión. Sólo en cuatro países de la región —Argentina, Cuba, Guatemala y la República Dominicana— el órgano jurisdiccional electoral no surge de la Constitución.

También llaman la atención ciertas cláusulas producto del más reciente constitucionalismo latinoamericano. En Argentina, Ecuador, México y Venezuela la Constitución prescribe una representación mínima para mujeres y minorías indígenas. Guatemala y Panamá regulan este aspecto en sus leyes electorales. En Paraguay y Colombia se fomenta el acceso de las mujeres a funciones públicas, aunque sin exigencias concretas.

Hemos comprobado que la constitucionalización de los partidos políticos es hoy la regla en América Latina. Nueve de los diecinueve países definen papel y función de los partidos en sus constituciones y once lo hacen en sus leyes electorales. Esta realidad se ve acompañada en varios casos por la determinación del principio del monopolio de los partidos políticos en materia de candidaturas. Sin embargo, varios países admiten explícitamente candidaturas independientes, como Chile y Honduras, o la postulación

CUADRO VI.3. *Regulaciones básicas en materia electoral contenido en las constituciones<sup>a</sup>*

<i>País</i>	<i>Tratamiento de los derechos políticos</i>	<i>Definición de quiénes son los electores</i>	<i>Disposiciones sobre los órganos con autoridad de aplicación de las normas electorales</i>	<i>Disposiciones en relación con los partidos políticos</i>
Argentina	37	no regulado <sup>b</sup>	no regulado <sup>c</sup>	38
Bolivia	40, 219	41 y 220	225 y ss.	222 y ss.
Brasil	14 y ss.	14	118 y ss.	17
Chile	19	15	84 y ss.	19
Colombia	258 y ss.	40	264 y ss.	107 y ss.
Costa Rica	90 y ss.	90	99 y ss.	96 y 98
Cuba	131	132	no regulado	5
Ecuador	26 y ss.	27	209 y 210	98 y 114 y ss.
El Salvador	72 y ss.	71	208 y 209	85 y 210
Guatemala	135 y ss.	136	no regulado <sup>d</sup>	223
Honduras	37 y ss.	36	51 y ss.	37 y 47 y ss.
México	35	34	41	41 y 54
Nicaragua	48 y ss.	47	168 y ss.	55
Panamá	125 y ss.	125	136 y ss.	132 y ss. y 145
Paraguay	117 y ss.	120	273 y ss.	124 y 126
Perú	30 y ss.	31	176 y ss.	34
República Dominicana	11 ss.	13	no regulado	104
Uruguay	73 y ss.	77	322 y s.	77
Venezuela	39	62 y ss.	292 y ss.	114

<sup>a</sup> Se indica artículo(s) respectivo(s) de la Constitución.

<sup>b</sup> La definición de quiénes son los electores se encuentra en el Código Electoral (arts.1 y ss.).

<sup>c</sup> La organización judicial electoral surge del Código Electoral (arts. 42 y ss.).

<sup>d</sup> El Tribunal Supremo Electoral está establecido por la ley electoral (arts. 121 y ss.).

de candidatos por “movimientos políticos”, como en Colombia, Paraguay y Perú, o por “comités cívicos electorales”, como en Guatemala.

Si preguntamos cuáles son los aspectos más específicos regulados en las constituciones latinoamericanas, en relación con las elecciones nacionales, cabe distinguir entre las elecciones presidenciales y las elecciones parlamentarias. Respecto a las primeras,<sup>1</sup> las normas constitucionales más

<sup>1</sup> No incluimos al presidente del Consejo de Estado cubano en este análisis.

importantes se refieren a la duración del mandato, al sistema electoral y a la cuestión de una eventual reelección del mandatario (véase el cuadro VI.4). Estos aspectos tienden a ser regulados en el ámbito constitucional. La duración del mandato presidencial lo fija la Constitución en todos los países. Respecto al sistema electoral presidencial, Chile, México, República Dominicana y Venezuela son los únicos casos en que éste no surge directamente de la ley fundamental. La tendencia a determinar el sistema electoral presidencial en el terreno de la Constitución no es muy sorprendente, pues, por un lado, las elecciones presidenciales son consideradas las más importantes, y, por otro, no es muy complejo determinar técnicamente un sistema electoral presidencial (en comparación con los sistemas electorales parlamentarios), ya que se trata de una elección para un solo mandato que, con la misma lógica, tiene que seguir un sistema mayoritario. También encontramos de manera explícita en todas las constituciones la prescripción de una elección directa del presidente, con las excepciones de Brasil, El Salvador y Guatemala. En estos países, sin embargo, existen normas constitucionales que de manera implícita imponen que las elecciones presidenciales sean directas. El último país de América Latina que ha introducido la elección directa del primer mandatario ha sido Argentina con la reforma constitucional de 1994. En el pasado, el presidente argentino era elegido mediante un sistema indirecto parecido al que rige en Estados Unidos. Por último, todas las constituciones regulan de forma exhaustiva la posibilidad o la proscripción de reelección del presidente.

En lo relativo a las elecciones parlamentarias, sólo ocho países latinoamericanos definen explícitamente un principio de representación en sus constituciones. Implícitamente, sin embargo, la mayor parte de los países lo hace mediante indicaciones acerca del sistema electoral. Todas las constituciones —menos las de Chile, Perú, Uruguay y Venezuela— incluyen una definición del sistema electoral parlamentario. Normalmente se trata de una definición más bien general que luego se precisa en la ley electoral. Sin embargo, en Colombia, Costa Rica, Cuba y Panamá únicamente la Constitución contiene la definición del sistema electoral (véase el cuadro VI.5).

En relación con las elecciones de diputados, la mayoría de las constituciones se ha inclinado implícita o explícitamente en favor de la representación proporcional o al menos por un sistema favorable a la conformación de poderes legislativos plurales en su composición partidaria. En Chile, Perú, Uruguay y Venezuela el sistema electoral parlamentario no está prescrito en la Constitución. El Constituyente costarricense, si bien no se inclina

CUADRO VI.4. *Disposiciones constitucionales en relación con las elecciones presidenciales<sup>a</sup>*

<i>País</i>	<i>Duración del mandato</i>	<i>Sistema electoral</i>	<i>Posibilidad de reelección</i>
Argentina	90	94 y ss.	90
Bolivia	87	90	87
Brasil	82	77	82
Chile	25	26	25
Colombia	190	190	197
Costa Rica	134	138	132
Cuba <sup>b</sup>	no regulado	no regulado	no regulado
Ecuador	164	165	98
El Salvador	154	80	152
Guatemala	184	184	186
Honduras	237	236	239
México	83	no regulado	83
Nicaragua	148	146	147
Panamá	171	172	173
Paraguay	229	230	229
Perú	112	111	112
República Dominicana	49	no regulado	49
Uruguay	152	151	152
Venezuela	230	228	230

<sup>a</sup> Se indica artículo(s) de la Constitución en que está regulado el respectivo aspecto.

<sup>b</sup> Como el presidente del Consejo de Estado cubano no es exactamente comparable con los presidentes de los demás países, no se incluye en este, cuadro.

por un sistema en particular; descarta la adopción de un sistema electoral de mayoría absoluta.

Respecto a las elecciones de senadores, encontramos que en varios países se ha optado implícitamente por un sistema mayoritario, ya que son elegidos en circunscripciones pequeñas (uni, bi o trinominales), o se determina de forma explícita que todos los mandatos (o, por ejemplo en Argentina, dos de tres mandatos) senatoriales en una circunscripción correspondan al partido con mayor número de votos. Sin embargo, cabe mencionar

CUADRO VI.5. *Disposiciones constitucionales en relación con las elecciones parlamentarias<sup>a</sup>*

<i>País</i>	<i>Principio de representación</i>	<i>Número de mandatos</i>	<i>Duración de mandatos</i>
Argentina	D: no regulado, S: 54	D: 45 (indirectamente) S: 54 (directamente)	D: 50 S: 56
Bolivia	D: 60 S: 93	D: 60 (directamente) S: 63 (indirectamente)	D: 60 S: 65
Brasil	D: 45  S: 46	D: no regulado S: 46 (indirectamente)	D: 44  S: 44
Chile	no regulado	D: 43 (directamente) S: 45 (indirectamente)	D: 43 S: 45
Colombia	D: no regulado, S: 171 (implícitamente) <sup>b</sup>	D: 176 (indirectamente) S: 171 (directamente)	D: 132 S: 132
Costa Rica	no regulado	106 (directamente)	107
Cuba	no regulado	no regulado	72
Ecuador	no regulado	126 (indirectamente)	127
El Salvador	79	no regulado	124
Guatemala	no regulado	no regulado	157
Honduras	no regulado	202 (directamente)	196
México	D: 52 y ss., S: 56	D: 52 (directamente) S: 56 (indirectamente)	D: 51 S: 56
Nicaragua	132	142 (directamente)	132
Panamá	141	141 (indirectamente)	142
Paraguay	no regulado	D: (221), <sup>c</sup> S: (223) <sup>c</sup>	D: 187, S: 187
Perú	no regulado	90: directamente	90

D = diputados; S = senadores.

<sup>a</sup> Se indica artículo(s) de la Constitución en que se regula el respectivo aspecto.

<sup>b</sup> Se dispone que los senadores serán elegidos en una sola circunscripción nacional. De esta manera se opta por el principio de representación proporcional.

<sup>c</sup> La Constitución paraguaya establece un número mínimo de mandatos para cada cámara del Congreso, pero al mismo tiempo deja al legislador la posibilidad de aumentar el número de mandatos según la evolución del electorado.

CUADRO VI.5. *Disposiciones constitucionales... (conclusión)*

<i>País</i>	<i>Principio de representación</i>	<i>Número de mandatos</i>	<i>Duración de mandatos</i>
República Dominicana	D: no regulado, S: 21 (implícitamente) <sup>d</sup>	D: 24 (indirectamente) S: 21 (indirectamente)	D: 24 S: 21
Uruguay	D: 88 S: 95	D: 88 (directamente) S: 94 (directamente)	D: 89 S: 97
Venezuela	186	186	192

<sup>d</sup> Se dispone que un senador será elegido por cada provincia. De esta manera se opta por un sistema mayoritario.

que en algunos países —por ejemplo, en Uruguay, Colombia y Paraguay— las constituciones optan también en el caso de las elecciones senatoriales por un sistema de representación proporcional.

El número de representantes que deben ser elegidos para el parlamento nacional tiende a ser determinado de una u otra manera en el plano constitucional. En el caso de las elecciones de diputados (o, en los países con un parlamento unicameral, las elecciones para la Asamblea Legislativa), el número de escaños está prescrito explícitamente, por ejemplo, en Costa Rica, Chile y Uruguay. En otros países la Constitución se limita a establecer ciertos criterios, como por ejemplo una cierta relación entre la población de una entidad territorial y los representantes que hay que elegir. En Paraguay, la Constitución establece un número mínimo de escaños, quedando al legislador la posibilidad de aumentarlo conforme a la evolución del cuerpo electoral. Sólo en Cuba, El Salvador, Guatemala y Perú la Constitución no dice nada respecto al tamaño de la Asamblea Legislativa. La misma variedad de regulaciones encontramos en relación con las elecciones senatoriales, aunque en los países federales (Argentina, Brasil, México) y también en algunos unitarios (Bolivia, Chile) predomina la determinación indirecta mediante normas que establecen un número fijo de senadores por entidad regional.

Todas las constituciones latinoamericanas excepto la cubana, contienen por lo menos en sus rasgos fundamentales los requisitos para la candidatura a la presidencia o a un escaño parlamentario. Sin embargo, sólo Costa Rica y la República Dominicana lo regulan exclusivamente en la Constitución.

Varias constituciones del continente se ocupan de la relación temporal y, a veces, técnica entre los diferentes tipos de elecciones. Un tema frecuente es la cuestión de la simultaneidad o no simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias. La simultaneidad está establecida constitucionalmente en Panamá, Paraguay y Uruguay.<sup>2</sup> En Uruguay también se aplica a todas las elecciones subnacionales. En Chile sólo las elecciones para diputados y senadores tienen que ser simultáneas. Por otro lado, en Colombia la Constitución prescribe explícitamente la no simultaneidad de las elecciones. En varios países, como por ejemplo Argentina, México, El Salvador y Chile, las elecciones parlamentarias y presidenciales no pueden ser simultáneas, pues no coincide la duración de los mandatos de los diferentes órganos electivos.

### *1.2. Regulaciones por ley*

Como ya se ha dicho, el alcance de la normativa electoral en las leyes varía según la extensión de los contenidos constitucionales en la materia. Ahora bien, a grandes rasgos y con objeto de completar los vacíos que ha dejado el Constituyente, este tipo de normas se ocupa de las siguientes cuestiones, que a lo largo de esta obra serán analizadas por contribuciones específicas:

- Requisitos para el ejercicio del derecho de sufragio activo. Al respecto la ley electoral reafirma a veces las normas contenidas en la Constitución e introduce regulaciones más específicas, por ejemplo, en relación con la inscripción.
- Normas para la confección del registro público de electores o padrón electoral (véase el cap. xx de esta obra).  
Requisitos de elegibilidad de candidatos (sufragio pasivo). Esto se hace mediante el establecimiento de incompatibilidades o excepciones (véase los caps. x y XLIII de esta obra).
- Requisitos formales y procedimentales para la presentación de candidaturas (véase el cap. XXII de esta obra).
- Regulaciones específicas en relación con los órganos encargados de interpretar la normativa electoral y de llevar a cabo la administración

<sup>2</sup> En varios países, la simultaneidad de las elecciones parlamentarias y presidenciales y, en algunos casos, de las subnacionales, es exigida por la ley electoral (véase el cap. XVI).

de los procesos electorales en su conjunto (véase el cap. XVIII de esta obra).

- Normas reguladoras del desarrollo de las votaciones: desde la organización de las mesas de votación hasta la comunicación del escrutinio y de lo contencioso electoral (véase los caps. XXXVII, XXXIV, XXXIX y XLIV de esta obra).
- El procedimiento de conversión de los sufragios en escaños (véase el cap. XVI de esta obra).
- Campañas y gastos electorales; propaganda y publicidad (véase el cap. XXVIII de esta obra).
- Las normas del procedimiento electoral (véase los caps. XXXII y XXXIII de esta obra).
- Delitos e infracciones electorales (véase el cap. XL de esta obra).
- En varios países se ha legislado en materia de encuestas electorales (véase el cap. XXXII de esta obra).

En la mayoría de los países, el derecho electoral se recoge en sólo una ley, mientras que en siete países se reparte en varias (véase el cuadro VI.1). Además, varios países tienen una ley de partidos políticos separada.

## 2. REQUISITOS PARA LA SANCIÓN Y LA REFORMA DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL

La importancia de la legislación electoral hace que algunas constituciones exijan ciertas mayorías calificadas para su sanción y reforma e incluso requisitos suplementarios que difieren de los previstos para la modificación de una ley común. El análisis de un procedimiento agravado puede consistir en la exigencia de mayorías parlamentarias calificadas para la aprobación de una reforma o en otras restricciones procedimentales, como, por ejemplo, la intervención del órgano electoral supremo o de la Corte constitucional en la elaboración de una reforma. Así, en Colombia, la Constitución dispone en su artículo 152 que las materias electorales están sujetas a las llamadas “leyes estatutarias”. El artículo 153 de la misma Constitución dispone que “la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura”. La Constitución argentina dispone: “Los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de par-

tidos políticos deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de las cámaras” (art. 77). La Constitución panameña establece que los códigos nacionales deben estar contenidos en leyes orgánicas. Las leyes orgánicas requieren de un procedimiento especial para su propuesta, y su aprobación requiere del voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa en segundo y tercer debates (arts. 158 y 159). La Constitución brasileña dispone que la organización y competencia de los tribunales, de los jueces y de las juntas electorales deberá determinarse con base en una ley complementaria para la aprobación de la cual se exige una mayoría calificada (art. 69). También se indica que debe utilizarse este tipo de norma para la determinación en el tiempo del número de diputados. En Chile, las disposiciones legales en materia electoral se encuentran en leyes orgánicas constitucionales. Para la aprobación, modificación o derogación de este tipo de leyes, la Constitución (art. 63) exige el voto favorable de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio. En Uruguay, la Constitución determina que “toda nueva ley de Registro Cívico de Elecciones, así como toda modificación o interpretación de las vigentes, requerirá dos tercios de votos del total de componentes de cada cámara. Esta mayoría especial regirá sólo para las garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electorales. Para resolver en materia de gastos, presupuestos y de orden interno de las mismas, bastará la simple mayoría” (art. 77). En Venezuela, la legislación electoral ordinaria está contenida en leyes orgánicas. Según la Constitución venezolana (art. 203), “todo proyecto de ley orgánica [...] será previamente admitido por la Asamblea Nacional, por el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes presentes antes de iniciarse la discusión del respectivo proyecto de ley. Esta votación calificada se aplicará también para la modificación de las leyes orgánicas”.

La Constitución de Guatemala da la iniciativa legislativa al Tribunal Supremo Electoral (art. 174). Asimismo, determina que todos los temas relativos a materia electoral o partidos políticos deben ser regulados por una ley constitucional (art. 223). Este tipo de leyes requieren para su reforma “el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad” (art. 175). Además de exigir una mayoría calificada, se refuerza de este modo la preservación de ciertas garantías en materia electoral. De una manera parecida, la Constitución de Costa Rica dispone en su artículo 97, para

el debate y aprobación de proyectos de ley relativos a materias electorales, la previa consulta al Tribunal Supremo de Elecciones por parte de la Asamblea Legislativa. Para que ésta pueda apartarse de la opinión de aquél, necesitará el voto de los dos tercios de sus miembros. También se establece que, dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a la celebración de una elección popular, la Asamblea Legislativa no podrá convertir en leyes los proyectos sobre dichas materias respecto de los cuales el Tribunal Supremo se hubiese manifestado en desacuerdo.

Otro tipo de agravamiento del procedimiento de reformas legales en materia electoral consiste en prever plazos para la puesta en vigor de las nuevas normas electorales. Así, en Brasil el artículo 16 de la Constitución dice: “La ley que modifique el proceso electoral sólo entrará en vigor un año después de su promulgación”. La dilatación en el tiempo adquiere especial importancia cuando una reforma electoral sólo puede entrar en vigor después de finalizar el periodo legislativo o presidencial. Una norma de este tipo impide reformas electorales con el objetivo de perpetuar la permanencia en el poder de la mayoría gobernante o del presidente en ejercicio. La Constitución boliviana es un buen ejemplo al respecto, pues, en lo que hace al tiempo de entrada en vigor de una enmienda a su texto, determina que cuando ésta “sea relativa al periodo constitucional del presidente de la República será cumplida sólo en el siguiente periodo”.

En algunos países hay cláusulas constitucionales que impiden modificar determinadas partes de la ley fundamental mediante una reforma constitucional. En Brasil, por ejemplo, la Constitución impide expresamente la abolición del voto directo, secreto, universal y periódico. En otra cláusula se veda al Congreso la posibilidad de delegar en el presidente la legislación sobre derechos políticos y electorales. La ley fundamental guatemalteca da carácter pétreo a la no reelección del presidente y del vicepresidente.

En los casos de Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, El Salvador, Paraguay y Perú, las constituciones no contienen normas que agraven el procedimiento para reformar la legislación electoral ordinaria. Sin embargo, se debe tener en cuenta que gran parte de los contenidos electorales están en las constituciones de estos países. En el caso de Paraguay, cabe señalar también que las normas constitucionales relativas al derecho electoral sólo pueden ser modificadas en una convención constituyente y no por el Congreso (art. 290).

### 3. RESUMEN Y CONSIDERACIONES FINALES

A modo de conclusión, algunas sucintas consideraciones:

- Las constituciones latinoamericanas suelen ser muy detalladas respecto al derecho electoral.
- Existe una verdadera proliferación normativa tanto en la Constitución como en la ley electoral. La resultante redundancia puede ocasionar la superposición de disposiciones y contradicciones que dificultan la aplicación de las normas y la determinación de la autoridad competente.
- Los países latinoamericanos exhiben una reglamentación exhaustiva de los derechos políticos en los textos constitucionales.
- La autoridad electoral integra la normativa constitucional en casi todos los países estudiados. En varios de ellos la organización institucional tiende a concentrar todo lo electoral bajo la competencia uniforme de una estructura separada de los tres poderes clásicos.